

**CORTE DI CASSAZIONE – SEZIONI UNITE CIVILI**  
**Sentenza 5 giugno - 11 novembre 1997 n. 11129**

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg. Magistrati:

dott. Franco BILE ff. Primo Presidente  
dott Mario CORDA Pres. di Sez.  
dott Romano PANZARANI Pres. di Sez.  
dott. Francesco AMIRANTE Rel. Consigliere  
dott. Giovanni OLLA Rel. Consigliere  
dott. Giancarlo BIBOLINI Rel. Consigliere  
dott Mario Rosario VIGNALE Rel. Consigliere  
dott Antonio VELLA Rel. Consigliere  
dott Michele VARRONE Rel. Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

(*omissis*), elettivamente domiciliato in Roma, (*omissis*), presso lo studio dell'avvocato(*omissis*), che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato(*omissis*), giusta delega a margine del ricorso;

Ricorrente

contro

MINISTERO DELLA SANITÀ - COMMISSIONE CENTRALE PER GLI ESERCENTI LE PROFESSIONI SANITARIE, in persona del Ministro pro tempore, domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende ope legis;

Controricorrente

nonché contro

ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI ODONTOIATRI DELLA PROVINCIA DI BERGAMO, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato in Roma, (*omissis*), presso lo studio dell'avvocato (*omissis*), che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato (*omissis*), giusta delega a margine del controricorso;

Controricorrente

nonché contro

PROCURATORE GENERALE PRESSO IL TRIBUNALE DI BERGAMO;

Intimato

avverso la decisione n. 154-96 della Comm. Centr. Esercenti Prof. Sanitarie di Roma, depositata il 31-07-96; udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 05-06-97 dal Relatore Consigliere (*omissis*); uditi gli Avvocati (*omissis*) per il ricorrente, (*omissis*) per l'Ordine dei Medici Chirurghi, (*omissis*) dell'Avv. Gen. dello Stato per il Ministero; udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale (*omissis*)i che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Fatto

Con delibera del 21 novembre 1994, il consiglio direttivo dell' Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Bergamo respingeva la domanda di iscrizione all'albo degli odontoiatri del dottor (*omissis*), immatricolato al corso di laurea in medicina e chirurgia nell'anno accademico 1980-81, laureato il 29 dicembre 1992 ed abilitato all'esercizio della professione, perché presentata oltre il termine del 31 dicembre 1991 fissato dalla legge 31 ottobre 1988 n. 471.

Il dottor (*omissis*) impugnava la suindicata delibera con ricorso alla Commissione Centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, sostenendo che la disposizione della legge, che fissava il termine suindicato, doveva essere interpretata alla luce della sentenza della Corte Costituzionale 9 marzo 1989 n. 100, dichiarativa della illegittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 20 della legge 24 luglio 1985 n. 409.

Con decisione del 26 gennaio 1996, depositata il 31 luglio 1996, la suindicata Commissione rigettava il ricorso.

Contro tale decisione Giuseppe Luigi Carrara ha proposto ricorso per cassazione con tre motivi, cui il Ministero della Sanità e l'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bergamo resistono con controricorsi.

Diritto

Con il primo motivo, il ricorrente sostiene l'illegittimità della costituzione del collegio che ha emesso la decisione impugnata per l'illegittimità costituzionale delle norme che disciplinano la composizione della Commissione Centrale per gli esercenti le professioni sanitarie.

Il ricorrente, dopo aver premesso che la Commissione Centrale è organo giurisdizionale e che requisito degli organi giurisdizionali è l'indipendenza e l'autonomia di coloro che ne fanno parte (artt. 101, 102, 104, 107 e 108 Cost.), sostiene che confligge con il principio d'indipendenza dei giudici l'art. 74 del d.P.R. 5 aprile 1950 n. 221 - (Regolamento per la 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) -, il quale stabilisce che "indipendentemente dall'esercizio del potere disciplinare, con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia, sentite le rispettive Federazioni, può essere revocata la nomina di uno o più componenti professionisti della Commissione qualora ciò si renda necessario per il migliore funzionamento di essa e per la dignità della classe".

