

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1735)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **TORELLI, POZZAR, AZIMONTI, CALVI, PACINI, GATTO Eugenio, BIAGGI, MANENTE COMUNALE e LIGIOS**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 LUGLIO 1974

Modifiche alle leggi 29 dicembre 1956, n. 1533, 27 novembre 1960, n. 1397 e 21 febbraio 1963, n. 244, in tema di determinazione dei compensi professionali per le prestazioni mediche a favore degli iscritti ad enti previdenziali

ONOREVOLI SENATORI. — La costituzione degli Ordini e Collegi professionali ebbe vita in epoca remota: dall'ordinamento per gli avvocati e procuratori legali, che risale alla legge 8 giugno 1874, n. 1938, a quello dei notai del 1875, a quello dei ragionieri del 1906, a quello dei sanitari di cui alla legge 10 luglio 1910, n. 455, e al regolamento approvato con regio decreto 12 agosto 1911, n. 1022, e di seguito a tutti gli ordinamenti per le altre professioni intellettuali.

Fin dalla loro origine ad oggi le finalità degli enti professionali non mutarono mai e possono distinguersi in due gruppi:

a) finalità di carattere essenzialmente pubblicistico, a causa del rilievo sociale che presenta l'esercizio di determinate professioni (la notarile, la forense, la sanitaria ed altre);

b) finalità attinenti all'interesse della categoria professionale, in quanto dirette a conservare il decoro e l'indipendenza della categoria stessa ed il prestigio della professione.

Durante il regime fascista ordini e collegi ebbero vicende varie e furono da ultimo sostituiti dai sindacati professionali (cfr. legge 3 aprile 1926, n. 563, e relativo regolamento approvato con regio decreto 1° luglio 1926, n. 1130; regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito con modifiche nella legge 22 gennaio 1934, n. 36, per i professionisti legali; regio decreto-legge 5 marzo 1935, n. 184, per i professionisti sanitari; e, in via generale, legge 25 aprile 1938, n. 897).

Soppresse con decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 369, le organizzazioni sindacali fasciste, con decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 382, si provvide alla ricostituzione dei precedenti ordini e collegi, di cui si mantennero pressochè inalterate le caratteristiche di struttura.

Per le professioni sanitarie si provvide ad un nuovo ordinamento organico con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, dal titolo « Ricostituzione degli Ordini delle profes-

sioni sanitarie e disciplina dell'esercizio delle professioni stesse», al quale fece seguito il regolamento di esecuzione approvato con decreto presidenziale 5 aprile 1950, n. 221.

Anche con la ricostituzione, i compiti dei nuovi Ordini rimasero quelli tradizionali, identici a quelli di tutti gli Ordini e Collegi professionali; senonchè con la legge 21 febbraio 1963, n. 244, venne ampliata la competenza degli Ordini dei medici e della loro Federazione. Infatti la prefata legge, dopo aver stabilito all'articolo 1 che « la tariffa nazionale degli onorari per le prestazioni medico-chirurgiche è approvata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della sanità... previa deliberazione del Consiglio dei ministri », prevede all'articolo 8 che « la Federazione nazionale degli Ordini dei medici e, previo parere favorevole di questa, gli Ordini provinciali possono concordare con Enti mutualistici ed assistenziali i compensi delle prestazioni professionali da praticare agli assistiti degli Enti predetti ».

È peraltro da tener presente che l'articolo 8 della legge 21 febbraio 1963, n. 244, era stato preceduto dall'analoga norma dell'articolo 6 della legge 29 dicembre 1956, n. 1533, la quale stabilisce per le Casse mutue di malattia degli artigiani che « le tariffe per le prestazioni sanitarie dei medici iscritti negli elenchi sono stabilite, per ogni provincia, fra le presidenze provinciali delle Casse mutue e dell'Ordine dei medici; in caso di vertenza decidono i rispettivi organi centrali ». Questa norma è stata poi trasfusa nell'articolo 11, comma settimo, della legge 27 novembre 1960, n. 1397, istitutiva dell'assicurazione per gli esercenti attività commerciali.

Tali disposizioni sono in aperto contrasto con la natura e le caratteristiche proprie degli Ordini professionali, e infatti nessun Ordine di qualsivoglia categoria professionale si è mai arrogato il diritto — nè tanto meno gli è stato riconosciuto il compito — di tutelare gli interessi meramente economici della categoria.

Di qui deriva la necessità di abrogare le norme di cui al titolo del presente disegno di legge, che costituiscono una grave distor-

sione dei principi giuridici sui quali si fondano gli Ordini professionali.

