

Commissione Centrale per gli esercenti le professioni sanitarie

Corte Cost., sentenza 7 ottobre 2016, n. 215 (Pres. Grossi, est. Barbera)

Sanità pubblica - Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie - Composizione - Previsione che della stessa facciano parte due componenti designati dal Ministero della Salute, un dirigente amministrativo del Ministero ed un dirigente di seconda fascia medico [o, a seconda dei casi, veterinario o farmacista]

E' costituzionalmente illegittimo l'art. 17, primo e secondo comma, lettera e), del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), nelle parti in cui si fa riferimento alla nomina dei componenti di derivazione ministeriale; in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è costituzionalmente illegittimo l'art. 17, primo e secondo comma, lettere a), b), c) e d) del citato d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, nelle parti in cui si fa riferimento alla nomina dei componenti di derivazione ministeriale. La nomina dei componenti di matrice ministeriale appare sganciata da ogni riferimento normativo che valga preventivamente a determinarne l'ambito attitudinale e le competenze, indicazioni non validamente surrogate dal generico riferimento alla qualifica che gli stessi devono rivestire. La discrezionalità lasciata sul tema all'autorità governativa finisce, dunque, con l'assumere un rilievo non indifferente. La possibile conferma del mandato, anche questa lasciata alla mera discrezionalità dell'autorità designante, costituisce ulteriore e ancor più decisivo fattore di disvalore nell'ottica della autonomia garantita al designato nel corso del mandato. Emergono, inoltre, i vincoli di soggezione con una delle parti del procedimento destinati a porsi in aperto contrasto, già sul piano della mera apparenza esterna, con i caratteri di indipendenza e imparzialità che devono colorare l'azione giurisdizionale. Tanto mette definitivamente in discussione il tema dell'indipendenza, prerogativa posta ancora di più in crisi se si considera che l'azione disciplinare si potrebbe prestare a manovre di allontanamento del soggetto interessato destinate a concretare una revoca del mandato tanto implicita quanto indebita.

(Massima a cura di Giuseppe Buffone – Riproduzione riservata)

SENTENZA N. 215
ANNO 2016
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), promossi dalla Corte di cassazione con due ordinanze del 15 gennaio 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 63 e 72 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 17 e 18, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti l'atto di costituzione di S.G. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2016 e nella camera di consiglio del 21 settembre 2016 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato Bruno Nascimbene per S.G. e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte di cassazione, con due diverse ordinanze emesse in data 2 dicembre 2014, assunte in altrettanti giudizi, ha sollevato, in riferimento agli articoli 108, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, par.1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nel proseguo, CEDU) questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse).

In particolare, si dubita della legittimità costituzionale della norma in questione nella parte in cui, in esito alle modifiche di dettaglio intervenute nel tempo, la stessa prevede che, della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, organo di giurisdizione speciale chiamato a definire controversie in materia elettorale, disciplinare nonché inerenti la tenuta dei rispettivi albi professionali, facciano parte, tra gli altri, anche due dirigenti del Ministero della salute, segnatamente un dirigente amministrativo ed un dirigente di seconda fascia (medico o, a seconda dei casi, veterinario o farmacista).

2.– La prima ordinanza (r.o. n. 596 del 2015) premette che la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (da qui, Commissione) ha respinto il ricorso proposto da S.G. avverso la decisione del Consiglio dell'ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano di diniego della istanza del ricorrente di iscrizione all'albo degli odontoiatri.

2.1.– S.G. ha impugnato in cassazione tale decisione.

Con il primo motivo di ricorso, poi integrato da una successiva memoria illustrativa, ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, anche in riferimento o in combinato disposto con gli artt. 63, 74 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1950, n. 221 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del decreto legislativo 13 settembre 1946, n. 233, sulla ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse) denunciando la violazione degli artt. 108, secondo comma, 111, secondo comma e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, par. 1, della CEDU.

3.– La Corte di cassazione ha condiviso solo in parte i sollevati dubbi di legittimità costituzionale.

3.1.– Il giudice a quo ha precisato, in primo luogo, che la Commissione, della quale era stato previsto il riordino ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), continua ad operare sulla base della norma impugnata.

Tanto grazie all'art. 15, comma 3-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), aggiunto dalla legge di conversione 8 novembre 2012, n. 189, il quale stabilisce che: «In considerazione delle funzioni di giurisdizione speciale esercitate, la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, di cui all'articolo 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, e successive modificazioni, è esclusa dal riordino di cui all'articolo 2, comma quattro, della legge 4 novembre 2010, n. 183, e continua ad operare, sulla base della normativa di riferimento, oltre il termine di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 28 giugno 2012, n. 89, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 132, come modificato dal comma 3-ter del presente articolo».

3.2.– In secondo luogo, la Corte rimettente ha altresì precisato che la disciplina normativa di riferimento ha avuto alcune modifiche di dettaglio, di rilievo essenziale nell'ottica della questione in disamina.

3.2.1.– Nel suo portato letterale attuale, la norma in disamina stabilisce, per quel che immediatamente interessa, che:

«Presso l'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica è costituita, per i professionisti di cui al presente decreto, una Commissione centrale, nominata con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro per la grazia e giustizia, presieduta da un consigliere di Stato e costituita da un membro del

Consiglio superiore di sanità e da un funzionario dell'Amministrazione civile dell'interno di grado non inferiore al 6°.

Fanno parte altresì della Commissione: a) per l'esame degli affari concernenti la professione dei medici chirurghi, un ispettore generale medico ed otto medici chirurghi, di cui cinque effettivi e tre supplenti; b) per l'esame degli affari concernenti la professione dei veterinari, un ispettore generale veterinario e otto veterinari di cui cinque effettivi e tre supplenti; c) per l'esame degli affari concernenti la professione dei farmacisti, un ispettore generale per il servizio farmaceutico e otto farmacisti, di cui cinque effettivi e tre supplenti; d) per l'esame degli affari concernenti la professione delle ostetriche, un ispettore generale medico e otto ostetriche, di cui cinque effettive e tre supplenti; e) per l'esame degli affari concernenti la professione di odontoiatra, un ispettore generale medico e otto odontoiatri di cui cinque effettivi e tre supplenti.

I sanitari liberi professionisti indicati nel comma precedente sono designati dai Comitati centrali delle rispettive Federazioni nazionali. [...] I membri della Commissione centrale rimangono in carica quattro anni e possono essere riconfermati».

