

0001171/14



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. Ettore BUCCIANTE - Presidente
- Dott. Stefano PETITTI - Consigliere Rel.
- Dott. Felice MANNA - Consigliere
- Dott.ssa Maria Rosaria SAN GIORGIO - Consigliere
- Dott. Alberto GIUSTI - Consigliere

R.G. 26483/12
Cron. *u71*
Rep. *e.t.*
Ud. 21/06/2013

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

Disciplinare
professioni sanitarie

sul ricorso proposto da:

RF (X), rappresentato e difeso, per procura speciale a margine del ricorso, dagli Avvocati Roberto Marinoni e Giuseppe Valvo, presso quest'ultimo, in Roma, via Silvio Pellico n. 24, elettivamente domiciliato;

- ricorrente -

contro

ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI DELLA PROVINCIA DI MONZA E BRIANZA;

PROCURATORE DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI MONZA;

MINISTERO DELLA SALUTE;

- intimati -

1714/13



avverso la decisione della Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie n. 34/12, resa il 25 giugno 2012, depositata il 14 settembre 2012 e notificata il 19 settembre 2012.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 21 giugno 2013 dal Consigliere relatore Dott. Stefano Petitti;

udito l'Avv. Roberto Marinoni;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Lucio Capasso, il quale ha concluso per il rigetto del ricorso.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso del 23 marzo 2012, il dott. FR adiva la Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie, per chiedere l'annullamento delle delibere dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Monza e Brianza n. 15/12, con cui era stato cancellato dall'albo dei medici chirurghi, e n. 16/12, con cui era stato cancellato in autotutela dall'albo degli odontoiatri.

Il dott. FR, iscritto all'Albo dei medici e chirurghi della Provincia di Milano dal 1985, e successivamente iscritto dapprima all'Ordine dei Medici chirurghi di Milano e, a seguito della sua istituzione, all'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della



Provincia di Monza e Brianza (31 marzo 2008), era stato oggetto di procedimento disciplinare da parte dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri da ultimo menzionato, avviato in data 20 settembre 2011, quando l'Ordine aveva acquisito il suo certificato penale, dal quale risultava che egli era stato condannato in via definitiva, con sentenza del 24 aprile 2007 della Corte d'appello di Milano, che aveva confermato la sentenza del 22 novembre 2005 emessa dal Tribunale di Milano, per i reati di cui agli articoli 572, 609-bis e 594 cod. pen., alla pena della reclusione di anni cinque, con applicazione di varie pene accessorie, tra cui l'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

La pena detentiva veniva espiata dal 22 aprile 2008 al 26 luglio 2011.

L'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Monza e Brianza contestava al dott. R di avere omesso di specificare le pendenze penali a suo carico, al momento della richiesta di trasferimento dall'Ordine milanese a quello brianzolo. In particolare, il dott. R, nella domanda presentata con autocertificazione, avrebbe reso falsa dichiarazione di non avere procedimenti penali a carico e, quindi, la sua iscrizione all'Ordine doveva essere cancellata per



originaria illegittimità, difettando uno dei requisiti previsti dagli articoli 6 e 11 del d.P.R n. 221 del 1950.

Con distinte lettere raccomandate ricevute in data 7 marzo 2012, al dott. R veniva comunicata la successiva cancellazione dai due ordini, per i motivi sopra menzionati.

La Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie, con la decisione indicata in epigrafe, rigettava il ricorso del dott. R, ritenendo corrette le delibere dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Monza e Brianza, dal momento che il ricorrente difettava del requisito della condotta moralmente irreprensibile, principio generale per l'iscrizione in qualsiasi Albo Professionale.

Avverso tale decisione, il dott. R ha proposto ricorso, sulla base di quattro motivi.

