

Corte di Cassazione - Sezioni Unite civili - Sentenza 5 giugno-11 novembre 1997 n.11129
*(Presidente Bile; Relatore Amirante; Pm - conforme - Iannelli;
Ricorrente Carrara; Controricorrente Ministero della Sanità e altri)*

IL COMMENTO

Le sezioni Unite con la decisione 11129/97 hanno affrontato l'intero ambito di applicazione della legge 471/1988, riguardante le professioni sanitarie e le ipotesi, da essa espressamente previste, di opzioni per l'albo degli odontoiatri correttamente esercitate entro il termine del 31 dicembre 1991, considerato che, proprio con riferimento alla legge in esame, era intervenuta pronuncia di condanna della Repubblica italiana, per inosservanza delle direttive comunitarie, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee.

La disciplina comunitaria di settore - Con la direttiva n.686 del 25 luglio 1978, il Consiglio Ce aveva adottato puntuali disposizioni in ordine al reciproco riconoscimento, negli Stati membri, dei titoli di abilitazione all'esercizio della professione di dentista, mentre, con la direttiva n.687, emessa in pari data, aveva disciplinato il coordinamento delle disposizioni legislative e regolamentari per l'esercizio di tale attività. Le due direttive avevano lo scopo di caratterizzare, e definire su base normativa, la categoria professionale dei dentisti, secondo parametri ben individuati, fissando al 28 gennaio 1980 il termine ultimo per la loro trasposizione nel diritto interno degli Stati membri. L'Italia riuscì a spuntare un periodo di "moratoria": il termine per l'attuazione delle direttive fu fissato, per il nostro Paese, al 28 luglio 1984, dato che, all'epoca dell'emanazione dei descritti atti comunitari la professione di dentista era esercitata, nella penisola, esclusivamente, da medici e agli stessi non era imposto il conseguimento di un'apposita specializzazione in odontoiatria. L'odontoiatria, invero, è stata tradizionalmente esercitata nel nostro Paese da pratici dalla più svariata formazione ed esperienza. Solo con il Rd 6850/1890 si stabilì che essa fosse riservata esclusivamente "ai laureati in medicina e chirurgia". Il carattere "riservato" e professionale dell'attività fu confermato - sia pure con l'introduzione, in via transitoria, di eccezioni allo scopo di sanare situazioni pregresse, ovvero di salvaguardare diritti quesiti di cittadini di province annesse, rifugiati o profughi - dall'articolo 1 della legge 31 marzo 1912 n.298, e dall'articolo 1 del Rdl 16 ottobre 1924 n.1755; mentre negli altri Stati europei erano già stati istituiti corsi di studi specifici e ordinamenti professionali separati. Allo scopo di armonizzare le divergenti discipline nazionali e di consentire l'esercizio del diritto di libero stabilimento e di libera prestazione della professione nel settore, la Comunità emanò le direttive in esame. L'Italia fu, così, obbligata all'istituzione della nuova categoria professionale; ma gli altri Stati membri dovettero impegnarsi a riconoscere la qualità di odontoiatra, anche ai semplici medici italiani, all'esplicita condizione che avessero iniziato la loro formazione universitaria, al più tardi, entro diciotto mesi dalla notificazione della prima delle due direttive (e, cioè, entro il 28 gennaio 1980).

L'attuazione in Italia - L'Italia, in ossequio a tali disposizioni, istituì dapprima, con il DPR 28 febbraio 1980 n.135, un corso di laurea in odontoiatria, e, poi, con la legge 24 luglio 1985 n.409, il relativo albo professionale, distinto rispetto a quello dei medici. In particolare, la legge 409/1985 istituì un separato albo professionale per i seguenti soggetti:

- a) laureati in odontoiatria abilitati per effetto dell'esame di Stato;
- b) laureati in medicina abilitati per effetto dell'esame di Stato e specializzati in odontoiatria,

c) laureati in medicina abilitati (alla professione di medico chirurgo) con esame di Stato, iscritti al corso di laurea in epoca antecedente al 28 gennaio 1980, ai quali veniva fatto obbligo di optare, entro 5 anni dall'entrata in vigore della legge, per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri anziché a quello dei medici.