3.2.2.– Ciò premesso, osserva la Corte rimettente che l'atto di nomina non assume più la forma del decreto del Presidente della Repubblica, ma quella del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in ragione di quanto previsto dall'art. 2 della legge 12 gennaio 1991, n. 13 (Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica.).

3.2.3.– Nell'ordinanza si precisa, ancora, che l'intervenuta costituzione del Ministero della sanità, prima, e l'istituzione, poi, del Ministero della salute non solo hanno determinato l'intervento di questo dicastero nella fase della formulazione della proposta di nomina ma hanno anche comportato che la scelta dei componenti di nomina governativa non avviene più tra i funzionari dell'Amministrazione civile dell'interno bensì tra i dirigenti del Ministero della salute.

3.2.4.– Segnala, infine, il giudice a quo, che il portato delle modifiche sopra riassunte finisce per trovare immediato riscontro nel d.P.C.m. 23 maggio 2011, recante la nomina, su proposta del Ministero della salute e del Ministero della giustizia, della Commissione centrale per il quadriennio 2011-2015, della quale fanno parte – oltre ad un consigliere di Stato in veste di presidente, ad un membro designato dal Consiglio superiore di sanità e ad otto sanitari liberi professionisti (di cui cinque effettivi e tre supplenti), designati dai Comitati centrali delle rispettive Federazioni nazionali – due dirigenti del Ministero della salute (un dirigente amministrativo di seconda fascia e un dirigente medico o, a seconda della categoria interessata, veterinario o farmacista).

4.– Poste queste premesse, l'ordinanza riposa su alcuni presupposti interpretativi del dato normativo sottoposto a scrutinio, consolidati da pregresse decisioni sia della stessa Cassazione come anche della Corte costituzionale.

4.1.– Ciò avuto riguardo, in prima battuta, alla natura di organo di giurisdizione speciale da ascrivere alla Commissione, valutazione oggi asseverata normativamente dall'espressa indicazione contenuta nell'art. 15, comma 3-bis, del d.l. n. 158 del 2012 già citato.

4.2.– Ancora, si segnala, nell'ordinanza, la costante affermazione, in più occasioni ribadita da questa Corte, dei profili di indipendenza e terzietà imposti dal secondo comma dell'art. 108 nonché dall'art. 111 della Carta Costituzionale, non solo dell'ordine giudiziario nel suo complesso ma anche degli organi, compresi quelli speciali, che ne costituiscono espressione.

4.3.– Infine, la Corte rimettente assume, quale diritto vivente, il principio secondo cui il Ministero della salute, subentrato, all'esito delle descritte modifiche di dettaglio, nei compiti originariamente attribuiti dalla normativa di settore al Prefetto, riveste il ruolo di parte nel giudizio innanzi alla Commissione.

4.4.– Delineati detti principi, la Corte di cassazione censura la norma impugnata, rimeditando al fine l'orientamento interpretativo, costantemente espresso in precedenza, in forza del quale la stessa Corte aveva ritenuto manifestamente infondata la medesima questione.

4.4.1.– Il giudice a quo denuncia, in prima battuta, la discrezionalità che connota sia la designazione governativa, sia, soprattutto, la riconferma del mandato ai medesimi componenti: l'una e l'altra scelta vengono, infatti, effettuate in assenza di predefiniti parametri oggettivi chiamati a guidare l'attività dell'organo designante in parte qua.

4.4.2.– Per altro verso, si osserva che lo status di siffatti componenti non muta all'esito della designazione: lungo il corso del relativo mandato, i componenti di designazione governativa restano collocati presso il medesimo dicastero di riferimento il quale, dunque, ne continua a garantire lo stato giuridico ed economico.

4.4.3.– La Corte rimettente segnala, ancora, che il rapporto di dipendenza con il Ministero di appartenenza mantiene continuità anche con riferimento ai profili disciplinari, giacché, a differenza di quanto previsto per gli altri componenti della Commissione, quelli di nomina governativa sono estranei alla verifica domestica, ascritta, sul tema, alla Commissione stessa.

4.5.– Sulla base di tali premesse, la Corte rimettente dubita della indipendenza dei componenti della Commissione di designazione governativa.

Poste in discussione le modalità di composizione dell'organo, ne risulta inficiato l'esercizio della relativa funzione, in contrasto con gli artt. 108, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost. e tali argomentazioni svelano al contempo il contrasto tra la norma censurata e la CEDU, la quale vuole che sia assicurato il diritto di ogni persona ad un processo equo davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge.

Di qui anche l'evidenziato contrasto anche con l'art. 117 Cost., primo comma, in riferimento all'art. 6, par.1, della Convenzione.

4.6.– Secondo il giudice a quo, inoltre, la questione deve ritenersi rilevante perché la sua fondatezza comporterebbe l'annullamento della decisione assunta dalla Commissione, impugnata con il ricorso in cassazione.

4.7.– Da ultimo, il Collegio rimettente dà conto delle ragioni per le quali, rispetto alla prospettazione del ricorrente, ha ritenuto di delimitare la questione sollevata nei termini oggettivi sopra rassegnati, senza estendere i dubbi di legittimità costituzionale agli artt. 63, 74 e 76 del d.P.R. n. 221 del 1950. Tanto per la natura, regolamentare, delle norme in

questione, prive di uno specifico collegamento con la disposizione oggetto di verifica sul versante dei temi di costituzionalità all'uopo evidenziati.

5.– Nel giudizio davanti alla Corte si è costituito S.G., parte ricorrente nel processo principale, chiedendo che la questione venga accolta nei termini esposti dalla ordinanza di remissione e in quelli esplicitati nel corso del giudizio principale oltre che con le memorie depositate in seno al presente incidente di legittimità costituzionale.

Nel ribadire, con ulteriori approfondimenti argomentativi e richiami alla giurisprudenza di questa Corte nonché a quella della CEDU, tutti i temi coperti dal tenore della ordinanza di remissione, si segnala, altresì, nella relativa memoria di costituzione, che la disciplina relativa alla Commissione sarebbe anche in contrasto con il diritto dell'Unione Europea e, segnatamente, con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

Si evidenzia, ancora, da parte della difesa di S.G., che, a differenza di quanto osservato nella ordinanza di remissione, i componenti della commissione nominati dal Ministero della salute sarebbero non due ma tre, tale dovendosi considerare anche quello nominato dal Consiglio superiore della sanità, organo consultivo dello stesso Ministero.

Si ribadisce, infine, che nel corso del giudizio principale i dubbi di legittimità costituzionale erano stati estesi anche al tenore degli artt. 63, 74 e 76 del d.P.R. n. 221 del 1950.

6.– Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga respinta perché irrilevante, inammissibile e comunque manifestamente non fondata.

Tanto in ragione del costante orientamento espresso dalla Corte in forza del quale la verifica costituzionale inerente i profili di indipendenza e imparzialità degli organi di giurisdizione speciale guarda con indifferenza ai modi attraverso i quali si perviene alla nomina dei relativi componenti mentre assumono rilievo le modalità di funzionamento degli organi stessi, da ritenersi espressione di indipendenza in assenza di vincoli che possano determinare situazioni esterne di soggezione anche sostanziale o di regole che possano mettere in discussione l'inaffidabilità dei componenti.

6.1.– Con memoria depositata il 27 aprile 2016, l'Avvocatura ha anche contestato la rilevanza della questione e la fondatezza, nel merito, della stessa secondo versanti di approfondimento diversi da quelli originariamente prospettati.

In particolare, muovendo dal rilievo che la Corte rimettente ha ascritto al ruolo del Ministero quale parte del procedimento che si svolge innanzi la Commissione, è stato evidenziato, guardando al tema della rilevanza, che non risulta che alla citata amministrazione centrale sia stato notificato l'avviso, previsto dall'art. 54 del regolamento di esecuzione emanato con il d.P.R. n. 221 del 1950, relativo alla pendenza del giudizio in questione; né, del resto, emergerebbe dagli atti che al giudizio principale abbia di fatto partecipato il Ministro.

Ancora più decisamente, con considerazioni ambivalenti perché destinate ad incidere sia sul tema della rilevanza che su quello della fondatezza della questione, si contesta in radice la conclusione in forza della quale il Ministero della salute sarebbe parte necessaria del procedimento.

Affermazione, questa, che si assume non consolidata nella esperienza interpretativa maturata sul tema dal giudice di legittimità, perché contraddetta da una decisione di segno contrario (Cass. 27 agosto 1999, n. 8995) alla cui motivazione la difesa della parte pubblica fa puntuale riferimento a sostegno del relativo assunto.

7.– Con memoria del 6 maggio 2016 la parte privata ha replicato alle argomentazioni della Presidenza del Consiglio, supportando, con ulteriori indicazioni argomentative, la fondatezza della questione sollevata.

8.– La seconda ordinanza (r.o. n. 597 del 2015) di rimessione degli atti a questa Corte incide su un giudizio principale di matrice disciplinare, promosso dal Consiglio dell'ordine dei medici e odontoiatri di Latina ai danni di P.A., titolare di uno studio dentistico ed iscritto all'albo del citato ordine territoriale.

8.1.– Sottoposto a sanzione dal Consiglio dell'ordine, il professionista ha interposto ricorso innanzi alla Commissione centrale, la quale ha confermato il provvedimento impugnato.

8.2.– Avverso tale ultima decisione, detto professionista ha proposto ricorso in cassazione, prospettando un unico motivo di ricorso diretto a contestare le ragioni fondanti l'intervento disciplinare.

Di qui il giudizio di legittimità principale che ha dato luogo alla seconda questione incidentale.

9.– Identiche le disposizioni sottoposte allo scrutinio della Corte, la seconda ordinanza di rimessione ripropone, pedissequamente, il percorso argomentativo tracciato dalla prima, sopra sintetizzato.

10.– Nel giudizio è intervenuta l'Avvocatura generale dello Stato nell'interesse della Presidenza del Consiglio ribadendo le difese prospettate in occasione del primo giudizio incidentale relativo alla medesima norma.

Considerato in diritto

1.– I giudizi, aventi ad oggetto la medesima norma censurata, in relazione agli stessi parametri e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti, vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

2.– La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse) in riferimento agli articoli 108, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, par. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955 n. 848, d'ora innanzi, CEDU).

Più precisamente, la censura concerne i primi due commi del citato art. 17 nella parte in cui, in esito alle modifiche di dettaglio intervenute nel tempo, stabilisce che della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (d'ora in poi Commissione), organo di giurisdizione speciale con competenze in materia elettorale, disciplinare nonché inerenti la tenuta dei rispettivi albi professionali, facciano parte, tra gli

altri, anche due componenti scelti tra i dirigenti del Ministero della salute, segnatamente un dirigente amministrativo del Ministero ed un dirigente di seconda fascia (medico o, a seconda dei casi, veterinario o farmacista).

3.– La Corte rimettente muove da un duplice presupposto.

3.1.– In primo luogo, il giudice a quo segnala che la Commissione in disamina deve ritenersi organo di secondo grado di giurisdizione speciale, in linea con quanto costantemente affermato dalla stessa Corte di cassazione e, da ultimo, con la sentenza n. 193 del 2014, da questa Corte.

In particolare, la Commissione decide sulle impugnazioni proposte avverso le decisioni assunte in primo grado dai competenti organi professionali.

3.2.– Inoltre, deduce la Corte rimettente che tra i componenti di detta Commissione, insediata presso il Ministero della salute, vi sono due funzionari inseriti all'interno di tale comparto ministeriale e, soprattutto, che il Ministero deve ritenersi parte necessaria della fase di giurisdizione che si svolge innanzi la Commissione stessa.

4.– La Cassazione trae spunto da tale ruolo processuale assunto dal Ministero della salute nel relativo contenzioso per dubitare della legittimità costituzionale delle previsioni che individua tra i componenti della Commissione due funzionari del citato dicastero, designati grazie all'apporto decisivo della amministrazione centrale in questione.

Ciò, in primo luogo, in ragione della discrezionalità che colora la designazione governativa nonché la riconferma dei medesimi componenti alla scadenza del mandato, scelte effettuate in assenza di predefiniti parametri oggettivi.

In secondo luogo, si segnala che tali componenti, durante il mandato, rimangono incardinati ed espletano funzioni istituzionali all'interno del Ministero designante il quale, dunque, mantiene, rispetto ai suddetti, una posizione di sovraordinazione avuto riguardo agli aspetti giuridici, economici e disciplinari che caratterizzano il relativo rapporto di dipendenza.

5.– Tali sviluppi argomentativi, secondo l'opinione della Corte rimettente, portano a dubitare della indipendenza di alcuni dei componenti la Commissione, con evidenti ricadute sulle modalità di composizione dell'organo e dunque sul conseguente esercizio della relativa funzione nel rispetto dei parametri costituzionali offerti dagli artt. 108, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione.

Del pari, le superiori considerazioni finiscono per condurre la norma censurata su un binario non in linea con la CEDU con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 6, par. 1, della Convenzione.

6.– Le questioni preliminari rilevate dalla difesa della parte privata costituita in giudizio sono inammissibili; quelle dedotte dall'Avvocatura nell'interesse della Presidenza del Consiglio non sono fondate.

6.1.– Quanto al portato del petitum fatto oggetto delle due questioni e limitato, dalla Corte rimettente, al solo disposto dell'art. 17 del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946 nei termini sopra rassegnati, non può che

evidenziarsi l'inammissibilità della sollecitazione, rivolta a questa Corte dalla difesa della parte privata, tesa ad estenderne il perimetro valutativo oltre il confine dei temi di giudizio delineati dalle due questioni in disamina.

Al fine è sufficiente richiamarsi alla costante giurisprudenza della Corte in forza della quale l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale deve ritenersi limitato alle norme e ai parametri fissati nell'ordinanza di rimessione, mentre non possono essere prese in considerazione ulteriori questioni o profili dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, vuoi che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (ex plurimis, da ultimo, le sentenze n. 83 del 2015; n. 94 del 2013; n. 283 e n. 42 del 2011).

6.2.– Non può, inoltre, disconoscersi la rilevanza delle due questioni, posta invece in dubbio dalla difesa dall'Avvocatura.

La declaratoria di illegittimità costituzionale rivendicata, ove accolta, imporrà l'accoglimento dei ricorsi in cassazione proposti dalle due parti private avverso le rispettive pronunzie rese dalla Commissione.

Le decisioni impugnate innanzi al Giudice di legittimità risulterebbero assunte, infatti, da un organo privo, per scelta legislativa legata alla sua costituzione e composizione, dei requisiti di indipendenza e imparzialità che costituiscono il substrato indispensabile dell'esercizio del potere giurisdizionale. L'assenza di indipendenza e imparzialità, anche se riferibile solo ad alcuni dei componenti della Commissione, si trasferisce in termini osmotici dai partecipi all'organo, non potendosi consentire che lo stesso eserciti la funzione giurisdizionale attraverso dinamiche radicalmente viziate dalla interlocuzione, nel percorso che porta alla decisione, di soggetti privi delle citate caratteristiche (si veda in tal senso la sentenza n. 33 del 1968 relativa alle Giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale). Tanto è in grado di determinare l'illegittimità della decisione assunta dalla Commissione, rilevabile anche d'ufficio nel giudizio principale.

6.2.1.– Le superiori considerazioni svelano, infine, l'infondatezza delle tesi difensive dell'Avvocatura avuto riguardo al tema della rilevanza, basate sulla mancata partecipazione del Ministero ai due giudizi principali.

Appare chiaro, infatti, che la questione sollevata attiene al profilo della composizione strutturale della Commissione. Avuto riguardo, in particolare, al requisito della indipendenza, è di tutta evidenza che la stessa deve sussistere nell'organo giurisdizionale prima e indipendentemente dall'instaurazione di fronte ad esso di un rapporto processuale. Prescinde, in conseguenza, dai singoli atteggiamenti tenuti dalle parti interessate nella specifica situazione processuale (nel caso, la concreta partecipazione del Ministero ai due giudizi principali): è in gioco, infatti, la valutazione dei criteri normativi di formazione dell'organo giudicante che precedono a monte e sono indifferenti a valle rispetto alle singole scelte assunte dal Ministero interessato con riferimento alle dinamiche processuali proprie di ciascuna controversia.

7.– Nel merito, le due questioni, identiche nell'oggetto, sono fondate nei termini di seguito precisati.

8.– Osserva la Corte rimettente che la Commissione centrale per gli

esercenti le professioni sanitarie prevista dalla norma censurata è chiamata a svolgere funzioni decisorie in materia di contenzioso elettorale, disciplinare, o inerente alla tenuta dei rispettivi albi professionali (medici, veterinari, farmacisti, ostetriche, odontoiatri).

8.1.– Preliminarmente va chiarito che, per individuare l'effettivo tenore della norma impugnata, bisogna tener conto delle radicali modifiche di sistema che, pur incidendo sulle modalità di nomina dei componenti di derivazione governativa, non trovano un immediato riscontro nel testo oggetto di scrutinio.

8.1.1.– Il superiore dato letterale va riletto considerando, in primo luogo, che, in esito all'istituzione del Ministero della sanità (oggi Ministero della salute), allo stesso sono state trasferite le competenze statali in materia di organizzazione delle professioni sanitarie originariamente ascritte all'amministrazione dell'Interno, in ragione di quanto in precedenza previsto dal regio decreto-legge 5 marzo 1935, n. 184 (Nuova disciplina giuridica dell'esercizio delle professioni sanitarie), nonché all'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica (istituito con il decreto luogotenenziale 12 luglio 1945, n. 417).

8.1.2.– In linea con le puntuali osservazioni rese dalla Corte rimettente va, quindi, confermato che la Commissione, nominata con la forma del decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri (in virtù della previsione generale contenuta nell'art. 2 della legge 12 gennaio 1991, n. 13, recante "Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica"), risulta insediata non più presso il citato Alto commissariato per l'igiene e la sanità pubblica bensì all'interno della trama organizzativa del Ministero della salute e, segnatamente, nei quadri della direzione generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del Servizio Sanitario Nazionale (così come previsto, da ultimo, dal decreto del Ministero della salute n. 8538508 del 2015, recante la "Individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale").

8.1.3.– Ancora, va segnalato che i componenti della Commissione di nomina governativa – alla cui designazione contribuisce in termini evidentemente determinanti, per ragioni di competenza, il citato dicastero della salute – sono tratti da tale ultimo comparto ministeriale.

8.2.– In conclusione, in esito a tale sviluppo diacronico della normativa di riferimento e limitando, per ora, il discorso all'organo in questione nella sua esclusiva composizione volta alla definizione degli affari inerenti alla professione odontoiatrica (di immediata pertinenza dei due giudizi principali), viene ad evidenza che lo stesso risulta costituito da nove membri: il presidente (un Consigliere di Stato); un membro del Consiglio superiore di sanità; due dirigenti, con ruoli e competenze diverse, comunque scelti tra i funzionari del Ministero della salute; cinque odontoiatri, componenti effettivi (secondo comma, lettera e), della norma censurata).

9.– Le funzioni svolte da detta Commissione, secondo un orientamento consolidato nella giurisprudenza di legittimità, sono da considerarsi «funzioni di giurisdizione speciale» (Cass., sezioni unite civili, 7 agosto 1998, n. 7753).

Tale conclusione, oltre a trovare una conferma (di mera definizione e non di disciplina) nell'art. 15, comma 3-bis, del decreto-legge n. 158 del 2012, convertito nella legge n. 189 del 2012, è stata fatta propria da questa

Corte con la sentenza n. 193 del 2014; decisione, quest'ultima, in forza della quale la norma censurata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevedeva la nomina di membri supplenti che consentano la formazione, per numero e categoria, di un collegio giudicante diversamente composto rispetto a quello che abbia pronunciato una decisione annullata con rinvio dalla Corte di cassazione.

10.– Si pone, in coerenza, il problema della compatibilità della composizione di detta Commissione con la natura di organo di giurisdizione speciale.

10.1.– E' costante, nella giurisprudenza di questa Corte, l'affermazione in forza della quale indipendenza e imparzialità devono ritenersi connotazioni imprescindibili dell'azione giurisdizionale, sia essa esercitata dalla magistratura ordinaria, dagli organi di giurisdizione speciale costituzionalizzati (ex art. 103 Cost.: Consiglio di Stato, Corte dei conti, Tribunali militari), dai giudici speciali pre-costituzionali ritenuti compatibili con la carta costituzionale (artt. 108 Cost. e VI delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione), dalle sezioni specializzate della giurisdizione ordinaria, composte anche da giudici non togati ex art. 102, secondo comma, Cost. (ex plurimis la sentenza n. 193 del 2014, già citata, che aveva ad oggetto lo stesso organo di giurisdizione speciale oggetto della attuale disamina; ancora, le sentenze n. 353 del 2002, sulla composizione del Tribunale regionale delle acque pubbliche e n. 262 del 2003, sulla composizione della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura).

L'indicazione di principio contenuta nel secondo comma dell'art. 101 Cost. («I giudici sono soggetti solo alla legge») deve, infatti, essere indistintamente riferibile a tutti gli organi di giurisdizione.

10.2.– L'indipendenza, essendo finalizzata ad impedire l'esistenza di collegamenti istituzionali destinati ad incidere sulla autonomia decisionale del giudice, costituisce il primo presupposto (così la sentenza n. 128 del 1974, a proposito dei poteri delle autorità portuali), lo strumento imprescindibile per garantirne l'imparzialità.

Esclusa l'indipendenza dell'organo giudicante, viene istituzionalmente meno, in coerenza, la possibilità di configurarne l'attività in termini di imparzialità.

10.3.– Il nucleo fondante le due questioni sottoposte nei giudizi principali ruota, pertanto, intorno alla lamentata violazione dell'art. 108, secondo comma, Cost.

10.3.1.– La prerogativa in disamina non può – è ben vero – ritenersi caratterizzata da tratti identici, quale che sia il tipo di giurisdizione oggetto di valutazione: manca nella Costituzione, infatti, una nozione unitaria di indipendenza.

Sia l'art. 100, terzo comma, riferibile ai giudici speciali assentiti dalla Costituzione, Consiglio di Stato e Corte dei conti, che l'art. 108, secondo comma, relativo alle ulteriori forme di giurisdizione diverse da quella ordinaria, sono, infatti, norme a “fattispecie aperta” giacché dettano solo il principio generale lasciando al legislatore ordinario il compito di specificare il contenuto effettivo della relativa disciplina.

Del resto, come già evidenziato da questa Corte (sentenza n. 108 del 1962, in tema di sezioni specializzate agrarie) la definizione di indipendenza da attribuire ai giudici speciali non può che risentire delle diversità delle strutture statali, delle epoche di riferimento, della varietà

dei tipi di giurisdizione avuto riguardo alla peculiarità di materia, situazioni soggettive e rapporti oggetto della specifica attività decisoria.

10.3.2.– Va tuttavia escluso che i precetti costituzionali sopra indicati possano essere interpretati nel senso dell'affidamento, al legislatore, di un'assoluta discrezionalità nell'individuare i tratti fondanti la garanzia di indipendenza dei giudici speciali, quasi a voler ritenere di per sé sufficiente la sola previsione, contenuta nella Costituzione, della riserva di legge (in termini la citata sentenza n. 108 del 1962).

Spetta, piuttosto, all'interprete, e nel caso alla stessa Corte costituzionale, individuare e definire i requisiti minimi che consentano una verifica di costituzionalità delle norme di riferimento quanto alla garanzia di indipendenza dei giudici speciali che le stesse devono mirare ad assicurare.

11.– Ciò premesso, va osservato come nella stessa prospettazione delle due questioni offerta dalla Corte rimettente non viene contestata la particolare collocazione della Commissione presso un Ministero di settore, a differenza di quanto tradizionalmente previsto per le altre categorie professionali, che vedono ascritta la relativa attività di vigilanza al Ministero della giustizia. Anzi, è a dirsi che tale collocazione sembra porsi in sintonia con vari orientamenti di dottrina e diversi progetti di riforma che auspicano un maggiore collegamento con quei Ministeri che, per competenze specifiche, sono in grado di svolgere detta funzione di vigilanza in modo più appropriato: si veda, al fine, quanto avvenuto in sede di conversione, con la legge 28 febbraio 2008, n. 31, del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), occasione nella quale è stato introdotto l'art. 24-sexies che ha modificato l'art. 29 della legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo), così sostituendo il Ministero della giustizia con quello della salute per quanto concerne l'Ordine professionale degli psicologi.

11.1.– Né appare rilevante la presenza, in sé considerata, di componenti di nomina governativa nella Commissione, incardinati all'interno dello stesso dicastero presso il quale risulta collocato l'organo in disamina nonché designati con il contributo determinante del medesimo Ministero della salute.

Nell'esperienza interpretativa di questa Corte, è costante l'insegnamento in forza del quale, in linea di principio, fonte e modalità della nomina sono momenti non decisivi nella verifica di legittimità costituzionale inerente ai parametri della indipendenza e della imparzialità, assumendo, piuttosto, rilievo centrale il grado di autonomia che il legislatore ha garantito all'organo giurisdizionale rispetto all'autorità designante nel concreto esercizio della funzione (per tutte si veda la sentenza n. 1 del 1967, relativa alla nomina governativa dei componenti la Corte dei conti, precedente costantemente richiamato dai numerosi interventi successivi in tal senso resi dalla Corte, tra i quali meritano menzione le sentenze n. 49 del 1968, relativa alle commissioni per il contenzioso elettorale e n. 196 del 1982, riferita alle commissioni tributarie).

12.– Nelle ordinanze di rimessione, piuttosto, si porta ad evidenza un dato che, malgrado la sua rilevanza, è stato costantemente trascurato nei precedenti interventi assunti dalla stessa Corte rimettente sul tema della indipendenza e della imparzialità della Commissione, sistematicamente

sfociati in un giudizio di manifesta infondatezza delle questioni di volta in volta sollevate dalle parti private interessate.

Va rimarcato, infatti, che in più occasioni il Giudice remittente aveva ritenuto infondati i dubbi di legittimità sulla composizione della Commissione. Con le ordinanze qui considerate, lo si afferma espressamente, si «intende rimeditare tale orientamento».

12.1.– Ci si riferisce alla posizione processuale da assegnare al Ministero della salute, descritto dalla Corte rimettente quale contraddittore necessario nel procedimento che si svolge innanzi alla Commissione.

In linea con quanto osservato nelle due ordinanze di rimessione, è costante l'orientamento interpretativo espresso dalla stessa Corte di cassazione in ordine al ruolo di litisconsorte necessario rivestito dal citato Ministero nei procedimenti trattati dalla Commissione (cfr. ex plurimis Cass. 20 luglio 2011, n. 15889; Cass. 27 maggio 2011, n. 11755; Cass., Sezioni unite civili, 26 maggio 1998, n. 5237). Ciò, del resto, in piena coerenza con i poteri di iniziativa (si vedano gli artt. 11 del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946 e 38 del d.P.R. n. 221 del 1950) e perfino decisori (in caso di inerzia degli organi competenti: si veda l'art. 48 del d.P.R. citato da ultimo, dettato in materia disciplinare, nonché l'art. 12, stesso testo, avuto riguardo alla cancellazione dall'albo) attribuiti al Ministero in questione, subentrato, in esito alla evoluzione normativa già accennata, nella relativa posizione al Prefetto territorialmente competente.

Si delinea, in coerenza, un ruolo del Ministero caratterizzato da compiti attivi e di non indifferente rilievo sin dalla fase amministrativa che precede la verifica di appello di competenza della Commissione (ai sensi dell'art. 49 del d.P.R. n. 221 del 1950, al Ministro va data notizia della pendenza del procedimento disciplinare dallo stesso non proposto). Ed in tale cornice sistematica, trova una linea di continuità l'insieme delle disposizioni normative chiamate a definire la posizione processuale del Ministero nelle fasi giurisdizionali pendenti innanzi la Commissione e successivamente in Cassazione, nel possibile epilogo di legittimità.

La conclusione rivendicata dalla Corte rimettente trova conferma nella prevista possibilità, per il Ministro, di adire la Commissione per contestare le decisioni assunte nella fase amministrativa (ex art. 53 del d.P.R. n. 221 del 1950); appare, inoltre, radicata nell'obbligo, per il sanitario che impugna, di notificare il ricorso al Ministro (ex art. 54 stesso regolamento) nonché nella possibilità, per l'organo di vigilanza, di impugnare in cassazione le decisioni della commissione stessa (ex art. 68, sempre del regolamento, per motivi di giurisdizione, come espressamente previsto dall'art. 19 del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, in linea con l'art. 362 cod. proc. civ.; o, ancora, per violazione di legge, secondo la previsione generale sancita dal settimo comma dell'art. 111 della Costituzione).

Dati, questi ultimi, che non lasciano margini di dubbio in ordine al necessario coinvolgimento del Ministero nel giudizio che si svolge innanzi la Commissione.

12.2.– Una conclusione siffatta non trova smentita nel precedente della Corte di cassazione (Cass. 27 agosto 1999, n. 8995) segnalato dalla difesa della Presidenza del Consiglio a sostegno di una diversa interpretazione del dato normativo di riferimento.

Nell'occasione, infatti, la Corte di legittimità ebbe a considerare il diverso profilo della pretermissione del Ministero dalla fase amministrativa pendente innanzi al competente ordine professionale, in violazione del disposto dell'art. 49 del regolamento di cui al d.P.R. n. 221 del 1950.

Vizio, quest'ultimo, destinato a mantenersi all'interno del solo perimetro afferente la natura amministrativa della decisione adottata dal competente organo professionale, senza evocare, dunque, i principi, di carattere processuale, legati al ruolo di litisconsorte necessario ascritto al Ministero nelle successive fasi giurisdizionali, di merito e legittimità. Ruolo costantemente ribadito dalla stessa Corte e non contraddetto dalla citata decisione.

13.- La posizione del Ministero, quale parte del relativo procedimento che si svolge innanzi alla Commissione, innalza, per forza di cose, il livello dei presidi da preconstituirsì da parte del legislatore utili a garantire l'indipendenza e l'imparzialità delle funzioni giurisdizionali esercitate dal citato organo.

13.1.- Ciò non porta ad affermare, va subito chiarito, che da tale coinvolgimento processuale derivi, aprioristicamente, un difetto di indipendenza in capo ai componenti di derivazione ministeriale: la partecipazione al giudizio della amministrazione di designazione e appartenenza di uno o più componenti l'organo giurisdizionale non può ritenersi, infatti, indice indiscusso della carenza di indipendenza e imparzialità del decidente.

13.1.1.- Va rimarcato infatti che, nei casi in cui tale contestuale correlazione ha portato alla declaratoria di illegittimità costituzionale per la violazione del parametro di cui al secondo comma dell'art. 108 Cost., a tale soluzione non si è pervenuto, da parte di questa Corte, solo in forza del collegamento che corre tra potere di designazione, possibile dipendenza organica del componente designato e partecipazione al giudizio dell'amministrazione di riferimento.

In tali occasioni l'amministrazione coinvolta, oltre a prendere parte al procedimento giurisdizionale, aveva anche reso la decisione oggetto di contestazione e contribuiva, al contempo, a comporre l'organo giurisdizionale chiamato a definirne l'impugnazione (così la sentenza n. 158 del 1995, relativa alla commissione dei ricorsi contro le decisioni dell'Ufficio italiano brevetti e marchi, che vedeva la partecipazione del direttore dell'ufficio centrale dei brevetti; ancora, la sentenza n. 133 del 1963, relativa alle decisioni del Ministro della marina mercantile sui ricorsi proposti avverso la determinazione delle indennità di requisizione delle navi).

Si verificava, in altre parole, una inaccettabile sovrapposizione della funzione decisoria nelle due fasi, amministrativa e giurisdizionale, destinata a mettere radicalmente in crisi l'indipendenza e l'imparzialità di giudizio del decidente.

13.1.2.- Tanto non si riscontra nel caso in disamina. Piuttosto va ribadito che il sistema costituzionale non rifiuta, in linea di principio, commistioni potenziali favorite dalla designazione, di matrice governativa o politica, di soggetti chiamati a comporre organi di giurisdizione speciale aventi competenze che siano destinate ad incidere su interessi di rilievo collettivo sottesi all'azione dell'autorità designante. Ma, al contempo, non può non imporre una pluralità di presidi – predeterminati ex lege nella regolamentazione dei criteri di composizione e costituzione degli organi speciali – che garantiscano, malgrado tali correlazioni, l'indipendenza del giudicante dall'amministrazione di riferimento comunque coinvolta nel relativo giudizio. E ciò a maggior ragione quando, come avviene per la Commissione di cui alla norma

sottoposta a verifica di legittimità costituzionale, l'organo decidente è composto, sia pure in quota minima, da soggetti comunque legati alla pubblica amministrazione che si trovi ad essere una delle parti del giudizio, in quanto gestisce o concorre a gestire un determinato settore di attività coinvolto dal relativo contenzioso (in termini, la già richiamata sentenza n. 353 del 2002, che ha avuto ad oggetto la nomina di un funzionario del Provveditorato alle opere pubbliche quale componente del Tribunale superiore delle acque pubbliche).

In siffatti casi, cresce, di pari passo, l'esigenza di determinatezza dei momenti di garanzia attraverso i quali il legislatore ordinario finisce per assicurare l'indipendenza dell'organo di giurisdizione speciale.

14.- Il dato normativo di riferimento, in primo luogo, non può prescindere dalla puntuale e rigorosa previsione degli strumenti attraverso i quali, nei termini di volta in volta ritenuti confacenti in ragione della diversa peculiarità della singola giurisdizione speciale, vengano garantiti effettivi momenti di cesura tra il componente designato e l'amministrazione di provenienza, una volta che si sia provveduto alla designazione.

Sotto questo profilo, sono da ritenersi decisivi i riferimenti che la giurisprudenza di questa Corte suole fare allo status giuridico, economico e disciplinare dei componenti designati una volta effettuata la nomina e, dunque, nel corso del mandato (in termini, oltre alla citata sentenza n. 353 del 2002, anche la sentenza n. 30 del 1967, resa con riferimento alla competenza in materia di contenzioso elettorale della Giunta provinciale amministrativa composta anche da funzionari statali; ancora, la sentenza n. 451 del 1989, sempre in tema di componenti la Giunta provinciale amministrativa, chiamata a statuire sui tributi locali; la sentenza n. 164 del 1976, relativa alle competenze giurisdizionali del Comandante di porto).

Intervenendo sullo status del designato, la previsione legislativa deve, in definitiva, garantire una sorta di neutralizzazione preventiva delle possibili situazioni di condizionamento che possano, anche teoricamente, mettere in discussione l'autonomia di giudizio dell'organo decidente.

14.1.- La stessa fase della nomina dei soggetti chiamati a comporre l'organo di giurisdizione speciale, in genere estranea al giudizio sulla indipendenza, finisce per assumere rilievo in siffatti casi.

Non a caso, del resto, la Corte, nelle situazioni nelle quali ha avuto modo di riscontrare la sussistenza di importanti profili di collegamento tra l'amministrazione designante e il soggetto nominato, anche e soprattutto nel corso del mandato, ferma l'indifferenza della fonte governativa della nomina, ha comunque ritenuto necessario individuare, a monte, al momento della designazione, la predeterminazione legislativa di adeguati criteri selettivi dei componenti designati rispetto alla funzione da assumere (si veda la sentenza n. 177 del 1973, relativa alla nomina governativa dei componenti il Consiglio di Stato, i cui principi sono stati ribaditi anche con le sentenze n. 25 del 1976 e n. 316 del 2004 quando la Corte ha avuto modo di interessarsi delle vicende relative alla nomina, da parte del Presidente della Regione Sicilia, di alcuni membri del Consiglio di giustizia amministrativa). Ciò nella convinzione che il profilo afferente l'"idoneità" del designato – valore espressamente previsto dal secondo comma dell'art. 102 Cost., di fatto ribadito anche guardando alla nomina dei consiglieri di cassazione per meriti insigni in forza del terzo comma

dell'art. 106 della Carta – rappresenta, per un verso, requisito di pregnanza generale destinato ad esondare dagli argini di immediato riferimento normativo; per altro verso, strumento di opportuna delimitazione dello spazio di discrezionalità del soggetto che provvede alla nomina, rafforzando, così, al contempo, l'autonomia del designato.

14.2.– Si aggiunga, inoltre, il profilo della riconferma del mandato alla data della sua scadenza naturale.

La possibilità di rinnovare l'incarico è stata considerata dalla Corte una potenziale ragione di indebolimento dell'indipendenza riferibile al componente perché idonea a rappresentare un filo di collegamento persistente con l'organo competente, destinato a mantenersi costante, in termini di prospettiva, lungo l'intero arco temporale che connota il mandato (in termini, la sentenza n. 49 del 1968, relativa ai componenti dei Tribunali amministrativi per il contenzioso elettorale nominati dai Consigli regionali e dalla assemblea dei consiglieri provinciali della regione; la sentenza n. 25 del 1976, già citata; infine, la sentenza n. 281 del 1989, relativa alla riconferma del mandato dei componenti delle Commissioni comunali di prima istanza per i tributi locali).

15.– Fatte queste premesse, non può non evidenziarsi come la normativa censurata non offra tali garanzie. La disciplina sottoposta a scrutinio non regge, infatti, l'impatto della verifica di legittimità costituzionale sollecitata con le due ordinanze di rimessione in disamina, soprattutto ove si consideri anche il già citato ruolo di parte assunto dal Ministero nei procedimenti trattati dalle Commissioni.

