

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1040

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati **STORTI BRUNO, CALVI, AZIMONTI, CAPPUGI, CENGARLE, COLLEONI**

Presentata il 10 aprile 1959

Mantenimento dell'iscrizione negli albi professionali degli odontoiatri forniti di diploma estero

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nelle sue due prime, laboriosissime legislature, il Parlamento della Repubblica, pur svolgendo la ingente attività che i problemi generali di ogni specie esigevano, ha tuttavia anche provveduto, con una lunga serie di provvedimenti, a sanare molte ingiustizie ed a mettere ordine in molte situazioni irregolari o confuse, lasciate in eredità dai fortunosi decenni precedenti, nei quali, anche per il susseguirsi di periodi bellici, era stata emanata in molti campi una legislazione frammentaria, insufficiente, spesso contraddittoria.

Questa la ragione del fiorire di iniziative legislative tendenti a risolvere situazioni assurde ed ingiuste; iniziative che, lungi dall'essere manifestazione di condiscendenza verso istanze private, hanno rappresentato una doverosa considerazione di interessi meritevoli di tutela.

Buona parte delle leggi approvate nell'ultimo decennio costituisce dunque il risultato del lodevole sforzo della rinata democrazia per restaurare la legalità e la giustizia nei riguardi di molti gruppi e categorie che avevano dovuto subire la manomissione di loro legittimi interessi.

In questo quadro deve vedersi anche la proposta di legge che abbiamo l'onore di sot-

toporvi, come risulterà chiaramente dalla esposizione seguente.

La proposta concerne un numero ormai *limitatissimo* di professionisti che, da molti decenni, esplicano la loro attività con lodevole perizia tecnica e con costante correttezza professionale. L'affermazione trova conferma *assoluta* nel fatto che, invano si ricercerebbe negli annali della nostra giurisprudenza menzione di una sentenza che punisca alcuno di questi professionisti, per fatti dolosi o colposi compiuti nell'esercizio professionale.

Si tratta degli odontoiatri, cioè di coloro i quali, non essendo in possesso della laurea in medicina e chirurgia, tuttavia esplicano l'arte dell'odontoiatria in virtù di norme legislative, in parte precedenti quella che ha riservato ai laureati l'esercizio dell'odontoiatria, in parte successive a quella e di carattere transitorio.

In particolare si tratta degli odontoiatri forniti di diplomi di scuole estere.

Riteniamo necessario fare un breve ma chiaro richiamo ai precedenti legislativi: la legge 22 dicembre 1888, n. 5849, contiene la prima disciplina dell'esercizio dell'odontoiatria, che era prima libero e che soltanto da detta legge fu condizionato all'ottenimento del diploma di abilitazione presso una Università.

Il regolamento 27 aprile 1890, n. 6850, e la legge 31 marzo 1912, n. 298, stabilirono poi l'obbligo di conseguire la laurea in medicina e chirurgia per chi volesse ottenere il diploma predetto.

Ma questa disposizione fu temperata da norme transitorie che permettevano la continuazione dell'esercizio professionale ai dentisti pratici, i quali avessero una certa anzianità di esercizio, ovvero, se tale anzianità non fosse sufficiente, superassero un apposito esame.

Il decreto luogotenenziale 22 agosto 1915, n. 1311, concesse in via provvisoria l'esercizio delle professioni sanitarie, e quindi anche di quella odontoiatrica, a coloro che fossero muniti di diploma estero per l'esercizio delle professioni stesse.

Successivamente, si volle aggiungere un crisma amministrativo a coloro i quali esercitavano l'odontoiatria, imponendo loro di ottenere una autorizzazione dal Ministero competente. Fu così che con regio decreto-legge 22 marzo 1923, n. 795, si stabilì di rendere definitiva l'autorizzazione a favore degli odontoiatri che presentassero domanda al Ministero dell'interno *entro tre mesi* dalla data di *pubblicazione* del decreto e secondo norme che avrebbero dovuto essere pubblicate *entro un mese* dalla data di pubblicazione medesima.