Anzitutto devesi por mente che la disciplina giuridica delle professioni sanitarie (così come di tutte le libere professioni) si basa sulla istituzione degli Albi, ossia la iscrizione all'Albo è richiesta ai fini dell'esercizio pubblico della professione, ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile, per le finalità di carattere pubblicistico e privatistico dianzi elencate, senza riferimento agli interessi economici. Infatti quest'ultima finalità venne esclusa dalla Cassazione — Sezioni Unite — che con sentenza 2 febbraio 1965, n. 164 (in *Giust. Civ.*, 1965, 1°, 722) così statuiva:

« Dai compiti istituzionali del Consiglio degli Ordini dei medici esula ogni compito di tutela degli interessi meramente economici degli appartenenti alla categoria, sia pure sotto il profilo della salvaguardia del decoro e del prestigio professionale, posto che non solo la legge non attribuisce ai Consigli dell'Ordine la facoltà di fissare delle tariffe per gli onorari, con carattere obbligatorio nei confronti di estranei, ma neppure conferisce loro la potestà di stabilire dei minimi di tariffa aventi valore imperativo per le categorie, in mancanza di un potere di rappresentanza negoziale o sindacale dei propri iscritti.

Ai predetti Consigli deve riconoscersi piuttosto la facoltà di fissare direttive da servire semplicemente di guida ai propri iscritti, anche per quanto riguarda la richiesta degli onorari, con determinazione dei massimi e dei minimi, senza che, però, l'inosservanza da parte degli appartenenti alla categoria costituisca *ipso iure* un illecito disciplinare ».

Gli Ordini professionali di cui trattasi, secondo il decreto legislativo 13 settembre 1946, n. 233, non hanno alcuna veste rappresentativa nè legale nè volontaria dei medici, ma hanno le funzioni precipue: di tutela degli Albi professionali, dell'esercizio dei poteri disciplinari nei confronti degli iscritti e di tutela della dignità professionale. Entro certi limiti anche la tutela economica può essere considerata tutela della dignità etico-professionale nel senso che l'entità e

la modalità del pagamento al medico dei compensi per l'opera prestata possono attere al suo prestigio ed alla sua dignità professionale, ma nessuna legge, nè il decreto legislativo 13 settembre 1946, n. 233, nè tanto meno la legge 21 febbraio 1963, n. 244, attribuisce alcun potere agli Ordini dei medici (o alla Federazione) di fissare le tariffe degli onorari.

Unica eccezione è la facoltà degli Ordini di interessarsi circa la conciliazione delle vertenze tra sanitari e clienti (articolo 3, lettera g] del decreto legislativo 13 settembre 1946, n. 233), ma anche in questo caso l'Ordine non agisce nell'interesse dell'iscritto ma nel superiore interesse del decoro della professione.

È quindi da ritenersi fuori dubbio che ogni disposizione di legge (articolo 8 della legge 21 febbraio 1963, n. 244, e norme analoghe contenute nelle leggi che riguardano le mutue degli artigiani e quelle degli esercenti attività commerciali) che accorda agli Ordini dei medici la facoltà di concordare compensi per prestazioni professionali contrasta non soltanto con le precise disposizioni della legge del 1946, che costituì l'Ordine delle professioni sanitarie, ma con lo spirito e la lettera di tutti gli Ordini professionali sorti in Italia a partire dal più antico (quello degli avvocati e procuratori costituito con legge 8 giugno 1874, n. 1938) fino ad oggi.

Per quanto concerne, in particolare, gli accordi contrattuali degli Ordini dei medici e la loro Federazione con gli Enti mutualistici ed assistenziali è d'uopo richiamare anche l'articolo 12 della legge 21 febbraio 1963, n. 244, che così si esprime: « Le norme contenute nella presente legge non si applicano alle prestazioni e alle certificazioni eseguite dai medici impiegati dello Stato e degli altri Enti pubblici nell'esercizio delle loro funzioni. Non si applicano parimenti alle prestazioni ed alle certificazioni eseguite per conto dello Stato da medici liberi professionisti ».

A commento di tale norma, il Consiglio di Stato nella seduta del 1° giugno 1966 così si

è espresso: « Per quanto riguarda le prestazioni degli Enti mutualistici ed assistenziali è da rilevare che si tratta da parte dei medesimi dell'esercizio delle funzioni statuali per il raggiungimento di fini dello Stato; di funzioni al cui esercizio lo Stato è direttamente obbligato e al cui adempimento deve in ogni caso provvedere ponendo in essere una adeguata organizzazione. È irrilevante che l'esercizio delle predette funzioni sia espletato da organi dell'Amministrazione diretta dello Stato oppure da organi di Ente pubblico all'uopo costituito, giacchè, in ogni caso, si tratta dell'esercizio di una funzione statale: ne deriva che le prestazioni eseguite da medici liberi professionisti nei confronti degli assistiti da Enti mutualistici ed assistenziali sono giuridicamente qualificabili come prestazioni eseguite " per conto dello Stato ", come previsto dall'articolo 12 della legge 21 febbraio 1963, n. 244, e quindi sono sottratte alla disciplina giuridica delle tariffe determinate ai sensi dell'articolo 1 della legge stessa ».

Il Consiglio di Stato, inoltre, dopo aver affermato che i beneficiari hanno diritto alle prestazioni non *uti singuli* ma come parte della collettività, dopo aver specificato che le entrate degli Enti mutualistici ed assistenziali sono entrate di diritto pubblico, tanto che viene riconosciuta la natura tributaria dei contributi che i soggetti obbligati sono tenuti a versare agli Enti, ed infine che l'assistenza è funzione e servizio pubblico statale, tanto che gli assistibili ne hanno diritto anche in caso di inadempienza al versamento dei contributi, conclude ripetendo che le prestazioni effettuate dai medici liberi professionisti nei confronti degli assistiti da Enti mutualistici ed assistenziali sono prestazioni professionali eseguite per conto dello Stato.

Orbene, se tale è la natura dei rapporti tra Ordini dei medici (e loro Federazione) ed Enti, ne deriva che l'articolo 8 della legge 21 febbraio 1963, n. 244, è in aperto contrasto con il susseguente articolo 12 e quindi, anche sotto questo profilo, l'articolo 8 deve essere abrogato.

A togliere ogni dubbio sta comunque l'articolo 1, primo comma, della legge 21

febbraio 1963, n. 244, che prevede a favore della Federazione nazionale degli Ordini dei medici il compito di esprimere un parere, obbligatorio ma non vincolante, per la definizione della tariffa nazionale; ciò conferma la carenza nella Federazione e negli Ordini di ogni funzione di tutela economica della categoria.

In patente contraddizione si è giunti, invece, attraverso le norme abrogande a riconoscere alla Federazione ed agli Ordini quel potere contrattuale che per sua natura è « libero » e come tale non può che essere esercitato dalle Associazioni sindacali a cui l'interessato può, con sua libera determinazione, appartenere o meno.

Ma vi è di più e di meglio. Non si può dimenticare che l'iscrizione all'Ordine è obbligatoria ai fini dell'esercizio professionale, mentre l'appartenenza ad un sindacato professionale è libera; da ciò deriva la conseguenza che la concessione del potere contrattuale agli Ordini o alla loro Federazione non può che trasformarli in organismi corporativi di tipo fascista e quindi permettere una loro azione in regime di assoluto monopolio con violazione del principio di libertà di associazione degli appartenenti alla categoria, in violazione dell'articolo 39 della Costituzione.

Questa eccezione di anticostituzionalità delle norme di cui si chiede l'abrogazione è ritenuta dai proponenti incontrovertibile e quindi di per sé sufficiente a rendere degno di approvazione il presente disegno di legge.

Pertanto, con il presente disegno di legge si mira ad abrogare le citate norme che conferiscono alla FNOM e ai singoli Ordini poteri di tutela degli interessi economici dei medici, incompatibili con il prin-

cipio di libertà di associazione sindacale. Si è inoltre previsto che la determinazione delle tariffe per le prestazioni da erogare agli iscritti degli Enti previdenziali sia rimessa alle Associazioni sindacali di medici liberamente costituite.

Per la determinazione delle tariffe in parola, si è anche previsto che non si applicano le disposizioni dell'articolo 2 della legge numero 244 del 1963, il quale regola la tariffa professionale per i rapporti direttamente e privatamente instaurati fra medico e ammalato.

Pertanto, per gli accordi fra medici e istituti mutualistici potranno essere concordate tariffe differenti nell'importo o nel modo di corresponsione (ad esempio « quota capitaria »), analogamente del resto a quanto finora è stato previsto negli accordi stipulati fra la FNOM e gli istituti mutualistici.

In sostanza gli Ordini dei medici e la loro Federazione nazionale sono venuti ad assumere, in questi ultimi tempi, caratteristiche e poteri che loro non possono spettare, e il presente disegno di legge merita approvazione anche per impedire che attraverso questo precedente possano venire sovvertiti altri ordinamenti professionali che, obliterando le mobili ed alte finalità di carattere pubblico degli Ordini professionali, verrebbero a trasformarsi in semplici associazioni sindacali di categoria.

Si ritiene pertanto che, per tutelare il decoro della professione medica in confronto a tutte le altre libere professioni, occorre ridare all'Ordine dei medici le sue caratteristiche professionali, quali sono riconosciute dalla legge del 1946, e quindi abrogare le norme che contrastano con la predetta legge.

DISEGNO DI LEGGE
—**Art. 1.**

Sono abrogati l'articolo 6, comma settimo, ultimo periodo, della legge 29 dicembre 1956, n. 1533; l'articolo 11, comma settimo, ultimo periodo, della legge 27 novembre 1960, n. 1397, e l'articolo 8 della legge 21 febbraio 1963, n. 244.

Art. 2.

I compensi per le prestazioni professionali praticate agli assistiti dagli Enti previdenziali possono essere stabiliti per convenzione tra gli Enti predetti e le Associazioni sindacali dei medici.

Non si applicano ai compensi di cui al precedente comma le disposizioni dell'articolo 2 della legge 21 febbraio 1963, n. 244.