I seguenti motivi portano pertanto questa Corte a ritenere fondate le questioni di legittimità proposte.

15.1.– La nomina dei componenti di matrice ministeriale appare sganciata da ogni riferimento normativo che valga preventivamente a determinarne l'ambito attitudinale e le competenze, indicazioni non validamente surrogate dal generico riferimento alla qualifica che gli stessi devono rivestire.

La discrezionalità lasciata sul tema all'autorità governativa finisce, dunque, con l'assumere un rilievo non indifferente.

15.2.– La possibile conferma del mandato, anche questa lasciata alla mera discrezionalità dell'autorità designante, costituisce ulteriore e ancor più decisivo fattore di disvalore nell'ottica della autonomia garantita al designato nel corso del mandato.

15.3.– Quanto al profilo della possibile revoca, è ben vero che, nel caso, il mandato è normativamente previsto per un congruo periodo di tempo e che la revoca dello stesso presuppone un percorso che garantisca comunque il contraddittorio dell'interessato; argomento, quest'ultimo, non di rado utilizzato dalla stessa Corte di cassazione nel fondare le decisioni di manifesta infondatezza rese in precedenza. Ma si tratta di garanzie, quelle di natura procedimentale, offerte a tutti i funzionari delle pubbliche amministrazioni, a prescindere dalle funzioni svolte, comunque caratterizzate da un modesto rilievo complessivo a fronte della mancata tipizzazione legislativa delle ragioni giustificative della possibile revoca.

15.4.– Assume decisivo rilievo, soprattutto, la circostanza in forza della quale i citati componenti rimangono incardinati, dopo la designazione, nella stessa amministrazione di riferimento: lo status economico e giuridico del dirigente scelto non muta, infatti, dopo la nomina,

nonostante la quale l'attività dello stesso dirigente rimane soggetta anche al controllo disciplinare del Ministero designante.

16.– Emergono, dunque, con immediata evidenza, i vincoli di soggezione con una delle parti del procedimento destinati a porsi in aperto contrasto, già sul piano della mera apparenza esterna, con i caratteri di indipendenza e imparzialità che devono colorare l'azione giurisdizionale.

16.1.– Si consideri, tra tutte le ragioni di soggezione potenzialmente in grado di incidere sull'autonomia decisoria del componente e conseguentemente dell'organo, quella immediatamente legata all'azione disciplinare. Il componente di matrice governativa, resta, infatti, attratto, anche per le condotte legate all'agire della Commissione, al potere dell'amministrazione di appartenenza (ex art. 18, lettera b), del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946 che delimita espressamente la verifica domestica della Commissione sul tema ai soli componenti di matrice professionale). Il che equivale a dire che una delle parti dei giudizi trattati dalla Commissione è legittimata a verifiche disciplinari sul comportamento di uno dei membri del collegio decidente, compresi gli aspetti legati alla partecipazione alla Commissione.

Tanto mette definitivamente in discussione il tema dell'indipendenza, prerogativa posta ancora di più in crisi se si considera che l'azione disciplinare si potrebbe prestare a manovre di allontanamento del soggetto interessato destinate a concretare una revoca del mandato tanto implicita quanto indebita.

Ipotesi, quest'ultima, destinata a porsi in evidente contrasto con il requisito della inamovibilità, ritenuto dalla Corte presidio di indipendenza dell'azione dei giudici speciali, pur dovendosi attagliare il relativo principio alle peculiarità della giurisdizione di riferimento (si veda la sentenza n. 103 del 1964, sulle Commissioni distrettuali delle imposte dirette; la sentenza n. 33 del 1968, avente ad oggetto la Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta; la sentenza n. 107 del 1994, relativa agli organi di giustizia tributaria).

17.– Guardando, infine, al perimetro delineato dalle due ordinanze di rimessione, va precisato che le questioni, nel loro portato effettivo, riguardano esclusivamente i primi due commi della norma censurata nelle sole parti in cui si fa riferimento alla nomina dei componenti di derivazione ministeriale. Le ulteriori disposizioni della stessa sono, infatti, oggettivamente estranee ai rilievi sollevati dalla Corte rimettente.

17.1.– Poiché, poi, i due giudizi principali involgono temi afferenti la professione odontoiatrica, essendo questa la derivazione professionale delle due parti private ricorrenti in sede di legittimità, le questioni devono ritenersi dotate di immediata rilevanza limitatamente alla composizione della sola Commissione chiamata a definire gli oggetti di competenza della suddetta categoria professionale.

La declaratoria di illegittimità costituzionale è, dunque, destinata a cadere sul disposto del primo comma della norma censurata (nella parte in cui, grazie alle modifiche di sistema sopra anticipate, viene prevista oggi la partecipazione all'organo di un dirigente di seconda fascia del Ministero della salute), letto congiuntamente alla lettera e) del secondo comma della stessa norma (il quale si riferisce, per l'appunto, alla categoria degli odontoiatri e contiene il riferimento al secondo

componente di derivazione ministeriale scelto all'interno della medesima amministrazione centrale).

17.2.– E' del tutto evidente, tuttavia, che le problematiche rilevate riguardano, in termini certamente analoghi, tutte le categorie professionali prese in considerazione dalla normativa di riferimento: è, infatti, identico, guardando alla formazione della Commissione di volta in volta competente a seconda della categoria professionale interessata, il percorso che, grazie alla combinata lettura dei primi due commi della norma censurata, porta alla nomina dei due componenti scelti tra i dirigenti del Ministero della salute.

Seguendo la linea già tracciata dalla sentenza n. 193 del 2014, ne consegue l'illegittimità, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, della norma censurata anche nella parte relativa alle Commissioni centrali afferenti gli esercenti le professioni sanitarie diverse da quella odontoiatrica (secondo comma dell'art. 17, lettere dalla a) alla d) letto congiuntamente al primo comma della stessa norma).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, primo e secondo comma, lettera e), del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), nelle parti in cui si fa riferimento alla nomina dei componenti di derivazione ministeriale;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, primo e secondo comma, lettere a), b), c) e d) del citato d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, nelle parti in cui si fa riferimento alla nomina dei componenti di derivazione ministeriale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 settembre 2016.

Depositata in Cancelleria il 7 ottobre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA