

Associata a:



UNI EN ISO 9001

Organismo accreditato da ACCREDIA  
Body accredited by ACCREDIA

Presidente

Carlo Ghirlanda

Vice Presidente Vicario

Luca Barzagli

Vice Presidente

Ferruccio Berto

Vice Presidente

Giovanni Cangemi

Vice Presidente

Gianfranco Prada

Segretario Nazionale

Sabrina Santaniello

Segretario Sindacale

Corrado Bondi

Segretario Culturale

Virginio Bobba

Tesoriere

Pasquale Di Maggio

**A.N.D.I.**

Lungotevere R. Sanzio, 9  
00153 Roma  
Tel. 06.5833.1008  
Fax 06.5830.1633  
info@andinazionale.it  
www.andi.it  
C.F.: 96238930588

Prot. 109.22.SS.P

Roma, 24 febbraio 2022

Ill.mo

**Sen. Gianni Pietro Girotto**

Presidente

10° Commissione permanente

Industria Commercio e Turismo

Senato della Repubblica

Sede

Memoria per l'Istruttoria  
**Esame del disegno di legge n. 2469**  
**Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021**

c.a.

10a Commissione - Industria Commercio e Turismo

Senato della Repubblica

In nome e per conto di A.N.D.I., Associazione Nazionale Dentisti Italiani che mi onoro di presiedere, rispondo alla Vostra sollecitazione a far pervenire alla Commissione da Lei presieduta il nostro contributo di proposte circa il disegno di legge n. 2469, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*.

Distingueremo nella memoria le nostre considerazioni su due distinti argomenti: la proposta di modifica del comma 153 della legge 124/2017 e la raccomandazione a ricomprendere nel DL 2469 il diritto per ogni cittadino italiano di scegliere liberamente il proprio Medico e Odontoiatra curante.

## 1. LA MODIFICA DEL COMMA 153 DELLA LEGGE 124/2017

L'attività Medico-Odontoiatrica è una professione protetta.

Sono considerate professioni protette quelle il cui esercizio è subordinato alla iscrizione in appositi albi o elenchi (*art. 2229, 2° e 3° co., c.c.*) tenuti dai rispettivi Ordini professionali. La definizione di "professione protette" è più restrittiva rispetto a quella di "professione regolamentata". Nella sostanza le professioni protette sono le professioni regolamentate nel sistema ordinistico (Ordini, Albi e Collegi) e la loro protezione consiste, soprattutto, nell'interdizione ad esercitare la professione per chiunque non sia iscritto nell'Albo, o ne sia stato espulso, e nella costante vigilanza, da parte degli organismi di controllo dell'Ordine, dell'azione professionale dell'iscritto.

Per esercitare la professione di Odontoiatra è necessario il possesso del titolo di laurea, l'abilitazione professionale (solamente da poche settimane la laurea in Odontoiatria e Protesi Dentaria è stata ricompresa fra quelle abilitanti) e l'iscrizione presso l'apposito Albo degli Odontoiatri presso l'Ordine provinciale dei Medici Chirurghi e Odontoiatri.

Storicamente l'esercizio delle professioni protette era consentito ai soggetti muniti dei titoli necessari di abilitazione professionale o in forma individuale o in forma collettiva, se svolto da associazioni di professionisti: l'art. 2 della legge n. 1815/1939 era infatti chiaro nel vietare lo svolgimento di attività sanitaria in forma societaria. La *ratio* del divieto veniva individuata nella tutela del carattere strettamente personale della prestazione, sancito dall'art. 2232 c.c.

Associata a:



UNI EN ISO 9001

Organismo accreditato da ACCREDIA  
Body accredited by ACCREDIA

Presidente  
Carlo Ghirlanda

Vice Presidente Vicario  
Luca Barzagli

Vice Presidente  
Ferruccio Berto

Vice Presidente  
Giovanni Cangemi

Vice Presidente  
Gianfranco Prada

Segretario Nazionale  
Sabrina Santaniello

Segretario Sindacale  
Corrado Bondi

Segretario Culturale  
Virginio Bobba

Tesoriere  
Pasquale Di Maggio

A.N.D.I.

Lungotevere R. Sanzio, 9  
00153 Roma  
Tel. 06.5833.1008  
Fax 06.5830.1633  
info@andinazionale.it  
www.andi.it  
C.F.: 96238930588

Con l'emanazione della l. n. 266/1997 sono stati mossi i primi passi verso una liberalizzazione del settore odontoiatrico in virtù dell'abrogazione del divieto disposto dall'art. 2, l. n. 1815/1939, al quale però non ha fatto seguito l'emanazione delle norme attuative che avrebbero dovuto disciplinare le "nuove" modalità di svolgimento dell'attività odontoiatrica.

Il legislatore è poi intervenuto in materia di esercizio in forma societaria dell'attività odontoiatrica in successivi provvedimenti normativi, primo fra i quali la legge 4 agosto 2017 n.124 - "Legge annuale per il mercato e la concorrenza".

Essa, al comma 153, ha disposto che "L'esercizio dell'attività odontoiatrica è consentito esclusivamente a soggetti in possesso dei titoli abilitanti di cui alla legge 24 luglio 1985, n. 409, che prestano la propria attività come liberi professionisti"; allo stesso tempo, nel secondo capoverso del comma medesimo, stabilisce che "L'esercizio dell'attività Odontoiatrica è altresì consentito alle società operanti nel settore Odontoiatrico le cui strutture siano dotate di un direttore sanitario iscritto all'albo degli Odontoiatri e all'interno delle quali le prestazioni di cui all'articolo 2 della legge 24 luglio 1985, n. 409, siano erogate dai soggetti in possesso dei titoli abilitanti di cui alla medesima legge".

Il comma 153 è quindi articolato in due porzioni, fra loro in palese contraddizione: nella sua prima parte la disposizione in parola ha inteso ribadire il principio di **esclusività dell'esercizio dell'attività odontoiatrica**, testualmente "**consentito esclusivamente ai soggetti in possesso dei titoli abilitanti di cui alla Legge 24 Luglio 1983 n. 409, che prestano la loro attività come liberi professionisti.**" Nella sua seconda parte il comma 153 ha inteso aggiuntivamente specificare che quella stessa attività odontoiatrica, declamata nella prima parte come "esclusivamente esercitabile dai soggetti in possesso dei titoli abilitanti", poteva essere **altresì "esercitata" in via societaria** e tramite società dotate di direttore sanitario, con prestazioni ovviamente rese dai soggetti in possesso dei titoli abilitanti.

La non felice formulazione della seconda parte del comma 153 si è prestata nella pratica ad equivocità interpretative tali da porre in discussione quel basilare principio di **ESCLUSIVITÀ** dell'esercizio dell'attività professionale odontoiatrica, riservato, appunto, ai soggetti "in possesso dei titoli abilitanti di cui alla Legge 24 luglio 1985 n. 409".

Il possesso dei titoli abilitanti di cui alla Legge 405/1985 – laurea, abilitazione ed iscrizione all'Albo professionale – può essere oggi unicamente assicurato da due soggetti:

- 1) il professionista Odontoiatra, abilitato ed iscritto all'Albo degli Odontoiatri dell'ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri della provincia di residenza;
- 2) la S.T.P. – Società Tra Professionisti – in quanto unica persona giuridica iscrivibile all'Ordine provinciale dei Medici Chirurghi e Odontoiatri, in una apposita e dedicata sezione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 10 della legge 183/2011 e dell'art. 8 del Decreto Ministeriale n. 34 del 8 febbraio 2013. Alla S.T.P. sono infatti imposte dalle citate norme:
  - l'obbligatorietà scrittiva;
  - l'obbligatorietà di esclusiva prestazionale ed in capo ai soci Odontoiatri;
  - l'obbligatorietà di assoggettamento della società al controllo disciplinare dell'Ordine di appartenenza della S.T.P. stessa.

Associata a:



UNI EN ISO 9001

Organismo accreditato da ACCREDIA  
Body accredited by ACCREDIA

Presidente  
Carlo Ghirlanda

Vice Presidente Vicario  
Luca Barzagli

Vice Presidente  
Ferruccio Berto

Vice Presidente  
Giovanni Cangemi

Vice Presidente  
Gianfranco Prada

Segretario Nazionale  
Sabrina Santaniello

Segretario Sindacale  
Corrado Bondi

Segretario Culturale  
Virginio Bobba

Tesoriere  
Pasquale Di Maggio

A.N.D.I.

Lungotevere R. Sanzio, 9  
00153 Roma  
Tel. 06.5833.1008  
Fax 06.5830.1633  
info@andinazionale.it  
www.andi.it  
C.F.: 96238930588

Con l'equivoca formulazione della seconda parte del comma 153 della legge 124/2017, si è purtroppo determinata una non semplice questione relativa alla legittimità all'esercizio dell'attività odontoiatrica da parte delle società **NON-S.T.P.**, cioè *semplici società di servizi* che tanti fatti di cronaca hanno nel tempo evidenziato essere state responsabili di truffe, "overtreatments terapeutici" e abbandoni di cure in corso, non terminate seppur già completamente pagate dal cittadino tramite finanziamenti erogati da società finanziarie.

Per superare le equivocità inerenti alla illegittima possibilità di esercizio dell'attività odontoiatrica da parte di società non STP interviene la successiva legge 11 gennaio 2018, n. 3 (legge Lorenzin) che, tra l'altro, ribadisce che "... per l'esercizio di ciascuna delle professioni sanitarie, **in qualunque forma giuridica svolto**, è necessaria l'iscrizione al rispettivo albo" (*v. Capo II, artt. 4 e 5, l. n. 3/2018*).

La legittimazione esclusiva dei soggetti iscritti all'Albo a esercitare attività odontoiatriche si rinviene ulteriormente nella modifica dell'art. 1, comma secondo, della legge 14 gennaio 2013, n. 4 operata dall'art. 12, comma 8 della legge 3/2018, riformulato, come segue, nella definizione di "professione non regolamentata" per riaffermare con forza che le attività economiche non possono intervenire in settori di competenza esclusiva delle professioni strutturate in Ordini, Albi o Collegi, come, per l'appunto, l'attività odontoiatrica:

*"attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, **con esclusione delle attività riservate per legge** a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile, delle professioni sanitarie e **delle relative attività tipiche o riservate per legge**".*

Va quindi da sé che una qualunque società deputata all'"*esercizio dell'attività odontoiatrica*", che certamente "*forma oggetto della professione odontoiatrica*", svolge un ruolo che rientra certamente fra "*le relative attività tipiche o riservate per legge*" ed è pertanto **ESCLUSO** a chi non è iscritto all'Albo professionale: per tale motivo l'esercizio di una attività odontoiatrica svolta in forma societaria può essere solamente sviluppata in forma di S.T.P., Società Tra Professionisti, in qualunque modello societario adottato, dalla S.r.l. alla cooperativa, ed è **espressamente esclusa** l'utilizzabilità di società commerciali e di servizi.