La stessa legge stabilì, sempre all'articolo 4, l'incompatibilità dell'iscrizione all'albo degli odontoiatri con l'iscrizione ad altro albo professionale. Inoltre prevede, all'articolo 5, una facoltà di annotazione - in virtù della quale ai medici specializzati in odontoiatria era lecito formulare una richiesta di annotazione nell'albo dei medici-chirurghi, onde far risultare l'esistenza della loro specializzazione in odontoiatria - consentendo loro, pertanto, l'esercizio della relativa professione. In tema di condizioni per l'iscrizione agli albi professionali, si vedano Cassazione, sentenza 20 luglio 1988 n.4699, in "Il Foro italiano", 1989, I, col. 1557 e Corte costituzionale, decisione 5 maggio 1988 n.508. Al riguardo, va ricordato che, secondo la sentenza 28 novembre 1988 risponde del reato di abusivo esercizio della professione odontoiatrica il cittadino di altro Stato membro il quale, pur risultando in possesso del diploma di medico conseguito nello Stato di provenienza, non abbia ottenuto l'iscrizione all'albo professionale italiano, secondo la procedura prevista dalla legge 217/1978.

La legge, quindi, non prospettò fattispecie derogatorie, né esplicite, né implicite, al principio, stabilito dall'articolo 4, dell'incompatibilità dell'iscrizione all'albo degli odontoiatri con l'iscrizione ad altro albo professionale, primo fra tutti, ovviamente, quello dei medici.

L'intervento della Corte costituzionale - Le disposizioni degli articoli 4, 5 e 20 della legge 409/1985, tuttavia sottoposte al vaglio del giudice delle leggi, sono state dichiarate incostituzionali "nella parte in cui non prevedono che i laureati in medicina e chirurgia iscritti al relativo corso di laurea anteriormente al gennaio 1980, privi di specializzazione ma abilitati all'esercizio professionale, ottenuta l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, possano contemporaneamente, al pari dei medici specialisti, mantenere l'iscrizione all'albo dei medici, e stabiliscono che i medici possano "optare" nel termine di cinque anni per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri anziché "chiedere", senza limite di tempo, tale iscrizione" (Corte costituzionale, decisione 9 marzo 1989 n.100, in "Il Foro italiano", 1989, I, col.3067).

La Corte, in motivazione, considera pacifico che i medici specialisti in odontoiatria, in base alla legge del 1985, possano conservare la doppia iscrizione a entrambi gli albi professionali, dei medici e degli odontoiatri. Secondo il giudice delle leggi, infatti, il legislatore, all'articolo 5, ha "previsto, addirittura a regime, la possibilità della doppia iscrizione per i medici specialisti in odontoiatria, onde è certamente discriminatorio che i medici non specialisti, per poter continuare esercitare un'attività che fino a quel momento era loro consentita, debbano optare per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge, perdendo il diritto a mantenere l'iscrizione all'albo dei medici".

Sarebbe, pertanto, "irrazionale la prescrizione legislativa secondo cui la mancanza di specializzazione in odontoiatria incide sulla possibilità di mantenere l'iscrizione all'albo professionale dei medici chirurghi".

Ne deriva che "anche ai medici non specialisti in odontoiatria andava riconosciuta la facoltà di mantenere la doppia iscrizione, al pari di quella riconosciuta ai medici specialisti". La Corte, quindi, esclude esplicitamente che la sollevata questione di costituzionalità potesse interpretarsi, genericamente, nel senso che i medici chirurghi iscritti all'albo fossero, altresì, ammessi all'iscrizione all'albo degli odontoiatri; Ciò avrebbe comportato, invero, uno stravolgimento dell'intento del legislatore italiano e della ratio stessa delle direttive comunitarie, che individuano una figura autonoma di professionista, con tutte le conseguenze del caso, inclusa quella (esplicitata dalla normativa italiana) della creazione di albi professionali non solo separati, ma addirittura incompatibili. La Corte limita, pertanto, i profili di incostituzionalità alla circoscritta ipotesi dei medici che, iscritti all'università prima del 28 gennaio 1980, ma non specializzati in odontoiatria, si sarebbero visti disconoscere la facoltà di svolgere anche la professione di dentista, con evidente lesione di diritti quesiti, dovendo optare per l'iscrizione a quest'ultimo albo, con conseguente perdita della possibilità di esercitare la professione di medico chirurgo.