Il motivo è infondato.

La qualità di organo giurisdizionale della Commissione Centrale per gli esercenti la professione sanitaria non è dubbia. Ad essa è correlativa la idoneità delle sue decisioni ad essere oggetto di ricorso per cassazione.

È altresì principio dell'ordinamento che i componenti di collegi giurisdizionali devono godere di una posizione giuridica che ne assicuri l'autonomia e l'indipendenza, senza le quali si verifica un'antinomia tra le funzioni di giudice, cui i suindicati requisiti sono coesenziali, e la situazione delle persone che tale funzione sono chiamate a svolgere (art. 108 Cost.).

In questo ordine d'idee, più volte la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di norme che, nel disciplinare la composizione di collegi giurisdizionali, non assicuravano sotto diversi profili l'autonomia e l'indipendenza dei loro componenti (v. Corte Costituzionale 27 dicembre 1965 n. 93; 23 marzo 1968 n. 11; 27 maggio 1968 n. 49; 22 gennaio 1976 n. 25; 18 maggio 1989 n. 281; 31 marzo 1994 n. 107).

Nel caso in esame, la norma (art. 74 d.P.R. 221-50 cit.), che secondo il ricorrente vizierebbe la posizione dei componenti professionisti, minandone l'indipendenza, è però inserita in un regolamento, sicché la verifica della sua conformità ai precetti costituzionali deve essere svolta da questo Collegio, in quanto alla Corte Costituzionale è riservato il controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi efficacia di leggi.

Ciò premesso, le Sezioni Unite ritengono che il potere accordato al Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia, sentite le Federazioni, di revocare la nomina dei componenti professionisti non sia tale, per il modo in cui è disciplinato, da rendere non indipendenti i suindicati componenti.

L'esercizio del potere, infatti, è previsto per il "miglior funzionamento della commissione e per la dignità della classe".

Esso, pertanto, ricollegandosi al perseguimento di finalità non genericamente di interesse generale, bensì specificamente inerenti al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, non è espressione di mera discrezionalità, sicché gli atti in cui si manifesta sono soggetti a controllo giurisdizionale.

Inoltre, non soltanto la revoca non è automatica, in quanto essa "può" essere disposta e non "deve" essere disposta, ma per essa è previsto un procedimento, del quale sono investiti i massimi organi dello Stato, essentisi gli ordini professionali; procedimento nel quale vi è, quindi, spazio per il contraddittorio con gli interessati.

Perciò la norma in esame è ben diversa dall'art. 6 comma I, lett. a) d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 (poi abrogato dall'art. 49 d.Leg.vo 31 dicembre 1992 n. 545), il quale prevedeva la decadenza dall'incarico per i componenti le commissioni tributarie che avessero perso uno dei requisiti di cui all'art. 4 (fra cui la buona condotta), che la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo, con la citata sentenza 107-94, proprio per l'automatismo ed il difetto di contraddittorio.

La disposizione di cui viene denunciata l'illegittimità presenta, invece, analogie con l'art. 2, comma II del R.D.L.vo 31 maggio 1946 n. 511 che prevede la possibilità del trasferimento di magistrati ordinari, mediante un procedimento di natura amministrativa, qualora per qualsiasi causa anche indipendentemente da loro colpa, non possano, nella sede che occupano, amministrare giustizia nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario, disposizione questa della cui legittimità non si dubita.

La norma dell'art. 74 d.P.R. 221-50 cit. non incide perciò negativamente sulla indipendenza dei componenti professionisti della Commissione Centrale.

È opportuno rilevare, riguardo ad altri ipotizzabili profili di illegittimità delle norme che regolano la composizione della Commissione, che, con la sentenza 23 dicembre 1986 n. 284, la Corte Costituzionale ha ritenuto infondata la questione di illegittimità costituzionale di norme sostanzialmente non diverse, regolanti la composizione del Consiglio nazionale dei geometri.

Con il secondo motivo, il ricorrente sostiene l'illegittimità della composizione del collegio che ha emesso la decisione impugnata.

A tal proposito, il ricorrente premette che dall'epigrafe di questa non risulta la specifica qualità dei componenti del collegio e cioè se essi siano medici chirurghi oppure odontoiatri, laddove l'art. 17 del d.l. C.P.S. 13 settembre 1946 n. 233, come modificato dall'art. 6 della l. 24 luglio 1985 n. 409, stabilisce che per l'esame degli affari concernenti la professione di odontoiatria - oltre al presidente ed ai membri non provenienti dagli ordini professionali - la commissione è composta da otto odontoiatri di cui cinque effettivi e tre supplenti, mentre per l'esame degli affari concernenti la professione di medico chirurgo, la commissione è composta da otto medici, dei quali cinque effettivi e tre supplenti.

Il ricorrente sostiene che la mancata indicazione della qualità di ciascun componente del collegio decidente non consente di accertare se di esso abbiano fatto parte odontoiatri oppure medici come, a suo avviso, sarebbe stato necessario essendo egli iscritto nell'albo dei medici. Tale incertezza determina la nullità della decisione.

Il motivo è inammissibile.

Non esiste alcuna norma che sanzioni con la nullità le decisioni dalle quali non risulti la qualità dei membri della Commissione Centrale.

Poiché tale qualità può evincersi da atti pubblici, il ricorrente non avrebbe dovuto formulare la censura in termini così generici da rendere incontrollabili gli elementi di fatto, ma avrebbe dovuto specificare la qualità dei singoli componenti del collegio decidente al fine di dimostrare la non corrispondenza alle prescrizioni di legge della sua composizione e ciò a prescindere dalla fondatezza della tesi relativa alla legittimazione dei componenti medici e non degli odontoiatri a far parte del collegio stesso.

Con il terzo motivo, il ricorrente denuncia violazione degli artt. 3 e 4 della l. 24 luglio 1985 n. 409, violazione e falsa applicazione dei principi in materia di rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario, nonché motivazione insufficiente e contraddittoria su un punto decisivo della controversia e si duole che la Commissione abbia rigettato la sua domanda di iscrizione all'albo degli odontoiatri.

Il ricorrente deduce quanto segue.

Gli artt. 4 e 20 della l. 409-85 cit., nel loro testo originario, consentivano l'iscrizione all'albo degli odontoiatri oltre che ai laureati in odontoiatria ed ai laureati in medicina e chirurgia con specializzazione in odontoiatria, anche ai laureati in medicina e chirurgia iscritti al relativo corso di laurea anteriore al 28 gennaio 1980 purché entro cinque anni dall'entrata in vigore della stessa legge avessero optato per l'iscrizione nell'albo degli odontoiatri.

La legge 31 ottobre 1988 n. 471 estese la facoltà di iscriversi all'albo degli odontoiatri anche ai medici immatricolati al corso di laurea negli anni accademici dal 1980-81 al 1984-85 e prorogò il termine per l'opzione al 31 dicembre 1991.

La Corte Costituzionale, con la sentenza 9 marzo 1989 n. 100, dichiarò l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 20 l. 24 luglio 1985 n. 409 nella parte in cui non prevedevano che i soggetti indicati nell'art. 20, 1 comma, ottenuta l'iscrizione nell'albo degli odontoiatri, potessero contemporaneamente mantenere l'iscrizione all'albo dei medici chirurghi così come previsto per i soggetti indicati nell'art. 5, e nella parte in cui prevedevano che i medesimi potessero "optare" nel termine di cinque anni per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, anziché "chiedere" senza limiti di tempo tale iscrizione. Sulla base di tali premesse, il ricorrente afferma che, essendo venuta meno per effetto della pronuncia di illegittimità costituzionale la necessità di optare per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, rispetto a quella nell'albo dei medici, ed essendo stato esteso dalla l. 471-88 cit. il diritto all'iscrizione all'albo degli odontoiatri anche agli iscritti ai corsi di laurea dal 1980-81 al 1984-85, egli ha diritto alla iscrizione richiesta. Una diversa interpretazione darebbe luogo alla illegittimità costituzionale della citata l. 471-88.

Il ricorrente critica inoltre la decisione impugnata per aver ritenuto che la l. 471-88 non poteva essere applicata perché in contrasto con le direttive del Consiglio della Comunità Europea 686 e 687-78 come è stato affermato dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, con la sentenza 1 gennaio 1995 in causa C-40-93.

A tal proposito, il ricorrente sostiene che la l. 471-88 fu emanata per ovviare a disparità di trattamento che si sarebbero verificate qualora il diritto di iscriversi all'albo degli odontoiatri non fosse stato riconosciuto anche a coloro che si erano iscritti al corso di laurea in medicina prima dell'entrata in vigore della l. 409-85.

L'applicazione del diritto comunitario darebbe luogo, secondo il ricorrente, alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, comportando un trattamento diverso a situazioni sostanzialmente analoghe.

La prevalenza del diritto comunitario su quello interno non si estende fino ai principi fondamentali dell'ordinamento statale, quali sono quelli consacrati negli artt. 3 e 4 della Costituzione.

Il ricorso è infondato per le considerazioni che seguono; la risoluzione delle questioni con esso proposte comporta, anzitutto, l'esposizione del complesso quadro normativo nel suo svolgimento cronologico, costituito dalle norme statali, nel testo risultante dagli interventi della Corte Costituzionale, e dalla disciplina comunitaria comprensiva delle pronunce della Corte di Giustizia.

I) Ai sensi del R.D.L. 16 ottobre 1924 n. 1755, convertito nella l. 21 marzo 1926 n. 597, l'esercizio della professione di dentista o odontoiatra costituiva una delle possibili manifestazioni dell'attività medica, riservata ai laureati in medicina, iscritti al relativo albo.

Il D.P.R. 28 febbraio 1980 n. 135 si limitò a istituire il corso di laurea in odontoiatria e protesi dentaria presso le facoltà di medicina.

II) Il 25 luglio 1978, il consiglio delle comunità europee emise due direttive, la n. 686 concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di dentista e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (direttiva sul riconoscimento) e la n. 687 concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrativi per le attività di dentista (direttiva sul coordinamento).

Per quanto qui interessa: a) l'art. 1, n. 1 della direttiva sul coordinamento subordina l'accesso all'attività di dentista al possesso di un diploma certificato o altro titolo previsto dall'art. 3 della stessa direttiva, comprovante che l'interessato ha acquisito, nel corso dell'intero ciclo di formazione, le cognizioni e l'esperienza adeguate prescritte dalla direttiva sul coordinamento; b) l'art. 7 n. 1 della direttiva sul riconoscimento prescrive: "ogni Stato membro, riconosce come prova sufficiente per i cittadini degli Stati membri, i cui diplomi, certificati ed altri titoli non rispondono all'insieme delle esigenze minime di formazione previste dall'art. 1 della direttiva sul coordinamento, i diplomi, i certificati e gli altri titoli di dentista rilasciati da tali Stati membri prima dell'applicazione della direttiva (sul coordinamento) insieme ad un attestato che certifichi che questi cittadini si sono effettivamente e lecitamente dedicati all'attività in causa per un periodo di almeno tre anni consecutivi nel corso dei cinque anni che precedono il rilascio dell'attestato"; c) a norma dell'art. 24, n. 1, della direttiva sul riconoscimento e dell'art. 8, n. 1 della direttiva sul coordinamento, il termine per la trasposizione di entrambe le direttive nel diritto interno dei singoli Stati membri scadeva diciotto mesi dopo la loro notificazione, vale a dire il 28 gennaio 1980; d) per l'Italia, il cui ordinamento non prevedeva alcuna autonomia della categoria dei dentisti, trattandosi di attività che poteva essere svolta da tutti i medici, e che doveva quindi istituire e disciplinare una nuova categoria professionale, il termine per l'adeguamento del diritto interno al diritto comunitario fu fissato al 28 luglio 1984 (sei anni dopo la notifica della direttiva); e) l'art. 19 della direttiva sul riconoscimento prevede che "dal momento in cui l'Italia prenderà le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva, gli Stati membri riconosceranno... i diplomi, certificati ed altri titoli di medico 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), insieme ad un attestato, rilasciato dalle competenti autorità italiane, che certifichi che queste persone si sono effettivamente e lecitamente dedicate in Italia a titolo principale alle attività di prevenzione, diagnosi e cura dei denti... per un periodo di almeno tre anni consecutivi nel corso dei cinque anni che precedono il rilascio dell'attestato e che tali persone sono autorizzate ad esercitare dette attività alle medesime condizioni dei titolari del diploma di dentista rilasciato in Italia...".

III) La legge 24 luglio 1985 n. 409, per adeguare l'ordinamento nazionale al diritto comunitario, istituì la categoria professionale degli odontoiatri ed il relativo albo, al quale hanno diritto di essere iscritti i laureati in odontoiatria ed i laureati in medicina con specializzazione in odontoiatria (art. 1 e 4, I e II comma della legge). È prevista l'incompatibilità tra l'iscrizione all'albo degli odontoiatri e l'iscrizione ad ogni altro albo professionale (art. 4, III comma), ma i medici con specializzazione in odontoiatria possono essere iscritti all'albo dei medici chirurghi, con apposita annotazione riguardante la specifica specializzazione, conservando il diritto all'esercizio della professione di odontoiatra (art. 5).

Con norme transitorie - (artt. 19 e 20) - si stabilì che, nella prima applicazione della legge, i laureati in medicina e chirurgia iscritti al relativo corso di laurea anteriormente al 28 gennaio 1980, abilitati all'esercizio professionale, avevano facoltà di optare per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri e che tale facoltà andava esercitata entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge. In applicazione della direttiva comunitaria 78-686, il Ministro della Sanità, previ gli opportuni accertamenti, avrebbe rilasciato a coloro che avevano iniziato in Italia la loro formazione di medico anteriormente al 28 gennaio 1980 l'attestato che essi si erano effettivamente e lecitamente dedicati nel nostro Paese, a titolo principale, all'attività professionale di odontoiatra per un periodo di almeno tre anni consecutivi negli ultimi cinque anni precedenti il rilascio dell'attestato ed erano, pertanto, autorizzati ad esercitare la predetta attività alle stesse condizioni dei titolari dei diplomi (laurea in odontoiatria, laurea in medicina con specializzazione in odontoiatria, diploma di abilitazione all'esercizio professionale).

IV) La legge 31 ottobre 1988 n. 471 estese ai laureati in medicina e chirurgia immatricolati al relativo corso di laurea negli anni accademici dal 1980-81 al 1984-85, abilitati all'esercizio professionale, la facoltà di optare per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, e fissò al 31 dicembre 1991 il termine per l'esercizio di tale opzione.

V) La Corte Costituzionale, con la sentenza 9 marzo 1989 n. 100, dichiarò l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 20 l. 24 luglio 1985 n. 409 nella parte in cui non prevedevano che i soggetti indicati nell'art. 20, comma I, ottenuta l'iscrizione all'albo degli odontoiatri potessero contemporaneamente mantenere l'iscrizione all'albo dei medici chirurghi così come previsto per i soggetti indicati nell'art. 5, e nella parte in cui prevedevano che i medesimi potessero "optare" nel termine di cinque anni per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, anziché "chiedere" senza limite di tempo tale iscrizione.

Con le ordinanze 16 giugno 1994 n. 244 e 13 febbraio 1995 n. 38, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili, per difetto di motivazione sulla rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. unico della l. 31 ottobre 1988 n. 471, sollevate con riferimento all'art. 3 della Costituzione.

VI) La Corte di Giustizia delle Comunità Europee, con la sentenza 1 giugno 1995 in causa C-40-93, ha dichiarato che "prorogando, con l. 31 ottobre 1988 n. 471, fino all'anno accademico 1984-85, nei confronti dei laureati in medicina e chirurgia, il termine stabilito dall'art. 19 della direttiva del consiglio 25 luglio 1978 n. 78-686-CEE, la Repubblica Italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del detto articolo e dell'art. 1 della direttiva del consiglio 25 luglio 1978 n. 78-687-CEE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per le attività di dentista".

Tale complesso lato sensu normativo, deve essere interpretato ed applicato alla stregua dei seguenti principi, che l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, quest'ultima soprattutto della Corte Costituzionale, ha enucleato in tema di rapporti tra norme statali e norme comunitarie e dei compiti riguardo a tali rapporti spettanti alla stessa Corte Costituzionale, alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee - CGCEE - ed ai giudici ordinari.

A) L'ordinamento statale a quello comunitario sono distinti ed al tempo stesso coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita dai trattati istitutivi delle comunità, ora Unione Europea (v. Corte Cost. 8 giugno 1984 n. 170; Corte Cost. 11 luglio 1989 n. 389; Corte Cost. 18 aprile 1991 n. 168).

B) Nelle materie in cui sono competenti gli organi della Comunità, le norme comunitarie prevalgono su quelle statali.

Il fondamento della diretta applicazione del diritto comunitario in Italia si rinviene essenzialmente anche se, secondo alcuni, che richiamano anche l'art. 10, non esclusivamente nell'art. 11 della Costituzione, la cui seconda parte stabilisce che l'Italia "consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo" (v., oltre quelle già citate, Corte Cost. 27 dicembre 1973 n. 183).

C) Il contrasto tra norme statali e disciplina comunitaria non dà luogo all'invalidità o alla illegittimità delle prime, ma comporta la loro disapplicazione o meglio, sotto un profilo prettamente terminologico, alla loro "non applicazione", potendo richiamare il vocabolo "disapplicazione", per il suo significato tecnico nel nostro ordinamento, aspetti, inesistenti, di illegittimità dell'atto (v. Corte Cost. 168-91 cit.).

A tale orientamento la Corte è pervenuta abbandonando quello originario secondo il quale le norme comunitarie abrogavano le norme statali incompatibili preesistenti e potevano determinare l'illegittimità costituzionale di quelle sopravvenute per violazione dell'art. 11 Cost. (v. Corte Cost. 232-75 e 163-77).

Secondo l'orientamento più recente, l'effetto connesso alla vigenza della norma comunitaria "è perciò quello, non già di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale" (v. Corte Cost. 170-84 cit., v. anche Cass. 21 marzo 1994 n. 2659; Cass. 3 febbraio 1995 n. 1271).

D) L'interpretazione del diritto comunitario, con efficacia vincolante per tutte le autorità (giurisdizionali o amministrative) degli Stati membri, anche ultra partes compete alla Corte di Lussemburgo.

"Poiché ai sensi dell'art. 164 del Trattato spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del medesimo trattato, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di Giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative".

Ed in precedenza era stato affermato che "esigenze fondamentali di eguaglianza e di certezza giuridica postulano che le norme comunitarie - non qualificabili come fonte di diritto internazionale, nè di diritto straniero, nè di diritto interno dei singoli Stati - debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di recezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione uguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari" (v. Corte Cost. 183-73 richiamata da Corte Cost. 170-84).

È alla stregua dei principi appena ricordati che si attribuisce alle sentenze della Corte di Giustizia il valore di ulteriore fonte del diritto comunitario, non nel senso che esse creino ex novo norme comunitarie, bensì in quanto ne indicano il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia erga omnes nell'ambito della Comunità.

Tale efficacia va riconosciuta a tutte le sentenze della Corte di Giustizia, sia pregiudiziali ai sensi dell'art. 177 del Trattato (Corte Cost. 113-85), sia che siano emesse in sede contenziosa ai sensi dell'art. 169 dello stesso Trattato (Corte Cost. 389-89, come la precedente richiamate da Corte Cost. 168-91).

Tutto ciò premesso, dalla sentenza della Corte CEE 1 giugno 1995 cit. derivano alcune conseguenze determinanti ai fini della risoluzione della presente controversia.

La Corte, con l'affermazione che la Repubblica italiana, "prorogando, con la l. 31 ottobre 1988 n. 471, fino all'anno accademico 1984-85, nei confronti dei laureati in medicina e chirurgia, il termine stabilito dall'art. 19 della direttiva sul riconoscimento, è venuta mano agli obblighi ad essa incombenti ai sensi del detto articolo e dell'art. 1 della direttiva sul coordinamento", ha fissato il presupposto per la inapplicabilità da parte di qualsiasi autorità, amministrativa o giurisdizionale, italiana delle norme della l. 471-88 cit.

La declaratoria dell'inadempimento, da parte di uno Stato membro, degli obblighi comunitari ad esso imposti implica, sia per le autorità giudiziarie sia per quelle amministrative del medesimo Stato membro, il divieto assoluto di applicare il regime legale interno dichiarato incompatibile con la disciplina comunitaria (Corte di Giustizia delle Comunità Europee 19 gennaio 1993 causa C-101-91).

L'Italia, secondo la Corte di Giustizia, ha illegittimamente creato una categoria di dentisti (quella dei laureati in medicina iscritti al corso di laurea successivamente al 28 gennaio 1980) non consentita dalle disposizioni delle citate direttive del 1978.

È opportuno aggiungere che non esiste alcuna interferenza tra la sentenza della Corte di Giustizia e la sentenza n. 100 del 1989 della Corte Costituzionale. Infatti, mentre quest'ultima ha riguardo alla disparità di trattamento tra i laureati in medicina, indipendentemente dalla data di inizio della loro formazione professionale, ed i laureati in odontoiatria, rispetto alla possibilità di iscrizione nei due albi, dei medici e degli odontoiatri, la prima concerne, come si è detto, i laureati in medicina iscritti al corso di laurea successivamente al 28 gennaio 1980. La sentenza della Corte Costituzionale non si è soffermata, nè lo avrebbe potuto, sulla l. 471-88, sulla quale ha, invece, pronunciato la CGCEE.

Di quanto detto sembra essere consapevole lo stesso ricorrente, il quale però sostiene che dall'inapplicabilità della l. 471-88 e dalla conseguente applicazione della disciplina comunitaria deriva una disparità di trattamento tra i medici iscritti prima dell'anno accademico 1980-81 e quelli iscritti successivamente fino all'anno 1984-85, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione e dell'art. 4, sotto il profilo della limitazione del diritto al lavoro. Egli sollecita, quindi, la rimessione della questione al giudice delle leggi.

La istanza del ricorrente non può essere accolta.

Dai principi sopraesposti consegue che non può essere rimessa alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale di singole norme comunitarie atteso che l'art. 134 Cost. riguarda soltanto il controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni e tali non sono le norme comunitarie (Corte Cost. 27 dicembre 1973 n. 183; Corte Cost. 8 giugno 1984 n. 170, nonché Corte Cost. 16 giugno 1994 ord. n. 244; Corte Cost. 13 febbraio 1995 n. 38).

Secondo la Corte Costituzionale la questione che potrebbe esserle sottoposta è quella della legittimità della legge di esecuzione del Trattato qualora dalla sua applicazione dovesse derivare la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o dei diritti inalienabili della persona umana (v. Corte Cost. 183-73 cit. e più in particolare Corte Cost. 21 aprile 1989 n. 232).

Ciò significa che - quando venga sollevata la questione dell'asserito contrasto fra una norma comunitaria ed i principi fondamentali della Costituzione italiana - la valutazione della non manifesta infondatezza della questione deve essere fatta nel senso di valutare se tale contrasto raggiunga quella soglia così macroscopica da far pensare che è il Trattato nel suo complesso a porsi in conflitto con la Costituzione italiana e da giustificare il ricorso allo strumento radicale e dirompente dell'uscita dell'Italia dall'Unione Europea.

Nel caso in esame, lo scrutinio sulla non manifesta infondatezza della questione, condotto nella suindicata prospettiva, porta alla risposta negativa.

Poiché l'art. 3 della Costituzione enuncia un principio fondamentale dell'ordinamento, il problema che si pone consiste nello stabilire se la norma di esecuzione del Trattato in quanto impone l'applicazione immediata e diretta di norme comunitarie da parte di organi dello Stato e, nel caso in esame, delle norme comunitarie costituite dalle direttive n. 686 e 687 del 1978 e della sentenza della Corte Cee 1 giugno 1995 cit. non determini sospetti di violazione del principio di eguaglianza.

Al quesito deve risponderci negativamente.

Le citate direttive CEE, nello stabilire le regole per la omogeneizzazione, negli Stati membri, del titolo di dentista e per il correlativo esercizio del diritto di stabilimento nell'ambito della Comunità, hanno tenuto conto della situazione in cui versava l'Italia - stato in cui la suindicata professione, non fondata su titoli specifici, non aveva alcuna autonomia - e hanno dettato una disciplina idonea ad attuare il trapasso tra la vecchia e la nuova regolamentazione. In linea di principio, qualora sia in questione il passaggio ad un nuovo regime legale, non urta contro il principio di eguaglianza fissare limiti temporali, purché non irragionevoli, ai fatti ritenuti rilevanti (v., tra le molte, Corte Costituzionale 22 giugno 1971 n. 132; 16 luglio 1973 n. 128; 9 giugno 1977 n. 113; 9 giugno 1986 n. 134; 31 dicembre 1986 n. 301; 30 giugno 1988 n. 733).

Nel caso specifico, è decisivo il rilievo che le direttive, pur accordando all'Italia un particolare termine per la creazione degli strumenti idonei ad attuare il coordinamento con gli altri Stati membri, hanno stabilito che, in presenza degli altri requisiti di cui si è detto, potessero ottenere l'iscrizione nell'albo degli odontoiatri i medici che avessero iniziato la loro formazione professionale prima del 28 gennaio 1980 e, quindi, anteriormente all'anno accademico 1980-81.

Per questa parte l'art. 19 della direttiva sul riconoscimento era sufficientemente preciso e tale da rendere edotti gli interessati ed in particolare l'attuale ricorrente che la laurea in medicina, conseguita al termine di un corso di studi iniziato successivamente alla data suindicata, non avrebbe dato diritto all'iscrizione nell'albo degli odontoiatri. Il termine di sei anni, concesso all'Italia per l'adattamento del diritto interno alla disciplina comunitaria, concerneva la creazione degli strumenti ed istituti propri del nuovo ordine professionale, ma non riguardava la disciplina dei titoli di formazione professionale ed il tempo di inizio di questa. Non si può sospettare, quindi, alcuna lesione del principio di ragionevolezza nelle norme che limitano l'iscrizione all'albo degli odontoiatri a coloro che hanno iniziato la loro formazione professionale prima del 28 gennaio 1980.

Parimenti manifestamente infondato è il sospetto di contrasto delle norme in questione con l'art. 4 della Costituzione. La norma costituzionale non stabilisce il diritto assoluto ad esercitare senza limiti qualsiasi lavoro e lascia al legislatore ordinario di stabilire le regole, non irragionevoli, per lo svolgimento delle attività lavorative, in particolare poi per quelle, come le attività professionali, che incidono sugli interessi di una comunità indeterminata di soggetti (v., tra le molte, Corte Costituzionale 30 marzo 1977 n. 54; 28 aprile 1983 n. 109; 19 gennaio 1988 ord. n. 58 e 71; 7 novembre 1994 n. 380).

In conclusione, dalla inapplicabilità, per tutte le considerazioni esposte, della citata l. 471-88, sulla quale il motivo si basa, consegue l'infondatezza del medesimo.

Il ricorso, pertanto, deve essere rigettato.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese del presente giudizio.

P.Q.M

la Corte, a sezioni unite, rigetta il ricorso e compensa le spese del giudizio di cassazione.

Così deciso il 5 giugno 1997.