Tuttavia l'attività odontoiatrica richiede (*DL 229/1999*) che le strutture all'interno delle quali essa si svolge debbano corrispondere a requisiti minimi organizzativi, strumentali e tecnologici sottoposti a regole che ogni singola Regione ha specificamente deliberato a tale proposito. Una volta accertata la corrispondenza fra le caratteristiche della struttura e le regole regionali emanate, quindi una volta riconosciuto che la "scatola" all'interno della quale si svolge l'attività professionale è coerente ai requisiti minimi di sicurezza ed organizzazione richiesti, le Regioni rilasciano una "autorizzazione all'esercizio di attività odontoiatrica", una mera presa d'atto della pertinenza dei locali alle norme autorizzative previste che tuttavia, poiché denominata "autorizzazione all'esercizio", **si è tramutata in un cavallo di Troia strumentalmente utilizzato da semplici società di servizi per trasformarsi in soggetti esercenti l'odontoiatria pur non essendo STP.**

Il risultato di questo artificioso meccanismo è stato l'avvento del capitale finanziario, di qualsiasi provenienza, all'interno della sanità odontoiatrica. Si è determinato così lo sviluppo di un modello di odontoiatria commerciale, sostenuto da interessi di compagnie finanziarie, non



Associata a:



UNI EN ISO 9001

Organismo accreditato da ACCREDIA  
Body accredited by ACCREDIA

Presidente

Carlo Ghirlanda

Vice Presidente Vicario

Luca Barzagli

Vice Presidente

Ferruccio Berto

Vice Presidente

Giovanni Cangemi

Vice Presidente

Gianfranco Prada

Segretario Nazionale

Sabrina Santaniello

Segretario Sindacale

Corrado Bondi

Segretario Culturale

Virginio Bobba

Tesoriere

Pasquale Di Maggio

A.N.D.I.

Lungotevere R. Sanzio, 9  
00153 Roma  
Tel. 06.5833.1008  
Fax 06.5830.1633  
info@andinazionale.it  
www.andi.it  
C.F.: 96238930588

soggetto ad alcuna vigilanza, nel quale il controllo dell'investitore non consente alcuna possibilità di autonomia diagnostica e terapeutica all'Odontoiatra. Tale modello si è dimostrato responsabile delle sofferenze fisiche e psicologiche di migliaia di cittadini in vario modo vessati da terapie tante volte non necessarie ed eseguite per il solo motivo di convenienza di fatturato; colpevole di truffe per la chiusura repentina di molti centri; inadempiente in termini di IVA poiché le attività delle società di servizi sono fatturate in esenzione di IVA pur non essendo esse titolari dei requisiti oggettivi e soggettivi per tale opzione (oltre 100 milioni di Euro annui di mancati versamenti IVA annuali).

*(Direttive Europee di riferimento: 2006/112/CE Art. 132 e 134; VI Direttiva 7/388 art. 13 parte a lett c); Sentenze Europee di riferimento: Corte di giustizia dell'Unione europea - Causa C-5/2017: Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs contro DPAS Limited; Sentenza della Corte (quinta sezione) 20 novembre 2003 nel procedimento C-307/01; Sentenza CGEU SEZ. VII 13-01-2022; Sentenza 6.11.2003 causa C-45/01 (Quinta Sezione); Sentenza della Corte (sesta Sezione) 10 settembre 2002 causa C- 141/00; La Corte (Quinta Sezione) con ordinanza 14 dicembre 2000; La Corte (terza sezione) del 28 ottobre 2010 causa C- 175/09; La Corte (terza sezione) 25 lug 2018 Causa C- 5/2017).*

Eppure questo modello continua incredibilmente a mantenersi in esistenza in virtù della strumentale equiparazione del titolo della "autorizzazione regionale all'esercizio dell'attività odontoiatrica" al possesso dei titoli abilitanti di cui alla Legge 405/198, poi ribadito dalla legge 3/2018.

In occasione della discussione dei contenuti della nuova legge sulla concorrenza, ai fini di una definitiva misura di legge a protezione del cittadino da truffe e "overtreatments terapeutici", e con l'obiettivo di interpretare autenticamente e definitivamente la oggettiva differenza fra soggetti abilitati alla professione e società di servizi, riteniamo quindi indispensabile segnalare alla X Commissione di intervenire per risolvere il grave e permanente problema della illegittimità dell'esercizio dell'attività odontoiatrica da parte dei soggetti giuridici non STP, rimuovendo ogni contraddittorietà e/o equivocabilità normativa, riscrivendo il comma 153 della legge 124/2017 come segue :