Ecco così che il giudice delle leggi riconosce ai medici non specializzati la facoltà di richiedere, senza limiti di tempo, anche l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, sul presupposto che, ai medici specializzati,

sia stata riconosciuta dalla legge 409/1985 la facoltà della doppia iscrizione agli albi, medico e odontoiatrico.

Il contesto normativo risultante dalla legge del 1985 viene modificato dalla riferita pronunzia della Corte costituzionale nel senso di riconoscere, agli iscritti al corso di laurea antecedentemente all'anno 1980, la facoltà di conservare l'iscrizione all'albo dei medici e, contestualmente, di ottenere quella all'albo degli odontoiatri, senza limiti di tempo e senza discriminazioni di specializzazione. Questa interpretazione deve considerarsi limitata agli iscritti al corso di laurea in medicina prima del 28 gennaio 1980.

La successiva legge nazionale - Il legislatore italiano interviene nuovamente nella materia, con la legge 31 ottobre 1988 n.471, prevedendo che: “i laureati in medicina immatricolati al relativo corso di laurea negli anni accademici dal 1980 al 1985 abilitati all'esercizio professionale, hanno facoltà di optare per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri ai fini dell'esercizio di tale attività. Tale facoltà va esercitata entro il 31 dicembre 1991.

Solo apparentemente questa disposizione, invocata anche nel giudizio definito con la sentenza in esame, sostenendone un'applicazione alla luce dei principi stabiliti dalla Corte costituzionale con la sentenza 100/89, ripropone gli stessi profili di incostituzionalità già delineati in relazione alla legge n.409 del 1985. Ma, di fronte alle ordinanze di alcuni giudici di merito che sollevavano nuovamente la questione, il giudice delle leggi reagiva, in due diverse occasioni, dichiarando inammissibili le ordinanze di rimessione, sottolineandone «una assoluta mancanza di ogni cenno di motivazione, sotto il profilo della rilevanza, sul tema della compatibilità della norma impugnata con le direttive comunitarie del consiglio CEE 686 e 687/78, attenendo tale profilo alla operatività della norma oggetto dell'incidente di costituzionalità” (ordinanze 244/94 e 38/95).

Dai lavori preparatori della legge 471/1988 e, in particolare, dagli atti parlamentari, emergono generici riferimenti a “una esigenza di sanare una situazione di disparità di trattamento e di salvaguardare i diritti quesiti di quei soggetti che si erano iscritti alla facoltà di medicina prima del 1985, anno di approvazione della nuova legge sugli odontoiatri” e “alla necessità di riparare ad una evidente ingiustizia, per avere la legge 409/1985 cambiato le regole del gioco anche per coloro che si erano già iscritti ai corsi di laurea sulla base di aspettative garantite dal diritto vigente”. In effetti, queste premesse si dimostrano erranee quanto ai loro presupposti giuridici e pretestuose in fatto, perché glissano o, comunque, non tengono conto dell'esistenza di un obbligo, gravante sul nostro Paese per effetto delle più volte richiamate direttive comunitarie, di adeguare la propria normativa a quella europea.

La posizione della Corte di giustizia comunitaria - Con la sentenza 1° giugno 1995, nella causa C-40/93, la Corte di giustizia delle Comunità europee afferma che “la Repubblica italiana, prorogando, con la legge 471/88, fino all'anno accademico 1984/85, il termine stabilito dall'art.19 della direttiva comunitaria 686/78 nei confronti dei laureati in medicina e chirurgia, è venuta meno agli obblighi che le incombevano ai sensi della citata direttiva concernente il coordinamento delle disposizioni normative relative all'attività di dentista”. Il giudice comunitario osserva che il 28 luglio 1984 era scaduto, per l'Italia, il termine per la trasposizione delle direttive nn. 686 e 687 nel diritto interno dei singoli Stati membri, e che tale termine era già frutto di una proroga, eccezionalmente dovuta al fatto che la Repubblica italiana - a differenza degli altri paesi europei - si era trovata nella situazione di dover creare, ex novo, una diversa categoria professionale. In considerazione di tale situazione, l'articolo 19 della direttiva n.686 aveva stabilito che “dal momento in cui l'Italia prenderà le misure necessarie per uniformarsi alla presente direttiva, gli Stati membri riconosceranno i diplomi e gli altri titoli rilasciati in Italia a persone che hanno iniziato la loro formazione universitaria di medico al più tardi dopo diciotto mesi dalla notifica della presente direttiva” (vale a dire, entro il 28 gennaio 1980). Con la legge 471/1988 l'Italia, ammettendo a esercitare le attività di dentista gli iscritti al corso di medicina in epoca successiva a quest'ultima data (e che non avevano avuto una formazione conforme ai criteri enunciati dall'articolo 1 della direttiva sul coordinamento), era, dunque, venuta meno agli obblighi che le incombevano in forza delle disposizioni comunitarie.