Gli intimati non hanno svolto attività difensiva.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso, il ricorrente censura la decisione impugnata ai sensi dell'art. 111 Cost. e 360, n. 4, cod. proc. civ., sotto il profilo della nullità/inesistenza della decisione medesima. Ad avviso del ricorrente, la nullità/inesistenza della decisione impugnata sarebbe cagionata dal mancato esame, da parte della Commissione adita, delle molteplici questioni che



egli aveva posto con l'atto introduttivo. La Commissione, premettendo alla parte motiva della decisione un periodo del seguente tenore "con unico motivo di diritto il ricorrente contesta la violazione del combinato disposto dell'art. 50 del D.P.R. n. 221/1950 e dell'art. 9 D.P.R. n. 233/1946, per violazione di legge ed eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione", avrebbe escluso dal suo esame i seguenti profili che, invece, erano stati puntualmente dedotti nel ricorso avverso le due decisioni dell'Ordine dei Medici e Odontoiatri della Provincia di Monza Brianza:

- il mero automatismo dei provvedimenti dell'Ordine, rispetto alla sentenza penale di condanna;

- la violazione ed errata applicazione di altre norme, oltre a quelle menzionate dalla adita Commissione, quali l'art. 2 della legge n. 897 del 1938 (abrogato dal decreto-legge n. 200 del 2008) e gli articoli 6 e 11 del d.P.R. n. 221 del 1950;

- lo scostamento, da parte della Commissione, dai costanti arresti della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, nella applicazione delle norme venute in rilievo nel caso in esame;

- interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni legislative richiamate, o, in caso di dubbio



della Commissione giudicante, prospettazione di questione di legittimità costituzionale;

- non pertinenza degli arresti della Corte di cassazione richiamati dalla difesa dell'Ordine.

2. Con il secondo motivo di ricorso, il ricorrente denuncia la decisione impugnata, ai sensi dell'art. 111 Cost. e 360, n. 5, cod. proc. civ., sotto il profilo della assoluta carenza, ovvero omissione della motivazione. Ad avviso del ricorrente, rispetto ai medesimi profili dedotti con il primo mezzo di ricorso, sussisterebbe, infatti, vizio di motivazione, nella parte in cui l'adita Commissione, omettendo l'esame degli stessi, ha reso, su quei determinati profili, una decisione senza motivazione; così come una sostanziale omissione di motivazione sarebbe ravvisabile riguardo all'unico profilo preso in considerazione dalla Commissione, giacché il precedente richiamato dalla Commissione per ritenere non fondata la violazione degli articoli 50 del d.P.R. n. 221 del 1950 e dell'art. 9 del d.P.R. n. 233 del 1946, riferendosi ad una ipotesi di cancellazione dall'ordine per reati commessi nell'esercizio della professione, non avrebbe potuto assumere rilievo nel caso di specie, in cui la cancellazione di esso ricorrente dall'Ordine era avvenuta per effetto di una condanna per reati non commessi nell'esercizio della professione.



3. Con il terzo motivo di ricorso il ricorrente denuncia, sempre ai sensi dell'art. 111 Cost. e 360, n. 5, cod. proc. civ., la decisione impugnata per grave contraddittorietà della (unica) motivazione, equivalente ad omissione. La motivazione del rigetto dell'unico profilo affrontato dalla Commissione sarebbe gravemente contraddittoria, laddove alcuni aspetti relativi alla ricostruzione della vicenda di esso ricorrente sono stati equivocati, dando luogo ad una parimenti contraddittoria ed erronea motivazione.

Il ricorrente, in particolare, si duole sia per l'affermazione concernente la sussistenza di una sentenza definitiva di condanna al momento del trasferimento dall'Ordine di Milano a quello brianzolo, giacché all'epoca la sentenza nei suoi confronti non era ancora divenuta irrevocabile; sia per il richiamo di un precedente giurisprudenziale riferito alla commissione di reati nell'esercizio della professione, quando invece la condanna a suo carico era stata inflitta per reati non commessi nell'esercizio della professione; sia per il riferimento all'art. 2 della legge n. 897 del 1938, che è stato abrogato; sia, infine, per aver ritenuto intervenuto il vaglio, da parte dell'Ordine, della gravità dei fatti addebitatigli, mentre la cancellazione era stata deliberata automaticamente, a seguito della condanna penale.



4. Con il quarto motivo di ricorso il ricorrente deduce, ai sensi dell'art. 111 Cost. e 360, n. 3, cod. proc. civ., la violazione di norme di diritto, in quanto applicate in maniera contrastante con principi costituzionali primari. L'oggetto della doglianza concerne la conferma dei provvedimenti impugnati da parte della adita Commissione, decisa senza prendere in esame né le istanze di interpretazione costituzionalmente orientata degli istituti applicati nelle delibere dell'Ordine avanzate dal ricorrente, né la possibile questione di legittimità costituzionale, prospettata col ricorso introduttivo.