***“L'esercizio dell'attività odontoiatrica è consentito esclusivamente a soggetti in possesso dei titoli abilitanti di cui alla legge 24 luglio 1985, n.409, che prestano la loro attività come liberi professionisti. L'esercizio dell'attività odontoiatrica in forma societaria è consentito esclusivamente a modelli di società tra professionisti (STP) iscritti nel relativo albo professionale ai sensi dell'art. 10 Legge 12 novembre 2011 n. 183”***

con ciò riallineando, in via coordinata tra loro, i disposti di cui alla Legge istitutiva della professione sanitaria dell'Odontoiatra (Legge 409/1985), della Legge 183/2017 (art. 10) e del correlato D.M. 08/02/2013 n. 34 (art. 8), (Riforma Ordini e società tra professionisti – S.T.P.), della Legge 14.01.2013 n. 4 (art. 1, comma 2), della Legge 03/2018 (Lorenzin), art. 4 (sub 5, comma 2) ed art. 12, comma 8, oltre alle disposizioni costituzionali e civilistiche in materia, per le quali giova riproporre le riflessioni sul punto del Galgano:

*“le prestazioni degli esercenti le professioni intellettuali protette non possono formare oggetto se non del contratto d'opera intellettuale, regolato dagli artt. 2230 e s.s. c.c. La prestazione deve essere eseguita personalmente (art. 2232 c.c.) ed il compenso è determinato secondo il non mercantile criterio di cui all'art. 2236 c.c.”.*

L'attività di servizi esercitabile in forma "anonima" da parte di società non STP a supporto dell'attività professionale di un Odontoiatra non potrà pertanto che essere quella già individuata come ammissibile, a suo tempo, dalla citata pronuncia della Cassazione n.79/1993, cioè

Associata a:



UNI EN ISO 9001

Organismo accreditato da ACCREDIA  
Body accredited by ACCREDIA

Presidente  
Carlo Ghirlanda

Vice Presidente Vicario  
Luca Barzagli

Vice Presidente  
Ferruccio Berto

Vice Presidente  
Giovanni Cangemi

Vice Presidente  
Gianfranco Prada

Segretario Nazionale  
Sabrina Santaniello

Segretario Sindacale  
Corrado Bondi

Segretario Culturale  
Virginio Bobba

Tesoriere  
Pasquale Di Maggio

A.N.D.I.

Lungotevere R. Sanzio, 9  
00153 Roma  
Tel. 06.5833.1008  
Fax 06.5830.1633  
info@andinazionale.it  
www.andi.it  
C.F.: 96238930588

**“...quella di porre a disposizione (dell'esercente l'attività professionale n.d.r.) un apparato di strutture e di mezzi” “al di fuori di qualsiasi intervento della società medesima”** nell'attività del professionista.”

E' questa l'unica l'attività erogabile dalla società non STP, **che non esercita né può esercitare l'attività professionale protetta**, ma può, come legislativamente previsto, interporre nella diretta riscossione dei compensi dei professionisti, attraverso le modalità stabilite dall'art. 1 comma 38, della legge 27.12.2006 n. 296, assicurando l'assolvimento coerente degli obblighi tributari sia da parte dei professionisti eroganti le prestazioni – in questo caso odontoiatriche – che della stessa società di servizi, in **via distintiva tra prestazioni proprie – assoggettabili ad I.V.A. – ed altrui – sanitarie, esenti I.V.A.** (cfr. risposta n.857/2021 - Agenzia Entrate – oggetto: Prestazioni esenti ex articolo 10 n.18 decreto Presidente Repubblica 26 ottobre 1972 n.633 – Utilizzo del mandato senza rappresentanza nell'ambito delle prestazioni sanitarie).

Pertanto:

- a) **la correzione del comma 153 della legge 124/2017** non impedisce alcunché alle società commerciali e/o diservizi già esistenti ed alle loro attività imprenditoriali, per le quali pongono a disposizione dei professionisti Odontoiatri un apparato di strutture e di mezzi funzionalmente organizzato a consentire loro l'esercizio dell'attività professionale odontoiatrica. Come più sopra specificato dette strutture possono:
  - operare come società di servizi, quali effettivamente sono;
  - esigere dai pazienti i compensi propri e riscuotere i compensi dovuti al professionista nei modi e nei termini legislativamente determinati dall'art. 1, legge 296/2006, ovvero *“incassare il compenso in nome e per conto del prestatore di lavoro autonomo e riversarlo contestualmente al medesimo”*; *“registrare nelle scritture contabili obbligatorie, ovvero in apposito registro, il compenso incassato per ciascuna prestazione di lavoro autonomo reso nell'ambito della struttura”*.
- b) **la correzione del comma 153 della legge 124/2017** non impedisce altro se non quello che sarebbe già impedito per Legge, e cioè che un soggetto privo di abilitazione e di iscrizione all'albo **non sia ammesso ad esercitare una attività professionale protetta e riservata all'Odontoiatra ed alle società formate sotto l'egida e le condizioni delle S.T.P.** - Società Tra Professionisti- nell'ambito delle quali non è certamente negato l'accesso a forme di investimento da parte di soci di capitale, nella quota determinata ed ammessa dal Legislatore;
- c) **la correzione del comma 153 della legge 124/2017** non toglie nulla alle società ordinarie eventualmente costituite da professionisti Odontoiatri non nella forma delle S.T.P. Nulla vieta infatti a queste compagini sociali di trasformarsi in società tra professionisti (STP), adeguando atto costitutivo e statuto, e continuando ad esercitare l'attività professionale in via societaria *secundum legem*, iscrivendo la società alla relativa sezione di Albo Odontoiatri.
- d) **la correzione del comma 153 della legge 124/2017** non impedisce peraltro l'esercizio dell'attività professionale sanitaria specialistica odontoiatrica da parte di chi lo ha sempre fatto e comunque lo può comunque fare, quale esercente di attività sanitaria nell'ambito di un sistema di beni organizzati in servizi ospedalieri privati, caratterizzati da una complessità oggettiva di strutture e mezzi, autorizzabili sia ai sensi della normativa specialistica di settore – presidi privati di cura - che ai sensi dell'articolo 8-ter, comma, della legge 5 febbraio 1992 n. 502.

