

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

11^a COMMISSIONE

(Igiene e Sanità)

MERCOLEDÌ 24 GIUGNO 1964

(17^a seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente ALBERTI

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

« Modifica dell'articolo 15 del decreto legislativo 13 settembre 1946, n. 233, sulla ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie » (63) (D'iniziativa dei senatori Perrino e Caroli) (Seguito della discussione e rinvio):

PRESIDENTE	Pag. 229, 239
CASSINI	233, 234, 236, 237, 238, 239
D'ERRICO	233
DI GRAZIA	233, 238
FERRONI	237, 239
GRAZIOSI, Sottosegretario di Stato per la sanità	235, 238, 239
LORENZI	234, 235, 236
MACCARRONE	233, 234, 235
PERRINO	231, 234, 236, 238
SAMEK LODOVICI	235, 236, 239
SELLITTI	235
SIMONUCCI	235
ZELIOLI LANZINI, relatore	231, 235
ZONCA	237

La seduta è aperta alle ore 10,30.

Sono presenti i senatori: Alberti, Cassini, Cremisini, D'Errico, Di Grazia, Ferroni, Lo-

renzi, Maccarrone, Minella Molinari Angiola, Perrino, Pignatelli, Rosati, Samek Lodovici, Sellitti, Simonucci, Zanardi, Zelioli Lanzini e Zonca.

Interviene il Sottosegretario di Stato per la sanità Graziosi.

MINELLA MOLINARI ANGIOLA, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge di iniziativa dei senatori Perrino e Caroli: « Modifica dell'articolo 15 del decreto legislativo 13 settembre 1946, n. 233, sulla ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie » (63)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Perrino e Caroli: « Modifica dell'articolo 15 del decreto legislativo 13 settembre 1946, numero 233, sulla ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie ».

11ª COMMISSIONE (Igiene e Sanità)

17ª SEDUTA (24 giugno 1964)

Comunico che sul disegno di legge ci sono pervenuti i pareri della 10ª e della 9ª Commissione.

Il parere della 10ª Commissione (lavoro, emigrazione e previdenza sociale) è del seguente tenore:

« I proponenti del disegno di legge in esame, ricordato come alla ricostituzione degli organi che per delega dello Stato esercitano la vigilanza, nell'interesse preminente della pubblica salute, sull'esercizio delle professioni sanitarie, si sia provveduto, dopo la soppressione delle organizzazioni sindacali fasciste, con decreto legislativo 13 settembre 1946, n. 233, che ricostituì gli Ordini sanitari già soppressi col decreto-legge 5 marzo 1935, n. 184; rilevato come la riesumata legislazione del 1910 si sia dimostrata subito inadeguata alle mutate condizioni di esercizio delle professioni sanitarie, così da richiedere ripetuti interventi legislativi modificatori; rilevato in particolare come la regolamentazione dell'esercizio professionale debba adeguarsi alle attuali sue esigenze pubblicistiche inerenti ai rapporti con gli Enti mutualistici e assistenziali; ricordato come, in ordine alla determinazione dei compensi delle prestazioni mutualistiche dei medici, l'articolo 8 della legge 21 febbraio 1963, n. 244 sancisca l'intervento della Federazione nazionale degli Ordini dei medici e anche degli Ordini provinciali per trattare con gli Enti mutualistici, ma non esista esplicita indicazione delle altre Federazioni nazionali sanitarie, hanno inteso integrare le attribuzioni che l'articolo 15 del decreto legislativo 13 settembre 1946, n. 233, conferisce ai Comitati centrali di ciascuna Federazione degli Ordini sanitari, con la norma di cui all'articolo 8 della legge sulla tariffa nazionale delle prestazioni medico-chirurgiche, così da porre sullo stesso piano degli Ordini dei medici gli Ordini delle altre categorie sanitarie.

La 10ª Commissione osserva peraltro come le funzioni che in tal modo verrebbero attribuite ai Comitati centrali delle Federazioni degli Ordini sanitari e agli Ordini provinciali assumendo carattere sindacale — come ad esempio nel concordare con gli Enti

mutualistici e assistenziali i compensi delle prestazioni professionali degli iscritti agli Albi — siano funzioni contrastanti al disposto dell'articolo 39 della Costituzione, che dispone dover essere l'organizzazione sindacale "libera", mentre è obbligatoria l'iscrizione agli Albi degli Ordini di quanti intendano esercitare le professioni sanitarie.

La 10ª Commissione esprime pertanto parere contrario al disegno di legge n. 63 ».

La 9ª Commissione (industria, commercio interno ed estero, turismo) così si esprime:

« È da ritenere che il disegno di legge di cui trattasi sia stato rimesso per il parere di competenza alla 11ª Commissione per quanto è previsto alla lettera g) dell'unico articolo.

Il disegno di legge con tale articolo vuol provvedere a modifica dell'articolo 15 del decreto legislativo 13 settembre 1946, n. 223, con il quale, a seguito della intervenuta soppressione dei sindacati fascisti, erano stati ricostituiti gli Ordini sanitari.

Detto articolo in particolare provvede ad indicare i compiti degli Ordini stessi che si incentrano precipuamente nella vigilanza e tutela del decoro professionale.

Ora la modifica che si propone prevede fra l'altro, alla lettera g) dell'indicato articolo unico, la possibilità di concordare con gli enti mutualistici ed assistenziali le prestazioni professionali degli iscritti.

La norma è evidentemente innovatrice e dà agli Ordini la facoltà di regolamentare rapporti economici che a tutta evidenza esulano dalla pura e semplice tutela del decoro professionale.

Fra l'altro si può rilevare che, poichè la iscrizione agli Ordini è obbligatoria per legge, ne discenderebbe che estendendo ad essi la facoltà di intervenire in rapporti economici, si verrebbe a porre una delicata questione costituzionale in relazione alla libertà riconosciuta dalla Costituzione ai cittadini di organizzarsi in sindacati per la tutela dei loro interessi, facoltà che verrebbe indirettamente limitata dal disposto di cui alla richiamata lettera g) dell'articolo unico proposto.

11ª COMMISSIONE (Igiene e Sanità)

17ª SEDUTA (24 giugno 1964)

È ben vero che tale facoltà è già concessa all'Ordine dei medici, ma i medici non esercitano una impresa e non vendono nulla alle mutue e quindi, nel caso, si tratta solo di fissare tariffe di onorari professionali, mentre per i farmacisti vi è veramente l'esercizio di una impresa che, se pure trae fondamento da un titolo accademico, come tale rappresenta interessi tutelabili ad altro titolo.

Infine non va dimenticato che della Federazione degli Ordini dei farmacisti fanno pure parte i laureati dipendenti dalle stesse farmacie, i collaboratori ed i propagandisti, tutti con interessi diversi se non sempre contrastanti, interessi che interferirebbero necessariamente in un rapporto che esula dalla competenza di tali iscritti.

Appare pertanto alla 9ª Commissione che, poichè non sembra che gli Ordini professionali possano avere competenza in rapporti alla cui base sono valutazioni strettamente economiche e prevedendo invece la lettera g) dell'articolo unico una tale estensione di poteri, debba esser dato parere contrario ».

Do ora la parola al relatore, senatore Zelioli Lanzini.

ZELIOLI LANZINI, relatore.
Ho già riferito sul disegno di legge e ricordo di essermi espresso in senso quasi favorevole. Ricordo anche però di aver dichiarato che mi sarei rimesso al parere della maggioranza, e ciò per la delicatezza della materia, che non rientra soltanto nella nostra competenza, ma anche in quella di altre Commissioni, particolarmente della 10ª.

Ora, i pareri della Commissione lavoro e della Commissione industria sono entrambi contrari, per essere il disegno di legge in contrasto con una precisa norma della Costituzione.

Si rileva infatti che gli Ordini professionali non possono assolvere un compito di carattere squisitamente sindacale, quale è quello di concordare con gli Enti mutualistici e assistenziali i compensi delle prestazioni professionali degli iscritti agli Albi.

Avendo io fatto rilevare che il disegno di legge Perrino ripeteva analoghe norme re-

centermente approvate per i medici, mi si è obiettato che l'intervento dell'Ordine dei medici in merito alle cosiddette parcelle ha un carattere essenzialmente morale inteso a salvaguardare la dignità della professione. Una tale finalità può ben essere perseguita dall'Ordine dei medici. Qui invece le cose stanno diversamente, ed io non mi sento quindi, debbo dirlo onestamente, di confermare semplicemente il mio vecchio parere, che era in linea di massima favorevole.

Gradirei che il senatore Perrino, qualora non volesse ritirare il disegno di legge, da lui proposto, che penso non otterrebbe l'approvazione della maggioranza, acconsentisse almeno a modificarlo, sopprimendo nella lettera g) la parte in cui è detto: « i compensi delle prestazioni professionali degli iscritti negli Albi », e mantenendo il resto, cioè: « concordare la regolamentazione dell'assistenza sanitaria e farmaceutica da erogare a favore degli assistiti dagli enti predetti ». Con questa dizione ristretta, resterebbe all'Ordine dei farmacisti l'intervento per la salvaguardia della dignità professionale su quelle piccole questioni — che potrebbero rivelarsi poi le più importanti — che in ogni provincia e al centro sorgono, particolarmente in ordine a determinati comportamenti dei professionisti.

Qualora naturalmente tutta la Commissione, o almeno la maggioranza di essa, sia d'accordo, io sarei favorevole ad una modifica nel senso predetto.

PERRINO. Vorrei richiamarmi alla breve relazione sul disegno di legge, che ho già illustrato in questo consesso.

Debbo ora di nuovo ricordare che le professioni sanitarie sono regolate da una legge (la nota legge Giolitti), che risale al 1910, la quale attribuiva alle Federazioni degli Ordini dei medici, farmacisti, veterinari e ostetriche determinati compiti.

Con l'avvento del fascismo, le Federazioni furono sciolte e fu costituito il sindacato unico che assorbì le funzioni degli Ordini.

Nel 1946 si è tornati, praticamente, alla situazione del 1910. Le quattro Federazioni, quindi, derivano da una stessa matrice le-

gislativa e, fino a questo momento, non c'è niente che possa far pensare che debbano essere separate e che ognuna di esse debba seguire una propria strada particolare.

È accaduto che nei primi mesi del 1963, a seguito di un'agitazione dei medici che sfociò nella sfilata in camice bianco per le vie di Roma, ci si preoccupò di accogliere la richiesta pressante dei medici stessi di conferire alla loro Federazione — battaglia Federazione aggiungo — il potere di convenzionamento nel senso più lato.