Nell'occasione, la Corte ribadisce che la norma interna del tutto arbitrariamente "ammette all'esercizio delle attività di dentista soggetti che non dispongono di una specializzazione atta a garantire una formazione conforme alla direttiva sul coordinamento e che non hanno iniziato la loro formazione universitaria in medicina entro il 28 gennaio 1980" e sottolinea che non è consentita agli Stati membri la creazione di una categoria di dentisti non corrispondente ad alcuna delle categorie previste dalle direttive comunitarie.

Giudice nazionale e diritto comunitario - La decisione in esame ribadisce alcuni principi fondamentali in tema di rapporti tra diritto comunitario e diritto interno: si tratta, per questo aspetto, di un rigoroso ed essenziale promemoria per tutti gli operatori giuridici nazionali (legislatori, amministratori pubblici e privati, giudici) che sono sempre più spesso chiamati a fare applicazione del diritto comunitario, sia direttamente, sia attraverso atti specifici interni adottati in attuazione di regole comunitarie.

La Corte costituzionale, nella sentenza 18 aprile 1991 n.168, espressamente conferma e puntualizza i principi della prevalenza della norma comunitaria rispetto a quella interna incompatibile e del diretto coinvolgimento del giudice nazionale del caso concreto nell'assicurare tale prevalenza. In materia, peraltro, la Corte di giustizia ha notato (sentenza 24 marzo 1988, causa C-104/86, in "il Foro italiano", 1988, IV, col. 477) che i caratteri di preminenza e di diretta efficacia delle norme di origine comunitaria non sottraggono gli Stati membri dall'obbligo di eliminare, dal loro ordinamento, le disposizioni incompatibili con il diritto comunitario.

Presupposti per la diretta efficacia delle direttive - Del resto, la Corte costituzionale ha affermato (sentenza 2 febbraio 1990 n.64) che le direttive comunitarie si rivelano immediatamente applicabili qualora esse, secondo un costante insegnamento della Corte di giustizia delle Ce:

- a) risultino incondizionate e sufficientemente precise;
- b) possano esser fatte valere dai singoli dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato (si tratta del riferimento alla cosiddetta "efficacia verticale" delle direttive);
- c) non risultino recepite e attuate nell'ordinamento interno nonostante la scadenza del termine all'uopo stabilito.

Circa l'individuazione dei menzionati presupposti della diretta applicabilità delle direttive, la Corte costituzionale, ha affermato che essi "costituiscono l'esito di una attività di interpretazione della direttiva e delle sue singole disposizioni, che il giudice nazionale può effettuare direttamente, ovvero rimettere alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art.177 del trattato di Roma".

Questa che, per i giudici non di ultima istanza, è una facoltà, si traduce in un obbligo per il giudice nazionale di ultima istanza, sempre che il precetto della norma comunitaria non si imponga con tale evidenza da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio sulla sua esegesi.

Il valore delle decisioni della Corte di giustizia - L'odierna pronunzia dei giudici di legittimità ribadisce anche il particolare valore, di carattere quasi normativo, delle pronunzie rese dalla Corte di giustizia, sia quando si tratti di sentenze su questioni pregiudiziali ai sensi dell'articolo 177 del trattato Ce, sia che siano emesse nel contenzioso relativo alla cosiddetta "procedura d'infrazione" di cui agli articoli 169 e seguenti del Trattato medesimo. Al riguardo, la Corte costituzionale, con la sentenza 23 aprile 1985 n.113, ha affermato che il principio secondo cui la norma comunitaria entra e permane in vigore nell'ordinamento interno senza che i suoi effetti possano essere intaccati da una legge ordinaria con essa confliggente, vale non soltanto per le disposizioni comunitarie, ma anche per le statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia. L'immediata applicazione del sistema comunitario, da parte del giudice italiano, viene così estesa alle decisioni dei giudici comunitari, le quali, essendo dichiarative di un certo stato di diritto ed essendo emesse alla fine di un giudizio al quale possono partecipare, oltre alle parti della causa principale, gli Stati membri e le istituzioni comunitarie, sono dotate di un carattere di notevole stabilità.

Il principio ribadito dalla sentenza 13 aprile 1989 n.232 della Consulta, è stato ritenuto di portata più generale da un'altra sentenza del giudice delle leggi, (sentenza 1 luglio 1989 n.389), che ha esteso il criterio della diretta applicabilità anche alle statuizioni contenute nelle sentenze rese dalla Corte all'esito della procedura d'infrazione di cui all'articolo 169 del Trattato. Nella motivazione, la Corte costituzione opportunamente riferisce tale valenza alle pronunzie riguardanti (in sede pregiudiziale o contenziosa) norme comunitarie aventi "effetti diretti" in quanto la precisazione o l'integrazione del significato normativo, compiuta attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia non può non avere la stessa immediata efficacia della disposizione interpretata.

Gli obblighi nascenti dalle condanne per inadempimento - Giova sottolineare, altresì che, a norma dell'articolo 171 del Trattato Ce, lo Stato riconosciuto inadempiente dalla Corte di giustizia europea "è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta", e secondo una costante giurisprudenza di quell'organo, ancorché la norma menzionata "non precisi il termine entro il quale deve essere data esecuzione ad una sentenza che dichiari l'inadempimento da parte di uno Stato membro degli obblighi a lui facenti capo, tale esecuzione va iniziata senza indugio, e va conclusa entro termini il più possibile brevi".

Senza tralasciare che, fin dalla nota sentenza nel caso Simmenthal, che consentì al giudice comunitario di affermare che " ...qualsiasi giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria" (Corte di giustizia delle Cee, sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77) lo stesso ha ritenuto che le norme interne contrarie a quelle comunitarie fossero da considerarsi non validamente formate e, come tali, addirittura nulle.

Al fine della pronta esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia che dichiarino l'inadempimento dello Stato agli obblighi nascenti dal diritto comunitario, è necessaria la contemporanea attivazione, nei rispettivi campi, del legislatore, dei giudici interni e degli stessi organi amministrativi.

Gli effetti della decisione - In conseguenza della pronuncia in esame, si possono così schematizzare le situazioni in concreto ipotizzabili in Italia.

1) ai laureati in medicina iscritti al medesimo corso di laurea prima del 28 gennaio 1980 va riconosciuta la possibilità della contemporanea iscrizione a entrambi gli albi professionali, siano o non siano specializzati in odontoiatria, purché abilitati con esame di Stato, per effetto della sentenza della Corte costituzionale 100/89 (e non, dunque, la sola facoltà di annotazione all'albo dei medici della specializzazione in odontoiatria). Va, altresì, riconosciuta la facoltà di iscrizione concorrente all'albo degli odontoiatri (e non l'obbligo di opzione entro cinque anni) a quei medici che, iscritti al relativo albo, non risultino ancora iscritti a quello degli odontoiatri;

2) ai laureati iscritti negli anni 1980/1985, che abbiano esercitato la facoltà di opzione per l'albo degli odontoiatri entro il 31 dicembre 1991 in considerazione del potere-dovere del giudice di disapplicare direttamente le norme nazionali in contrasto con una disposizione comunitaria, anche se contenuta in una direttiva, purché incondizionata e sufficientemente precisa, deve essere negata la facoltà di opzione riconosciuta dalla legge interna.

Inoltre dovendosi osservare il descritto preciso e specifico obbligo di esecuzione della sentenza della Corte Ce 1° giugno 1995 da parte degli organi, anche amministrativi, italiani, e non solo il generale dovere di "non applicazione" delle norme interne ritenute incompatibili con il diritto comunitario, si può prospettare che i singoli consigli dell'ordine, in sede locale, procedano alla cancellazione d'ufficio, dagli albi degli odontoiatri, dei laureati in medicina, immatricolati tra il 1980 e il 1985, che avevano tempestivamente esercitato l'opzione, per essere iscritti in questi ultimi ai sensi dell'articolo unico della legge 471/1988.