

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BOCCASSI e TERRACINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MAGGIO 1959

Regolamentazione dell'articolo 6 della legge 23 giugno 1927, n. 1264, riguardante l'esercizio delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge ha lo scopo limitato di introdurre, nella legislazione sanitaria, particolari disposizioni per il riconoscimento della qualifica di assistenti odontoiatri a quegli ausiliari dei sanitari che hanno esercitato le mansioni di assistenti del medico dentista nel periodo intercorrente fra gli anni 1912 e 1928.

Molto complessa è la storia della professione dentistica in Italia, però fu sempre manifestazione di una vera e propria arte sanitaria specializzata.

Soltanto nel 1890 il legislatore prescrisse che l'esercizio di essa fosse riservato al laureato in medicina e chirurgia. Ma poichè tale disposizione risultò poco chiara fu necessario stabilire i limiti dell'esercizio della protesi dentaria.

Si giunse così alla legge 31 marzo 1912, n. 298, la quale comprese fra le mansioni del medico chirurgo esercente l'odontoiatria, anche la protesi dentaria.

Infatti l'articolo primo della legge sancisce: « *Chi vuole esercire la odontoiatria e la protesi dentaria deve essere munito del diploma di laurea in medicina e chirurgia* ».

In tal modo si risolveva il problema riconoscendo con l'articolo 2 della stessa legge la necessità dell'istituzione di corsi di odontoiatria e di protesi dentaria presso le Facoltà mediche.

Ma poichè tali scuole avrebbero potuto dare utili risultati soltanto dopo un congruo periodo di tempo, si ritenne opportuno provvedere ai bisogni della popolazione con una sanatoria.

Per questo motivo la legge (n. 298), tenne in considerazione la posizione di coloro che senza laurea, ma legalmente, avevano esercitato in tempi in cui non era necessaria la laurea ed adottò, nei loro confronti, con gli articoli 3 e 4, disposizioni transitorie, stabilendo che « coloro i quali avevano personalmente e pubblicamente esercitato protesi dentaria », potessero essere « abilitati alla continuazione dell'esercizio » alle seguenti condizioni:

a) previa prova di idoneità dinanzi ad una Commissione esaminatrice nominata di concerto fra i Ministri dell'interno e della pubblica istruzione per coloro che esercitavano da non meno di otto anni a partire dalla maggiore età (articolo 3);

b) mediante titoli e documenti ritenuti idonei dalla Commissione predetta per coloro che esercitavano da non meno di quindici anni a partire dalla maggiore età (articolo 4).

La legge in tal modo rispettava i diritti degli esercenti la protesi dentaria non muniti di laurea riconoscendo ad essi la facoltà di continuare nell'esercizio professionale.

Pur tuttavia non poterono beneficiare di tali disposizioni coloro che non avevano raggiunto i limiti di età oppure i quindici anni prescritti dalla legge stessa. I medici stessi adottarono allora una soluzione-compromesso assumendoli quali assistenti per l'esercizio della protesi dentaria, e ciò anche perchè non essendo stati istituiti i corsi universitari previsti dall'articolo 2 della legge n. 268 del 1912, mancavano medici tecnicamente preparati nell'arte protesica, cosicchè era allora necessaria l'opera di questi tecnici per l'esercizio della protesi in qualità di aiuti. È evidente che lavorando essi alle dipendenze del medico, compivano sul paziente tutte le manovre che il medico stesso riteneva di fare loro compiere, ed i rapporti tra il medico dentista ed il tecnico erano del tutto simili a quelli che esistono fra medico ed infermiere in tutti gli altri rami della professione sanitaria.

Si venne così a stabilire una consuetudine, in verità mai ostacolata nè vincolata da particolari norme interpretative di legge, sì che gli assistenti poterono apertamente esercitare la professione a fianco del medico, mai ostacolata dall'autorità tutoria che recedeva e quella giudiziaria assolveva quando il tecnico poteva dimostrare di svolgere la sua opera di assistente quale proteista, sotto il diretto controllo di un medico. La sanzione di tale consuetudine fu la utilizzazione di questi odontotecnici da parte dell'autorità sanitaria militare durante la guerra 1914-1918, per la cura dei mutilati di guerra del viso: opera che ottenne riconoscimenti e premi nel concorso Rizzoli per i mutilati di guerra, al viso.

Purtroppo, nello stesso periodo cominciò a verificarsi anche l'abusivismo di questa arte ed il legislatore non potè rimanere in-

differente di fronte a tale situazione, specialmente quando la cosa assunse proporzioni allarmanti, e convenne su di una legge che potesse colpire l'abusivismo nella professione dentaria, regolarizzandone l'esercizio.

Fu necessario, insomma, stabilire con precisione i limiti e le modalità dell'esercizio delle arti ausiliarie sanitarie per poter colpire con sicurezza le forme di esercizio abusivo che si verificassero. Si giunse così alla promulgazione della legge 23 giugno 1927, n. 1264, che disciplina l'esercizio delle arti ausiliarie della professione medica, fra le quali sono annoverate nell'articolo 1: l'*odontotecnica* e l'*infermieristica*. Però l'articolo 6 di questa legge precisa:

« Coloro che alla pubblicazione della presente legge abbiano esercitato abitualmente da almeno due anni le arti e le specialità di cui all'articolo 1 saranno ammessi entro un anno dalla entrata in vigore della legge, a dare una prova di idoneità ».

« Il certificato di idoneità conseguito abiliterà alla continuazione dell'esercizio ».

A questo punto è opportuno richiamarsi alla dizione esatta dell'articolo 3 della legge n. 298 del 31 marzo 1912:

« Coloro i quali pur non essendo provvisti di regolare diploma esercitano da non meno di otto anni, a partire dalla maggiore età, personalmente e pubblicamente odontoiatria e protesi dentaria, saranno ammessi entro un anno dalla data della promulgazione della presente legge a dare una prova di idoneità, ed in base al certificato di idoneità conseguito, si intenderanno abilitati alla continuazione dell'esercizio ».

Confrontando i due testi non si può non riconoscere che lo spirito della legge sia identico.

Si voleva, in sostanza, da parte del legislatore, sanare una posizione di fatto che durava da troppi anni e che aveva lasciato una categoria di professionisti tecnici fuori della legalità, soltanto per la mancanza di una legge precisa che li inquadrasse e ne definisse le funzioni.

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Comunque sta di fatto che coloro i quali, in ossequio alle disposizioni dell'articolo 6 della legge, si presentarono agli esami di abilitazione, avevano la certezza che il diploma conseguito avrebbe legalizzato la continuazione del loro lavoro.

L'interpretazione analogica dei due articoli di legge, fra loro distanti di ben quindici anni era troppo evidente perchè si potesse equivocare su di essa.

Eadem ratio: eadem consecutio.

Non si trattava, in sostanza, che di una *restitutio* in terminis, di riconoscere cioè uno stato di fatto preesistente dal 1912, e di rivendicare diritti acquisiti ben noti al legislatore, ed alle autorità esecutive.

Senonchè il Regolamento per l'esecuzione della legge del 1927, arti ausiliarie delle professioni sanitarie, approvato con regio decreto 31 maggio 1928, n. 1334, mentre stabiliva le attribuzioni della categoria odontotecnici, regolamentando l'articolo 1 della legge 1927, nulla stabiliva per l'articolo 6 della legge 1927, di dichiarato carattere transitorio. Recita infatti l'articolo 11 del predetto regolamento:

« Gli odontotecnici sono autorizzati a costruire unicamente apparecchi di protesi dentaria su modelli tratti dalle impronte loro fornite dai medici chirurghi e dagli abilitati a norma di legge all'esercizio della odontoiatria e protesi dentaria con le indicazioni del tipo di protesi da eseguire. È in ogni caso vietato agli odontotecnici di esercitare alla presenza ed in concorso del medico e dell'abilitato in odontoiatria alcuna manovra cruenta od incruenta, nella bocca del paziente sana o malata ».

Scopo ed effetto della disposizione è quello di affidare esclusivamente, nel futuro, le operazioni d'indole tecnico-protetica al laureato.

Il detto regolamento si riferisce, e specialmente sul punto più importante: *Che il certificato di idoneità conseguito assicura la continuazione dell'esercizio alle condizioni in cui veniva effettuato precisamente secondo le norme contenute negli articoli 1, 3 e 4 della legge del 1912.*

I tecnici assistenti si attenero alla legge per quanto riguardava l'esame, ma con la pubblicazione del Regolamento del 31 maggio 1928, n. 1334, elevarono le loro proteste per la mancata regolamentazione dell'articolo 6 della legge 1927 dovuta ad interferenze politiche.

Pertanto l'azione cui tende il presente disegno di legge dovrebbe essere l'interpretazione esatta dell'articolo 6 della legge numero 1264 del 1927, la quale consentirebbe agli assistenti tecnici di poter essere restituiti allo stato di fatto pacificamente goduto dal 1912 al 1928. L'articolo 6 della legge del 1927 è del tutto simile all'articolo 3 della legge del 1912, e ciascuno può comprendere la grave lacuna della sua mancata regolamentazione.

Già nella passata legislatura venne presentato questo disegno di legge, davanti all'11^a Commissione permanente del Senato, il relatore, senatore Perrier, espresse nella sua relazione parere sfavorevole appoggiando le sue argomentazioni su principi socialmente non giustificabili e giuridicamente inesatti.

Nella sua relazione egli sosteneva « che la legge del 31 marzo 1912 aveva già definitivamente risolto il problema dell'esercizio dell'odontoiatria e della protesi dentaria, e perciò la situazione di fatto creatasi fra il 1912 ed il 1927 era basata sull'illegalità e pertanto nessuna legge avrebbe potuto sanzionarla, anzi, che lo spirito della legge stessa fu quello di eliminare la illegalità ».

Tale stato giuridico, avrebbe, secondo il senatore Perrier, trovato anche la legge del 1927, la quale intervenne a ribadire il principio già sancito dalla precedente legge del 1912.

Non è difficile provare l'inesattezza di questa tesi, sostenuta da una serie di *contaminationes*, che lasciano piuttosto perplessi sulla sincerità della formulazione della tesi negativa del relatore, onorevole Perrier.

Innanzitutto è contrario a verità che « già per effetto della legge del 1912, n. 298, lo odontotecnico non poteva legalmente compiere nè da solo, nè alla presenza ed in con-

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

corso del medico e dell'abilitato, alcuna manovra nella bocca del paziente ».

In quale articolo della legge ciò è riferito?

In quale articolo della legge si precisa la funzione di odontotecnico?

A meno che non si voglia attribuire l'intenzione al legislatore di non aver voluto definire le funzioni dell'odontotecnico nonostante fosse consapevole della giustezza dei termini dell'articolo 11 del regolamento del 1928.

Pertanto seguendo il ragionamento del senatore Perrier si giunge all'affermazione del dilemma che o la legge del 1912 è insufficiente, oppure che il regolamento del 1928 è pleonastico.

La verità è che il legislatore nel formulare la legge del 1912 si preoccupò dello stato di fatto esistente, esaminando favorevolmente la posizione di coloro che esercitavano odontoiatria, prima del 1912, stabilendo solo limitazioni circa la durata degli anni di esercizio professionale, distinguendo una categoria di sanandi (mediante esame ed una di sanati *ex lege*).

Quindi non si può recisamente affermare come fece la 11^a Commissione del Senato nella passata legislatura che la legge del 1912 avesse definito chiaramente i due esercizi professionali (medici dentisti ed odontotecnici assistenti).

Il senatore Perrier superando l'incertezza evidente della legge, negò al medico odontoiatra la possibilità di affidare mansioni tecniche di protesi dentaria al tecnico suo dipendente anteriormente alla legge del 1927, ma non considerò che se l'assistente del tecnico al medico dentista non fosse mai esistito, o fosse stato già decisamente colpito dalla legge, non vi sarebbe stata la necessità di creare una nuova legge ed un regolamento che colpisse proprio tale fenomeno.

Il periodo di tempo dal 1912 al 1927 è caratterizzato da questo stato di fatto del tecnico al lato del sanitario, esercizio notorio e pubblico che fu tollerato dalle autorità per motivi chiarissimi che suggerivano di non applicare rigidamente le disposizioni della legge del 1912.

Con l'articolo 11 del Regolamento del 1928 si vieta al medico dentista di farsi assistere dall'odontotecnico per l'applicazione della protesi dentaria, mentre la legge del 1912 seppure imponeva l'obbligo della laurea per l'esercizio dell'odontoiatria e della protesi dentaria non vietava al medico di valersi dell'assistenza di odontotecnici per l'esercizio della protesi.

In definitiva, col predetto regolamento, si sono limitate per la prima volta le attribuzioni professionali dell'odontotecnico, in quanto nel passato non era stato possibile colpire il medico odontoiatra che adibisse l'odontotecnico assunto alle sue dipendenze ad eseguire manualità dirette sul paziente.

L'inesattezza delle argomentazioni del senatore Perrier balza evidente quando poi si esamina l'affermazione che « il regolamento del 1928 ha una portata meramente interpretativa in rapporto alla legge del 1912 ». Ma il regolamento del 1928 è stato redatto per l'interpretazione dell'articolo 6 della legge del 1927. Questa è la reale portata interpretativa dell'articolo 11 del regolamento del 1928 ed è proprio con questa interpretazione che si viene implicitamente a riconoscere ed a sanzionare lo stato di fatto preesistente alla legge stessa, e quindi ad ammettere l'esistenza della collaborazione fra medico e l'assistente odontotecnico.

Una elementare *mens juridica* intuisce che nell'articolo 11 del regolamento del 1928 è ben chiarito quali devono essere le mansioni future dell'odontotecnico e non si parla di « continuazione » di esercizio come nell'articolo 6 della legge del 1927. Esso ha quindi un evidente carattere di innovazione, e non entra per nulla nell'esame di situazioni di fatto o di diritto preesistenti all'atto della emanazione dell'articolo 6 della legge del 1927, altrimenti avrebbe valore retroattivo ciò che non può essere.

Riassumendo il presente disegno di legge tende:

1) a stabilire con esattezza lo stato di fatto esistente dal 1912 al 1927, stato di fatto che la legge stessa stabilì con l'articolo 6 della legge 23 giugno 1957, n. 1264, mediante il riconoscimento alla continuazio-

LEGISLATURA III - 1958-59 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ne dell'esercizio per gli assistenti odontotecnici;

2) a dimostrare come l'articolo 6 della legge del 1927 non trovò norma applicativa nel regolamento del 1928 e come l'articolo 11 di questo stesso regolamento non poteva e non può per un evidente ed elementare principio di diritto, svuotare di contenuto l'articolo di una legge di cui è la norma interpretativa.

Dobbiamo tenere presente che la carenza di regolamentazione dell'articolo 6 della legge 1927, contrastando alla continuazione di mansioni lavorative esplicite, ha determinato un evidente danno economico per i vecchi ex assistenti odontotecnici. Infatti i medici dentisti non rinnovarono mai il contratto di lavoro nelle condizioni precedenti asserendo che ciò sarebbe stato in contrasto con l'articolo 11 della legge del 1928, mettendo così il prestatore d'opera odontotecnico in una gravissima posizione di iugulata inferiorità.

Onorevoli colleghi, il tempo tiranno invisibile ma implacabile, le infermità, le diverse condizioni economiche, hanno ormai ridotto le file di coloro che avrebbero potuto sino dal 1927 godere del riconoscimento del loro diritto. Esagerando le cifre ormai si possono contare da 300 a 400 unità.

Rimangono questi pochi uomini che nell'età che volge al tramonto non possono guadagnarsi il pane col proprio lavoro e che sperano in un atto di giustizia da parte del legislatore.

Questo ristrettissimo gruppo di tecnici specializzati, provati da una lunga espe-

rienza chiedono che sia consentito loro di continuare nell'esercizio di assistente del medico dentista col diritto di assistere alla poltrona il medico laureato nei lavori di protesi, senza per nulla intervenire nelle operazioni cruento od incruento nella bocca del paziente.

Si tratta di un riconoscimento in via eccezionale ad un numero limitatissimo di odontotecnici, i quali abbiano superato la maggiore età con due anni di servizio professionale alla pubblicazione della legge del 1927 (1° agosto).

Con l'articolo 1 si dispone che gli odontotecnici i quali abbiano esercitato la funzione di assistenti odontoiatri presso un medico chirurgo od un odontoiatra autorizzato ed abbiano conseguito il certificato di idoneità previsto dalla legge del 1927, siano autorizzati ad esercitare l'attività di assistenti odontotecnici, sempre subordinati al controllo del medico dentista o dell'odontoiatra autorizzato.

Con l'articolo 2 si dispone che l'autorizzazione alla continuazione dell'attività sia accordata su domanda degli interessati dal Consiglio dell'Ordine dei medici della provincia di residenza del richiedente.

L'articolo 3 prescrive l'inquadramento degli assistenti odontotecnici concessionati in un elenco speciale tenuto dall'Ordine dei medici di ciascuna provincia.

I proponenti confidano che, trattandosi di un disegno di legge fondato su evidenti motivi di equità e di una certa portata giuridica, non potrà mancare il suffragio degli onorevoli senatori.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Coloro che, avendo nel periodo di tempo dal 1912 al 1928, esercitato le funzioni di assistente tecnico presso medico-chirurgo specializzato o no, in odontoiatria, o presso odontoiatra autorizzato, ed abbiano in conformità dell'articolo 6 della legge 23 giugno 1927, n. 1264, conseguito il certificato di idoneità all'esercizio dell'arte odontotecnica nella sessione di esame degli anni del 1928 e 1929, sono autorizzati a continuare nelle funzioni di assistenti tecnici sotto la vigilanza ed il controllo del medico odontoiatra o dell'odontoiatra autorizzato.

Art. 2.

Per ottenere l'autorizzazione a continuare l'esercizio delle funzioni di assistenti tecnici, gli aspiranti devono fare domanda all'Ordine dei medici della provincia nella quale intendono esercitare corredandola di tutti i documenti necessari per l'iscrizione nell'albo professionale.

Art. 3.

Coloro i quali otterranno l'autorizzazione di cui all'articolo 2 verranno iscritti in uno speciale elenco aggiunto all'Albo dei medici della provincia. La tenuta di tale elenco e la disciplina degli iscritti sarà devoluta agli Ordini dei medici di ciascuna provincia.