Tale disposizione fu però *frustrata* per il seguente, incredibile susseguirsi di circostanze: il decreto predetto fu pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 91 del 18 aprile 1923 onde il termine di tre mesi veniva a scadere il 18 luglio successivo, ma il decreto del Ministero dell'interno, contenente le norme applicative per la concessione dell'autorizzazione, portante la data del 27 maggio 1923, fu pubblicato soltanto nella *Gazzetta Ufficiale* n. 157 del 5 luglio 1923, cioè appena 13 giorni prima della scadenza del termine di tre mesi concesso agli interessati dal decreto n. 795, sopra ricordato.

Il Governo non aveva dunque ottemperato all'obbligo impostogli dal regio decreto legislativo n. 795 del 1923 di emanare il decreto di attuazione *entro un mese* dalla data di pubblicazione del decreto-legge, ma anzi aveva provveduto con un ritardo di oltre un mese e mezzo, riducendo così il tempo che la legge aveva concesso agli interessati da giorni sessantuno a soli giorni tredici!

Questo fatto ha, in concreto, messo gli interessati nell'impossibilità di ottemperare al precetto posto dal decreto-legge anche perchè, come è noto, la *Gazzetta Ufficiale*

viene distribuita nelle province vari giorni dopo quello di pubblicazione.

Persuasosi dell'assurdità e della ingiustizia della situazione, da esso medesimo creata, il Governo emanava il regio decreto legislativo 24 settembre 1923, n. 2003, col quale prorogava il termine per la presentazione delle domande e dei documenti fino al 1° ottobre 1923 (cioè riapriva sostanzialmente il termine per *sette giorni*!). Ma, quasi si avesse intenzione di beffare i tribolati interessati, il decreto-legge n. 2003, veniva pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 231 del 2 ottobre 1923, ossia del giorno successivo a quello in cui era venuto a scadere il termine così prorogato!

In altre parole, questa era la situazione: vi era una categoria di professionisti — gli odontoiatri forniti di diploma estero — che esercitava *legittimamente* in virtù delle disposizioni legislative anteriori al regio decreto legislativo 22 marzo 1923, n. 795. Sopravvenne questo decreto-legge, il quale impose a detti professionisti di chiedere una autorizzazione amministrativa per poter *continuare* ad esercitare la professione, ma nello stesso tempo si rese *impossibile* agli interessati chiedere quella autorizzazione, a causa di quell'assurda serie di provvedimenti emanati fuori termine o concedenti un termine « già scaduto ».

Per ben valutare la situazione, occorre tener presente che la validità e la efficacia dei titoli, in base ai quali l'autorizzazione poteva venire chiesta e avrebbe dovuto venire concessa, *era fuori discussione*. Si trattava proprio di quei « diplomi esteri » (articolo 1 del regio decreto-legge n. 795 del 1923) dei quali sono muniti coloro dei quali ci stiamo occupando nonchè quei pochissimi odontoiatri, i quali, avendo avuto la ventura di conoscere tempestivamente l'avvenuta pubblicazione del decreto-legge e di poter presentare quindi la domanda nei soli tredici giorni utili concessi, *ottennero l'autorizzazione ed hanno mantenuto e mantengono ancora indisturbati l'iscrizione negli elenchi aggiunti degli odontoiatri*.

I titoli professionali di questi ultimi provengono dalle *stesse scuole estere* e sono esattamente della *stessa natura* di quelli di cui sono in possesso i primi.

Se si esaminano le cose obiettivamente ed onestamente, si deve riconoscere che non esiste nessuna ragione per fare discriminazioni fra i due gruppi.

Neppure sarebbe lecito dire che gli odontoiatri, che non chiedessero l'autorizzazione

debbano imputare a se stessi, se non potevano ottenerla, perché, come si è già detto, il decreto del Ministero dell'interno, contenente le norme di attuazione, venne pubblicato con quarantotto giorni di ritardo sul termine prefisso dal legislatore, con la conseguenza, come si è visto, di ridurre a soli tredici giorni il termine di sessantuno giorni, concesso agli interessati dal decreto-legge.

Proseguendo nella esposizione delle disposizioni emanate in questa materia, ricordiamo, poi, il regio decreto-legge 16 ottobre 1924, n. 1755, che vietava l'esercizio dell'odontoiatria a chi non avesse superato l'esame di Stato in medicina e chirurgia, « *salvi i diritti acquisiti dai laureati in medicina e chirurgia a tutto il 31 dicembre 1923 e da coloro che sono legalmente abilitati ad esercitare l'odontoiatria e la protesi dentaria in virtù di disposizioni anteriori a quelle del presente decreto* ».

Data però la necessità di regolarizzare una situazione tanto abnorme, quale quella creata dai decreti del 1923, sopra ricordati, veniva stabilito, con la disposizione transitoria dell'articolo 367 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto-legge 27 luglio 1934, n. 1265, che « sono autorizzati all'esercizio dell'odontoiatria e della protesi dentaria quantunque non abilitati all'esercizio della professione di medico chirurgo:

a) coloro che siano stati legalmente abilitati a tale esercizio in virtù di disposizioni anteriori al decreto legge 16 ottobre 1924, n. 1755, concernente l'esercizio dell'odontoiatria, ecc. ».

Infine, l'articolo 38 del regio decreto 5 marzo 1935, n. 184, sulla nuova disciplina dell'esercizio delle professioni sanitarie, ebbe a sancire che: « possono essere iscritti negli Albi anche coloro che si trovino nelle condizioni prevedute . . . negli articoli . . . 367 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (ossia nell'articolo ora ora menzionato).

È evidente che gli odontoiatri in possesso del diploma estero — ai quali si riferisce in modo specifico la presente proposta — avevano diritto di seguitare ad esercitare in base ai disposti degli articoli 367 del testo unico del 1934 e dell'articolo 38 del regio decreto n. 184 del 1935.

Riconoscimento esplicito di ciò si ebbe anche in numerose sentenze della Magistratura ordinaria e amministrativa.

Senonché, con l'articolo unico della legge 27 dicembre 1941, n. 1649 (pubblicato nella

Gazzetta Ufficiale n. 154 del 6 marzo 1942) si dava l'interpretazione autentica dell'articolo 367, lettera a), del testo unico delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265, nel senso che erano autorizzati all'esercizio della odontoiatria e della protesi dentaria, quantunque non abilitati all'esercizio della professione di medico chirurgo, coloro che alla data di entrata in vigore del testo unico predetto erano già legalmente e *definitivamente* abilitati all'esercizio dell'odontoiatria e della protesi dentaria in virtù di disposizioni anteriori al regio decreto-legge 16 ottobre 1924, n. 1755, convertito nella legge 21 marzo 1926, n. 597 (che aveva introdotto l'obbligo dell'esame di Stato in medicina e chirurgia per l'esercizio dell'odontoiatria).

Senonché, questa norma, che, nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto, attraverso l'autorità dell'interpretazione autentica, chiarire la portata dell'articolo 367, lettera a), non ha, in realtà, fatto altro che creare incertezze dove non ce ne erano, data la univoca interpretazione che veniva data a questo articolo.

La norma interpretativa, infatti, parla di *abilitazione*, mentre il regio decreto-legge n. 795 del 1923 parla di *autorizzazione* alla « *continuazione* » dell'esercizio dell'odontoiatria.

L'abilitazione presume che, prima che essa sia concessa, l'abilitando *non possa* esercitare, mentre l'autorizzazione a « *continuare* » la professione ha per presupposto un esercizio già in atto e legittimo.

In secondo luogo, anche se la norma interpretativa avesse voluto riferirsi all'*autorizzazione* di cui agli articoli 1 e 2 del regio decreto-legge 22 marzo 1923, n. 795, sarebbe stato assurdo pretendere il possesso di un'autorizzazione il cui conseguimento, come abbiamo visto, fu reso impossibile dalla disordinata emanazione dei decreti del 1923 e dalla loro non tempestiva pubblicazione.

Dimostrazione dell'incertezza ingenerata dalla legge n. 1649 del 1941 è il fatto che, mentre gli odontoiatri forniti di diploma estero hanno sinora seguitato praticamente ad essere iscritti negli albi aggiunti degli Ordini dei Medici (ora « *elenchi aggiunti* » agli Albi dei medici-chirurghi, di cui all'articolo 7, comma 2°, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, che ricostituisce gli Ordini delle professioni sanitarie) ed hanno continuato ad esercitare la loro arte, da qualche tempo in qua si muovono contestazioni alla legittimità della loro iscrizione e del conseguente esercizio professionale.

Questi odontoiatri sono, come si è già accennato, *in numero estremamente esiguo*: da una diligente indagine da noi condotta risulta che essi sono ridotti in Italia, *a non più di una sessantina!* Inoltre, tale numero si va rapidamente assottigliando, a causa dell'età avanzata della maggior parte degli interessati.

Tenuto conto che si tratta di un gruppo di persone *non aumentabile*, ogni preoccupazione circa una possibile concorrenza che questi possano fare ai medici chirurghi specializzati in odontoiatria sarebbe assolutamente ingiustificata. Ci sembra, invece, che sarebbe sommamente iniquo permettere che venisse inibito di continuare l'esercizio professionale a queste persone che hanno sempre lavorato con riconosciuta perizia tecnica, con scrupolosità e con indiscussa probità professionale.

Si tratta dunque di portare un altro contributo a quell'opera di riordinamento e di regolarizzazione di situazioni giuridiche confuse, contraddittorie ed ingiuste, cui, come abbiamo ricordato al principio, ha frequentemente atteso il Parlamento nelle sue due prime legislature.

Ricordiamo che, proprio nell'intricato campo della disciplina giuridica della professione di odontoiatra, nell'ultimo scorcio della passata legislatura, venne emanata una legge diretta ad eliminare situazioni analoghe a quelle di cui ci occupiamo.

Si tratta della legge 21 marzo 1958, n. 235, contenente l'«interpretazione autentica dell'articolo 367, lettera b), del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265», proposta dal senatore Benedetti, il cui effetto *reale* è stato di permettere la iscrizione negli

elenchi degli odontoiatri e quindi l'esercizio della professione a persone cui prima veniva negato.

Non vogliamo disconoscere il fondamento di giustizia che ha ispirato la legge testè ricordata, la quale però ha ribadito il diritto a continuare l'esercizio della *odontoiatria* di persone che sono in possesso soltanto di «concessioni» per l'esercizio «dell'odontotecnica» lettera b), articolo 367, citato): con non minore, anzi con maggiore fondamento di giustizia, si deve dire una parola chiarificatrice e definitiva a favore di coloro che già esercitavano legittimamente in virtù di valido diploma di *odontoiatra*.

Infine si deve rilevare che i diplomi di questo genere sono effettivi ed efficaci, come stanno a dimostrare le sentenze pronunciate da numerose Magistrature nei confronti di quasi tutti gli odontoiatri in questione, nonché il fatto che lo stesso Ministero dell'interno ne riconobbe la validità (e si trattava di diplomi rilasciati dalle stesse scuole) nei riguardi di quei pochi odontoiatri che riuscirono a presentare tempestivamente la richiesta di autorizzazione prevista dal regio decreto-legge n. 795 del 1923.

La norma che abbiamo l'onore di sottoporre alla vostra approvazione, se da un lato varrà a chiarire e definire la situazione di una categoria i cui interessi sono meritevoli di considerazione, servirà ancor più nell'interesse della salute pubblica, ad escludere dall'esercizio professionale coloro che, sprovvisti di titolo, cercano abusivamente di confondersi con chi è munito di titolo di studio valido, la cui serietà è stata esaurientemente dimostrata e collaudata da decenni di irreprensibile esercizio professionale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Sono abilitati a continuare l'esercizio della odontoiatria e hanno diritto di mantenere l'iscrizione negli elenchi transitori aggiunti agli Albi professionali dei medici chirurghi o di riottenersela, gli odontoiatri, i quali siano iscritti negli Albi predetti essendo muniti di diplomi esteri.

ART. 2.

La iscrizione di cui all'articolo 1 è subordinata all'esito favorevole di una prova pratica di esame da sostenere presso una Università della Repubblica con le modalità che saranno stabilite dal Ministero della pubblica istruzione di concerto col Ministero della sanità.

La sessione di esame sarà fissata entro sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge.