

Annessi :

591

IGIENE

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
sulla mozione on. Paride Pelli del 22 giugno 1955
circa l'aggiunta alla legge sanitaria di una norma transitoria
a favore degli odontotecnici

(del 13 dicembre 1955)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

Nella seduta del 22 giugno 1955 l'on. Paride Pelli presentò una mozione del seguente tenore :

« Il sottoscritto deputato, valendosi della facoltà concessa dal regolamento del Gran Consiglio;

visto come in applicazione della legge sanitaria che entrerà in vigore il 1. luglio 1955 l'attività degli odontotecnici con gabinetto proprio viene limitata a sensi dell'art. 58, con grave pregiudizio d'ordine economico, invita il Consiglio di Stato :

- 1) a voler proporre al Gran Consiglio una norma di carattere transitorio, che permetta agli odontotecnici con gabinetto proprio di continuare la loro attività nella forma fin qui ammessa;
- 2) di questa norma speciale dovrebbe beneficiare una categoria chiusa di odontotecnici, e meglio quelli che al momento dell'entrata in

vigore della nuova legge sanitaria possono vantare una attività indipendente e incensurata da un certo numero di anni;

- 3) in attesa delle disposizioni legali il Consiglio di Stato dovrebbe prescindere dall'applicare i capoversi 2 e 3 dell'art. 58 della legge sanitaria limitatamente a quegli odontotecnici che a suo giudizio potranno beneficiare della disposizione transitoria ».

A seguito della stessa lo scrivente Consiglio decideva, in data 28 giugno 1955, di sospendere l'entrata in vigore dell'art. 58, capoversi 2 e 3, della legge sanitaria 18 novembre 1954 e di rinviarne la loro applicazione al 1. gennaio 1956: adottava di conseguenza analogo decreto esecutivo pubblicato sul Bollettino delle leggi ed atti esecutivi il 1. luglio 1955 (n. 17).

Contro questo decreto insorgevano con ricorso di diritto pubblico, diretto al Tribunale federale, i signori dott. B. Zeli e dott. G. Filippini in Lugano, e l'Ordine dei medici dentisti del Cantone Ticino rappresentato dal suo presidente dott. B. Zeli in Bellinzona, chiedendone la revoca per violazione da parte del Consiglio di Stato dell'art. 4 della Costituzione federale e delle leggi ticinesi, giudicando arbitraria la decisione del Governo cantonale, che si arroga competenze del Gran Consiglio. Ai due ricorsi resisteva lo scrivente Consiglio con sua risposta del 13 settembre 1955 al Tribunale federale. Con sentenza 12 ottobre a.c. della Camera di diritto pubblico del Tribunale federale i due citati ricorsi sono dichiarati irricevibili, poichè nella fattispecie un ricorso di diritto pubblico non è proponibile a termini dell'art. 88 LOGF. La nostra decisione querelata deve perciò essere considerata come valida e definitivamente operante ad ogni effetto giuridico.

Occorre ricordare che contro la legge sanitaria 18 novembre 1954 e più specialmente avverso l'art. 58 di detta legge insorgevano con ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale i signori: Sereno Cattomio, Ascona, Giovanni Sommer, Massagno, Ernesto Aeberhard, Lugano, Edgardo Burren, Minusio, Manfredo Scherer, Losone ed Arturo Agostinetti in Bellinzona, tutti odontotecnici con laboratorio proprio, i quali domandavano l'abrogazione del citato art. 58 e due dei ricorrenti (Burren ed Agostinetti) chiedevano, in via subordinata, che la validità dell'art. 58 fosse condizionata alla promulgazione di una disposizione transitoria intesa a garantire i diritti acquisiti degli odontotecnici con laboratorio indipendente, a favore dei quali dovevasi riconoscere la facoltà di continuare la loro attività in base all'art. 175 della legge sanitaria 18 novembre 1954.

I ricorsi dei 6 odontotecnici qui sopramenzionati furono « respinti nella misura in cui erano ricevibili » con sentenza 23 marzo 1955 della Camera di diritto pubblico del Tribunale federale. Quest'ultima riconosce nelle motivazioni del proprio giudizio che il legislatore cantonale non ha violato alcuna norma costituzionale, adottando le disposizioni degli art. 58 e 175 della legge sanitaria 18 novembre 1954, circoscrivendo l'attività degli odontotecnici e riservando ai medici dentisti (art. 32), ed agli odontotecnici operatori (1938), l'attività specifica nel campo delle cure dentarie. Si legge infatti nella sentenza 23 marzo 1955 che « il legislatore può modificare in ogni tempo le prescrizioni in cui sono state stabilite le condizioni alle quali è subordinato l'esercizio di una attività professionale disciplinata, allo scopo di adattare alle esigenze accresciute dell'ordine pubblico, oppure — come qui — della pubblica igiene. Egli può in tal modo modificare la situazione di fatto riconosciuta dalla legge precedente, senza che il titolare di un'autorizzazione di polizia possa, di massima, opporsi alle limitazioni della sua libertà richieste dall'interesse pubblico ».

« Ora il decreto del 1938 non ha garantito agli odontotecnici l'esercizio di una professione sottratta alle istruzioni ed al controllo dei medici dentisti. Esso non ha nemmeno previsto esplicitamente che gli odontotecnici potevano prendere le impronte ed applicare le protesi ».

« Ma se per le considerazioni esposte i ricorrenti non avrebbero potuto invocare un diritto acquisito quand'anche il decreto del 1938 li avesse espressamente autorizzati a prendere le impronte e posare le protesi, essi possono tanto meno invocarle se si considera che l'autorizzazione poggiava su un'interpretazione estensiva della nozione di « intervento sul paziente ».

« Soltanto se fossero sprovviste di oggettività e urtassero gravemente il senso dell'equità le prescrizioni di polizia intese a limitare notevolmente l'esercizio di un'attività professionale potrebbero costituire una lesione del principio dell'uguaglianza davanti alla legge ».

Anche la tesi armeggiata dagli odontotecnici ricorrenti, secondo cui l'art. 175 della nuova legge sanitaria dovesse applicarsi anche in loro confronto non è stata accolta dal Tribunale federale, e ciò per il fatto che essi non adempiono i requisiti cui è stata subordinata l'autorizzazione speciale concessa agli odontotecnici operatori.

Abbiamo voluto precisare la situazione di diritto delle singole categorie di esercenti una attività nel campo della cura dentaria, alla luce dei giudizi recenti dell'alto Tribunale federale, allo scopo di chiarire la situazione generale e singola delle rispettive professioni e la facoltà del legislatore cantonale di decretare determinate restrizioni a tali attività nel quadro del pubblico interesse e della sanità pubblica.

Lo scrivente Consiglio si è posto — in relazione con la mozione dell'on.le Pelli — il quesito a sapere quale dovesse dunque essere la posizione da riservare agli odontotecnici che hanno svolto una attività indipendente dal medico dentista ed in particolare se potesse essere riconosciuta, a determinate condizioni, la facoltà di continuare a prendere impronte per la confezione di apparecchi di protesi dentarie.

Mentre ancora si svolgevano nel 1954, in sede commissionale, le discussioni sul progetto di nuova legge sanitaria, il Dipartimento igiene preoccupato delle conseguenze economiche che avrebbe avuto l'applicazione rigida del nuovo articolo 58, aveva insistito presso gli esponenti dell'Ordine dei medici dentisti perché studiassero una forma concreta di futura collaborazione, creando eventualmente una comunità di lavoro, o meglio una cooperativa tra i medici dentisti e quegli odontotecnici ai quali la nuova legge sanitaria avrebbe preclusa la possibilità di continuare la loro attività indipendente basata sulla presa di impronte e sull'adattamento delle protesi nella bocca dei loro clienti. Ma questo invito non ebbe seguito per le difficoltà di ordine tecnico che sembrarono insuperabili. Per contro, su iniziativa del presidente pro tempore dell'Ordine dei medici dentisti, un gruppo di dentisti del Locarnese, in data 24 aprile 1955, si dichiarava disposto di procurare all'odontotecnico signor Burren di Minusio, a partire dal giorno dell'entrata in vigore della nuova legge sanitaria ticinese, lavoro di tecnica in misura da garantirgli una esistenza onorata e dignitosa, qualora egli eseguisse tale lavoro al prezzo del mercato e nel termine desiderato, ed a condizione che egli rinunciasse a qualsiasi intervento in bocca del paziente. Ma prima ancora che il Dipartimento igiene potesse avviare l'opera di mediazione che volenterosamente aveva offerto, il signor Burren, informato attraverso indiscrezioni, comunicava al Dipartimento igiene che una proposta simile non poteva interessarlo, in quanto la soluzione prospettata non gli avrebbe procurato un reddito sufficiente né gli avrebbe assicurato l'avvenire per mancanza di garanzie concrete.

In seno alla categoria degli odontotecnici che non collaboravano con i medici dentisti si è affermato uno stato d'animo di viva preoccupazione. Contemporaneamente pervenne al Consiglio di Stato, occupato nell'esame della mozione dell'on. Pelli, la lettera 16 novembre a.c. dell'Ordine dei medici dentisti che confermava categoricamente di essere disposto di collaborare alla sistemazione, nel limite del possibile, di quegli odontotecnici che si ritenessero particolar-

mente colpiti dall'applicazione integrale della legge sanitaria, richiamando fra l'altro, l'impegno che i dentisti del Locarnese avevano assunto nel senso di assicurare all'odontotecnico Burren una adeguata mole di lavoro. Il Dipartimento Igiene riprendeva subito le trattative con l'Ordine dei medici dentisti, tentando poi, in due successive riunioni, di avvicinare le tesi delle parti nella ricerca di una formula di collaborazione che permettesse agli odontotecnici interessati di guardare l'avvenire con tranquillità, ma, sgraziatamente, senza risultato. Non è il caso di fare l'istoriato particolareggiato di queste trattative, ma è doveroso rilevare che i medici dentisti locarnesi sono stati certamente animati da buona volontà quando hanno formulato la dichiarazione 24 aprile 1955 a favore del signor Burren, dichiarazione che l'Ordine dei medici dentisti ha poi esteso durante le trattative a tutti gli altri interessati: una maggiore concretezza di proposte e di garanzie avrebbe certo facilitato il compito e forse permesso di superare l'ostacolo della diffidenza degli odontotecnici, dettata da ragioni umanamente comprensibili.

Gli odontotecnici interessati al problema — nonostante la decisione negativa del Tribunale federale — si sono dimostrati molto riluttanti a rinunciare preventivamente ai vantati diritti di poter continuare la loro attività, sembrando a loro inadeguata la succitata offerta dei medici dentisti: con forza hanno esposto le loro preoccupazioni di vario ordine, affermando che solo l'accoglimento della mozione dell'on. Pelli poteva loro permettere di risolvere il problema dell'esistenza.

Una proposta dell'odontotecnico Sommer di dare impiego agli odontotecnici, di assicurare loro un adeguato stipendio e misure di previdenza per il caso di cessazione di attività del datore di lavoro, e per il caso di invalidità, non ha avuto seguito di discussione, forse anche per la successiva riserva da lui formulata circa l'eventuale ripresa dell'attività in caso di inadempienza.

Le richieste dei medici dentisti di subordinare le trattative alla rinuncia preventiva di prendere impronte da parte degli odontotecnici, ed all'adesione di tutti gli interessati all'eventuale compromesso, hanno appesantito le trattative stesse; la spiacevole assenza di alcuni odontotecnici all'ultima seduta del 7 corr., ha reso inutile la continuazione delle discussioni, obbligando il capo del Dipartimento Igiene a constatare l'insuccesso delle pratiche. Ci rammarichiamo per l'esito negativo di queste trattative, ma dobbiamo riconoscere che il problema è veramente molto complesso e l'abisso che separa i punti di vista delle parti non sembra facilmente superabile nelle attuali condizioni. D'altro lato una soluzione s'impone con una certa urgenza, data la ormai prossima entrata in vigore dell'art. 58, prevista per il 1. gennaio 1956, data che il Consiglio di Stato non intende prorogare ulteriormente.

In sede di discussione parlamentare avevamo resistito ad ogni sollecitazione di modificare l'art. 58 della nuova legge sanitaria e ciò per creare chiarezza assoluta nella materia e per lasciare al Tribunale competente di accertare la esistenza dei diritti acquisiti vantati da un gruppo di odontotecnici indipendenti. Il Tribunale federale ha risolto come abbiamo visto la questione di diritto e sulla stessa non è più possibile di ritornare. Rimane però il problema umano, che non possiamo ignorare, e per quanto ingrato possa risultare questo compito, dobbiamo pure accingerci a risolverlo; la mozione dell'on. Pelli indica una soluzione che ci sembra meritevole della migliore considerazione. Non è sicuramente intenzione dello scrivente Consiglio di riaprire la discussione sull'art. 58 della legge sanitaria 18 novembre 1954, che deve rimanere invariato in ogni suo dispositivo: solo così avremo, in materia, ordine e chiarezza.

La vecchia legge sanitaria del 1924 e quelle successive del 1934 e 1938 non escludevano la presa di impronte da parte di odontotecnici: anzi il Consiglio di Stato ha esplicitamente ritenuto ammissibile simile pratica ed il Tribunale federale, con le note sentenze del 1939 e 1942, ha confermato questa interpretazione, respingendo i ricorsi presentati dalla Società odontologica ticinese. In

tale situazione gli odontotecnici, prescindendo da speciale autorizzazione, potevano prendere impronte, confezionare protesi, ed adattarle nella bocca dei loro clienti e tale attività non era né arbitraria, né illegale. Con la legge sanitaria 18 novembre 1954 il Gran Consiglio ha modificato tale situazione, introducendo nella legge il divieto esplicito ed assoluto per gli odontotecnici di svolgere, in avvenire, una simile attività. Si tratta di una disposizione di polizia sanitaria, che rientra nelle competenze del Cantone. Il Gran Consiglio come ha decretato le nuove disposizioni restrittive dell'art. 558, può in ogni tempo rinvenire sulle stesse. I diplomi federali di medico, di medico dentista, non assicurano ai loro portatori diritti di esclusività nell'esercizio della rispettiva professione. Spetta alla legislazione cantonale di disciplinare la materia. Abbiamo infatti alcuni Cantoni dove anche i medici naturisti ed i chiropratici possono esercitare liberamente l'arte sanitaria.

Il Tribunale federale decidendo i ricorsi degli odontotecnici, non ha voluto impegnarsi nel difficilissimo e controverso campo dei diritti acquisiti, in una questione dove il Cantone poteva, con un semplicissimo atto di sovranità, porre rimedio agli inconvenienti che sarebbero derivati dall'applicazione del nuovo art. 58. In queste condizioni appare perciò giustificato il riesame della questione da parte del Gran Consiglio. Opiniamo che un temperamento del rigore delle norme dell'art. 58, opp. 2 e 3 debba venire introdotto, mediante una disposizione di carattere transitorio a favore degli odontotecnici che dalla loro attività professionale (non proibita dalla precedente legislazione ma che l'art. 58 ora loro vieta) traevano esclusivamente e prevalentemente i mezzi necessari alla loro esistenza ed a quella delle loro famiglie. Naturalmente una simile disposizione deve avere esclusivamente carattere transitorio, cioè deve regolare i casi degli odontotecnici i quali forniranno all'Autorità sanitaria cantonale la prova che al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni si occupavano, già da un certo numero di anni, della confezione di protesi dentarie prendendone direttamente le impronte ed adattando poi tali protesi nella bocca dei clienti stessi. Resta pertanto esclusa una misura di carattere generale, presente o futura, a beneficio di qualsiasi altro odontotecnico, perchè ciò equivarrebbe alla abrogazione integrale dei capoversi 2 e 3 del ripetutamente menzionato art. 58, ciò che esula completamente dalle nostre intenzioni.

Il Dipartimento igiene, in vista dell'eventuale introduzione di una norma transitoria, come sopra esposto, ha praticato un'inchiesta fra gli odontotecnici per conoscere la posizione esatta di ciascuno in relazione all'attività svolta ed alle conseguenti risultanze economiche, per vedere quali fra di loro potessero fondatamente chiedere e postulare di essere ammessi al beneficio di un'attenuazione della misura restrittiva inscritta nella legge sanitaria del 1954. Orbene solo un numero ridotto di odontotecnici ha rivendicato in tale sede il riconoscimento della facoltà della presa di impronte e delle confezioni, in modo indipendente, di protesi dentarie. Le persone che hanno potuto dimostrare di dedicarsi esclusivamente, od almeno in modo prevalente, a simile attività, sono sette, poichè due altri che ancora potevano entrare in considerazione hanno informato il Dipartimento igiene di ritirare le loro domande, volendosi attenere, per l'avvenire, alle disposizioni dell'art. 58. Per il beneficio di una disposizione transitoria resterebbero quindi in considerazione solo sette casi, cioè quelli dei signori: Aeberhard Ernesto, Lugano (esercita dal 1948); Agostinetti Arturo, Bellinzona (1930); Burren Edgardo, Minusio (dal 1937); Cattomio Sereno, Ascona (dal 1947); Godat Pierre, Bellinzona (dal 1952); Scherer Manfredo, Locarno (dal 1945) e Sommer Giovanni, Massagno (dal 1944), i quali adempiono tutti ai requisiti fondamentali della durata e della misura totale dell'attività da essi disimpegnata.

La mozione dell'on. Pelli accenna anche al concetto di attività incensurata da un certo numero di anni. Le contravvenzioni elevate in base alla vecchia legge sono state punite in conformità delle disposizioni dalla stessa previste:

riesumare quindi questi casi per negare agli interessati il beneficio della disposizione transitoria ci sembra durezza eccessiva, che praticamente verrebbe a punire una seconda volta, ed in modo irrimediabile, una persona con il risultato di dare effetto retroattivo ad una sanzione gravissima, da applicarsi a dipendenza di contravvenzioni già giudicate e liquidate. La mancata concessione del beneficio delle disposizioni transitorie agli odontotecnici che si trovassero in tali condizioni significherebbe per gli interessati la cessazione totale della loro attuale attività, con tutte le conseguenze. Non è pensabile che queste persone possano facilmente rifarsi una esistenza.

Secondo gli atti dipartimentali le punizioni inflitte a 4 degli odontotecnici summenzionati interessano gli anni 1937, 1939, 1948, 1950 e 1953; in tutto 6 multe. Il caso più grave è quello verificatosi nel 1950: da quell'epoca l'interessato non ha più incappato in altre infrazioni.

Il Consiglio di Stato è pienamente d'accordo che si abbiano a prevedere misure severissime per l'avvenire: gli interessati continuino la loro attività sotto il regime della nuova legge sanitaria e delle disposizioni transitorie in esame ma siano avvertiti che, non solo multe, ma anche l'immediata revoca della concessione saranno applicate a coloro che nuovamente si metteranno in conflitto con la legge. Una revoca dell'autorizzazione, per quanto misura durissima, sarà meritata per coloro che, nonostante questi espliciti avvertimenti, non sapranno rimanere entro i limiti delle rispettive prerogative professionali.

E' doveroso richiedere ai candidati al beneficio delle disposizioni transitorie, la prova di capacità e di serietà nel loro lavoro e per questo motivo abbiamo previsto il dispositivo relativo al periodo di attività ininterrotta di almeno 3 anni, al momento dell'entrata in vigore di tali disposizioni, ritenendolo sufficiente garanzia ai fini di questa dimostrazione.

Insistiamo sulla circostanza che la concessione da accordarsi interesserà unicamente l'opera di artigiano da compiere dall'odontotecnico e comminerà la revoca dell'autorizzazione in caso di sorpasso di competenze. Dev'essere ben chiaro che il provvedimento che vi preavvisiamo non potrà servire da pretesto per ulteriori concessioni né tanto meno aprire la porta ad abusi di competenze. Desideriamo che la netta delimitazione di quest'ultime, precisate nella legge sanitaria (art. 32 e 58), faccia regola in avvenire e costituisca il punto di partenza per l'opera di chiarificazione nel tanto discusso campo della medicina dentaria, il quale dal 1919 e successivamente anche nel 1924, 1934 e 1938 fornì argomento a dispute non del tutto esaurite. Intendiamo, in altre parole, eliminare nel limite delle conoscenze professionali in materia, possibilità di contestazioni e di incertezze, che purtroppo la legislazione che si è succeduta nell'ultimo trentennio ha lasciato sussistere. E' chiara anche la nostra volontà di non consentire a questi odontotecnici una ulteriore espansione della loro attività, perciò prevediamo che essi non potranno né ingrandire le loro aziende, né aumentare il loro personale. Dato che gli interessati si dedicano particolarmente alla presa di impronte ed operazioni successive, attività legata strettamente alla loro persona e ad altri vietata, abbiamo previsto il divieto di tenere apprendisti. Per proteggere nel limite del possibile gli interessi sanitari della popolazione, il Consiglio di Stato controllerà l'attività di questi odontotecnici, e perciò prevediamo la possibilità di sottoporli a controlli, esami, ed all'obbligo di seguire corsi di aggiornamento. Siamo persuasi che la soluzione proposta è la più pratica, perchè mentre si limita ad un numero chiuso e ben determinato di odontotecnici, che ancora potranno continuare a prendere impronte, pone fine a tutte le incertezze: difatti l'attività di tutti gli altri odontotecnici sarà d'ora innanzi regolata dalle chiare disposizioni dell'art. 58 della nuova legge sanitaria 18 novembre 1954.

Concludendo vi proponiamo di adottare l'annesso disegno legislativo di aggiunta di una disposizione transitoria alla legge sanitaria 18 novembre 1954, che abbia a fornire la base legale, affinché con il regolamento di prossima elabora-

zione e riguardante l'esercizio delle professioni sanitarie sia consentito di precisare più particolareggiatamente i limiti delle attribuzioni professionali degli odontotecnici ed i rapporti che devono intercorrere fra di loro ed i medici dentisti.

Così precisato il nostro atteggiamento di adesione alla mozione dell'on.le Paride Pelli, vi invitiamo ad accogliere le proposte da noi formulate nell'annesso disegno legislativo.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

Galli

Il Cons. Segr. di Stato :

Janner

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente l'aggiunta alla legge sanitaria di una norma transitoria a favore degli odontotecnici

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 13 dicembre 1955 n. 591 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Art. 1. — Alle disposizioni transitorie della Legge sanitaria 18 novembre 1954 è aggiunto un art. 175 bis del seguente tenore :

Art. 175 bis :

Odontotecnici autorizzati a prendere impronte.

Il Consiglio di Stato può autorizzare a prendere impronte gli odontotecnici che dal 1. dicembre 1952 geriscono in proprio, senza interruzione, un laboratorio di odontotecnica e la cui attività personale, esclusiva o prevalente, consiste nella presa di impronte per la preparazione di protesi dentarie e nell'adattamento delle stesse nella bocca dei propri clienti.

- a) L'autorizzazione è strettamente personale e non trasferibile. Essa può essere revocata quando il beneficiario non presenta più le necessarie garanzie.
- b) L'odontotecnico non potrà ingrandire la propria azienda, nè aumentare il numero del personale alle sue dipendenze, nè tenere apprendisti.

- c) Il Consiglio di Stato controlla l'attività degli odontotecnici al beneficio di questa disposizione transitoria. Potrà sottoporli ad esami periodici ed obbligarli a seguire dei corsi di aggiornamento.
- §. La prestazione di cure dentarie riservate al medico dentista (art. 32) è punita con la revoca della autorizzazione, riservate, per questa od altre contravvenzioni, anche le misure amministrative e penali comminate dalla legge sanitaria.

Art. 2. — Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge entra in vigore con la pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.