5. I motivi di ricorso, stante l'intima connessione tra le questioni ivi svolte, possono essere trattati congiuntamente.

5.1. Occorre premettere una necessaria ricognizione della normativa rilevante in materia.

Ai sensi dell'art. 2 della legge 25 aprile 1938, n. 897 (Norme sulla obbligatorietà dell'iscrizione negli albi professionali e sulle funzioni relative alla custodia degli albi), «coloro che non siano di specchiata condotta morale e politica non possono essere iscritti negli albi professionali, e, se iscritti, debbono esserne cancellati, osservate per la cancellazione le norme stabilite per i provvedimenti disciplinari». Tale disposizione, abrogata



per effetto dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 200 del 2008, è in realtà stata ripristinata in sede di conversione del decreto legge dall'art. 1 della legge n. 9 del 2009. Della stessa, dunque, deve tenersi conto, sia pure con le precisazioni di cui si dirà.

Con particolare riferimento alle professioni sanitarie, il d.lgs.C.P.S. n. 233 del 1946, all'art. 9, primo comma, dispone che «per l'iscrizione all'albo è necessario: a) essere cittadino italiano; b) avere il pieno godimento dei diritti civili; c) essere di buona condotta; d) aver conseguito il titolo accademico dato o confermato in una università o altro istituto di istruzione superiore a ciò autorizzato ed essere abilitati all'esercizio professionale oppure, per la categoria delle ostetriche, avere ottenuto il diploma rilasciato dalle apposite scuole; e) avere la residenza o esercitare la professione nella circoscrizione dell'ordine o collegio».

Il medesimo d.lgs.C.P.S, poi, per quanto qui rileva, al primo comma dell'art. 11, dispone che «la cancellazione dall'albo è pronunciata dal Consiglio direttivo, d'ufficio o su richiesta del Prefetto o del Procuratore della Repubblica, nei casi: a) di perdita, da qualunque titolo derivata, della cittadinanza italiana o del godimento dei diritti civili; b) di trasferimento all'estero della residenza dell'iscritto; c) di trasferimento della



residenza dell'iscritto ad altra circoscrizione; d) di rinunzia all'iscrizione; e) di cessazione dell'accordo previsto dal 2° comma dell'art. 9; f) di morosità nel pagamento dei contributi previsti dal presente decreto» e, al secondo comma, stabilisce che «la cancellazione, tranne nei casi di cui alle lettere d) ed e), non può essere pronunciata se non dopo sentito l'interessato».

Ai sensi dell'art. 4, comma primo, del d.P.R n. 221 del 1950 (Approvazione del 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), «la domanda di iscrizione è diretta all'Ordine o Collegio nella cui circoscrizione il richiedente ha la sua residenza, e deve essere corredata dei seguenti documenti: a) certificato di nascita; b) certificato di cittadinanza italiana; c) attestato comprovante il pieno godimento dei diritti civili; d) certificato generale del casellario giudiziale; e) certificato di buona condotta; f) titolo di abilitazione all'esercizio professionale a norma delle disposizioni in vigore; g) certificato di residenza».

Il successivo art. 6 del regolamento stabilisce ancora che «non possono essere iscritti nell'Albo coloro che si trovano in una delle condizioni che, ai sensi degli artt. 42 o 43 importino la radiazione dall'Albo o la sospensione



dall'esercizio professionale, salvo che sussistano le condizioni previste dall'art. 50 ai fini della riammissione nell'Albo».

In particolare, l'art. 42 prevede, al primo comma, che «la condanna per uno dei reati previsti dal Codice penale negli artt. 446 (commercio clandestino o fraudolento di sostanze stupefacenti), 548 (istigazione all'aborto), 550 (atti abortivi su donna ritenuta incinta) e per ogni altro delitto non colposo, per il quale la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, importa di diritto la radiazione dall'Albo»; al secondo comma il medesimo art. 42 stabilisce altresì che «importano parimenti la radiazione di diritto dall'Albo: a) l'interdizione dai pubblici uffici, perpetua o di durata superiore a tre anni, e la interdizione dalla professione per una uguale durata; b) il ricovero in un manicomio giudiziario nei casi indicati nell'art. 222, secondo comma, del Codice penale; c) l'applicazione della misura di sicurezza preventiva preveduta dall'art. 215 del Codice penale, comma secondo, n. 1 (assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro)»; al terzo comma dispone che «la radiazione nei casi preveduti dal presente articolo, è dichiarata dal Consiglio».

L'art. 43, a sua volta, al primo comma, stabilisce che «oltre i casi di sospensione dall'esercizio della



professione preveduti dalla legge, importano di diritto tale sospensione: a) la emissione di un mandato o di un ordine di cattura; b) l'applicazione provvisoria di una pena accessoria o di una misura di sicurezza ordinata dal giudice, a norma degli artt. 140 e 206 del Codice penale; c) la interdizione dai pubblici uffici per una durata non superiore a tre anni; d) l'applicazione di una delle misure di sicurezza detentive previste dall'art. 215 del Codice penale, comma secondo, nn. 2 e 3 (ricovero in una casa di cura e di custodia o ricovero in manicomio giudiziario); e) l'applicazione di una delle misure di sicurezza non detentive previste nel citato art. 215 del Codice penale, comma terzo, nn. 1, 2, 3 e 4 (libertà vigilata - divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province - divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche - espulsione dello straniero dallo Stato)»; al secondo comma prevede che «la sospensione è dichiarata dal Consiglio. Il Consiglio può pronunciare, sentito il professionista, la sospensione del sanitario ammonito dalla autorità di pubblica sicurezza o contro il quale sia stato emesso mandato od ordine di comparizione o di accompagnamento senza pregiudizio delle successive sanzioni»; al terzo comma, infine, dispone che «nei casi preveduti nei precedenti commi la sospensione dura fino a



quando abbia effetto la sentenza o il provvedimento da cui essa è stata determinata».

5.2. La Commissione centrale ha respinto il ricorso proposto dall'odierno ricorrente avverso i provvedimenti di cancellazione adottati nei suoi confronti, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs.C.P.S. n. 233 del 1946, per mancanza dei requisiti di iscrizione, svolgendo le seguenti argomentazioni: a) il requisito della condotta moralmente irreprendibile costituirebbe, secondo la giurisprudenza di questa Corte, un requisito ineludibile per la iscrizione negli albi professionali e un principio di carattere generale dell'ordinamento; b) il principio discenderebbe dall'art. 2 della legge n. 897 del 1938, secondo cui «coloro che non siano di specchiata condotta morale e politica non possono essere iscritti negli albi professionali, e, se iscritti, debbono esserne cancellati», nonché dall'art. 1175 cod. civ. che pone una clausola generale di correttezza, e dall'art. 2 Cost., che stabilisce il principio di solidarietà sociale; c) ciò che rileva ai fini della valutazione dei requisiti per l'iscrizione sono i fatti per cui è intervenuta la condanna penale in relazione agli effetti dell'esercizio della professione, rispondendo a principi di logica ritenere non sussistente la buona condotta sulla base di parametri penalmente rilevanti che destano allarme sociale; d)



neanche una eventuale riabilitazione del condannato sarebbe rilevante, potendo tale requisito essere oggetto di valutazione discrezionale da parte dell'Ordine.

5.3. Il Collegio ritiene che la ora richiamata motivazione non sia idonea a giustificare la decisione di reiezione del ricorso.

Essa, infatti, si fonda sul mero richiamo alla previsione dei requisiti della "specchiata condotta morale e politica" o della "buona condotta", ma omette di svolgere alcuna valutazione in ordine al modo in cui i detti requisiti debbono essere considerati alla luce dei principi costituzionali.

Si deve infatti ricordare che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 311 del 1996, ha svolto in ordine al requisito della specchiata condotta morale e politica rilevanti riflessioni, che risultano pertinenti anche con riguardo al caso di specie, in cui si discute della sussistenza dei requisiti di permanenza della iscrizione all'Albo dei medici e a quello degli odontoiatri. In particolare, nella citata sentenza si è precisato che «per quanto riguarda condotte apprezzabili sotto il profilo "morale", deve operarsi una netta distinzione fra condotte aventi rilievo e incidenza rispetto alla affidabilità del soggetto per il corretto svolgimento delle funzioni o delle attività volta per volta considerate, e che dunque possono



essere legittimamente oggetto di valutazione a questi effetti; e condotte riconducibili esclusivamente ad una dimensione "privata" o alla sfera della vita e della libertà individuale, in quanto tali non suscettibili di essere valutate ai fini di un requisito di accesso a funzioni o ad attività pubbliche o comunque soggette a controllo pubblico. Sotto altro profilo, non potranno essere considerate né valutate condotte che, per la loro natura, o per la loro occasionalità o per la loro distanza nel tempo, o per altri motivi, non appaiano ragionevolmente suscettibili di incidere attualmente (cioè al momento in cui il requisito della condotta assume rilievo) sulla affidabilità del soggetto in ordine al corretto svolgimento della specifica funzione o attività considerata. Non è infatti ammissibile che da episodici comportamenti tenuti da un soggetto finiscano per discendere conseguenze per lui negative diverse ed ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge e non suscettibili, secondo una valutazione ragionevole, di rivelare un'effettiva mancanza di requisiti o di qualità richieste per l'esercizio delle funzioni o delle attività di cui si tratta, traducendosi così in una sorta di indebita sanzione extralegale».

Tali esigenze di valutazione e di ponderazione delle condizioni potenzialmente ostative alla assunzione di un impiego sono poi state ribadite dalla stessa Corte



costituzionale nella sentenza n. 329 del 2007, con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 128, secondo comma, del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), nella parte in cui non prevede l'obbligo dell'amministrazione di valutare il provvedimento di decadenza dall'impiego, emesso ai sensi dell'art. 127, primo comma, lettera d), dello stesso decreto, al fine della ponderazione della proporzione tra gravità del comportamento e divieto di concorrere ad altro impiego nell'amministrazione dello Stato».

Da tali pronunce risulta evidente come, ove si debba procedere a valutazioni suscettibili di incidere in via definitiva sulla possibilità delle persone di accedere agli impieghi (o più in generale di svolgere un'attività professionale che richieda l'iscrizione ad un albo), i requisiti di buona condotta o similari devono essere apprezzati con rigore e alla luce di una verifica funzionale, nel senso della necessaria indagine della possibile incidenza dell'elemento rilevante ai fini della "condotta" sullo svolgimento delle attività rispetto alle quali quella valutazione si pone come prodromica. In sostanza, non è sufficiente che si rilevi l'esistenza di un fatto significativo in astratto, ma è necessario verificare se quel fatto è in concreto a tal punto significativo da



precludere lo svolgimento dell'attività cui la valutazione di ammissione è preordinata. In altri termini, ciò che si intende evitare è qualsiasi effetto di automatismo tra l'esistenza di una circostanza in ipotesi rilevante e l'esclusione dell'interessato dallo svolgimento di un'attività.

5.4. Nel caso di specie, dal provvedimento impugnato emerge che il ricorrente è stato condannato in via definitiva per reati non inerenti allo svolgimento della professione e che, per effetto di tale condanna, gli è stata comminata anche la pena accessoria della interdizione perpetua dai pubblici uffici.

Orbene, posto che la detta pena accessoria non si pone come preclusiva dello svolgimento di una professione (art. 28 cod. pen.), e posto che il provvedimento di cancellazione oggetto di ricorso dinanzi alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie è stato da tale organo giustificato con il riferimento alla insussistenza del requisito della "specchiata condotta morale e politica" o della "buona condotta", per effetto della condanna riportata in sede penale, risulta evidente il deficit motivazionale concernente la valutazione della incidenza della condanna penale per fatti non inerenti la professione sulla affidabilità del soggetto in ordine al corretto svolgimento da parte sua della professione.



6. Il ricorso va, quindi, accolto, e la decisione impugnata va cassata, con rinvio alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie perché, in diversa composizione, proceda a nuovo esame della impugnazione proposta dal ricorrente e provveda anche alla regolamentazione delle spese del giudizio di legittimità.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte accoglie il ricorso; cassa la decisione impugnata e rinvia, anche per le spese del giudizio di legittimità, alla Commissione centrale per gli esercenti professioni sanitarie, in diversa composizione,.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda Sezione Civile della Corte suprema di Cassazione, il 21 giugno 2013.

Il Consigliere estensore

Il Presidente

Il Funzionario Giudiziario
Dot.ssa Daniela DANNA

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
Roma, 21 GEN. 2014

Il Funzionario Giudiziario
Dot.ssa Daniela DANNA