Si obiettò, dopo che la legge fu approvata, che essa poteva essere ritenuta incostituzionale. La Federazione dell'Ordine dei medici però, con molta disinvoltura ed anche con molto coraggio, ha continuato a rappresentare, d'inevitabile esclusività, gli interessi professionali ed economici dei medici; tanto è vero che, non più di venti giorni fa, la Federazione stessa, in esclusività o quasi, ha stretto con l'INAM quell'accordo che è stato poi contestato da una parte degli Ordini.

Ora, a me sembra logico che, derivando le Federazioni degli Ordini delle professioni sanitarie dalla stessa matrice, quello che è stato fatto per una categoria debba essere esteso anche alle altre similari. I pareri dati dalle due Commissioni del lavoro e dell'industria esprimono peraltro la preoccupazione che con il disegno di legge proposto da me unitamente al senatore Caroli si invada un campo che è di stretta pertinenza sindacale. E noi vogliamo piegarci a tale giudizio.

Io accetto quindi, proprio per un motivo di chiarezza, il suggerimento del relatore di eliminare cioè l'inciso che riguarda la parte di carattere sindacale. Noi potremo così portarci sul terreno della più stretta ortodossia costituzionale.

Praticamente, la lettera g), che costituisce l'innovazione, si ridurrebbe alle parole: « concordare con gli Enti mutualistici la regolamentazione dell'assistenza sanitaria e farmaceutica da erogare a favore degli assistiti dagli Enti predetti ». Nessuno può contestare che questa parte sia di natura strettamente professionale. Come potrebbe infatti la Federazione intervenire per far rispettare le norme di carattere deontologico

se non attraverso il disposto di questa lettera g)?

Vorrei, d'altra parte, ricordare che sono gli stessi Enti assistenziali e mutualistici che nella stipulazione delle convenzioni esigono, come *conditio sine qua non*, la partecipazione delle Federazioni.

Se, come ho detto, noi togliamo l'inciso, credo che potremo superare anche le preoccupazioni espresse dal relatore e tener conto della funzione che devono svolgere le Federazioni.

A tal proposito, voglio anzi ricordare la sentenza delle sezioni unite della Cassazione del 4 maggio 1963, su ricorso di un certo Lanfranchi contro la Federazione nazionale dei medici per avere questa stipulato un accordo con l'INAM.

La Cassazione, dopo aver richiamato l'articolo 15 del decreto legislativo 13 settembre 1946, n. 233, nel quale è detto: « Al Comitato centrale di ciascuna Federazione spettano le seguenti attribuzioni: a) vigilare, sul piano nazionale, alla conservazione del decoro e dell'indipendenza delle rispettive professioni;... e) dare il proprio concorso alle autorità centrali nello studio e nell'attuazione dei provvedimenti che comunque possono interessare gli Ordini e i Collegi », ha sentenziato: « All'attività svolta dalla Federazione nazionale degli Ordini dei medici in relazione all'accordo INAM va quindi riconosciuto il carattere di un'attività preparatoria e di collaborazione con gli organi rappresentativi dell'INAM, onde far sì che le condizioni di prestazione professionale, che sarebbero poi state offerte dall'INAM ai medici mutualistici, fossero aderenti al decoro e al prestigio professionale della classe sanitaria ».

Mi pare dunque che la Cassazione legittimi pienamente la partecipazione delle Federazioni alla stipulazione degli accordi.

Ora, io dico: date a Cesare quel che è di Cesare. Il mio disegno di legge investiva due aspetti, quello economico-sindacale e quello della dignità professionale. Se noi sottraiamo alle Federazioni degli Ordini il primo rimane pur sempre il secondo, e la competenza delle Federazioni in questo campo non può essere certamente contestata, altrimenti chi avrà domani il compito di vigilare

11ª COMMISSIONE (Igiene e Sanità)

17ª SEDUTA (24 giugno 1964)

al di fuori delle convenzioni stipulate tra mutue e sindacati?

Concludo quindi ringraziando il relatore per il suo suggerimento, che mi trova pienamente consenziente.

D I G R A Z I A . Il problema è molto importante ed anche molto spinoso.

Non dobbiamo dimenticare che gli Ordini delle professioni sanitarie sono disciplinati, sia nella loro composizione, sia soprattutto per quanto riguarda la loro costituzione, da una vecchia legge, che oggi dovrebbe essere assolutamente modificata.

Gli Ordini dei medici, ad esempio, vengono eletti con un sistema maggioritario, che non consente la manifestazione della volontà di tutta la categoria. La maggior parte delle organizzazioni mediche non è quindi in condizioni di far sentire la propria voce in seno agli Ordini.

Oggi noi non possiamo più ammettere questo stato di cose. Io mi trovo consenziente sull'opportunità di allargare le attribuzioni degli Ordini professionali, e quindi della Federazione degli Ordini dei medici, per evitare che gli enti mutualistici debbano concordare i compensi professionali con i sindacati, il cui numero è diventato pletorico.

Partendo da tale presupposto, debbo però far rilevare la necessità di modificare gli Ordini stessi nella loro attuale composizione. Ripeto infatti che il sistema elettorale non dovrebbe essere maggioritario, ma proporzionale, in modo che in seno agli Ordini vi sia una effettiva rappresentanza delle varie categorie ed organizzazioni dei medici, i cui interessi sono molteplici e spesso diversi da quelli particolari dell'ambiente medico universitario. È quindi mia convinzione che si possano concedere le nuove attribuzioni auspiccate dal senatore Perrino solo dopo aver modificato gli Ordini professionali nel senso predetto.

Per quanto riguarda poi la sentenza richiamata dal senatore Perrino, debbo far rilevare che essa, più che riconoscere la legalità dell'accordo stipulato dalla Federazione degli Ordini con le Casse mutue, afferma il principio che compito precipuo delle Federazioni è la salvaguardia della dignità professionale. Nella fattispecie,

pertanto, alle Federazioni viene soltanto riconosciuto una funzione intermediaria.

Per concludere, potrei accettare il disegno di legge purchè venisse prospettata per l'avvenire una modifica circa la costituzione degli Ordini dei medici. Oggi non si può più concepire che essi siano rappresentati da una maggioranza la quale, molto spesso, non è l'espressione genuina degli interessi delle varie categorie.

D' E R R I C O . Desidero anzitutto controvertare alcune dichiarazioni del senatore Di Grazia circa le elezioni degli Ordini dei medici. Per quanto mi risulta, i rappresentanti di tale organismo vengono eletti in modo democraticissimo, e se risultano in massima parte essere professori universitari, ciò deriva dal fatto che ad essi i medici credono opportuno accordare la propria fiducia. Sulla democraticità delle elezioni ritengo dunque che non ci sia assolutamente nulla da obiettare, e posso affermarlo nella mia qualità di elettore e non già di eletto. Se al senatore Di Grazia risultasse qualcosa in contrario, vorrei pregarlo di fornirci i più ampi chiarimenti.

Per quanto poi riguarda il disegno di legge in particolare, sono perfettamente d'accordo con la soluzione prospettata di stralciare dalla lettera g) il riferimento alla parte economica. In tal modo si eliminerebbe qualsiasi possibilità di equivoco, mentre nel contempo si darebbe mandato agli Ordini di intervenire per la parte deontologica relativa alle professioni da essi tutelate.

D I G R A Z I A . Io non ho detto che le elezioni degli Ordini avvengano in modo non democratico; ho affermato che il sistema maggioritario, attualmente in vigore, dovrebbe essere sostituito da quello proporzionale.

M A C C A R R O N E . Faccio notare che il sistema maggioritario vige soltanto per l'elezione del Comitato centrale.

C A S S I N I . Onorevoli senatori, il disegno di legge in esame mi trova per la verità molto perplesso. Il problema fonda-

mentale da risolvere è se spetti agli Ordini o ai sindacati la funzione di concordare con gli Enti mutualistici gli onorari delle prestazioni professionali. Non c'è dubbio che dal punto di vista costituzionale tale funzione dovrebbe toccare soltanto ai sindacati. Di fatto, però, fino ad oggi gli Ordini provinciali e la Federazione nazionale degli Ordini dei medici hanno esercitato essi stessi tale funzione. Ciò è avvenuto, a mio parere, a causa del fatto che i sindacati medici sono in numero eccessivo e non ne esiste uno che accentri in sé la rappresentanza dell'intera categoria. D'altra parte il problema è stato superato dalla legge del 21 febbraio 1963, n. 244 che, all'articolo 8, dice testualmente: « La Federazione nazionale degli Ordini dei medici e, previo parere favorevole di questa, gli Ordini provinciali, possono concordare con enti mutualistici e assistenziali i compensi delle prestazioni professionali da praticare agli assistiti dagli enti predetti ». Tale disposto, che io considero senza dubbio incostituzionale, ma che è pur sempre una legge in vigore, autorizza il senatore Perrino a proporre la modifica all'articolo 15 del decreto legislativo del 13 settembre 1946, n. 233, non solo per quanto riguarda la regolamentazione, ma anche i compensi.

Il problema che si pone, dunque, è se venga correggere o proseguire in un errore commesso che lede un disposto costituzionale. Vero è tuttavia che, riferendosi al decreto legislativo 13 settembre 1946 — che stabiliva la ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie disciplinandone l'esercizio — non solo agli Ordini dei medici, ma anche a quelli dei farmacisti e dei veterinari e ai Collegi delle ostetriche, la modifica proposta dal senatore Perrino verrebbe ad investire tutte le citate categorie, il che non è ammissibile anche tenuto conto della citata legge del 21 febbraio 1963 che riconosce agli Ordini dei medici la facoltà di concordare con gli enti mutualistici gli onorari delle prestazioni professionali. Infatti, se è stato commesso un errore per gli Ordini dei medici, non è giusto che se ne debba commettere un altro simile per le altre Federazioni sanitarie, attribuendo loro competenze che,

in base al disposto costituzionale, non dovrebbero loro spettare.

V'è poi da notare, come ha giustamente fatto il senatore Bussi, estensore del parere della Commissione industria e commercio, che i farmacisti non si trovano nella stessa posizione dei medici, giacchè essi sono anche titolari di un'attività commerciale; mentre il disegno di legge in esame conferirebbe loro diritti pari a quelli dei medici.

P E R R I N O . Per la parte economica no!

C A S S I N I . Per il resto sì, però.

Per concludere, dunque, personalmente non sono contrario, anzi favorevole, a che gli Ordini dei medici possano concordare con gli enti mutualistici, data la particolare situazione in cui si trova questa categoria. Ritengo però che l'estendere tale concessione anche alle altre Federazioni, riproporrebbe il problema della costituzionalità anche per il disegno di legge in esame.

Per le ragioni dianzi esposte, vorrei quindi invitare la Commissione ad una maggiore riflessione, sì da trovare una soluzione che risponda alle esigenze prospettate.

M A C C A R R O N E . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi. Avevamo già avuto occasione di fare delle osservazioni sul contenuto del provvedimento in esame, insistendo particolarmente sull'aspetto della sua incostituzionalità. I pareri espressi dalla 9ª e 10ª Commissione ci confortano oggi nella nostra convinzione. Le modifiche suggerite dal collega senatore Zelioli Lanzini ci trovano d'accordo, ma esse dovrebbero essere precisate per iscritto anche perchè, a nostro parere, alla lettera g) sarebbe opportuno sostituire alla parola « concordare » le altre: « stabilire i principi generali della normativa ». In tal modo si eliminerebbe completamente il carattere della trattativa, riconoscendo agli Ordini una funzione di giudice al di sopra delle parti.

L O R E N Z I . Faccio notare che lo stabilire è più impegnativo del semplice concordare.

11ª COMMISSIONE (Igiene e Sanità)

17ª SEDUTA (24 giugno 1964)

M A C C A R R O N E . È esatto, ma il suo significativo viene attenuato da « i principi generali ». Mentre il concordare comporterebbe una trattativa in rappresentanza, qui si stabiliscono, in nome e per conto degli iscritti agli Ordini professionali, dei principi generali. Spetterà ai sindacati il compito di contrattare; all'Ordine è riservata la funzione di controllare se gli accordi corrispondano ai principi generali e rispettino le norme deontologiche.

L O R E N Z I . Ma in tal senso gli Ordini trattano direttamente con le mutue, oppure hanno il compito di redigere una serie di regole alle quali le stesse devono attenersi?

M A C C A R R O N E . Gli Ordini stabiliscono in accordo con le mutue; la qual cosa è un po' diversa dal concordare.

L O R E N Z I . Allora sarebbe forse meglio adottare la dizione « stabiliscono in accordo ».

M A C C A R R O N E . È appunto ciò che volevo dire.

Mi domando peraltro se a modifica dell'articolo 15 del decreto legislativo 13 settembre 1946 possa di fatto abrogare automaticamente la legge del 21 febbraio 1963. Secondo la mia opinione ciò non è possibile, riguardando le due leggi materie diverse. Mi permetterei allora di richiamare l'attenzione sull'opportunità di un emendamento aggiuntivo che dichiarasse esplicitamente abrogato l'articolo 8 della legge citata.

G R A Z I O S I , *Sottosegretario di Stato per la sanità*. È appunto ciò che il Governo ha intenzione di proporre.

S I M O N U C C I . Considerata la delicatezza della materia trattata nel disegno di legge, ritengo che esso richieda una discussione più approfondita che possa portare ad una chiarificazione dei molteplici problemi finora prospettati, e soprattutto che elimini la bruttura legislativa rappresentata dalla legge 21 febbraio 1963. Voi tutti ricorderete cento il momento in cui

essa fu varata, quando cioè stava per spirare la legislatura con un Governo ormai morto anche se formalmente ancora in carica. Soltanto in tali condizioni di anormalità poté essere approvata una legge che obiettivamente offende i principi fondamentali della Costituzione.

Propongo pertanto che sia nominata una Sottocommissione, composta dal proponente, dal relatore e da un rappresentante per ogni Gruppo politico, che esamini la materia e sottoponga rapidamente al nostro esame un nuovo testo del disegno di legge, sì da risolvere nel migliore dei modi i problemi prospettati.

Z E L I O L I L A N Z I N I , *relatore*. A questo punto, secondo me, noi possiamo senz'altro accettare la soppressione, alla lettera g), delle parole « compensi delle prestazioni professionali degli iscritti negli Albi », modificando altresì la parte rimanente nel senso di dire che alle Federazioni spetta di stabilire, d'accordo con gli Enti mutualistici e assistenziali, la regolamentazione dell'assistenza sanitaria e farmaceutica.

G R A Z I O S I , *Sottosegretario di Stato per la sanità*. Io direi: « l'assistenza sanitaria umana, zoiatrica e farmaceutica », così da comprenderle tutte.

S E L L I T T I . Vorrei chiarire il mio concetto.

Ha detto il collega Perrino: date a Cesare quel che è di Cesare. Io ritengo che tutto ciò che riguarda i rapporti economici tra sanitari e enti mutualistici debba essere di competenza delle organizzazioni sindacali. Gli Ordini dei medici debbono occuparsi soltanto della salvaguardia della dignità professionale nei rapporti tra Enti e medici...

S A M E K L O D O V I C I . Indubbiamente il disegno di legge riguarda una materia molto complessa. Soprattutto vi è una interferenza tra le facoltà attribuite agli Ordini e quelle attribuite ai sindacati.

A me sembra che potremmo trovare luce considerando innanzitutto la vecchia legislazione. Dalla relazione del proponente ri-

11ª COMMISSIONE (Igiene e Sanità)

17ª SEDUTA (24 giugno 1964)

sulta che le nostre leggi sanitarie — mi riferisco precisamente al testo unico del 1934 — riconoscevano nel modo più chiaro alle organizzazioni professionali giuridicamente riconosciute il potere di stabilire gli onorari delle prestazioni professionali.

P E R R I N O . Ma eravamo al tempo del sindacato unico.

S A M E K L O D O V I C I . Allora c'era un sindacato unico, d'accordo, ma i problemi inerenti alla competenza degli Ordini erano rimasti.

P E R R I N O . Ma gli Ordini non esistevano più...

S A M E K L O D O V I C I . Con la ricostituzione degli Ordini, questo potere è stato ridimensionato nel compito di impartire direttive di massima per la soluzione di controversie tra sanitari e pazienti relativamente agli onorari. Con l'avvento e l'estendersi della mutualità si è poi determinata una prassi che, in fondo, tiene conto dell'esigenza di un organo che possa intervenire a dirimere possibili controversie.

La legge del 23 febbraio 1963, della cui costituzionalità a me pare che non stia a noi giudicare, ha poi riconosciuto espressamente alle Federazioni dei medici e chirurghi, la facoltà di intervenire in merito agli onorari delle prestazioni mediche e chirurgiche erogate nell'ambito dell'assicurazione contro le malattie e, come il senatore Perrino ci ha detto, gli organi mutualistici si avvalgono moltissimo e con grande utilità pratica, di questa facoltà. Il senatore Perrino vorrebbe ora che questa facoltà, riconosciuta al solo Ordine dei medici, venisse estesa anche agli altri Ordini professionali. E qui intervengono tutte le difficoltà e le perplessità interpretative di cui sono espressione anche i pareri che abbiamo avuti dalle Commissioni industria e lavoro. Mi ha colpito specialmente il parere della Commissione industria, laddove dice: « E ben vero che tale facoltà è già concessa all'Ordine dei medici, ma i medici non esercitano una impresa... ».

Ciò sta bene, ma anche per i farmacisti a me sembra che vi sia una parte, un onorario, che riguarda strettamente la prestazione professionale, oltre la parte che riguarda il costo dei medicinali, eccetera, la quale mi pare sia regolata da altra legge.

Ebbene, io, considerando quello che è emerso dalla discussione, non mi sento del tutto favorevole a ridurre la lettera g) alla sola ultima parte, cioè a dare alle Federazioni soltanto la facoltà della regolamentazione generica dell'assistenza sanitaria e farmaceutica. Mi sembra, a parte la difficoltà di stabilire il contenuto concreto di queste tre ultime righe, che noi verremmo a togliere il più a questo disegno di legge.

Se è lecito alle Federazioni degli Ordini dei medici interferire nello stabilire gli onorari strettamente professionali dei medici, a me pare che la stessa facoltà dovrebbe essere riconosciuta anche all'Ordine dei farmacisti, sempre per la parte riguardante l'onorario strettamente professionale, dal momento che per la parte riguardante il costo dei medicinali vi sono altre norme.

C'è, senza dubbio, il problema della natura sindacale di certi accordi. Ma, io dico, dal momento che noi ci siamo resi conto dell'opportunità di revisionare la legge che ha ricostituito gli Ordini, non sarebbe il caso di tener conto della realtà, cioè di emendare in questo senso la lettera g): « di concerto con i sindacati, concordare con gli enti mutualistici e assistenziali gli onorari per le prestazioni professionali medico-chirurgiche, veterinarie e ostetriche degli iscritti negli Albi »?

C A S S I N I . Così sarebbe chiaro.

L O R E N Z I . Ma e la libertà dell'organizzazione sindacale?

S A M E K L O D O V I C I . Noi faremmo in modo che questa regolamentazione, che riguarda gli onorari professionali, sia dei medici che dei veterinari, delle ostetriche e dei farmacisti, venisse non stabilita, ma concordata dalle rispettive Federazioni, di concerto però con il sindacato. In questo modo noi terremo conto della Costituzione ed anche della realtà, la quale vuole che,

11ª COMMISSIONE (Igiene e Sanità)

17ª SEDUTA (24 giugno 1964)

nella regolamentazione di queste attività, entrino tutti i rappresentanti degli esercenti le professioni, quindi il sindacato da una parte e l'Ordine professionale dall'altra.

In questo modo mi sembra che noi faremmo fronte veramente alle esigenze di cui il senatore Perrino, a mio parere, si è reso solerte interprete.

Z O N C A . Debbo confessare la mia perplessità dinanzi a questa grave questione, che interessa una vastissima e importantissima categoria di professionisti italiani: oltre 50.000 medici.

È stato veramente utile che i componenti della Commissione abbiano espresso con tanta ponderazione il loro parere. Noi dovremmo approfondire il problema, perchè a una soluzione definitiva bisogna pure arrivare.

La situazione presente è questa: da una parte vi sono le Federazioni degli Ordini dei medici, che dovrebbero rispettare la norma costituzionale, dall'altra vi è una pleiade di sindacati rappresentanti le varie categorie, sindacati che si limitano a sollevare, volta per volta, le questioni che interessano solo le singole categorie da loro rappresentate.

Nelle questioni di carattere nazionale i sindacati spesso non si sono trovati d'accordo, ed hanno quindi pensato di affidare alla Federazione degli Ordini il compito di trattare i problemi che interessavano tutte le categorie. Per cui, se teoricamente esiste, come giustamente rilevano i pareri della 10ª e della 9ª Commissione, una incompatibilità di cui bisogna tener conto, d'altra parte è pur vero che in pratica, oggi, il compito di risolvere su scala nazionale le grandi questioni di carattere sindacale è stato affidato alla Federazione, come ha rilevato giustamente il collega Samek Lodovici.

Dinanzi ad una situazione del genere, tenuto conto anche di tutti i pareri espressi, io proporrei, senza voler minimamente compromettere la sorte del disegno di legge Perrino, di sospendere la discussione, pregando il collega Zelioli Lanzini di approntare una nuova relazione, che tenga conto di tutti gli elementi emersi dal dibattito.

In tal modo, fra una quindicina di giorni o al massimo fra un mese, comunque prima delle ferie, potremmo giungere ad una soluzione ponderata del problema.

C A S S I N I . Nonostante l'autorevolezza e la competenza del senatore Zelioli Lanzini, mi pare che, seguendo il suo consiglio, metteremmo in difficoltà il relatore.

F E R R O N I . Onorevoli senatori, non vorrei che per riguardo ad un collega ci sentissimo nella necessità di trovare un compromesso anche là dove non siamo d'accordo. Un atteggiamento simile sarebbe offensivo per tutti noi, perchè nostro compito è quello di cercare il meglio e non il compromesso. Krusciovianamente cito un proverbio: si dice al mio paese che se qualcuno mi dà dell'ubriaco gli do una sberla, se me lo dicono in due, ci penso sopra, se me lo dicono in tre, vado a dormire. Ciò vuol dire che quando un disegno di legge non trova da parte di tutti un consenso sia pur relativo, il problema da esso sollevato non è maturo, almeno nella sua sostanza.

Entrando nel merito della questione, mi domando se il progetto del senatore Perrino sia davvero un'esaltazione della dignità degli Ordini dei medici, dei farmacisti e dei veterinari, o non piuttosto una diminuzione del loro prestigio. Per quanto so io — che pur non essendo nè medico, nè farmacista, nè veterinario e tanto meno ostetrica, ho una certa conoscenza dei loro problemi — tali Ordini si prefiggono scopi di altra natura: deontologici, morali, talvolta scientifici, ma non di carattere sindacale, ed economico, compiti questi ultimi che sono affidati alle organizzazioni sindacali rinate dopo la Liberazione.

Anche accettando l'emendamento suggerito dal senatore Samek Lodovici, il problema non sarebbe affatto risolto, giacchè si verrebbe a determinare una duplicità di discussione sia all'interno del sindacato che degli Ordini. In altri termini, le stesse persone dovrebbero riproporsi il medesimo problema in due assise diverse. È preferibile, dunque, che il compito di trattare colle Mutue in materia di onorari sia affidato agli

11ª COMMISSIONE (Igiene e Sanità)

17ª SEDUTA (24 giugno 1964)

organi espressamente previsti dalla Costituzione.

Sono pertanto del parere che la discussione debba essere sospesa e rinviata ad un tempo ravvicinato, anche perchè riterrai opportuno che il relatore chiedesse il parere delle organizzazioni sindacali e degli Ordini dei medici. In tal modo si potrebbe disporre di maggiori elementi di valutazione. Nè è da pensare che una tale indagine costituisca una diminuzione di prestigio per il Senato: in questi giorni io sto interpellando numerosi primari di manicomi per avere pareri in merito ad un disegno di legge di cui sono relatore, e confesso che non mi sento affatto umiliato se da qualche parte si muovono critiche alle idee da me formulate.

CASSINI. Vorrei brevemente intervenire in merito alle due proposte sin qui avanzate. Quella del senatore Zonca, di affidare all'onorevole relatore il compito di rielaborare il disegno di legge, non mi trova consenziente. A parte il fatto che il senatore Zelioli Lanzini, nonostante la sua particolare competenza ed autorevolezza, potrebbe trovarsi in difficoltà, bisogna considerare che in tal modo noi ci troveremmo a dovere iniziare *ex novo* la discussione. Mi associo invece alla proposta formulata dal senatore Simonucci di affidare ad una Commissione ristretta il compito di concordare le necessarie modifiche al provvedimento, il che agevolerebbe notevolmente il nostro lavoro.

D'altra parte, debbo far notare che il problema da me precedentemente sollevato sulla competenza dei sindacati a trattare le questioni economiche, potrebbe essere agevolmente superato inserendo alla lettera g) le parole « di concerto con i sindacati », come proposto dal senatore Samek Lodovici.

DI GRAZIA. La questione è dibattuta da venti anni e la conclusione è sempre la stessa: sia gli Ordini che i sindacati hanno il diritto di intervenire quando si tratta di concordare con gli enti mutualistici i compensi professionali. Questi ultimi, infatti, si trovano ancora ad un livello talmente basso che gli Ordini non possono essere esclusi dal pronunciarsi, sebbene la funzio-

ne di concordare spetti senza dubbio al sindacato.

Ritengo pertanto che la dizione proposta dal senatore Samek Lodovici sia la più giusta, anche perchè corrisponde al vecchio accordo fra sindacato e Ordini, che vuole che i due enti decidano congiuntamente.

GRAZIOSI, *Sottosegretario di Stato per la sanità*. Ma di quale sindacato si tratta?

CASSINI. La questione resta da precisare. A me sembra, in ogni modo, che si dovrebbe adottare la dizione « col sindacato di categoria », giacchè il sindacato evidentemente deve essere uno soltanto.

PERRINO. Desidero controbattere brevemente alcune affermazioni del senatore Ferroni. Non è esatto che io insista sul disegno di legge preoccupato del suo eventuale rigetto: ciò facendo mancherei di riguardo a tutti i colleghi e soprattutto a me stesso. L'ho presentato nella convinzione che sia necessario regolamentare la materia; senza considerare, poi, come è stato giustamente rilevato, che questa poteva essere la buona occasione per riportare nell'ambito della costituzionalità una legge strappata in un momento particolare e che fondatamente è considerata anticostituzionale.

Nel corso della discussione sono state formulate alcune proposte che in linea generale mi trovano consenziente: tanto quella del senatore Maccarrone che alla lettera g) vorrebbe sostituire la parola « concordare » con « stabilire in accordo », come l'altra del senatore Samek Lodovici che, lasciando intatto l'intero articolo, vorrebbe aggiungere, allo stesso punto, l'inciso « di concerto con i sindacati ». Di tali proposte potrà tener conto la Commissione ristretta della cui costituzione si è fatto promotore il senatore Simonucci. Non sono invece d'accordo con la proposta del senatore Ferroni di rinviare *sine die* la discussione, tanto più che, a quanto ho capito, siamo tutti convinti della necessità di risolvere il problema con la massima sollecitudine. Non vorrei pertanto che anche quest'angonamento fosse guardato *sub specie aeternitatis*.

11ª COMMISSIONE (Igiene e Sanità)

17ª SEDUTA (24 giugno 1964)

F E R R O N I . Per la verità, io non ho parlato di un rinvio *sine die*, ma al contrario la scadenza ravvicinata.

G R A Z I O S I , *Sottosegretario di Stato per la sanità*. Onorevoli senatori, venendo qui questa mattina non conoscevo l'esistenza dei pareri contrari delle due Commissioni dell'industria e del lavoro. Ciò nonostante, il Ministero della sanità, preoccupato delle possibili obiezioni che questo provvedimento avrebbe sollevato, aveva già predisposto delle proposte di modifica che tenevano conto soprattutto della questione sindacale e di quella della costituzionalità. A tale scopo, anzi, aveva stilato un nuovo testo della lettera g), del tutto simile a quello proposto dal senatore Samek Lodovici, che suonava presso a poco così: « concordare con gli enti mutualistici e assistenziali, salvo il parere delle organizzazioni sindacali ».

A questo punto, però, occorrerebbe risolvere una questione di indubbia importanza: considerato il numero rilevante di sindacati attualmente esistenti, con quale di essi si dovrebbero svolgere le trattative? Soltanto nel settore veterinario — che conosco più direttamente — esiste il sindacato degli enti locali, quello dei mangimisti, quello dei liberi professionisti eccetera. Figurarsi poi nel settore medico!

Per facilitare la discussione della Commissione ristretta, alla cui costituzione mi pare che la Commissione sia favorevole, posso dire che il Ministero della sanità non si opporrebbe al disegno di legge con l'emendamento proposto dal relatore senatore Zelioli Lanzini e accettato dal senatore Perrino, che stralcia dalla lettera g) il riferimento alla parte economica. Alla stessa lettera, poi, sarebbe opportuno lasciare la dizione più generale di « assistenza sanitaria », eliminando la parola « farmaceutica », perchè altrimenti si dovrebbe specificare più propriamente « farmaceutica e zoiatrica ». Il Ministero, infine, sarebbe del parere di aggiungere un articolo con il quale si dichiara abrogato l'articolo 8 della legge 21 febbraio 1963, n. 244.

C A S S I N I . Per superare la difficoltà sollevata dall'onorevole Sottosegretario cir-

ca i sindacati con cui si deve trattare, sarebbe forse opportuno adottare la dizione « di concerto con i rappresentanti dei sindacati di categoria », lasciando a questi il compito di risolvere la questione.

S A M E K L O D O V I C I . Al punto cui sono giunti i lavori, a me sembra che la nomina di una Commissione ristretta per la stesura di questo articolo sia quasi necessaria.

Tuttavia, mi permetto di sottolineare, ancora una volta, che, con la forma — certamente perfettibile — da me indicata (e che in linea di massima il Governo ha accettato), verrebbe veramente a risolversi un conflitto annoso tra l'Ordine da una parte e i sindacati dall'altra. Senza contare che con l'intervento dei sindacati si avrebbe uno spirito nuovo e si potrebbe aiutare l'Ordine dei medici ad avere maggiori contatti con quella che è la realtà rappresentata appunto dalla presenza e funzione degli enti sindacali, tenendo conto d'altra parte di tutte quelle esigenze di carattere deontologico e morale che i medici soprattutto hanno il dovere-diritto di tutelare.

Mi sembra pertanto che una meditazione nostra sia opportuna, senza arrenderci peraltro a delle eccezioni di incostituzionalità, le quali forse sono superabili.

P R E S I D E N T E . Ritengo che l'opinione prevalente sia quella della formazione di una Commissione ristretta che, entro 15 giorni al massimo, presenti le proprie conclusioni.

Se non si fanno obiezioni, rimane pertanto stabilito che tale Commissione è composta dai senatori Zelioli Lanzini, Presidente, Maccarrone, Perrino, Samek Lodovici e Sellitti.

(Così rimane stabilito).

Il seguito della discussione del disegno di legge è, pertanto, rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 11,45.

Dott. MARIO CARONI

Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari