

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1052

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato MORONI

Disciplina dell’esercizio della medicina legale e assicurativa

Presentata il 9 giugno 2006

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da più parti si avverte ormai l’esigenza di disciplinare la pratica dell’attività medico-legale, sia per i molteplici ruoli che chi pratica tale disciplina è chiamato a rivestire, sia per l’impatto economico e sociale che l’esercizio della professione ha sui cittadini che ne vengono coinvolti.

Nel nostro Paese, infatti, l’attività medico-legale non comprende soltanto la patologia forense in ambito penale, ma anche la valutazione del danno al cittadino nell’ambito di responsabilità civile, sia in sede transattiva che giudiziale, la valutazione delle problematiche mediche per il riconoscimento delle condizioni di invalidità nell’ambito delle assicurazioni sociali (invalidità civile, Istituto nazionale della previdenza sociale, Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro) e, in generale, la medicina assicurativa che della medicina legale è parte integrante.

La medicina legale è una branca della medicina generale e costituisce materia fondamentale nel corso di laurea; hanno, pertanto, diritto a praticarla tutti i laureati in medicina e chirurgia abilitati all’esercizio della professione di medico-chirurgo.

Per tale disciplina, al pari di tante altre branche della medicina, l’ordinamento universitario ha predisposto una specifica specializzazione post-laurea — della durata di quattro anni — denominata « medicina legale e delle assicurazioni ».

È pertanto comprensibile, al fine di preservare la qualità dell’attività di medico legale, l’aspettativa di tutela degli specialisti affinché si garantisca l’esercizio della medicina legale solo a chi — come loro — ha conseguito una specifica preparazione nel ramo.

Non è influente tuttavia precisare che, attualmente, la specialità della medicina legale — per come è intesa in Italia — non è presente negli altri Paesi dell’Unione

europea nei quali, nella maggioranza dei casi, la valutazione del danno e la disciplina medica dell'invalidità civile, qualora previste, sono praticate da medici generici o comunque da specialisti d'organo o tutt'al più, come in Francia, da medici che hanno conseguito un corso di perfezionamento post-laurea che non ha valore di specializzazione.

Anche nel nostro Paese, d'altra parte, è attualmente consentito l'esercizio della medicina legale anche ai medici non in possesso dello specifico titolo di specializzazione.

Ciò ha determinato che accanto agli specialisti in medicina legale e delle assicurazioni sia stato possibile nominare presso gli uffici giudiziari come consulenti tecnici anche medici non dotati della relativa specializzazione, e questo sia in cause civili che in cause previdenziali adite presso il giudice del lavoro, sia ancora in specifici rami del settore penale, quali periti del giudice, o anche come consulenti di privati cittadini.

È inoltre possibile che tali medici non specializzati possano svolgere la funzione di medico fiduciario presso le compagnie di assicurazione.

Questa situazione ha determinato, di fatto, la formazione di un'ampia categoria di esperti del ramo, molti dei quali liberi professionisti che hanno fatto di tale attività la fonte esclusiva di lavoro e, sia pure non in possesso del titolo specialistico, praticano con successo la medicina legale e assicurativa forti di una vasta esperienza acquisita sul campo nel corso degli anni.

Sulla base dell'attività di tali professionisti i tribunali hanno emesso e continuano ad emettere sentenze, le assicurazioni risarciscono i danni in sede transattiva e i privati cittadini vengono adeguatamente tutelati nelle sedi di merito.

Alla luce di tutto ciò, appare pertanto necessario e opportuno un provvedimento legislativo che regolamenti tale settore, tutelando la specificità e la competenza di chi ha conseguito il titolo di specialista in medicina legale e delle assicurazioni, e riconoscendo ad un tempo pari tutela a

tutti coloro che nel corso degli anni hanno esercitato e continuano ad esercitare questa attività sebbene non provvisti dello specifico titolo.

La necessità di tutelare tali professionisti nasce, del resto, dalla constatazione di non poter non tenere conto dei diritti acquisiti da chi ormai esercita da anni la medicina legale in vari settori. Molti di loro, peraltro, non sono dipendenti pubblici bensì liberi professionisti e hanno dunque fatto di tale attività una fonte di lavoro pressoché esclusiva.

Sarebbe pertanto una contraddizione, sia logica che giuridica, se tanti professionisti che per anni hanno esercitato tale attività con profitto e con soddisfazione degli stessi magistrati che li hanno nominati non dovessero essere più ritenuti capaci e abilitati ad esercitarla, con la conseguenza, tra le altre cose, di rischiare l'invalidità di molte sentenze rese sulla base delle attività prestate da questi ultimi.

Allo stesso tempo si deve tenere conto di una realtà nazionale che presenta un elevato numero di uffici giudiziari e un copiosissimo contenzioso relativo al danno alla persona, sia transattivo che giudiziale, soprattutto in ambito civilistico, e che realisticamente non potrebbe essere coperto dall'esiguo numero di specialisti in medicina legale, da soli insufficienti a coprire il fabbisogno della giustizia, con il rischio di allungare ulteriormente i già di per sé lunghi tempi della stessa.

Per di più, in conseguenza della legge 5 marzo 2001, n. 57, relativa agli interventi nel settore assicurativo, si è determinata una tempestività dell'accertamento medico-legale che non potrebbe essere ottenuta in presenza di un ridotto numero di medici abilitati alla valutazione del danno.

Non possono inoltre essere disattese le normative che regolano la libera circolazione dei lavoratori in ambito comunitario, nel quale la specialità di medicina legale non esiste in alcun Paese, ad eccezione della Spagna, e in cui non sono riconosciuti neanche i cosiddetti « titoli equipollenti ».

Sempre al riguardo occorre considerare l'emananda normativa europea in relazione alla valutazione del danno alla persona che si riferisce all'accertamento medico e non medico-legale.

Infine, non si può dimenticare che la libera circolazione delle professioni implica una visione liberale non restrittiva del mercato del lavoro anche per quanto concerne l'ambito medico-legale.

Per l'insieme di queste ragioni, ribadita la necessità di regolamentare il settore e ritenendo che l'immissione di ulteriore personale medico non specialista rischierebbe di inficiare l'efficienza di tale branca medica, si è ritenuto opportuno proporre — salvaguardando naturalmente anche l'aspetto dei diritti acquisiti — l'istituzione di un albo dei medici competenti all'esercizio della medicina legale e assicurativa.

Tale albo comprenderebbe — oltre naturalmente ai medici in possesso della specializzazione post-laurea — i medici, sia dipendenti che liberi professionisti, che alla data di entrata in vigore della legge abbiano già praticato per un periodo di tempo pari a quello della durata della specializzazione universitaria — vale a dire quattro anni — l'esercizio della medicina sotto forma di consulente tecnico d'ufficio presso le competenti sedi giudiziarie o di perito del giudice o di medico fiduciario di compagnie assicurative o, ancora, di componente di una commissione per l'accertamento dell'invalidità civile o di medico dipendente operante in enti pubblici in attività confluenti nella specialità o, infine, quei medici che per cinque anni abbiano svolto più di una di queste attività per un periodo singolarmente minore, ma le abbiano svolte nell'insieme per un periodo complessivo di almeno cinque anni.

La possibilità di iscriversi all'albo, in questa ottica, sarà inoltre consentita ai cittadini stranieri, medici dipendenti o liberi professionisti, che dimostrino di aver praticato, nei propri Paesi di appartenenza, nei modi e nei tempi analoghi a quelli disposti per i medici cittadini italiani, l'esercizio della medicina legale sotto forma di consulente tecnico d'ufficio

presso il tribunale o di perito del giudice o di medico fiduciario di una compagnia assicurativa o di componente di una commissione per l'accertamento dell'invalidità civile o, ancora, di medico dipendente operante in enti pubblici in attività confluenti nella specialità.

Per i cittadini stranieri residenti in Paesi nel cui ordinamento universitario non è presente la specialità in medicina legale e delle assicurazioni, ma che presentino i citati requisiti, la possibilità di essere iscritti all'albo dei medici competenti all'esercizio della medicina legale e assicurativa è estesa anche ai periodi successivi alla data di entrata in vigore della legge.

Allo scopo di valutare la congruità dei diritti di iscrizione a tale albo si è ritenuto utile predisporre l'istituzione di specifiche commissioni permanenti nominate dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'università e della ricerca.

Tali commissioni saranno insediate presso le sedi di corte d'appello e costituite da un presidente di corte d'appello, da un professore ordinario di medicina legale e delle assicurazioni, da un presidente dell'ordine dei medici scelto fra i presidenti degli ordini situati nel distretto e da un avvocato cassazionista, che valutino i titoli maturati, nei termini indicati, dai medici italiani e comunitari al fine di giudicarne l'idoneità all'iscrizione all'albo dei medici competenti all'esercizio della medicina legale e assicurativa.

La proposta di legge in esame, volta a regolamentare il settore della medicina legale e assicurativa, è suddivisa in 5 articoli.

L'articolo 1 definisce i soggetti a cui è consentito l'esercizio della medicina legale e assicurativa.

Al comma 1 è specificato che l'esercizio di tale attività è riservato solo a coloro che hanno conseguito la laurea in medicina e chirurgia, l'abilitazione all'esercizio della professione medico-chirurgica e la specializzazione in medicina legale e assicurativa.

Il comma 2 precisa i requisiti necessari per i cittadini italiani per esercitare, in deroga alle disposizioni del comma 1, la medicina legale e assicurativa.

Con il comma 3 si specifica che tali professionisti sono inquadrati in una figura professionale ad esaurimento definita « medico competente all'esercizio della medicina legale e assicurativa ».

Il comma 4 disciplina i criteri secondo cui l'attività professionale della medicina legale e assicurativa può essere consentita anche ai cittadini stranieri.

Il comma 5 specifica che i cittadini stranieri, nei cui ordinamenti universitari non è contemplata la specializzazione in medicina legale e delle assicurazioni, possono essere abilitati all'esercizio dell'attività medico-legale — anche successivamente alla data di entrata in vigore della legge — non appena abbiano maturato attraverso l'attività svolta nei propri Paesi d'origine i requisiti richiesti dalla legge stessa.

Il comma 6 precisa che l'attività medico-legale può essere svolta solo previa iscrizione all'albo dei medici competenti all'esercizio della medicina legale e assicurativa.

Con l'articolo 2 è istituito l'albo dei medici competenti all'esercizio della medicina legale e assicurativa.

L'articolo 3 delinea le modalità per l'iscrizione all'albo dei medici competenti all'esercizio della medicina legale e assicurativa.

Il comma 1 stabilisce che l'iscrizione all'albo è sottoposta al vaglio di apposite commissioni, competenti ad accertare l'esistenza dei requisiti definiti dalla legge. Tali commissioni sono nominate dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'università e della ricerca, e sono istituite presso le sedi delle corti d'appello.

Con il comma 2 si indica la composizione di tali commissioni.

L'articolo 4, integrando la legge 23 dicembre 1978, n. 833, e successive modificazioni, definisce le prestazioni delle aziende sanitarie locali.

L'articolo 5, infine, stabilisce i criteri in ordine alle collaborazioni di medicina legale e assicurativa con i tribunali civili e penali.

Il comma 1 precisa che possono essere iscritti all'albo dei consulenti tecnici per la categoria medico-chirurgica, di cui al terzo comma dell'articolo 13 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, esclusivamente coloro i quali risultano iscritti all'albo istituito dalla legge.

Il comma 2 precisa e definisce che possono essere iscritti all'albo dei periti nel processo penale — relativamente alla figura di esperto di medicina legale e assicurativa — esclusivamente coloro i quali risultino iscritti all'albo istituito dalla legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Esercizio della pratica professionale della medicina legale e assicurativa).

1. L'esercizio dell'attività professionale di medicina legale e assicurativa è riservato a coloro che hanno conseguito una specifica formazione professionale maturata attraverso il conseguimento della laurea in medicina e chirurgia, l'abilitazione all'esercizio della professione di medico-chirurgo e il conseguimento del diploma universitario di specializzazione in medicina legale e assicurativa.

2. In deroga alle disposizioni di cui al comma 1, l'esercizio dell'attività di medicina legale e assicurativa è altresì consentito ai cittadini italiani in possesso della laurea in medicina e chirurgia e dell'abilitazione all'esercizio della professione di medico-chirurgo che alla data di entrata in vigore della presente legge hanno già praticato, in via continuativa per un periodo di tempo di durata almeno pari a quella del corso di specializzazione in medicina legale e assicurativa, come dipendente pubblico o come libero professionista, l'esercizio della medicina legale e assicurativa nella forma di consulente tecnico d'ufficio presso le competenti sedi giudiziarie, di perito del giudice, di medico fiduciario di compagnie assicurative, di componente di una commissione per l'accertamento dell'invalidità civile o di medico dipendente operante in enti pubblici in attività confluenti nella specialità, ovvero hanno praticato più di una di tali singole attività per periodi inferiori ma che complessivamente risultano almeno pari a cinque anni.

3. I professionisti di cui ai commi 1 e 2 sono inquadrati nella figura professionale ad esaurimento di medico competente

all'esercizio della medicina legale e assicurativa.

4. L'attività professionale della medicina legale e assicurativa è altresì consentita ai medici dipendenti o liberi professionisti cittadini stranieri che dimostrano di avere praticato, con modalità e con tempi analoghi a quelli disposti per i medici cittadini italiani, l'esercizio della medicina legale e assicurativa nella forma di consulente tecnico d'ufficio presso le competenti sedi giudiziarie, di perito del giudice, di medico fiduciario di compagnie assicurative, di componente di una commissione per l'accertamento dell'invalidità civile ovvero di medico dipendente operante in enti pubblici in attività comunque relative alla specialità in oggetto.

5. I cittadini stranieri di Paesi nel cui ordinamento universitario non è prevista la specializzazione in medicina legale e assicurativa, in possesso dei requisiti di cui al comma 4, possono essere inquadrati nella figura professionale ad esaurimento di medico competente all'esercizio della medicina legale e assicurativa anche dopo la data di entrata in vigore della presente legge.

6. L'attività medico-legale può essere svolta solo dai professionisti di cui al presente articolo previa iscrizione all'albo di cui all'articolo 2.

ART. 2.

(Istituzione dell'albo dei medici competenti all'esercizio della medicina legale e assicurativa).

1. È istituito l'albo dei medici competenti all'esercizio della medicina legale e assicurativa, di seguito denominato « albo ». L'iscrizione è riservata ai medici, cittadini italiani e stranieri, in possesso dei requisiti previsti all'articolo 1.

2. Gli elenchi degli iscritti all'albo in ambito nazionale e provinciale sono tenuti dall'ordine nazionale dei medici chirurghi e degli odontoiatri.

ART. 3.

(Iscrizione all'albo).

1. L'iscrizione all'albo è deliberata da apposite commissioni che decidono sulla base dei requisiti stabiliti dall'articolo 1. Le predette commissioni sono nominate dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'università e della ricerca, e sono istituite presso le sedi delle corti d'appello.

2. Le commissioni di cui al comma 1 sono composte dal presidente della corte d'appello presso la quale la commissione è istituita, da un professore ordinario di medicina legale e assicurativa, da un presidente dell'ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri scelto fra i presidenti degli ordini aventi sede nel distretto della medesima corte d'appello, nonché da un avvocato cassazionista.

ART. 4.

(Prestazioni delle aziende sanitarie locali).

1. All'articolo 19 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Le prestazioni di medicina legale sono assicurate esclusivamente dai medici iscritti all'albo dei medici competenti all'esercizio della medicina legale e assicurativa ».

ART. 5.

(Disposizioni finali).

1. Possono essere iscritti all'albo dei consulenti tecnici nella categoria medico-chirurgica di cui al numero 1 del terzo comma dell'articolo 13 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, esclusivamente coloro i quali risultino

iscritti all'albo di cui all'articolo 2 della presente legge.

2. Possono essere iscritti all'albo dei periti presso il tribunale nella categoria degli esperti in medicina legale di cui al comma 2 dell'articolo 67 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, esclusivamente coloro i quali risultano iscritti all'albo di cui all'articolo 2 della presente legge.