Associata a:



UNI EN ISO 9001

Organismo accreditato da ACCREDIA  
Body accredited by ACCREDIA

Presidente

Carlo Ghirlanda

Vice Presidente Vicario

Luca Barzagli

Vice Presidente

Ferruccio Berto

Vice Presidente

Giovanni Cangemi

Vice Presidente

Gianfranco Prada

Segretario Nazionale

Sabrina Santaniello

Segretario Sindacale

Corrado Bondi

Segretario Culturale

Virginio Bobba

Tesoriere

Pasquale Di Maggio

A.N.D.I.

Lungotevere R. Sanzio, 9  
00153 Roma  
Tel. 06.5833.1008  
Fax 06.5830.1633  
info@andinazionale.it  
www.andi.it  
C.F.: 96238930588

- e) **la correzione del comma 153 della legge 124/2017** concorre al recupero del mancato versamento dell'IVA da parte delle società odontoiatriche non STP per quanto riguarda la loro attività di servizio svolta a supporto della prestazione odontoiatrica.
- f) **la correzione del comma 153 della legge 124/2017** non comporta alcuna necessità di rimodulazione dei commi 154,155 e 156 della medesima legge.

In definitiva la **correzione del comma 153 della legge 124/2017** altro non fa che riportare chiarezza ordinamentale rispetto ad un comma infelicemente formulato e che ha già costretto il legislatore a parcellizzati interventi specificativi indiretti e di rappoppo, che hanno mostrato tutti i limiti della carenza di coordinamento sistematico o anche di correlato richiamo tra loro, senza nulla aggiungere o togliere alla sostanzialità dispositiva normativa vigente che impone semplicemente quanto imprescindibilmente il possesso dei titoli abilitativi e l'iscrizione all'Albo professionale per l'esercizio delle "attività che formano oggetto" delle attività professionali riservate e protette quale l'odontoiatria. Ristabilisce altresì chiarezza a favore dei cittadini e riporta al pari livello la concorrenza fra soggetti operanti nello stesso settore di attività, in varia forma costituiti (singoli titolari di partita IVA; studi associati; società STP; società di servizi), ristabilendo per ognuno le indispensabili regole di intervento e ponendo fine alla nebbia e ai drammatici esiti che la attuale formulazione del comma 153 della legge 124/2017 ha finora provocato.

## 2) IL DIRITTO PER OGNI CITTADINO ITALIANO DI SCEGLIERE LIBERAMENTE IL PROPRIO MEDICO E ODONTOIATRA DI FIDUCIA.

Il principio della centralità della persona costituisce uno dei cardini dell'ordinamento costituzionale italiano ed il diritto alla salute ne realizza un elemento caratterizzante.

La centralità della persona nell'ambito del Servizio sanitario nazionale si estrinseca in una serie di diritti fondamentali esercitabili da parte dei singoli utenti; l'espressione "diritto alla salute" sintetizza una pluralità di situazioni giuridiche soggettive quali il diritto all'integrità psico-fisica e quello ad un ambiente salubre, il diritto ad ottenere prestazioni sanitarie, alle cure gratuite per gli indigenti nonché il diritto a non ricevere prestazioni sanitarie, se non quelle previste obbligatoriamente per legge, a tutela, oltre che della persona del destinatario, di un interesse pubblico della collettività.

Il Servizio sanitario nazionale è sorto per dare attuazione soprattutto ad uno di questo insieme di diritti – quello delle prestazioni sanitarie, inclusive della prevenzione, della cura e della riabilitazione – attraverso l'interazione fra pubblici poteri e, in determinati casi, anche fra istituzioni pubbliche e private. (Ministero della Salute - fonte: "Libro bianco sui principi fondamentali del servizio sanitario nazionale" Libera Università di studi sociali - Luiss "Guido Carli" - Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "V. Bachelet" "Guido Carli" 2006).

Le predette previsioni di legge pongono una regola generale che deve necessariamente prevalere su ogni contraria disposizione, a maggior ragione ove rinveniente da fonti non idonee a introdurre disposizioni normative cogenti erga omnes, quale la creazioni di reti chiuse nell'ambito dei servizi predisposti da Fondi Sanitari Integrativi del SSN o da Assicurazioni che violano, sotto un profilo sistematico, il generalissimo principio *del favor libertatis* che deve necessariamente caratterizzare un ordinamento democratico in cui "La Repubblica riconosce e" (quindi) "garantisce i diritti inviolabili dell'uomo" (art. 2 Cost.) e nel quale, con riferimento al caso in esame, "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo" (prima ancora che) "come interesse della collettività" (art. 32 Cost.).



Associata a:



UNI EN ISO 9001

Organismo accreditato da ACCREDIA  
Body accredited by ACCREDIA

*Presidente*

**Carlo Ghirlanda**

*Vice Presidente Vicario*

**Luca Barzagli**

*Vice Presidente*

**Ferruccio Berto**

*Vice Presidente*

**Giovanni Cangemi**

*Vice Presidente*

**Gianfranco Prada**

*Segretario Nazionale*

**Sabrina Santaniello**

*Segretario Sindacale*

**Corrado Bondi**

*Segretario Culturale*

**Virginio Bobba**

*Tesoriere*

**Pasquale Di Maggio**

**A.N.D.I.**

Lungotevere R. Sanzio, 9  
00153 Roma  
Tel. 06.5833.1008  
Fax 06.5830.1633  
info@andinazionale.it  
www.andi.it  
C.F.: 96238930588

Il richiamato quadro ordinamentale delinea pertanto il diritto di ciascuno alla libera scelta del proprio medico di fiducia, improntato ai principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento dei pubblici uffici di cui agli artt. 3 e 97 Cost. ed ai criteri, di matrice euro-unitaria, di proporzionalità e di sussidiarietà. Questi principi impongono di consentire ad ogni cittadino-paziente la scelta fiduciaria del Medico e dell'Odontoiatra ai quali rivolgersi a tutela del proprio diritto alla salute, senza subire restrizioni di spazio, di tempo o di modalità d'accesso da parte di qualsiasi soggetto, compresa la Pubblica Amministrazione, diverse o ultronee rispetto a quelle strettamente giustificate da esigenze di tutela del diritto alla salute (così come accade per le misure di contrasto alla pandemia in atto) o da reali e comprovate esigenze organizzative o finanziarie del Servizio Sanitario Nazionale.

Sotto altro profilo, le medesime norme si saldano non solo alla libera scelta su base fiduciaria del medico o del dentista, ma anche al libero esercizio, da parte del Medico o del Dentista prescelto, della professione medica o odontoiatrica che, anche quando esercitata in regime libero professionale, concreta un'attività professionale diretta alla cura di ogni singolo paziente, con il quale si instaura un rapporto fiduciario avente per oggetto diritti strettamente personali, assoluti ed incompressibili, concernenti la vita e la salute di ciascuno.

Sotto entrambi i profili sopra individuati, le pregresse considerazioni implicano quindi un rapporto esclusivo e bidirezionale medico-paziente avente ad oggetto la cura della vita e della salute di quest'ultimo.

Si assiste, al contrario, ad un diverso comportamento nel settore dei Fondi Sanitari Integrativi o nell'ambito di contratti assicurativi sanitari venduti da molte compagnie di assicurazione. In particolare, per effetto di una disciplina fiscale fortemente incentivante (art. 51 T.U.I.R.), si è assistito allo sviluppo, nell'ambito della contrattazione collettiva di primo e secondo livello di settore, di misure c.d. di "welfare aziendale" con la creazione di forme di assistenza sanitaria a favore dei lavoratori, realizzate tramite la formazione di Fondi Sanitari Integrativi. Questi enti il più delle volte organizzano i loro servizi delegando a providers di servizi di reti professionali, spesso rappresentati da compagnie assicuratrici o loro ramificazioni, la gestione degli impegni nei confronti dei loro aderenti e l'uso delle risorse derivanti dagli accordi contrattuali. Oggi la platea degli associati a tali forme di "welfare" contrattuale supera i 15 mln di lavoratori iscritti per un ammontare annuale di risorse economiche disponibili pari a circa 4 mld di Euro.

I providers di reti professionali provvedono alla gestione amministrativa dei sinistri, e organizzano e gestiscono il rapporto di convenzionamento fra i Fondi Sanitari Integrativi con i Medici e gli Odontoiatri, a loro volta convenzionati con tali provider/fornitori di servizi – società direttamente controllate o cc.dd. TPA (Third Party Administrator), per soddisfare l'erogazione delle prestazioni mediche o odontoiatriche.

Nel rapporto di convenzionamento con il Medico o con l'Odontoiatra i providers di reti unilateralmente determinano le tipologie di prestazioni che questi si obbligano a offrire in favore del lavoratore beneficiario del servizio previsto dall'accordo di welfare aziendale e il relativo nomenclatore- tariffario di esse, in base al quale verranno pagati i compensi dovuti al professionista per le terapie effettuate. I regolamenti dei contratti fra Fondi Sanitari Integrativi e i fornitori di reti nella gran parte dei casi escludono che il lavoratore beneficiario di detta opportunità possa avvalersi delle prestazioni di un medico di sua fiducia "non convenzionato" e

Associata a:



UNI EN ISO 9001

Organismo accreditato da ACCREDIA  
Body accredited by ACCREDIA

*Presidente*

Carlo Ghirlanda

*Vice Presidente Vicario*

Luca Barzagli

*Vice Presidente*

Ferruccio Berto

*Vice Presidente*

Giovanni Cangemi

*Vice Presidente*

Gianfranco Prada

*Segretario Nazionale*

Sabrina Santaniello

*Segretario Sindacale*

Corrado Bondi

*Segretario Culturale*

Virginio Bobba

*Tesoriere*

Pasquale Di Maggio

**A.N.D.I.**

Lungotevere R. Sanzio, 9  
00153 Roma  
Tel. 06.5833.1008  
Fax 06.5830.1633  
info@andinazionale.it  
www.andi.it  
C.F.: 96238930588

ricevere ugualmente un rimborso del corrispettivo pagato per ricevere una prestazione medica o odontoiatrica. Nell'ipotesi in cui il lavoratore decida ugualmente di avvalersi del professionista "non convenzionato" non ha infatti spesso diritto ad alcun rimborso, oppure riceve una forte riduzione dei risarcimenti economici rispetto a quanto avrebbe potuto avere se avesse fatto ricorso al professionista compreso nella "rete": di fatto, pur versando i medesimi contributi di qualsiasi altro suo pari, si determinano diversi corrispettivi di rimborso rispetto al medesimo meccanismo di welfare aziendale.

Non solo. I servizi sviluppati dai provider di reti che agiscono come intermediari di servizi sanitari disincentivano in più modalità la possibilità per il lavoratore di avvalersi delle prestazioni di un professionista di sua fiducia se "non convenzionato" e comunque cercano in numerose ipotesi di disincentivare fortemente questa scelta del lavoratore penalizzandolo nei seguenti modi, modulando i regolamenti delle prestazioni: i) sono previsti dei massimali di copertura che non operano o che sono assai più elevati qualora la persona interessata ricorra a un medico "convenzionato"; ii) sono previste delle franchigie che non operano o che sono assai più basse qualora la persona interessata ricorra a un medico "convenzionato"; iii) sono escluse alcune tipologie di prestazioni che sono invece comprese qualora la persona interessata ricorra a un medico "convenzionato", o se ne prevede il rimborso soltanto in misura parziale; iv) sono richieste alla persona interessata, per ottenere la copertura assicurativa, infinite certificazioni mediche e autorizzazioni preventive da parte del gestore del servizio o gravosi adempimenti amministrativi, che invece non sono richiesti qualora essa si avvalga di un medico "convenzionato".

Tali previsioni regolamentari comprimono significativamente, quando non sopprimono del tutto, la libertà di scelta dell'utente-lavoratore, il quale non seleziona direttamente il provider del servizio, né negozia tipo e condizioni di intervento giacché tutti questi aspetti sono convenuti in sede di contrattazione aziendale tra il datore di lavoro (o associazione datoriale) e le rappresentanze sindacali. La persona beneficiaria può soltanto aderire o no a quanto definito nel piano sanitario integrativo stabilito dal proprio datore di lavoro quale misura di welfare aziendale. Non assoggettarsi alle condizioni dettate dai regolamenti significa perdere la possibilità di godere del beneficio di welfare garantito dal contratto collettivo applicato al suo rapporto di lavoro e, conseguentemente, sostenere in proprio l'intero costo delle prestazioni mediche pur avendo versato, al pari degli altri, le somme per costituire il Fondo Sanitario Integrativo.

Per altro verso, i soggetti "intermediari" stipulano con i Medici e gli Odontoiatri accordi di convenzionamento o di partnership che li obbligano a rendere le prestazioni sanitarie in favore dei lavoratori beneficiari dei piani sanitari esclusivamente in regime di "assistenza diretta", vincolandosi cioè a ricevere il compenso dovuto esclusivamente e direttamente da questi soggetti intermediari nella misura determinata dal tariffario delle prestazioni odontoiatriche e sanitarie dettato da questi ultimi. I professionisti convenzionati, dunque, assumono l'obbligazione contrattuale non solo di rendere le prestazioni in favore dell'assicurato senza chiedergli di anticipare il pagamento dell'intero compenso per le prestazioni sanitarie realizzate, ma anche di astenersi dal richiedergli il pagamento di un compenso integrativo rispetto all'importo dettato dal tariffario per quella prestazione. La violazione di queste obbligazioni da parte del professionista convenzionato è causa di risoluzione del contratto intercorrente con il soggetto intermediario. Pertanto il Medico o l'Odontoiatra, per aver accesso a un parte molto rilevante (quasi l'80%) del mercato delle prestazioni sanitarie rese in favore di persone che godono di una misura di welfare aziendale, deve necessariamente convenzionarsi



Associata a:



UNI EN ISO 9001

Organismo accreditato da ACCREDIA  
Body accredited by ACCREDIA

Presidente

Carlo Ghirlanda

Vice Presidente Vicario

Luca Barzagli

Vice Presidente

Ferruccio Berto

Vice Presidente

Giovanni Cangemi

Vice Presidente

Gianfranco Prada

Segretario Nazionale

Sabrina Santaniello

Segretario Sindacale

Corrado Bondi

Segretario Culturale

Virginio Bobba

Tesoriere

Pasquale Di Maggio

con il network di professionisti gestito da un soggetto intermediario o comunque – nei limiti in cui sia ammessa anche l’“assistenza rimborsuale” – accettare di applicare inderogabilmente il tariffario da questo dettato, anche qualora la tariffa ivi indicata risulti incongrua rispetto alla particolare complessità della prestazione richiesta da uno specifico caso.

I soggetti intermediari, infine, riducono anno dopo anno sia le tariffe riconosciute agli Odontoiatri convenzionati, sia i massimali entro cui riconoscono il diritto al rimborso all’assicurato che si è avvalso di un professionista convenzionato per le prestazioni rese a suo favore. I tariffari applicati dai soggetti intermediari prevedono tariffe per le più comuni prestazioni sanitarie non solo molto ridotte rispetto alle tariffe professionali correnti, ma anche fra loro notevolmente allineate.

Quanto premesso ci obbliga ad alcune considerazioni:

- in relazione alla fondamentale centralità della persona non è a nostro avviso sostenibile che il soggetto aderente ad un sistema di welfare aziendale sanitario, oppure aderente ad un piano sanitario sottoscritto con una compagnia di assicurazione, non sia libero di scegliere un professionista di sua fiducia;
- che non sia permesso che ad un iscritto ad un Fondo Sanitario, qualora gli sia consentito di avvalersi di un professionista di sua fiducia non convenzionato con il provider di servizi di reti professionali, possano applicarsi condizioni meno vantaggiose o più onerose rispetto a quelle condizioni applicabili nell’ipotesi in cui si avvalga di un professionista convenzionato, così da disincentivare il ricorso ai professionisti “non convenzionati”;
- che all’associato al Fondo Sanitario o al professionista, che rende la prestazione in suo favore, sia vietato convenire un compenso professionale direttamente fra le parti, valutata la specifica complessità del caso e le relative terapie da prestarsi.

Riteniamo quantomai opportuno che sia impedita l’adozione di previsioni contrattuali o prassi volte a precludere o disincentivare la possibilità del lavoratore aderente ad una forma di mutualità integrativa sanitaria che prevede rimborsi per spese mediche e odontoiatriche, di ricorrere forzatamente ad avvalersi della c.d. “assistenza diretta” (vale a dire unicamente dei professionisti prescelti dall’impresa assicuratrice o dai suoi provider).

La libertà di scelta del Medico o dell’Odontoiatra curante ha indubbiamente rango costituzionale per le prestazioni sanitarie alla luce dal combinato disposto del principio di autonomia negoziale individuale, di cui all’art. 2 Cost. e di quello di tutela della salute, di cui all’art. 32. Corollario di questo diritto costituzionale è la facoltà del paziente di scegliere liberamente il medico dal quale farsi curare; facoltà che certamente non è assoluta, ma che può conoscere limiti e compressioni soltanto se giustificate da altri diritti di pari rango (cfr. Corte Cost., 27 luglio 2011, n. 248).

Il diritto di scelta del proprio medico di fiducia soddisfa il diritto costituzionale alla salute esattamente nei medesimi termini in cui il diritto di scelta del proprio avvocato di fiducia soddisfa il diritto a una adeguata difesa di cui all’art. 24 Cost. (cfr. art. 3, co. 2 lett. c), Direttiva CE 87/34), e, per altro verso, che non sia incompatibile con la garanzia di questo diritto la possibilità per la compagnia di assicurazione – a tutela delle proprie prerogative imprenditoriali – di limitare la copertura della polizza entro dei tetti massimi di rimborso delle spese legali della persona assicurata, oltre le quali grava integralmente su quest’ultimo l’onere economico del

**A.N.D.I.**

Lungotevere R. Sanzio, 9  
00153 Roma  
Tel. 06.5833.1008  
Fax 06.5830.1633  
info@andinazionale.it  
www.andi.it  
C.F.: 96238930588

Associata a:



UNI EN ISO 9001

Organismo accreditato da ACCREDIA  
Body accredited by ACCREDIA

Presidente

Carlo Ghirlanda

Vice Presidente Vicario

Luca Barzagli

Vice Presidente

Ferruccio Berto

Vice Presidente

Giovanni Cangemi

Vice Presidente

Gianfranco Prada

Segretario Nazionale

Sabrina Santaniello

Segretario Sindacale

Corrado Bondi

Segretario Culturale

Virginio Bobba

Tesoriere

Pasquale Di Maggio

compenso dell'avvocato prescelto (cfr. Corte giust. 7 novembre 2013, C 442/12, Sneller, punto 26; Corte giust. 26 maggio 2011, C 293/10, Stark, punto 33).

Ci permettiamo pertanto di sostenere l'introduzione del seguente articolo, peraltro già presente in un "draft" circolante del testo della legge della concorrenza poi anche oggetto di un approfondimento pubblicato sul quotidiano Sole 24 ore del 28 agosto 2021, all'interno del DL 2469 in esame nella parte di esso riservata alla "Tutela della Salute":

### **Art. 18 bis – Assistenza sanitaria aziendale**

1. È nulla qualunque pattuizione o clausola che, nei contratti di assicurazione sanitaria a beneficio del lavoratore stipulati fra datori di lavoro e imprese assicuratrici, obbliga i lavoratori ad avvalersi di professionisti e strutture convenzionati con le imprese assicuratrici. La nullità della clausola non comporta la nullità del contratto. Le previsioni contenute nelle clausole nulle sono sostituite di diritto da previsioni che consentono al lavoratore assicurato di avvalersi delle prestazioni di un professionista o una struttura non convenzionati con le imprese assicuratrici e di ricevere il rimborso del corrispettivo pagato o di parte di questo.
2. Il rimborso del corrispettivo pagato dal lavoratore a favore di un professionista o struttura non convenzionati non può essere inferiore a quello previsto dall'impresa assicuratrice per il medesimo tipo di prestazione in caso di tutela assicurativa diretta, fermi restando i massimali e i limiti contrattualmente previsti. Qualunque clausola o pattuizione contraria a quanto disposto dal primo periodo è nulla. La nullità della clausola non comporta la nullità del contratto.
3. La presente disposizione si applica ai nuovi contratti di assicurazione, ai rinnovi contrattuali e, in ogni caso, diviene operativa decorso un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

Grazie dell'attenzione.

Il Segretario Sindacale Nazionale  
Dott. Corrado Bondi

Il Presidente Nazionale  
Dott. Carlo Ghirlanda

**A.N.D.I.**

Lungotevere R. Sanzio, 9  
00153 Roma  
Tel. 06.5833.1008  
Fax 06.5830.1633  
info@andinazionale.it  
www.andi.it  
C.F.: 96238930588