Memorie a stampa

Cattaneo Gaetano

Via Settimio Severo, 9

Milano

G. B. - ROMA

RICORSO ALLE SEZIONI UNITE

DELLA R. CORTE DI CASSAZIONE

di

ARIANO EUGENIO residente in Lodi, domiciliato elettivamente presso il suo avvocato S.E. Ivanoe Bonomi, Piazza della Libertà n. 4 Roma

contro

IL SINDACATO PROVINCIALE FASCISTA DEI MEDICI DI MILANO

per l'annullamento

della decisione della Commissione Centrale per gli esercenti le professioni sanitarie pubblicata il 30 marzo 1939 XVII e notificata il 17-5-1939.

F A T T O

Il sig. Eugenio Ariano, essendo stato abilitato all'esercizio della odontoiatria in virtù del D.L. 22 agosto 1915 n. 1311, fece istanza al Sindacato Medico della provincia in cui esercita, e cioè al Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano, per essere inscritto nell'albo aggiunto dei dentisti abilitati, sostenendo che egli ne aveva diritto per la recente interpretazione data dalla Corte di Cassazione in sede penale - all'art. 367 lettera a) del nuovo T. U. delle leggi sanitarie.

Il Sindacato Medico di Milano, con suo provvedimento 27 ottobre 1937, respinse l'istanza dell'Ariano, talchè questi ricorse, così come prescrive l'apposita legge, alla Commissione Centrale per le professioni sanitarie. Istituitosi il giudizio. con la produzione di documenti e di memorie da parte dell'Ariano, e con replica del Sindacato in difesa del suo provvedimento, la Commissione Centrale ha emesso il suo giudizio con la deci-

sione in epigrafe, rigettando il ricorso dell'Ariano.

Contro tale decisione della Commissione Centrale è ammesso ricorso alle Ecc/me Sezioni Unite della Corte di Cassazione, così come prescrive l'art. 32, penultimo comma, del R.D.L. 5 marzo 1935 n. 184, convertito nella legge 27 maggio 1935 n. 983, e che suona così :

"L'interessato, il prefetto e il procuratore del Re possono propor-"re ricorso avverso le decisioni della Commissione Centrale alle Sezioni "Unite della Corte di Cassazione, entro 30 giorni dalla notificazione per "incompetenza o eccesso di potere".

D I R I T T O

1°

Con D.L. 25 agosto 1915, volendosi agevolare i sanitari italiani che, muniti di diplomi esteri, erano rientrati o stavano per rientrare in Patria, sospintivi dalla guerra, si permise a costoro di esercitare nel regno la professione a cui il predetto diploma li abilitava.

Più tardi, con D.L. 22 marzo 1923, si intese regolare i dentisti questa agevolazione, esi prescrisse che l'abilitazione di cui avevano u-sufuito sarebbe diventata definitiva mediante decreto ministeriale emesso su parere di apposita Commissione.

Si venne costituendo così due specie di abilitati : quelli che poterono ottenere il decreto ministeriale e che si considerarono definitivamente abilitati, e quelli che - per circostanze varie e spesso per ritardo nella presentazione della domanda - non poterono ottenere detto

decreto. Quale sorte doveva riserbarsi a questi ultimi ?

La questione rimase aperta per molti anni, durante i quali si tentò di risolverla con un intervento legislativo di cui è traccia nel disegno di legge 25 aprile 1933-XI n. 1711 presentato al Parlamento dal Capo del Governo e inteso a sistemare, dopo una prova, gli odontoiatri non abilitati definitivamente. Ma quel disegno di legge non fu discusso, e, invece, il Parlamento delegò al potere esecutivo, con legge 6 luglio 1933 n. 947, il compito di raccogliere in testo unico le disposizioni legislative in materia sanitaria, con facoltà di modificarle e di integrarle. Ne venne così il Testo Unico delle leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934 n. 1265.

Nelle disposizioni transitorie del predetto Testo, all'art. 367 si legge:

"Sono autorizzati all'esercizio della odontoiatria e della prote-
"si dentaria, quantunque non abilitati all'esercizio della professione
"di medico-chirurgo :

"a) coloro che siano stati legalmente abilitati a tale esercizio
"in virtù di disposizioni anteriori al decreto-legge 16 ottobre 1924
"n.1755, concernente l'esercizio della odontoiatria e protesi dentaria".

La disposizione venne subito invocata dagli odontoiatri abilitati dalla legge del 1915, ma non abilitati definitivamente da quella del 1923. Se noi siamo stati, essi dicevano, abilitati da disposizioni anteriori all'ottobre 1924 (e il R.D. 22 agosto 1915 è indubbiamente una

disposizione anteriore) noi dobbiamo usufruire del beneficio introdotto nelle norme transitorie del nuovo Testo Unico.

Senonchè mancava, fino a poco tempo fa, una interpretazione definitiva che confermasse questo assunto.

Ma avendo avuto codesta Ecc/ma Corte di Cassazione occasione di pronunciarsi sul ricorso in sede penale dell'odontoiatra Benatti, imputato di esercizio abusivo della professione, essa potè esaminare la questione e risolverla nel senso che l'art. 367 del Testo Unico sia da interpretare favorevolmente alla tesi degli odontoiatri.

La sentenza della Ecc/ma Corte di Cassazione porta la data 10 novembre 1936 XV e il n. 675. Essa è stata resa dalla III Sezione Penale e respinge il ricorso del P.M. di Mantova confermando il giudicato dei primi e dei secondi giudici, con la piena assoluzione del Benatti perchè il fatto a lui imputato non costituisce reato. Tale sentenza noi alleghiamo in copia autentica al presente ricorso, perchè essa è la più esauriente confutazione della tesi accolta nell'impugnata decisione.

In conformità alla pronunzia della Corte del Diritto, che dettava una precisa norma interpretativa dell'art. 367 del T.U. Sanitario, il Dicastero dell'Interno emanò disposizioni ai Prefetti perchè essi indicassero ai Sindacati Provinciali Medici le nuove direttive per l'iscrizione degli odontoiatri nell'albo aggiunto prescritto dalla legge. Ma non tutti i Sindacati si conformarono ai dettami della Corte di Cassazione e agli autorevoli consigli contenuti nella circolare del Ministro

per gli Interni. Taluni, e fra questi il Sindacato Medico di Milano, respinsero le domande degli odontoiatri e negarono l'iscrizione. Sul reclamo dell'interessato si è pronunciata ora la Commissione Centrale per le professioni Sanitarie, confutando la interpretazione che della legge ha dato la Corte di Cassazione e ritenendo che gli abilitati secondo le disposizioni del 1915 - o, come essa li definisce, gli abilitati in via provvisoria e temporanea.- non possono ottenere l'iscrizione.

II°

Siamo di fronte a due interpretazioni opposte dell'art. 367 del Testo Unico delle leggi sanitarie : l'interpretazione data dall'autorità giudiziaria con la sentenza della Corte di Cassazione, e quella data da una giurisdizione speciale : la Commissione Centrale per le Professioni Sanitarie. Invano la decisione di quest'ultima, dopo aver confessato la propria perplessità ("non sfugge al Collegio - si legge nella decisione impugnata - la connessione fra la motivazione della sentenza e la questione speciale ch'esso è chiamato a risolvere"), si industria di far credere che il compito assegnato alla Commissione è diverso da quello assegnato alla autorità giudiziaria, talchè la Commissione è competente a dire il contrario di quel che ha detto la Cassazione. Vano tentativo ! Basta leggere la sentenza del Supremo Collegio e quella della Commissione per constatare che identico è il punto in decisione, e cioè : <u>se il titolo dell'autorizzazione provvisoria è valido o meno all'autorizzazione definitiva</u>, e quindi - corollario obbligato - all'iscrizione nell'albo.

E allora se diversa è la soluzione che della medesima questione hanno dato l'autorità giudiziaria e una giurisdizione amministrativa speciale, è da chiedere quale delle due soluzioni ha il carattere della legittimità.-

Nessuno potrà obbiettare che l'autorità giudiziaria sia competente a giudicare d'un reato quale è l'esercizio abusivo di una professione sanitaria, e quindi sia competente a indagare pregiudizialmente se questo esercizio sia abusivo o legale. L'autorità giudiziaria può quindi -come hanno fatto i giudici di merito e quelli di diritto - esaminare se le disposizioni di legge vigenti consentono o meno l'autorizzazione all'esercizio della professione, e, qualora stabilisca che esse la consentono, dichiarare che il fatto dell'esercizio non costituisce reato.

Una volta risolto dalla Suprema Corte questo punto di diritto, ne discende che ogni odontoiatra abilitato dalla legge del 1915 sfugge alle sanzioni della legge penale, giacchè esso non abusa, ma usa di un suo diritto. Infatti tutte le sentenze penali pronunciate contro dentisti dopo la sentenza della Corte di Cassazione si sono inspirate ai criteri della sentenza stessa.

Può ora un Collegio speciale, quale è la Commissione Centrale, contraddire all'interpretazione che dell'art. 367 T.U. ha dato l'autorità giudiziaria, e modificare la giurisprudenza che si è formata su quel giudicato? Evidentemente no. Se fosse il contrario, se la pronuncia della Commissione potesse aver valore, si avrebbe questa mostruosa si-

tuazione : una Commissione che nega l'iscrizione negli albi e quindi minaccia per gli esclusi le sanzioni della legge penale, e un'autorità giudiziaria che quegli stessi esclusi ritiene legittimamente abilitati e che li assolve perchè il fatto dell'esercizio non costituisce reato !!!....

E' principio universalmente ammesso che spetti al magistrato di interpretare la volontà del legislatore. Il magistrato - scriveva un insigne maestro del diritto - si trova in una posizione eccezionale: "ciò che egli pronunzia è senz'altro ciò che si deve ritenere voluto dal legislatore". Per la necessità di separare, nello Stato moderno, le funzioni di sovranità, il magistrato è ritenuto sovrano nell'applicazione della legge. Certamente lo Stato si è preoccupato che la funzione giurisdizionale non trasmodi in abuso od usurpazione di illegittimo potere. Per questo si è disposto che le pronunzie dei giudici siano, per volere delle parti, sottoposte ad una Corte Suprema del diritto che garantisca anche la costante uniformità del giudicato. Di più si è ammesso il principio della interpretazione autentica delle leggi, interpretazione che spetta esclusivamente al potere legislativo per inderogabile norma statutaria.

Ogni decisione quindi, sia di Commissione Amministrativa, sia di organi del potere esecutivo, sia di Collegi speciali, rivolta a interpratare la legge contrariamente a quanto ha deciso la suprema Corte del diritto rappresenta un eccesso di potere tentato da organi incompetenti. Per questo noi denunziamo la decisione impugnata per incompetenza ed

eccesso di potere.

III°

Se la conclusione cui siamo giunti non fosse ritenuta pregiudizialmente sufficiente a mettere nel nulla il giudicato della Commissione Centrale, le Ecc/me Sezioni Unite potranno scendere all'esame dei motivi pei quali la Commissione stessa è arrivata a dare all'art. 367 T. U. una interpretazione contraria a quella stabilita dalla Corte di Cassazione.

Una tale indagine si collega a quella circa l'eccesso di potere, non essendo dubbio che tale eccesso si verifica quando "l'applicazione della legge è contraria ai concetti che l'hanno inspirata e allo scopo cui è diretta", oppure quando vi è in tale applicazione un "travisamento dei fatti" ossia un errore palese. (vedi : Pappalardo, L'eccesso di potere. Nel 2° volume degli Studi in occasione del centenario del Consiglio di stato). Se pertanto noi potremo dimostrare che tutte le motivazioni della impugnata sentenza traggono origine da un errore, ci sarà lecito concludere che la decisione impugnata è viziata da errore, il quale è - secondo un autorevole dottrina - un elemento in cui può concretarsi l'accesso di potere.

Si legge nella decisione impugnata (pag. 10 quarta riga).

"L'art. 367 del Testo Unico delle leggi sanitarie <u>si limitava "a riportare integralmente</u> la norma eccezionale contenuta nell'art.1 "del R.D.L. 16 ottobre 1924 n. 1755."

L'errore di questa asserzione è dimostrabile con la integrale riproduzione dei due articoli:

Art. 1 del R.D.L. 16 ottobre 1924 n.1755 : Possono esercitare l'odontoiatria :

"Coloro che sono legalmente abilitati ad esercitare l'dontoia-"tria e la protesi dentaria in virtù di disposizioni anteriori a quel-"le del presente decreto".

Art. 367 lettera a) del Testo Unico delle leggi sanitarie. Possono esercitare l'odontoiatria:

"Coloro che siano stati legalmente abilitati a tale eserci-"zio in virtù di disposizioni anteriori al decreto legge 16 ottobre "1924 n. 1755".

Dunque le due disposizioni non sono identiche, come, per evidente errore, crede la Commissione, ma sono letteralmente, grammaticalmente, logicamente diverse. Ora è questa diversità che ha richiamato l'attenzione dei magistrati. E' questa diversità letterale che costituisce quel "cenno espresso da cui deve trasparire la modifica" che la Commissione ha lamentato di non vedere, mentre era, ed è, a facile portata d'ogni attento lettore. Ed è proprio per questa diversa dizione, indice di un concetto diverso, che la Corte del diritto si è indotta ad indagare, secondo le norme dettate dalle preleggi, quale deve essere la esatta interpretazione delle disposizioni transitorie del Testo Unico. Tre indagini ha con-

dotto la Corte di Cassazione :

1°) - Ha indagato sul senso fatto palese dal proprio significato delle parole secondo la connessione di esse, per concludere che la disposizione del Testo Unico ha voluto "concedere l'autorizzazione all'esercizio a tutti coloro che fossero stati comunque ad "esso autorizzati in forza di disposizioni legislative anteriori".

2°) - Ha accertato l'intenzione del legislatore soffermandosi sopra un disegno di legge, presentato poco prima del Testo Unico, e con il quale il Governo intendeva risolvere - sia pure con un procedimento diverso - il problema dei dentisti abilitati nel 1915. Nè importa che tale disegno di legge non contenga la soluzione adottata nel Testo Unico, ma un'altra concretata dell'ammissione di una prova; esso dimostra comunque, e ciò, agli effetti dell'indagine, era sufficente, il proposito del legislatore di sistemare i dentisti abilitati dalla legge del 1915.

3°) - Ha avuto riguardo alle disposizioni che regolano casi simili e materie analoghe, constatando che quando, per altre categorie di sanitari, il Testo Unico ha voluto prescrivere l'autorizzazione a mezzo di Decreto Ministeriale lo ha espressamente stabilito; onde il non averlo detto per i dentisti, costituisce un elemento interpretativo del più alto valore.

Alle tre indagini rigorose della Corte del Diritto la Commissione Centrale non oppone che la pretesa identità integrale di due

disposizioni, identità che non esiste e la cui asserzione quindi vizia di insanabile errore tutti i successivi ragionamenti.

IV°

Il Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano ha motivato il suo provvedimento di ripulsa con alcuni argomenti, sui quali ha insistito anche nelle sue controdeduzioni, e cioè : che l'Ariano è munito di un titolo estero che non conferisce l'abilitazione in Francia e Colonie, che non ha provato il suo rimpatrio dell'estero e neppure l'esercizio pubblico e notozio della professione, e che fu per questo radiato dal registro delle professioni sanitarie. L'assunto del Sindacato mirava a negare all'Ariano anche il possesso legittimo di quella abilitazione cosidetta provvisoria o temporanea, che è consentita dalla legge del 1915 e in base alla quale l'Ariano chiedeva la sua iscrizione.

Ora la Commissione centrale con la sua decisione ha chiaramente giudicato delle eccezioni del Sindacato e ha ritenuto, contrariamente all'assunto del Sindacato predetto, avere l'Ariano ottenuta l'autorizzazione di cui alla legge del 1915. A pag. 8 dell'impugnata decisione (seconda riga e seguenti) si legge : "Nei rapporti della situazione personale del ricorrente, sta di fatto che "egli ottenne - è vero - l'autorizzazione provvisoria e temporanea". Questo giudizio della Commissione rimane. Esso conferisce il dirit-

to all'Ariano, ove siano adottati i principii della Corte di Cassazione nell'interpretazione dell'art. 367 del Testo Unico di essere, senz'altro, inscritto nell'albo aggiunto, giacchè la legittimità della sua abilitazione cosìdetta temporanea o provvisoria è stata pienamente riconosciuta.

Con questa osservazione, che suffraga la seconda richiesta del presente ricorso, crediamo di dare anche la migliore e la più pratica risposta ai timori infondati ed eccessivi con i quali la impugnata sentenza della Commissione si prospetta una prossima invasione di dentisti negli albi aggiunti dei medici-chirurghi. La Commissione, infatti, che è prevalentemente composta di egregi sanitari, teme che sia consentita così una "ammissione meccanica" di dentisti che non offrono alcuna garanzia di capacità e possono quindi nuocere alla sanità pubblica. Invero non tutti coloro che richiedono l'iscrizione negli albi possono provare - come ha provato vittoriosamente l'Ariano - di essere nel possesso legittimo della così detta abilitazione temporanea del 1915, e il prudente esame della Commissione a questo riguardo sarà, per l'avvenire, la migliore garanzia che verranno prudentemente applicate le norme transitorie del Testo Unico nella interpretazione della Corte del diritto ; norme che, per il loro stesso carattere di transitorietà, hanno ufficio di collegare, con la più umana comprensione, un periodo di larghezza ad un altro di assoluta severità.

PERTANTO SI CHIEDE

Annullarsi la decisione della Commissione Centrale per gli esercenti la professione sanitaria segnata col n. 80, pubblicata il 30 Marzo 1939-XVII°, e notificata all'Ariano il 17 Maggio stesso anno.

Ordinarsi al Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano di iscrivere Eugenio Ariano nell'elenco transitorio dei dentisti abilitati a continuare l'esercizio della professione ai sensi dell'art. 3 ultimo comma del R.D.L. 5 Marzo 1935 n. 184, convertito nella legge 27 maggio 1935 n. 983;

con tutte le conseguenze di legge.

Roma 1° giugno 1939-XVII°

Avv. Ivanoe Bonomi

RICORSO ALLE SEZIONI UNITE

DELLA R. CORTE DI CASSAZIONE

di

ARIANO EUGENIO residente in Lodi, domiciliato elettivamente presso il suo avvocato S.E. Ivanoe Bonomi, Piazza della Libertà n. 4 Roma

contro

IL SINDACATO PROVINCIALE FASCISTA DEI MEDICI DI MILANO

per l'annullamento

della decisione della Commissione Centrale per gli esercenti le professioni sanitarie pubblicata il 30 marzo 1939 XVII e notificata il 17-5-1939.

F A T T O

Il sig. Eugenio Ariano, essendo stato abilitato all'esercizio della odontoiatria in virtù del D.L. 22 agosto 1915 n. 1311, fece istanza al Sindacato Medico della provincia in cui esercita, e cioè al Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano, per essere inscritto nell'albo aggiunto dei dentisti abilitati, sostenendo che egli ne aveva diritto per la recente interpretazione data dalla Corte di Cassazione in sede penale - all'art. 367 lettera a) del nuovo T. U. delle leggi sanitarie.

Il Sindacato Medico di Milano, con suo provvedimento 27 ottobre 1937, respinse l'istanza dell'Ariano, talchè questi ricorse, così come prescrive l'apposita legge, alla Commissione Centrale per le professioni sanitarie. Istituitosi il giudizio. con la produzione di documenti e di memorie da parte dell'Ariano, e con replica del Sindacato in difesa del suo provvedimento, la Commissione Centrale ha emesso il suo giudizio con la deci-

sione in epigrafe, rigettando il ricorso dell'Ariano.

Contro tale decisione della Commissione Centrale è ammesso ricorso alle Ecc/me Sezioni Unite della Corte di Cassazione, così come prescrive l'art. 32, penultimo comma, del R.D.L. 5 marzo 1935 n. 184, convertito nella legge 27 maggio 1935 n. 983, e che suona così :

"L'interessato, il prefetto e il procuratore del Re possono propor-
"re ricorso avverso le decisioni della Commissione Centrale alle Sezioni
"Unite della Corte di Cassazione, entro 30 giorni dalla notificazione per
"incompetenza o eccesso di potere".

D I R I T T O

1°

Con D.L. 25 agosto 1915, volendosi agevolare i sanitari italiani che, muniti di diplomi esteri, erano rientrati o stavano per rientrare in Patria, sospintivi dalla guerra, si permise a costoro di esercitare nel regno la professione a cui il predetto diploma li abilitava.

Più tardi, con D.L. 22 marzo 1923, si intese regolare i dentisti questa agevolazione, e si prescrisse che l'abilitazione di cui avevano usufuito sarebbe diventata definitiva mediante decreto ministeriale emesso su parere di apposita Commissione.

Si venne costituendo così due specie di abilitati : quelli che poterono ottenere il decreto ministeriale e che si considerarono definitivamente abilitati, e quelli che - per circostanze varie e spesso per ritardo nella presentazione della domanda - non poterono ottenere detto

decreto. Quale sorte doveva riserbarsi a questi ultimi ?

La questione rimase aperta per molti anni, durante i quali si tentò di risolverla con un intervento legislativo di cui è traccia nel disegno di legge 25 aprile 1933-XI n. 1711 presentato al Parlamento dal Capo del Governo e inteso a sistemare, dopo una prova, gli odontoiatri non abilitati definitivamente. Ma quel disegno di legge non fu discusso, e, invece, il Parlamento delegò al potere esecutivo, con legge 6 luglio 1933 n. 947, il compito di raccogliere in testo unico le disposizioni legislative in materia sanitaria, con facoltà di modificarle e di integrarle. Ne venne così il Testo Unico delle leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934 n. 1265.

Nelle disposizioni transitorie del predetto Testo, all'art. 367 si legge:

"Sono autorizzati all'esercizio della odontoiatria e della prote-
"si dentaria, quantunque non abilitati all'esercizio della professione
"di medico-chirurgo :

"a) coloro che siano stati legalmente abilitati a tale esercizio
"in virtù di disposizioni anteriori al decreto-legge 16 ottobre 1924
"n.1755, concernente l'esercizio della odontoiatria e protesi dentaria".

La disposizione venne subito invocata dagli odontoiatri abilitati dalla legge del 1915, ma non abilitati definitivamente da quella del 1923. Se noi siamo stati, essi dicevano, abilitati da disposizioni anteriori all'ottobre 1924 (e il R.D. 22 agosto 1915 è indubbiamente una

disposizione anteriore) noi dobbiamo usufruire del beneficio introdotto nelle norme transitorie del nuovo Testo Unico.

Senonchè mancava, fino a poco tempo fa, una interpretazione definitiva che confermasse questo assunto.

Ma avendo avuto codesta Ecc/ma Corte di Cassazione occasione di pronunciarsi sul ricorso in sede penale dell'odontoiatra Benatti, imputato di esercizio abusivo della professione, essa potè esaminare la questione e risolverla nel senso che l'art. 367 del Testo Unico sia da interpretare favorevolmente alla tesi degli odontoiatri.

La sentenza della Ecc/ma Corte di Cassazione porta la data 10 novembre 1936 XV e il n. 675. Essa è stata resa dalla III Sezione Penale e respinge il ricorso del P.M. di Mantova confermando il giudicato dei primi e dei secondi giudici, con la piena assoluzione del Benatti perchè il fatto a lui imputato non costituisce reato. Tale sentenza noi alleghiamo in copia autentica al presente ricorso, perchè essa è la più esauriente confutazione della tesi accolta nell'impugnata decisione.

In conformità alla pronunzia della Corte del Diritto, che dettava una precisa norma interpretativa dell'art. 367 del T.U. Sanitario, il Dicastero dell'Interno emanò disposizioni ai Prefetti perchè essi indicassero ai Sindacati Provinciali Medici le nuove direttive per l'iscrizione degli odontoiatri nell'albo aggiunto prescritto dalla legge. Ma non tutti i Sindacati si conformarono ai dettami della Corte di Cassazione e agli autorevoli consigli contenuti nella circolare del Ministro

per gli Interni. Taluni, e fra questi il Sindacato Medico di Milano, respinsero le domande degli odontoiatri e negarono l'iscrizione. Sul reclamo dell'interessato si è pronunciata ora la Commissione Centrale per le professioni Sanitarie, confutando la interpretazione che della legge ha dato la Corte di Cassazione e ritenendo che gli abilitati secondo le disposizioni del 1915 - o, come essa li definisce, gli abilitati in via provvisoria e temporanea.- non possono ottenere l'iscrizione.

II°

Siamo di fronte a due interpretazioni opposte dell'art. 367 del Testo Unico delle leggi sanitarie : l'interpretazione data dall'autorità giudiziaria con la sentenza della Corte di Cassazione, e quella data da una giurisdizione speciale : la Commissione Centrale per le Professioni Sanitarie. Invano la decisione di quest'ultima, dopo aver confessato la propria perplessità ("non sfugge al Collegio - si legge nella decisione impugnata - la connessione fra la motivazione della sentenza e la questione speciale ch'esso è chiamato a risolvere"), si industria di far credere che il compito assegnato alla Commissione è diverso da quello assegnato alla autorità giudiziaria, talchè la Commissione è competente a dire il contrario di quel che ha detto la Cassazione. Vano tentativo ! Basta leggere la sentenza del Supremo Collegio e quella della Commissione per constatare che identico è il punto in decisione, e cioè : <u>se il titolo dell'autorizzazione provvisoria è valido o meno all'autorizzazione definitiva</u>, e quindi - corollario obbligato - all'iscrizione nell'albo.

E allora se diversa è la soluzione che della medesima questione hanno dato l'autorità giudiziaria e una giurisdizione amministrativa speciale, è da chiedere quale delle due soluzioni ha il carattere della legittimità.-

Nessuno potrà obbiettare che l'autorità giudiziaria sia competente a giudicare d'un reato quale è l'esercizio abusivo di una professione sanitaria, e quindi sia competente a indagare pregiudizialmente se questo esercizio sia abusivo o legale. L'autorità giudiziaria può quindi -come hanno fatto i giudici di merito e quelli di diritto - esaminare se le disposizioni di legge vigenti consentono o meno l'autorizzazione all'esercizio della professione, e, qualora stabilisca che esse la consentono, dichiarare che il fatto dell'esercizio non costituisce reato.

Una volta risolto dalla Suprema Corte questo punto di diritto, ne discende che ogni odontoiatra abilitato dalla legge del 1915 sfugge alle sanzioni della legge penale, giacchè esso non abusa, ma usa di un suo diritto. Infatti tutte le sentenze penali pronunciate contro dentisti dopo la sentenza della Corte di Cassazione si sono inspirate ai criteri della sentenza stessa.

Può ora un Collegio speciale, quale è la Commissione Centrale, contraddire all'interpretazione che dell'art. 367 T.U. ha dato l'autorità giudiziaria, e modificare la giurisprudenza che si è formata su quel giudicato? Evidentemente no. Se fosse il contrario, se la pronuncia della Commissione potesse aver valore, si avrebbe questa mostruosa si-

tuazione : una Commissione che nega l'iscrizione negli albi e quindi minaccia per gli esclusi le sanzioni della legge penale, e un'autorità giudiziaria che quegli stessi esclusi ritiene legittimamente abilitati e che li assolve perchè il fatto dell'esercizio non costituisce reato !!!....

E' principio universalmente ammesso che spetti al magistrato di interpretare la volontà del legislatore. Il magistrato - scriveva un insigne maestro del diritto - si trova in una posizione eccezionale: "ciò che egli pronunzia è senz'altro ciò che si deve ritenere voluto dal legislatore". Per la necessità di separare, nello Stato moderno, le funzioni di sovranità, il magistrato è ritenuto sovrano nell'applicazione della legge. Certamente lo Stato si è preoccupato che la funzione giurisdizionale non trasmodi in abuso od usurpazione di illegittimo potere. Per questo si è disposto che le pronunzie dei giudici siano, per volere delle parti, sottoposte ad una Corte Suprema del diritto che garantisca anche la costante uniformità del giudicato. Di più si è ammesso il principio della interpretazione autentica delle leggi, interpretazione che spetta esclusivamente al potere legislativo per inderogabile norma statutaria.

Ogni decisione quindi, sia di Commissione Amministrativa, sia di organi del potere esecutivo, sia di Collegi speciali, rivolta a interpratare la legge contrariamente a quanto ha deciso la suprema Corte del diritto rappresenta un eccesso di potere tentato da organi incompetenti. Per questo noi denunziamo la decisione impugnata per incompetenza ed

eccesso di potere.

III°

Se la conclusione cui siamo giunti non fosse ritenuta pregiudizialmente sufficiente a mettere nel nulla il giudicato della Commissione Centrale, le Ecc/me Sezioni Unite potranno scendere all'esame dei motivi pei quali la Commissione stessa è arrivata a dare all'art. 367 T. U. una interpretazione contraria a quella stabilita dalla Corte di Cassazione.

Una tale indagine si collega a quella circa l'eccesso di potere, non essendo dubbio che tale eccesso si verifica quando "l'applicazione della legge è contraria ai concetti che l'hanno inspirata e allo scopo cui è diretta", oppure quando vi è in tale applicazione un "travisamento dei fatti" ossia un errore palese. (vedi : Pappalardo, L'eccesso di potere. Nel 2° volume degli Studi in occasione del centenario del Consiglio di stato). Se pertanto noi potremo dimostrare che tutte le motivazioni della impugnata sentenza traggono origine da un errore, ci sarà lecito concludere che la decisione impugnata è viziata da errore, il quale è - secondo un autorevole dottrina - un elemento in cui può concretarsi l'accesso di potere.

Si legge nella decisione impugnata (pag. 10 quarta riga).

"L'art. 367 del Testo Unico delle leggi sanitarie si limitava "a riportare integralmente la norma eccezionale contenuta nell'art.1 "del R.D.L. 16 ottobre 1924 n. 1755."

L'errore di questa asserzione è dimostrabile con la integrale riproduzione dei due articoli:

Art. 1 del R.D.L. 16 ottobre 1924 n.1755 : Possono esercitare l'odontoiatria :

"Coloro che sono legalmente abilitati ad esercitare l'dontoia-"tria e la protesi dentaria in virtù di disposizioni anteriori a quel-"le del presente decreto".

Art. 367 lettera a) del Testo Unico delle leggi sanitarie. Possono esercitare l'odontoiatria:

"Coloro che siano stati legalmente abilitati a tale eserci-"zio in virtù di disposizioni anteriori al decreto legge 16 ottobre "1924 n. 1755".

Dunque le due disposizioni non sono identiche, come, per evidente errore, crede la Commissione, ma sono letteralmente, grammaticalmente, logicamente diverse. Ora è questa diversità che ha richiamato l'attenzione dei magistrati. E' questa diversità letterale che costituisce quel "cenno espresso da cui deve trasparire la modifica" che la Commissione ha lamentato di non vedere, mentre era, ed è, a facile portata d'ogni attento lettore. Ed è proprio per questa diversa dizione, indice di un concetto diverso, che la Corte del diritto si è indotta ad indagare, secondo le norme dettate dalle preleggi, quale deve essere la esatta interpretazione delle disposizioni transitorie del Testo Unico. Tre indagini ha con-

dotto la Corte di Cassazione :

1°) - Ha indagato sul senso fatto palese dal proprio significato delle parole secondo la connessione di esse, per concludere che la disposizione del Testo Unico ha voluto "concedere l'autoriz-"zazione all'esercizio a tutti coloro che fossero stati comunque ad "esso autorizzati in forza di disposizioni legislative anteriori".

2°) - Ha accertato l'intenzione del legislatore soffermandosi sopra un disegno di legge, presentato poco prima del Testo Unico, e con il quale il Governo intendeva risolvere - sia pure con un procedimento diverso - il problema dei dentisti abilitati nel 1915. Nè importa che tale disegno di legge non contenga la soluzione adottata nel Testo Unico, ma un'altra concretata dell'ammissione di una prova; esso dimostra comunque, e ciò, agli effetti dell'indagine, era sufficente, il proposito del legislatore di sistemare i dentisti abilitati dalla legge del 1915.

3°) - Ha avuto riguardo alle disposizioni che regolano casi simili e materie analoghe, constatando che quando, per altre categorie di sanitari, il Testo Unico ha voluto prescrivere l'autorizzazione a mezzo di Decreto Ministeriale lo ha espressamente stabilito; onde il non averlo detto per i dentisti, costituisce un elemento interpretativo del più alto valore.

Alle tre indagini rigorose della Corte del Diritto la Commissione Centrale non oppone che la pretesa identità integrale di due

disposizioni, identità che non esiste e la cui asserzione quindi vizia di insanabile errore tutti i successivi ragionamenti.

IV°

Il Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano ha motivato il suo provvedimento di ripulsa con alcuni argomenti, sui quali ha insistito anche nelle sue controdeduzioni, e cioè : che l'Ariano è munito di un titolo estero che non conferisce l'abilitazione in Francia e Colonie, che non ha provato il suo rimpatrio dell'estero e neppure l'esercizio pubblico e notozio della professione, e che fu per questo radiato dal registro delle professioni sanitarie. L'assunto del Sindacato mirava a negare all'Ariano anche il possesso legittimo di quella abilitazione cosidetta provvisoria o temporanea, che è consentita dalla legge del 1915 e in base alla quale l'Ariano chiedeva la sua iscrizione.

Ora la Commissione centrale con la sua decisione ha chiaramente giudicato delle eccezioni del Sindacato e ha ritenuto, contrariamente all'assunto del Sindacato predetto, avere l'Ariano ottenuta l'autorizzazione di cui alla legge del 1915. A pag. 8 dell'impugnata decisione (seconda riga e seguenti) si legge : "Nei rapporti della situazione personale del ricorrente, sta di fatto che "egli ottenne - è vero - l'autorizzazione provvisoria e temporanea". Questo giudizio della Commissione rimane. Esso conferisce il dirit-

to all'Ariano, ove siano adottati i principii della Corte di Cassazione nell'interpretazione dell'art. 367 del Testo Unico di essere, senz'altro, inscritto nell'albo aggiunto, giacchè la legittimità della sua abilitazione cosìdetta temporanea o provvisoria è stata pienamente riconosciuta.

Con questa osservazione, che suffraga la seconda richiesta del presente ricorso, crediamo di dare anche la migliore e la più pratica risposta ai timori infondati ed eccessivi con i quali la impugnata sentenza della Commissione si prospetta una prossima invasione di dentisti negli albi aggiunti dei medici-chirurghi. La Commissione, infatti, che è prevalentemente composta di egregi sanitari, teme che sia consentita così una "ammissione meccanica" di dentisti che non offrono alcuna garanzia di capacità e possono quindi nuocere alla sanità pubblica. Invero non tutti coloro che richiedono l'iscrizione negli albi possono provare - come ha provato vittoriosamente l'Ariano - di essere nel possesso legittimo della così detta abilitazione temporanea del 1915, e il prudente esame della Commissione a questo riguardo sarà, per l'avvenire, la migliore garanzia che verranno prudentemente applicate le norme transitorie del Testo Unico nella interpretazione della Corte del diritto ; norme che, per il loro stesso carattere di transitorietà, hanno ufficio di collegare, con la più umana comprensione, un periodo di larghezza ad un altro di assoluta severità.

PERTANTO SI CHIEDE

Annullarsi la decisione della Commissione Centrale per gli esercenti la professione sanitaria segnata col n. 80, pubblicata il 30 Marzo 1939-XVII°, e notificata all'Ariano il 17 Maggio stesso anno.

Ordinarsi al Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano di iscrivere Eugenio Ariano nell'elenco transitorio dei dentisti abilitati a continuare l'esercizio della professione ai sensi dell'art. 3 ultimo comma del R.D.L. 5 Marzo 1935 n. 184, convertito nella legge 27 maggio 1935 n. 983;

con tutte le conseguenze di legge.

Roma 1° giugno 1939--XVII°

Avv. Ivanoe Bonomi

RICORSO ALLE SEZIONI UNITE

DELLA R. CORTE DI CASSAZIONE

di

ARIANO EUGENIO residente in Lodi, domiciliato elettivamente presso il suo avvocato S.E. Ivanoe Bonomi, Piazza della Libertà n. 4 Roma

contro

IL SINDACATO PROVINCIALE FASCISTA DEI MEDICI DI MILANO

per l'annullamento

della decisione della Commissione Centrale per gli esercenti le professioni sanitarie pubblicata il 30 marzo 1939 XVII e notificata il 17-5-1939.

F A T T O

Il sig. Eugenio Ariano, essendo stato abilitato all'esercizio della odontoiatria in virtù del D.L. 22 agosto 1915 n. 1311, fece istanza al Sindacato Medico della provincia in cui esercita, e cioè al Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano, per essere inscritto nell'albo aggiunto dei dentisti abilitati, sostenendo che egli ne aveva diritto per la recente interpretazione data dalla Corte di Cassazione in sede penale - all'art. 367 lettera a) del nuovo T. U. delle leggi sanitarie.

Il Sindacato Medico di Milano, con suo provvedimento 27 ottobre 1937, respinse l'istanza dell'Ariano, talchè questi ricorse, così come prescrive l'apposita legge, alla Commissione Centrale per le professioni sanitarie. Istituitosi il giudizio. con la produzione di documenti e di memorie da parte dell'Ariano, e con replica del Sindacato in difesa del suo provvedimento, la Commissione Centrale ha emesso il suo giudizio con la deci-

sione in epigrafe, rigettando il ricorso dell'Ariano.

Contro tale decisione della Commissione Centrale è ammesso ricorso alle Ecc/me Sezioni Unite della Corte di Cassazione, così come prescrive l'art. 32, penultimo comma, del R.D.L. 5 marzo 1935 n. 184, convertito nella legge 27 maggio 1935 n. 983, e che suona così :

"L'interessato, il prefetto e il procuratore del Re possono propor-
"re ricorso avverso le decisioni della Commissione Centrale alle Sezioni
"Unite della Corte di Cassazione, entro 30 giorni dalla notificazione per
"incompetenza o eccesso di potere".

D I R I T T O

1°

Con D.L. 25 agosto 1915, volendosi agevolare i sanitari italiani che, muniti di diplomi esteri, erano rientrati o stavano per rientrare in Patria, sospintivi dalla guerra, si permise a costoro di esercitare nel regno la professione a cui il predetto diploma li abilitava.

Più tardi, con D.L. 22 marzo 1923, si intese regolare i dentisti questa agevolazione, e si prescrisse che l'abilitazione di cui avevano usufuito sarebbe diventata definitiva mediante decreto ministeriale emesso su parere di apposita Commissione.

Si venne costituendo così due specie di abilitati : quelli che poterono ottenere il decreto ministeriale e che si considerarono definitivamente abilitati, e quelli che - per circostanze varie e spesso per ritardo nella presentazione della domanda - non poterono ottenere detto

decreto. Quale sorte doveva riserbarsi a questi ultimi ?

La questione rimase aperta per molti anni, durante i quali si tentò di risolverla con un intervento legislativo di cui è traccia nel disegno di legge 25 aprile 1933-XI n. 1711 presentato al Parlamento dal Capo del Governo e inteso a sistemare, dopo una prova, gli odontoiatri non abilitati definitivamente. Ma quel disegno di legge non fu discusso, e, invece, il Parlamento delegò al potere esecutivo, con legge 6 luglio 1933 n. 947, il compito di raccogliere in testo unico le disposizioni legislative in materia sanitaria, con facoltà di modificarle e di integrarle. Ne venne così il Testo Unico delle leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934 n. 1265.

Nelle disposizioni transitorie del predetto Testo, all'art. 367 si legge:

"Sono autorizzati all'esercizio della odontoiatria e della prote-
"si dentaria, quantunque non abilitati all'esercizio della professione
"di medico-chirurgo :

"a) coloro che siano stati legalmente abilitati a tale esercizio
"in virtù di disposizioni anteriori al decreto-legge 16 ottobre 1924
"n.1755, concernente l'esercizio della odontoiatria e protesi dentaria".

La disposizione venne subito invocata dagli odontoiatri abilitati dalla legge del 1915, ma non abilitati definitivamente da quella del 1923. Se noi siamo stati, essi dicevano, abilitati da disposizioni anteriori all'ottobre 1924 (e il R.D. 22 agosto 1915 è indubbiamente una

disposizione anteriore) noi dobbiamo usufruire del beneficio introdotto nelle norme transitorie del nuovo Testo Unico.

Senonchè mancava, fino a poco tempo fa, una interpretazione definitiva che confermasse questo assunto.

Ma avendo avuto codesta Ecc/ma Corte di Cassazione occasione di pronunciarsi sul ricorso in sede penale dell'odontoiatra Benatti, imputato di esercizio abusivo della professione, essa potè esaminare la questione e risolverla nel senso che l'art. 367 del Testo Unico sia da interpretare favorevolmente alla tesi degli odontoiatri.

La sentenza della Ecc/ma Corte di Cassazione porta la data 10 novembre 1936 XV e il n. 675. Essa è stata resa dalla III Sezione Penale e respinge il ricorso del P.M. di Mantova confermando il giudicato dei primi e dei secondi giudici, con la piena assoluzione del Benatti perchè il fatto a lui imputato non costituisce reato. Tale sentenza noi alleghiamo in copia autentica al presente ricorso, perchè essa è la più esauriente confutazione della tesi accolta nell'impugnata decisione.

In conformità alla pronunzia della Corte del Diritto, che dettava una precisa norma interpretativa dell'art. 367 del T.U. Sanitario, il Dicastero dell'Interno emanò disposizioni ai Prefetti perchè essi indicassero ai Sindacati Provinciali Medici le nuove direttive per l'iscrizione degli odontoiatri nell'albo aggiunto prescritto dalla legge. Ma non tutti i Sindacati si conformarono ai dettami della Corte di Cassazione e agli autorevoli consigli contenuti nella circolare del Ministro

per gli Interni. Taluni, e fra questi il Sindacato Medico di Milano, respinsero le domande degli odontoiatri e negarono l'iscrizione. Sul reclamo dell'interessato si è pronunciata ora la Commissione Centrale per le professioni Sanitarie, confutando la interpretazione che della legge ha dato la Corte di Cassazione e ritenendo che gli abilitati secondo le disposizioni del 1915 - o, come essa li definisce, gli abilitati in via provvisoria e temporanea.- non possono ottenere l'iscrizione.

II°

Siamo di fronte a due interpretazioni opposte dell'art. 367 del Testo Unico delle leggi sanitarie : l'interpretazione data dall'autorità giudiziaria con la sentenza della Corte di Cassazione, e quella data da una giurisdizione speciale : la Commissione Centrale per le Professioni Sanitarie. Invano la decisione di quest'ultima, dopo aver confessato la propria perplessità ("non sfugge al Collegio - si legge nella decisione impugnata - la connessione fra la motivazione della sentenza e la questione speciale ch'esso è chiamato a risolvere"), si industria di far credere che il compito assegnato alla Commissione è diverso da quello assegnato alla autorità giudiziaria, talchè la Commissione è competente a dire il contrario di quel che ha detto la Cassazione. Vano tentativo ! Basta leggere la sentenza del Supremo Collegio e quella della Commissione per constatare che identico è il punto in decisione, e cioè : <u>se il titolo dell'autorizzazione provvisoria è valido o meno all'autorizzazione definitiva</u>, e quindi - corollario obbligato - all'iscrizione nell'albo.

E allora se diversa è la soluzione che della medesima questione hanno dato l'autorità giudiziaria e una giurisdizione amministrativa speciale, è da chiedere quale delle due soluzioni ha il carattere della legittimità.-

Nessuno potrà obbiettare che l'autorità giudiziaria sia competente a giudicare d'un reato quale è l'esercizio abusivo di una professione sanitaria, e quindi sia competente a indagare pregiudizialmente se questo esercizio sia abusivo o legale. L'autorità giudiziaria può quindi -come hanno fatto i giudici di merito e quelli di diritto - esaminare se le disposizioni di legge vigenti consentono o meno l'autorizzazione all'esercizio della professione, e, qualora stabilisca che esse la consentono, dichiarare che il fatto dell'esercizio non costituisce reato.

Una volta risolto dalla Suprema Corte questo punto di diritto, ne discende che ogni odontoiatra abilitato dalla legge del 1915 sfugge alle sanzioni della legge penale, giacchè esso non abusa, ma usa di un suo diritto. Infatti tutte le sentenze penali pronunciate contro dentisti dopo la sentenza della Corte di Cassazione si sono inspirate ai criteri della sentenza stessa.

Può ora un Collegio speciale, quale è la Commissione Centrale, contraddire all'interpretazione che dell'art. 367 T.U. ha dato l'autorità giudiziaria, e modificare la giurisprudenza che si è formata su quel giudicato? Evidentemente no. Se fosse il contrario, se la pronuncia della Commissione potesse aver valore, si avrebbe questa mostruosa si-

tuazione : una Commissione che nega l'iscrizione negli albi e quindi minaccia per gli esclusi le sanzioni della legge penale, e un'autorità giudiziaria che quegli stessi esclusi ritiene legittimamente abilitati e che li assolve perchè il fatto dell'esercizio non costituisce reato !!!....

E' principio universalmente ammesso che spetti al magistrato di interpretare la volontà del legislatore. Il magistrato - scriveva un insigne maestro del diritto - si trova in una posizione eccezionale: "ciò che egli pronunzia è senz'altro ciò che si deve ritenere voluto dal legislatore". Per la necessità di separare, nello Stato moderno, le funzioni di sovranità, il magistrato è ritenuto sovrano nell'applicazione della legge. Certamente lo Stato si è preoccupato che la funzione giurisdizionale non trasmodi in abuso od usurpazione di illegittimo potere. Per questo si è disposto che le pronunzie dei giudici siano, per volere delle parti, sottoposte ad una Corte Suprema del diritto che garantisca anche la costante uniformità del giudicato. Di più si è ammesso il principio della interpretazione autentica delle leggi, interpretazione che spetta esclusivamente al potere legislativo per inderogabile norma statutaria.

Ogni decisione quindi, sia di Commissione Amministrativa, sia di organi del potere esecutivo, sia di Collegi speciali, rivolta a interpratare la legge contrariamente a quanto ha deciso la suprema Corte del diritto rappresenta un eccesso di potere tentato da organi incompetenti. Per questo noi denunziamo la decisione impugnata per incompetenza ed

eccesso di potere.

III°

Se la conclusione cui siamo giunti non fosse ritenuta pregiudizialmente sufficiente a mettere nel nulla il giudicato della Commissione Centrale, le Ecc/me Sezioni Unite potranno scendere all'esame dei motivi pei quali la Commissione stessa è arrivata a dare all'art. 367 T. U. una interpretazione contraria a quella stabilita dalla Corte di Cassazione.

Una tale indagine si collega a quella circa l'eccesso di potere, non essendo dubbio che tale eccesso si verifica quando "l'applicazione della legge è contraria ai concetti che l'hanno inspirata e allo scopo cui è diretta", oppure quando vi è in tale applicazione un "travisamento dei fatti" ossia un errore palese. (vedi : Pappalardo, L'eccesso di potere. Nel 2° volume degli Studi in occasione del centenario del Consiglio di stato). Se pertanto noi potremo dimostrare che tutte le motivazioni della impugnata sentenza traggono origine da un errore, ci sarà lecito concludere che la decisione impugnata è viziata da errore, il quale è - secondo un autorevole dottrina - un elemento in cui può concretarsi l'eccesso di potere.

Si legge nella decisione impugnata (pag. 10 quarta riga).

"L'art. 367 del Testo Unico delle leggi sanitarie si limitava "a riportare integralmente la norma eccezionale contenuta nell'art.1 "del R.D.L. 16 ottobre 1924 n. 1755."

L'errore di questa asserzione è dimostrabile con la integrale riproduzione dei due articoli:

Art. 1 del R.D.L. 16 ottobre 1924 n.1755 : Possono esercitare l'odontoiatria :

"Coloro che sono legalmente abilitati ad esercitare l'dontoia-
"tria e la protesi dentaria in virtù di disposizioni anteriori a quel-
"le del presente decreto".

Art. 367 lettera a) del Testo Unico delle leggi sanitarie. Possono esercitare l'odontoiatria:

"Coloro che siano stati legalmente abilitati a tale eserci-
"zio in virtù di disposizioni anteriori al decreto legge 16 ottobre
"1924 n. 1755".

Dunque le due disposizioni non sono identiche, come, per evidente errore, crede la Commissione, ma sono letteralmente, grammaticalmente, logicamente diverse. Ora è questa diversità che ha richiamato l'attenzione dei magistrati. E' questa diversità letterale che costituisce quel "cenno espresso da cui deve trasparire la modifica" che la Commissione ha lamentato di non vedere, mentre era, ed è, a facile portata d'ogni attento lettore. Ed è proprio per questa diversa dizione, indice di un concetto diverso, che la Corte del diritto si è indotta ad indagare, secondo le norme dettate dalle preleggi, quale deve essere la esatta interpretazione delle disposizioni transitorie del Testo Unico. Tre indagini ha con-

dotto la Corte di Cassazione :

1°) - Ha indagato sul senso fatto palese dal proprio significato delle parole secondo la connessione di esse, per concludere che la disposizione del Testo Unico ha voluto "concedere l'autoriz-"zazione all'esercizio a tutti coloro che fossero stati comunque ad "esso autorizzati in forza di disposizioni legislative anteriori".

2°) - Ha accertato l'intenzione del legislatore soffermandosi sopra un disegno di legge, presentato poco prima del Testo Unico, e con il quale il Governo intendeva risolvere - sia pure con un procedimento diverso - il problema dei dentisti abilitati nel 1915. Nè importa che tale disegno di legge non contenga la soluzione adottata nel Testo Unico, ma un'altra concretata nell'ammissione di una prova; esso dimostra comunque, e ciò, agli effetti dell'indagine, era sufficente, il proposito del legislatore di sistemare i dentisti abilitati dalla legge del 1915.

3°) - Ha avuto riguardo alle disposizioni che regolano casi simili e materie analoghe, constatando che quando, per altre categorie di sanitari, il Testo Unico ha voluto prescrivere l'autorizzazione a mezzo di Decreto Ministeriale lo ha espressamente stabilito; onde il non averlo detto per i dentisti, costituisce un elemento interpretativo del più alto valore.

Alle tre indagini rigorose della Corte del Diritto la Commissione Centrale non oppone che la pretesa identità integrale di due

disposizioni, identità che non esiste e la cui asserzione quindi vizia di insanabile errore tutti i successivi ragionamenti.

IV°

Il Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano ha motivato il suo provvedimento di ripulsa con alcuni argomenti, sui quali ha insistito anche nelle sue controdeduzioni, e cioè : che l'Ariano è munito di un titolo estero che non conferisce l'abilitazione in Francia e Colonie, che non ha provato il suo rimpatrio dell'estero e neppure l'esercizio pubblico e notozio della professione, e che fu per questo radiato dal registro delle professioni sanitarie. L'assunto del Sindacato mirava a negare all'Ariano anche il possesso legittimo di quella abilitazione cosidetta provvisoria o temporanea, che è consentita dalla legge del 1915 e in base alla quale l'Ariano chiedeva la sua iscrizione.

Ora la Commissione centrale con la sua decisione ha chiaramente giudicato delle eccezioni del Sindacato e ha ritenuto, contrariamente all'assunto del Sindacato predetto, avere l'Ariano ottenuta l'autorizzazione di cui alla legge del 1915. A pag. 8 dell'impugnata decisione (seconda riga e seguenti) si legge : "Nei rapporti della situazione personale del ricorrente, sta di fatto che "egli ottenne - è vero - l'autorizzazione provvisoria e temporanea". Questo giudizio della Commissione rimane. Esso conferisce il dirit-

to all'Ariano, ove siano adottati i principii della Corte di Cassazione nell'interpretazione dell'art. 367 del Testo Unico di essere, senz'altro, inscritto nell'albo aggiunto, giacchè la legittimità della sua abilitazione cosidetta temporanea o provvisoria è stata pienamente riconosciuta.

Con questa osservazione, che suffraga la seconda richiesta del presente ricorso, crediamo di dare anche la migliore e la più pratica risposta ai timori infondati ed eccessivi con i quali la impugnata sentenza della Commissione si prospetta una prossima invasione di dentisti negli albi aggiunti dei medici-chirurghi. La Commissione, infatti, che è prevalentemente composta di egregi sanitari, teme che sia consentita così una "ammissione meccanica" di dentisti che non offrono alcuna garanzia di capacità e possono quindi nuocere alla sanità pubblica. Invero non tutti coloro che richiedono l'iscrizione negli albi possono provare - come ha provato vittoriosamente l'Ariano - di essere nel possesso legittimo della così detta abilitazione temporanea del 1915, e il prudente esame della Commissione a questo riguardo sarà, per l'avvenire, la migliore garanzia che verranno prudentemente applicate le norme transitorie del Testo Unico nella interpretazione della Corte del diritto ; norme che, per il loro stesso carattere di transitorietà, hanno ufficio di collegare, con la più umana comprensione, un periodo di larghezza ad un altro di assoluta severità.

PERTANTO SI CHIEDE

Annullarsi la decisione della Commissione Centrale per gli esercenti la professione sanitaria segnata col n. 80, pubblicata il 30 Marzo 1939-XVII°, e notificata all'Ariano il 17 Maggio stesso anno.

Ordinarsi al Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano di iscrivere Eugenio Ariano nell'elenco transitorio dei dentisti abilitati a continuare l'esercizio della professione ai sensi dell'art. 3 ultimo comma del R.D.L. 5 Marzo 1935 n. 184, convertito nella legge 27 maggio 1935 n. 983;

con tutte le conseguenze di legge.

Roma 1° giugno 1939-XVII°

Avv. Ivanoe Bonomi

RICORSO ALLE SEZIONI UNITE

DELLA R. CORTE DI CASSAZIONE

di

ARIANO EUGENIO residente in Lodi, domiciliato elettivamente presso il suo avvocato S.E. Ivanoe Bonomi, Piazza della Libertà n. 4 Roma

contro

IL SINDACATO PROVINCIALE FASCISTA DEI MEDICI DI MILANO

per l'annullamento

della decisione della Commissione Centrale per gli esercenti le professioni sanitarie pubblicata il 30 marzo 1939 XVII e notificata il 17-5-1939.

F A T T O

Il sig. Eugenio Ariano, essendo stato abilitato all'esercizio della odontoiatria in virtù del D.L. 22 agosto 1915 n. 1311, fece istanza al Sindacato Medico della provincia in cui esercita, e cioè al Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano, per essere inscritto nell'albo aggiunto dei dentisti abilitati, sostenendo che egli ne aveva diritto per la recente interpretazione data dalla Corte di Cassazione in sede penale - all'art. 367 lettera a) del nuovo T. U. delle leggi sanitarie.

Il Sindacato Medico di Milano, con suo provvedimento 27 ottobre 1937, respinse l'istanza dell'Ariano, talchè questi ricorse, così come prescrive l'apposita legge, alla Commissione Centrale per le professioni sanitarie. Istituitosi il giudizio, con la produzione di documenti e di memorie da parte dell'Ariano, e con replica del Sindacato in difesa del suo provvedimento, la Commissione Centrale ha emesso il suo giudizio con la deci-

sione in epigrafe, rigettando il ricorso dell'Ariano.

Contro tale decisione della Commissione Centrale è ammesso ricorso alle Ecc/me Sezioni Unite della Corte di Cassazione, così come prescrive l'art. 32, penultimo comma, del R.D.L. 5 marzo 1935 n. 184, convertito nella legge 27 maggio 1935 n. 983, e che suona così :

"L'interessato, il prefetto e il procuratore del Re possono propor-
"re ricorso avverso le decisioni della Commissione Centrale alle Sezioni
"Unite della Corte di Cassazione, entro 30 giorni dalla notificazione per
"incompetenza o eccesso di potere".

D I R I T T O

1°

Con D.L. 25 agosto 1915, volendosi agevolare i sanitari italiani che, muniti di diplomi esteri, erano rientrati o stavano per rientrare in Patria, sospintivi dalla guerra, si permise a costoto di esercitare nel regno la professione a cui il predetto diploma li abilitava.

Più tardi, con D.L. 22 marzo 1923, si intese regolare i dentisti questa agevolazione, esi prescrisse che l'abilitazione di cui avevano usufuito sarebbe diventata definitiva mediante decreto ministeriale emesso su parere di apposita Commissione.

Si venne costituendo così due specie di abilitati : quelli che poterono ottenere il decreto ministeriale e che si considerarono definitivamente abilitati, e quelli che - per circostanze varie e spesso per ritardo nella presentazione della domanda - non poterono ottenere detto

decreto. Quale sorte doveva riserbarsi a questi ultimi ?

La questione rimase aperta per molti anni, durante i quali si tentò di risolverla con un intervento legislativo di cui è traccia nel disegno di legge 25 aprile 1933-XI n. 1711 presentato al Parlamento dal Capo del Governo e inteso a sistemare, dopo una prova, gli odontoiatri non abilitati definitivamente. Ma quel disegno di legge non fu discusso, e, invece, il Parlamento delegò al potere esecutivo, con legge 6 luglio 1933 n. 947, il compito di raccogliere in testo unico le disposizioni legislative in materia sanitaria, con facoltà di modificarle e di integrarle. Ne venne così il Testo Unico delle leggi sanitarie, approvato con R. D. 27 luglio 1934 n. 1265.

Nelle disposizioni transitorie del predetto Testo, all'art. 367 si legge:

"Sono autorizzati all'esercizio della odontoiatria e della prote-
"si dentaria, quantunque non abilitati all'esercizio della professione
"di medico-chirurgo :

"a) coloro che siano stati legalmente abilitati a tale esercizio
"in virtù di disposizioni anteriori al decreto-legge 16 ottobre 1924
"n.1755, concernente l'esercizio della odontoiatria e protesi dentaria".

La disposizione venne subito invocata dagli odontoiatri abilitati dalla legge del 1915, ma non abilitati definitivamente da quella del 1923. Se noi siamo stati, essi dicevano, abilitati da disposizioni anteriori all'ottobre 1924 (e il R.D. 22 agosto 1915 è indubbiamente una

disposizione anteriore) noi dobbiamo usufruire del beneficio introdotto nelle norme transitorie del nuovo Testo Unico.

Senonchè mancava, fino a poco tempo fa, una interpretazione definitiva che confermasse questo assunto.

Ma avendo avuto codesta Ecc/ma Corte di Cassazione occasione di pronunciarsi sul ricorso in sede penale dell'odontoiatra Benatti, imputato di esercizio abusivo della professione, essa potè esaminare la questione e risolverla nel senso che l'art. 367 del Testo Unico sia da interpretare favorevolmente alla tesi degli odontoiatri.

La sentenza della Ecc/ma Corte di Cassazione porta la data 10 novembre 1936 XV e il n. 675. Essa è stata resa dalla III Sezione Penale e respinge il ricorso del P.M. di Mantova confermando il giudicato dei primi e dei secondi giudici, con la piena assoluzione del Benatti perchè il fatto a lui imputato non costituisce reato. Tale sentenza noi alleghiamo in copia autentica al presente ricorso, perchè essa è la più esauriente confutazione della tesi accolta nell'impugnata decisione.

In conformità alla pronunzia della Corte del Diritto, che dettava una precisa norma interpretativa dell'art. 367 del T.U. Sanitario, il Dicastero dell'Interno emanò disposizioni ai Prefetti perchè essi indicassero ai Sindacati Provinciali Medici le nuove direttive per l'iscrizione degli odontoiatri nell'albo aggiunto prescritto dalla legge. Ma non tutti i Sindacati si conformarono ai dettami della Corte di Cassazione e agli autorevoli consigli contenuti nella circolare del Ministro

per gli Interni. Taluni, e fra questi il Sindacato Medico di Milano, respinsero le domande degli odontoiatri e negarono l'iscrizione. Sul reclamo dell'interessato si è pronunciata ora la Commissione Centrale per le professioni Sanitarie, confutando la interpretazione che della legge ha dato la Corte di Cassazione e ritenendo che gli abilitati secondo le disposizioni del 1915 - o, come essa li definisce, gli abilitati in via provvisoria e temporanea.- non possono ottenere l'iscrizione.

II°

Siamo di fronte a due interpretazioni opposte dell'art. 367 del Testo Unico delle leggi sanitarie : l'interpretazione data dall'autorità giudiziaria con la sentenza della Corte di Cassazione, e quella data da una giurisdizione speciale : la Commissione Centrale per le Professioni Sanitarie. Invano la decisione di quest'ultima, dopo aver confessato la propria perplessità ("non sfugge al Collegio - si legge nella decisione impugnata - la connessione fra la motivazione della sentenza e la questione speciale ch'esso è chiamato a risolvere"), si industria di far credere che il compito assegnato alla Commissione è diverso da quello assegnato alla autorità giudiziaria, talchè la Commissione è competente a dire il contrario di quel che ha detto la Cassazione. Vano tentativo ! Basta leggere la sentenza del Supremo Collegio e quella della Commissione per constatare che identico è il punto in decisione, e cioè : <u>se il titolo dell'autorizzazione provvisoria è valido o meno all'autorizzazione definitiva</u>, e quindi - corollario obbligato - all'iscrizione nell'albo.

E allora se diversa è la soluzione che della medesima questione hanno dato l'autorità giudiziaria e una giurisdizione amministrativa speciale, è da chiedere quale delle due soluzioni ha il carattere della legittimità.-

Nessuno potrà obbiettare che l'autorità giudiziaria sia competente a giudicare d'un reato quale è l'esercizio abusivo di una professione sanitaria, e quindi sia competente a indagare pregiudizialmente se questo esercizio sia abusivo o legale. L'autorità giudiziaria può quindi -come hanno fatto i giudici di merito e quelli di diritto - esaminare se le disposizioni di legge vigenti consentono o meno l'autorizzazione all'esercizio della professione, e, qualora stabilisca che esse la consentono, dichiarare che il fatto dell'esercizio non costituisce reato.

Una volta risolto dalla Suprema Corte questo punto di diritto, ne discende che ogni odontoiatra abilitato dalla legge del 1915 sfugge alle sanzioni della legge penale, giacchè esso non abusa, ma usa di un suo diritto. Infatti tutte le sentenze penali pronunciate contro dentisti dopo la sentenza della Corte di Cassazione si sono inspirate ai criteri della sentenza stessa.

Può ora un Collegio speciale, quale è la Commissione Centrale, contraddire all'interpretazione che dell'art. 367 T.U. ha dato l'autorità giudiziaria, e modificare la giurisprudenza che si è formata su quel giudicato? Evidentemente no. Se fosse il contrario, se la pronuncia della Commissione potesse aver valore, si avrebbe questa mostruosa si-

tuazione : una Commissione che nega l'iscrizione negli albi e quindi minaccia per gli esclusi le sanzioni della legge penale, e un'autorità giudiziaria che quegli stessi esclusi ritiene legittimamente abilitati e che li assolve perchè il fatto dell'esercizio non costituisce reato !!!....

E' principio universalmente ammesso che spetti al magistrato di interpretare la volontà del legislatore. Il magistrato - scriveva un insigne maestro del diritto - si trova in una posizione eccezionale: "ciò che egli pronunzia è senz'altro ciò che si deve ritenere voluto dal legislatore". Per la necessità di separare, nello Stato moderno, le funzioni di sovranità, il magistrato è ritenuto sovrano nell'applicazione della legge. Certamente lo Stato si è preoccupato che la funzione giurisdizionale non trasmodi in abuso od usurpazione di illegittimo potere. Per questo si è disposto che le pronunzie dei giudici siano, per volere delle parti, sottoposte ad una Corte Suprema del diritto che garantisca anche la costante uniformità del giudicato. Di più si è ammesso il principio della interpretazione autentica delle leggi, interpretazione che spetta esclusivamente al potere legislativo per inderogabile norma statutaria.

Ogni decisione quindi, sia di Commissione Amministrativa, sia di organi del potere esecutivo, sia di Collegi speciali, rivolta a interpratare la legge contrariamente a quanto ha deciso la suprema Corte del diritto rappresenta un eccesso di potere tentato da organi incompetenti. Per questo noi denunziamo la decisione impugnata per incompetenza ed

eccesso di potere.

III°

Se la conclusione cui siamo giunti non fosse ritenuta pregiudizialmente sufficiente a mettere nel nulla il giudicato della Commissione Centrale, le Ecc/me Sezioni Unite potranno scendere all'esame dei motivi pei quali la Commissione stessa è arrivata a dare all'art. 367 T. U. una interpretazione contraria a quella stabilita dalla Corte di Cassazione.

Una tale indagine si collega a quella circa l'eccesso di potere, non essendo dubbio che tale eccesso si verifica quando "l'applicazione della legge è contraria ai concetti che l'hanno inspirata e allo scopo cui è diretta", opnure quando vi è in tale applicazione un "travisamento dei fatti" ossia un errore palese. (vedi : Pappalardo, L'eccesso di potere. Nel 2° volume degli Studi in occasione del centenario del Consiglio di stato). Se pertanto noi potremo dimostrare che tutte le motivazioni della impugnata sentenza traggono origine da un errore, ci sarà lecito concludere che la decisione impugnata è viziata da errore, il quale è - secondo un autorevole dottrina - un elemento in cui può concretarsi l'accesso di potere.

Si legge nella decisione impugnata (pag. 10 quarta riga).

"L'art. 367 del Testo Unico delle leggi sanitarie si limitava "a riportare integralmente la norma eccezionale contenuta nell'art.1 "del R.D.L. 16 ottobre 1924 n. 1755."

L'errore di questa asserzione è dimostrabile con la integrale riproduzione dei due articoli:

Art. 1 del R.D.L. 16 ottobre 1924 n.1755 : Possono esercitare l'odontoiatria :

"Coloro che sono legalmente abilitati ad esercitare l'dontoia-
"tria e la protesi dentaria in virtù di disposizioni anteriori a quel-
"le del presente decreto".

Art. 367 lettera a) del Testo Unico delle leggi sanitarie. Possono esercitare l'odontoiatria:

"Coloro che siano stati legalmente abilitati a tale eserci-
"zio in virtù di disposizioni anteriori al decreto legge 16 ottobre
"1924 n. 1755".

Dunque le due disposizioni non sono identiche, come, per evidente errore, crede la Commissione, ma sono letteralmente, grammaticalmente, logicamente diverse. Ora è questa diversità che ha richiamato l'attenzione dei magistrati. E' questa diversità letterale che costituisce quel "cenno espresso da cui deve trasparire la modifica" che la Commissione ha lamentato di non vedere, mentre era, ed è, a facile portata d'ogni attento lettore. Ed è proprio per questa diversa dizione, indice di un concetto diverso, che la Corte del diritto si è indotta ad indagare, secondo le norme dettate dalle preleggi, quale deve essere la esatta interpretazione delle disposizioni transitorie del Testo Unico. Tre indagini ha con-

dotto la Corte di Cassazione :

1°) - Ha indagato sul senso fatto palese dal proprio significato delle parole secondo la connessione di esse, per concludere che la disposizione del Testo Unico ha voluto "concedere l'autoriz-"zazione all'esercizio a tutti coloro che fossero stati comunque ad "esso autorizzati in forza di disposizioni legislative anteriori".

2°) - Ha accertato l'intenzione del legislatore soffermandosi sopra un disegno di legge, presentato poco prima del Testo Unico, e con il quale il Governo intendeva risolvere - sia pure con un procedimento diverso - il problema dei dentisti abilitati nel 1915. Nè importa che tale disegno di legge non contenga la soluzione adottata nel Testo Unico, ma un'altra concretata dell'ammissione di una prova; esso dimostra comunque, e ciò, agli effetti dell'indagine, era sufficente, il proposito del legislatore di sistemare i dentisti abilitati dalla legge del 1915.

3°) - Ha avuto riguardo alle disposizioni che regolano casi simili e materie analoghe, constatando che quando, per altre categorie di sanitari, il Testo Unico ha voluto prescrivere l'autorizzazione a mezzo di Decreto Ministeriale lo ha espressamente stabilito; onde il non averlo detto per i dentisti, costituisce un elemento interpretativo del più alto valore.

Alle tre indagini rigorose della Corte del Diritto la Commissione Centrale non oppone che la pretesa identità integrale di due

disposizioni, identità che non esiste e la cui asserzione quindi vizia di insanabile errore tutti i successivi ragionamenti.

IV°

Il Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano ha motivato il suo provvedimento di ripulsa con alcuni argomenti, sui quali ha insistito anche nelle sue controdeduzioni, e cioè : che l'Ariano è munito di un titolo estero che non conferisce l'abilitazione in Francia e Colonie, che non ha provato il suo rimpatrio dell'estero e neppure l'esercizio pubblico e notozio della professione, e che fu per questo radiato dal registro delle professioni sanitarie. L'assunto del Sindacato mirava a negare all'Ariano anche il possesso legittimo di quella abilitazione cosidetta provvisoria o temporanea, che è consentita dalla legge del 1915 e in base alla quale l'Ariano chiedeva la sua iscrizione.

Ora la Commissione centrale con la sua decisione ha chiaramente giudicato delle eccezioni del Sindacato e ha ritenuto, contrariamente all'assunto del Sindacato predetto, avere l'Ariano ottenuta l'autorizzazione di cui alla legge del 1915. A pag. 8 dell'impugnata decisione (seconda riga e seguenti) si legge : "Nei rapporti della situazione personale del ricorrente, sta di fatto che "egli ottenne - è vero - l'autorizzazione provvisoria e temporanea". Questo giudizio della Commissione rimane. Esso conferisce il dirit-

to all'Ariano, ove siano adottati i principii della Corte di Cassazione nell'interpretazione dell'art. 367 del Testo Unico di essere, senz'altro, inscritto nell'albo aggiunto, giacchè la legittimità della sua abilitazione cosìdetta temporanea o provvisoria è stata pienamente riconosciuta.

Con questa osservazione, che suffraga la seconda richiesta del presente ricorso, crediamo di dare anche la migliore e la più pratica risposta ai timori infondati ed eccessivi con i quali la impugnata sentenza della Commissione si prospetta una prossima invasione di dentisti negli albi aggiunti dei medici-chirurghi. La Commissione, infatti, che è prevalentemente composta di egregi sanitari, teme che sia consentita così una "ammissione meccanica" di dentisti che non offrono alcuna garanzia di capacità e possono quindi nuocere alla sanità pubblica. Invero non tutti coloro che richiedono l'iscrizione negli albi possono provare - come ha provato vittoriosamente l'Ariano - di essere nel possesso legittimo della così detta abilitazione temporanea del 1915, e il prudente esame della Commissione a questo riguardo sarà, per l'avvenire, la migliore garanzia che verranno prudentemente applicate le norme transitorie del Testo Unico nella interpretazione della Corte del diritto ; norme che, per il loro stesso carattere di transitorietà, hanno ufficio di collegare, con la più umana comprensione, un periodo di larghezza ad un altro di assoluta severità.

PERTANTO SI CHIEDE

Annullarsi la decisione della Commissione Centrale per gli esercenti la professione sanitaria segnata col n. 80, pubblicata il 30 Marzo 1939-XVII°, e notificata all'Ariano il 17 Maggio stesso anno.

Ordinarsi al Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano di iscrivere Eugenio Ariano nell'elenco transitorio dei dentisti abilitati a continuare l'esercizio della professione ai sensi dell'art. 3 ultimo comma del R.D.L. 5 Marzo 1935 n. 184, convertito nella legge 27 maggio 1935 n. 983;

con tutte le conseguenze di legge.

Roma 1° giugno 1939-XVII°

Avv. Ivanoe Bonomi

Sezioni Unite della Corte di Cassazione

Udienza 1° febbraio 1940

MEMORIA RIASSUNTIVA

per

EUGENIO ARIANO — *ricorrente*

contro

il SINDACATO PROVINCIALE FASCISTA DEI MEDICI DI MILANO

per annullamento

della decisione 30 marzo 1939-XVII, n. 80, della Commissione Centrale per gli esercenti le professioni sanitarie.

La decisione N. 80, emessa su ricorso Ariano e qui impugnata (fra le molte analoghe decisioni della Commissione suindicata, essa è la più ampia e motivata, tutte le altre essendo una parafrasi o un breve riassunto della stessa) venne notificata, a cura del collegio giudicante, all'interessato, al Prefetto e al Procuratore del Re della provincia dove risiede il ricorrente.

Ma, nei trenta giorni prescritti dall'art. 32 del D. L. 5 marzo 1935-XIII, n. 184, convertito nella legge 27 maggio 1935, n. 983, non hanno ricorso nè il Prefetto, nè il Procuratore del Re, i quali, del resto, non sono mai intervenuti nella controversia.

Ha ricorso invece l'interessato, con ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, notificato (nell'assoluto silenzio della legge) al Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano, il quale si è costituito per resistere. Il ricorso si fonda su due motivi, incompetenza ed eccesso di potere, indicati e svolti nel ricorso stesso.

Questo per quanto riguarda l'aspetto procedurale. Quanto alla materia del ricorso, essa riguarda la posizione giuridica dei dentisti pratici, muniti di diplomi esteri.

Con la legge 31 marzo 1912 si prescrisse per l'esercizio della odontoiatria la laurea in medicina e chirurgia. Successivamente però ai dentisti non laureati, ma forniti di diplomi esteri, si usò un particolare riguardo. E' opportuno riprodurre con esattezza le varie disposizioni legislative che furono proposte o emanate in questa materia.

PROVVEDIMENTO DEL 1915.

Durante la grande guerra, e per favorire il rimpatrio dei sanitari (non quindi dei soli dentisti) che si trovavano all'estero,

muniti di diplomi esteri, si emanò il Decreto Luogotenenziale 23 agosto 1915 n. 1311, che con l'art. 3 così dispone:

« E' concesso ai cittadini italiani rimpatriati o rifugiati nel « Regno in occasione e in conseguenza della guerra, muniti di « diplomi esteri per l'esercizio di professioni sanitarie, di eser- « citare nel Regno la professione cui sono abilitati dai relativi « diplomi.

« Il godimento di questa concessione è subordinato alla pro- « va da fornirsi dagli interessati della qualità di cittadino ita- « liano e di rimpatriato o rifugiato in conseguenza e in occasio- « ne della guerra, e alla preventiva registrazione del diploma a « norma dell'art. 65 del reg. gen. sanitario del 3 febbraio 1901, « n. 45 ».

DISPOSIZIONI DEL 1923 E 1924.

Nel 1923 il Governo, per sistemare definitivamente il personale sanitario proveniente dall'Estero, vi provvide con R. D. L. 22 marzo 1923, n. 795, disponendo che tutti coloro che, muniti di diplomi esteri per l'esercizio di professioni sanitarie, avessero esercitato pubblicamente e notoriamente la loro professione nel Regno a norma dell'art. 3 del succitato D. Lt. 22 agosto 1915, n. 1311, potevano definitivamente venire autorizzati a continuare nel Regno l'esercizio professionale. L'autoriz-

zazione sarebbe stata concessa dal Ministero dell'Interno, che avrebbe consultata una speciale Commissione.

Successivamente con Decreto-legge 16 ottobre 1924 si ribadì essere la laurea in medicina e chirurgia requisito necessario per l'esercizio della odontoiatria, facendo però salvi i diritti acquisiti.

L'articolo primo di tale disposizione suona così:

« Nessuno può esercitare l'odontoiatria e la protesi denta-
« ria se non abbia superato l'esame di Stato in medicina e chi-
« rurgia, salvo i diritti acquisiti dai laureati in medicina e chi-
« rurgia a tutto il 31 dicembre 1923, e da coloro CHE SONO
« LEGALMENTE ABILITATI ad esercitare l'odontoiatria e la
« protesi dentaria in virtù di disposizioni anteriori a quelle del
« presente decreto ».

PROPOSTE LEGISLATIVE DEL 1933.

Il 25 aprile 1933 il Capo del Governo Ministro degli Interni presentava al Parlamento un disegno di legge con questo titolo: « Sistemazione giuridica di alcune categorie di dentisti « pratici ». (Camera dei Deputati, XXVIII legislatura, Documento N. 1711. Fra le sette categorie di dentisti pratici da sistemare, era compresa quella dei diplomati all'estero che, per cause diverse, non avevano potuto ottenere l'autorizzazione pre-

vista dal decreto-legge 22 marzo 1923. La relazione al disegno di legge così giustificava la proposta:

« In seguito all'interpretazione letterale data dal Consiglio « di Stato, alle disposizioni contenute nei citati decreti, in oc- « casione di ricorsi prodotti dagli interessati, molti dentisti che, « secondo lo spirito della Legge, non avrebbero potuto benefi- « ciare delle disposizioni medesime, ottennero tuttavia l'auto- « rizzazione definitiva. Rimase quindi escluso dalla convalida « del titolo provvisorio un esiguo numero di dentisti i quali, « meno accorti, non impugnarono i provvedimenti negativi « del Ministero.

« E' sembrato quindi equo comprendere nel presente prov- « vedimento legislativo anche costoro fra i quali, è opportuno « rilevare, sono alcuni che, ove fossero rimasti all'Estero, avreb- « bero ottenuto la legalizzazione dei propri titoli ivi conseguiti « come, infatti, è avvenuto in Francia, per i diplomi dell'*Ecole* « *Dentaire* ».

Con l'art. 1 di tale disegno di legge si autorizzava a concedere, in seguito ad una prova per esami, l'abilitazione all'esercizio della odontoiatria ai dentisti già abilitati dalla legge dell'agosto 1915 ma non definitvamente abilitati secondo le norme della legge del marzo 1923.

LA LEGGE DEL 1933 E IL TESTO UNICO.

Il ricordato disegno di legge non giunse alla discussione. Invece con legge 6 luglio 1933 n. 947, il Parlamento delegò al Governo del Re i poteri legislativi, in materia sanitaria, dandogli facoltà, non solo di raccogliere e coordinare in testo unico le varie leggi sanitarie, ma anche di modificarle e integrarle.

Il Testo Unico (approvato con decreto 27 luglio 1934, n. 1265), nelle disposizioni transitorie, contiene all'art. 367 la seguente disposizione:

« Sono autorizzati all'esercizio della odontoiatria e della « protesi dentaria, quantunque non abilitati all'esercizio della « professione di medico-chirurgo:

« *a*) coloro che SIANO STATI LEGALMENTE ABILI- « TATI a tale esercizio in virtù di disposizioni anteriori al de- « creto legge 16 ottobre 1924, n. 7755, concernente l'esercizio « della odontoiatria e protesi dentaria ».

DIZIONE DIVERSA, CONCETTO DIVERSO.

Avendo sotto gli occhi le varie disposizioni legislative è facile constatare:

1° Che la disposizione contenuta nell'art. 367 lettera *a* del Testo Unico non è affatto identica a quella contenuta nell'art. 1 del Decreto-legge 16 ottobre 1924. Nel Testo Unico si parla di coloro che *siano stati abilitati*, mentre nel decreto del 1924 si parla di coloro che *sono abilitati*.

2° La seguenza dei provvedimenti e delle proposte legislative lascia credere che il legislatore abbia voluto, come ne aveva facoltà, innovare in questo campo. Infatti, poco prima, aveva manifestata l'intenzione di sanare (pur con un diverso procedimento) la situazione di quella categoria di dentisti.

Insomma, dizione diversa significa concetto diverso. Non è accoglibile la tesi esposta da un commentatore certo autorevole, secondo la quale « queste differenze di linguaggio legislativo non sono intenzionali ». Per giustificare queste... distrazioni del legislatore, quel commentatore ha dovuto deplorare che « il legislatore moderno sia troppo affaccendato nel suo immane lavoro per accorgersi della differenza fra un *sono* e un *siano stati* ».

Ma il magistrato, interprete della legge, ha il dovere di accorgersi della differenza e deve quindi ricercare quale sia l'esatto significato e la precisa portata della disposizione legislativa, che non può essere (per la serietà stessa del legislatore) l'effetto di una deplorevole distrazione.

Ed è proprio questo che, dopo averlo chiesto ad una Sezione di questa Ecc.ma Corte (la quale ha confermato autorevolmente la nostra interpretazione) noi chiediamo ancora a coteste Ecc.me Sezioni Unite.

L'ART. 367 DEL TESTO UNICO.

Per l'esatta interpretazione dell'art. 367 del Testo Unico delle Leggi sanitarie noi seguiremo le norme stabilite nelle Preleggi, e cioè:

a) attribuiremo alla disposizione legislativa il senso fatto palese dal proprio significato delle parole secondo la connessione di esse;

b) accerteremo l'intenzione del legislatore;

c) avremo riguardo alle disposizioni che regolano casi simili e materie analoghe.

L'art. 367 usa le parole « *siano stati* legalmente abilitati », e così si discosta dalla disposizione del 16 ottobre 1924 che usa le parole: « *sono* legalmente abilitati ». Nelle due disposizioni è mutato il tempo dei verbi, mentre per il resto esse sono identiche. Dunque se si è mutato il tempo verbi vuol dire che si è voluto introdurre un altro e diverso concetto. E precisamente questo, che si deduce dal significato e dalla connessione delle parole: *chi è stato* abilitato da disposizioni precedenti, sia con-

siderato abilitato. Ossia chi è stato abilitato una volta, per una qualunque delle disposizioni precedenti, lo resti..

Si è voluto da taluno supporre (ma le supposizioni sono sempre arbitrarie) che quella sostituzione del « *siano stati* » al « *sono* » dipenda dalla circostanza che mentre nel 1924 il fatto della conseguita abilitazione legale era attuale, nel 1934 era lontano. Ma l'argomento non regge. L'autorizzazione doveva avvenire, *entro un breve termine*, secondo il disposto del decreto 23 marzo 1923, per cui nell'ottobre 1924 il fatto della conseguita abilitazione era già, ai fini grammaticali, altrettanto remoto quanto dieci anni più tardi.

La verità è questa: che l'uso del « sono » o del « siano stati » non riflette la vicinanza o la lontananza del fatto specifico della abilitazione, ma traduce due concetti diversi. Se si volevano ammettere soltanto coloro che avevano ottenuto l'autorizzazione ai sensi del decreto del 1923 si doveva dire « sono »; se si voleva, invece, ammettere anche coloro che da disposizioni precedenti erano stati, una qualunque volta, legalmente abilitati, si doveva dire « siano stati ». Il Testo Unico avendo adottato questa dizione ha voluto esprimere un nuovo concetto e una nuova volontà.

Nel dubbio soccorre, secondo le norme delle Preleggi, l'accertamento delle intenzioni del legislatore. Ora è indubitabile che intenzione del legislatore, nell'aprile del 1933 (cioè un anno prima dell'emanazione del Testo Unico) era di sanare la con-

condizione di talune categorie di dentisti pratici, fra cui quella di coloro che, pur abilitati dalla legge del 1915, non erano in possesso dell'autorizzazione prescritta dalla legge del 1923. Il passo della relazione del disegno di legge 25 aprile 1933, sottoscritta dal Capo del Governo, dimostra chiaramente quali fossero le intenzioni del Governo a cui il Parlamento delegava — proprio in quei giorni — i pieni poteri per modificare, integrare e raccogliere in Testo Unico le varie leggi sanitarie.

Si è osservato che con quel disegno di legge il legislatore si proponeva di sanare la situazione dei dentisti pratici mediante una prova per esami, e che le categorie che avrebbero beneficiato di quella legge sarebbero state non una ma sette. Ma ciò non infirma il nostro argomento, anzi lo rafforza. Noi dobbiamo ricercare l'intenzione generica del Governo, e questa intenzione era *per la sanatoria e non per l'immutabilità delle disposizioni precedenti*. Che se poi, con la disposizione transitoria del Testo Unico, il Governo non ha fatto ricorso alla sua soluzione preferita (prove per esami), ma ha risolto con un piccolo ritocco una piccola questione, ciò è appunto spiegabile col fatto che non si sono sanate tutte le sette categorie di dentisti, ma solo una, che (come si legge nella relazione del Capo del Governo, più sopra riprodotta) comprende « *un esiguo numero* di dentisti, i quali, meno accorti, non impugnarono i provvedimenti negativi del Ministero ».

Resta da esaminare, per l'esatta interpretazione dell'arti-

colo 367, quale sia stato il comportamento del legislatore in casi simili e in materie analoghe.

Fra i sanitari diplomati all'estero e rimpatriati in occasione della guerra non ci sono soltanto gli odontoiatri, ma i medici, i chirurghi, i veterinari, i farmacisti. A tutti costoro la legge del 1915 ha conferito la abilitazione in Italia, abilitazione che la legge 22 marzo 1923 voleva venisse confermata da un decreto del Ministro dell'Interno. Nelle disposizioni transitorie del Testo Unico queste categorie di sanitari sono disciplinare in maniera diversa: per gli odontoiatri provvede l'art. 367, per gli altri sanitari provvede l'art. 365.

Per gli odontoiatri l'art. 367 prescrive soltanto che *siano stati legalmente abilitati in virtù di disposizioni anteriori alla legge del* 1924; e non prescrive niente di più. Per i medici, chirurghi, farmacisti ecc., l'art. 365 lettera *b* prescrive che detti sanitari « abbiano ottenuto con decreto del Ministro per l'Interno l'autorizzazione ad esercitare nel Regno ai sensi del Decreto-legge 22 marzo 1923 ». Dunque disposizioni diverse e trattamento diverso. Se gli odontoiatri abilitati dovessero essere soltanto quelli in regola con la legge del 22 marzo 1923, il legislatore l'avrebbe detto espressamente, *come l'ha detto nel caso degli altri sanitari*. Non avendolo detto, significa, in maniera indubbia, che il legislatore ha voluto concedere ai pochi odontoiatri (esclusi per reclamo intempestivo come confessa il Ministero nella sua ricordata relazione) una sanatoria piena, che si con-

creta nel riconoscimento della permanenza di una abilitazione già ottenuta in base ad una delle disposizioni di legge anteriori al 1924.

I tre criteri che le Preleggi pongono a fondamento dell'interpretazione delle norme legislative confermano, dunque, la tesi che è stata accolta dall'Ecc.ma Corte di Cassazione ed è stata reietta dalla Commissione Centrale per le Professioni Sanitarie dove, accanto ad autorevoli giuristi, siedono in prevalenza egregi sanitari a vigile tutela dei loro interessi professionali.

LA SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE.

La sentenza 10 novembre 1936 resa dalla Terza Sezione Penale di cotesta Ecc.ma Corte di Cassazione (sentenza che abbiamo prodotta in copia autentica) conferma, punto per punto, il nostro esame interpretativo della norma di legge, e stabilisce, con l'autorità del suo giudicato, questa massima:

« I dentisti che, essendo muniti di diplomi esteri, vennero provvisoriamente abilitati all'esercizio professionale, in forza del D. L. 22 agosto 1915, anche se non ottennero l'abilitazione definitiva ai sensi del D. L. 22 marzo 1923, debbono considerarsi abilitati ad esercitare l'odontoiatria nel regno in forza dell'art. 367 delle disposizioni transitorie del testo unico delle leggi sanitarie ».

Questa è una massima di carattere e di portata generale, e non è affatto una... discriminante del reato di esercizio abusivo, come vorrebbe far credere l'impugnata decisione della Commissione Centrale. Il suo carattere di massima, applicabile a tutti i casi del genere, si manifesta nelle frequenti sentenze, rese recentemente, con le quali il magistrato penale, uniformandosi alla pronunzia della Corte di Cassazione, assolve sempre quei dentisti abilitati dalla legge del 1915 che vengono denunziati per esercizio abusivo della professione.

Ma (e qui richiamiamo l'attenzione di cotesta Ecc.ma Corte) la massima è stata accolta anche dal potere esecutivo, ed è stata accolta in piena libertà di scelta.

Infatti il Governo, di fronte al principio stabilito dalla Cassazione del Regno, aveva dinnanzi a sè, aperte e libere, due vie: o non accettare quella massima e provocare la interpretazione autentica della disposizione di legge; o farvi omaggio, disponendo per la sua pratica applicazione.

La prima via importava un intervento legislativo, giacchè è canone statutario che l'interpretazione delle leggi spetti al potere legislativo. E, data la natura della materia, era agevole un pronto intervento mediante un decreto-legge, da convertirsi in legge.

Scartata questa via, indubbiamente perchè contraria alle intenzioni del Governo, esso ha preso atto della interpretazione data dalla Corte di Cassazione alla disposizione transitoria

del Testo Unico, ed ha portato a conoscenza dei Prefetti del Regno la massima stabilita dalla Corte del diritto.

Nella circolare emanata, nella primavera del 1937, dal Ministero dell'Interno alle LL. EE. i Prefetti si leggono queste parole:

« La questione (cioè la portata e il significato dell'art. 367 « T. U.) ha formato oggetto di esame da parte dell'autorità giu- « diziaria, in occasione della contravvenzione elevata per eser- « cizio abusivo a carico di uno degli interessati ed è giunta fino « alla Corte di Cassazione, la quale, con decisione pronunciata « il 10 novembre 1936, ha ritenuto che il 2° comma dell'art. 367 « del T. U. suindicato dovesse essere interpretato come conva- « lida definitiva dell'autorizzazione concessa ai dentisti pratici « col decreto luogotenenziale del 1915, quantunque tale auto- « rizzazione, che aveva efficacia limitata alla durata della guer- « ra, non sia stata convertita per qualsiasi motivo in autorizza- « zione stabile a termini del citato decreto 22 marzo 1923, « n. 795.

« Di fronte *alla esplicita interpretazione* data dal Supremo « Collegio al citato articolo, *necessita ora provvedere* sulle do- « mande dei singoli dentisti ».

E qui la circolare si dilunga ad avvertire che, poichè occorre per l'esercizio professionale l'iscrizione nell'albo aggiunto dei dentisti, i Sindacati Medici Provinciali debbono provvedere a che « *l'iscrizione debba aver luogo* » quando l'aspirante

dimostri di avere tutti i requisiti richiesti dal D. L. del 22 agosto 1915.

Dunque il Governo, cioè il potere esecutivo che, per delega legislativa, ha compilato ed emanato il Testo Unico delle leggi sanitarie, riconosce con questo suo comportamento che l'interpretazione data dalla Suprema Corte non è affatto in contrasto con le sue intenzioni, con i suoi confessati propositi, con quella difesa della Sanità pubblica che è commessa al suo ufficio; e riconosce altresì che quell'interpretazione può e deve essere accolta anche per un senso di equità verso un « esiguo numero » di dentisti ai quali un già lungo e lodevole esercizio della professione conferisce una fondata aspettativa alla sistemazione.

LA COMMISSIONE CENTRALE E I SUOI COMPITI.

Mentre il Ministero dell'Interno ha fatto omaggio al giudicato della Cassazione, è insorta, invece, contro tale giudicato, la Commissione Centrale per le professioni sanitarie. In quella Commissione, dove gli interessi professionali hanno una voce prevalente, la sentenza della Corte Suprema è stata contraddetta e reietta.

Basta accennare a questa strana situazione perchè la saggezza di cotesta Ecc.ma Corte faccia giustizia di così audace

tentativo. Il compito di affermare ciò che la legge intende dire, l'ufficio di determinare la portata delle disposizioni legislative, la facoltà di governare ed applicare la legge, spettano alla Suprema Corte del Diritto e non a consessi amministrativi con funzioni speciali. Nessun dubbio quindi che il giudicato della Commissione Centrale per le Professioni sanitarie sia inficiato di incompetenza e debba essere riparato.

Quando questa riparazione verrà, e quando la disposizione transitoria del Testo Unico sarà riconfermata nei termini già stabiliti dalla saggezza della Corte, la Commissione Centrale per le Professioni Sanitarie potrà riprendere la sua funzione, più modesta ma certamente utile. E cioè potrà, col prudente esame delle particolari condizioni dei singoli ricorrenti nei confronti dei requisiti di legge, esercitare quel controllo mediante il quale si eviterà « quell'ammissione meccanica », quel « detrimento degli interessi generali », su cui si sofferma la decisione impugnata, con l'evidente intenzione di preoccupare sè stessa e anche gli altri. Ma le Ecc.me Sezioni Unite sono troppo in alto per essere sfiorate da così vani timori.

Roma, 20 gennaio 1940.

Avv. IVANOE BONOMI

Sezioni Unite della Corte di Cassazione

Udienza 1° febbraio 1940

MEMORIA RIASSUNTIVA

per

EUGENIO ARIANO — *ricorrente*

contro

il SINDACATO PROVINCIALE FASCISTA DEI MEDICI DI MILANO

per annullamento

della decisione 30 marzo 1939-XVII, n. 80, della Commissione Centrale per gli esercenti le professioni sanitarie.

La decisione N. 80, emessa su ricorso Ariano e qui impugnata (fra le molte analoghe decisioni della Commissione suindicata, essa è la più ampia e motivata, tutte le altre essendo una parafrasi o un breve riassunto della stessa) venne notificata, a cura del collegio giudicante, all'interessato, al Prefetto e al Procuratore del Re della provincia dove risiede il ricorrente.

Ma, nei trenta giorni prescritti dall'art. 32 del D. L. 5 marzo 1935-XIII, n. 184, convertito nella legge 27 maggio 1935, n. 983, non hanno ricorso nè il Prefetto, nè il Procuratore del Re, i quali, del resto, non sono mai intervenuti nella controversia.

Ha ricorso invece l'interessato, con ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, notificato (nell'assoluto silenzio della legge) al Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano, il quale si è costituito per resistere. Il ricorso si fonda su due motivi, incompetenza ed eccesso di potere, indicati e svolti nel ricorso stesso.

Questo per quanto riguarda l'aspetto procedurale. Quanto alla materia del ricorso, essa riguarda la posizione giuridica dei dentisti pratici, muniti di diplomi esteri.

Con la legge 31 marzo 1912 si prescrisse per l'esercizio della odontoiatria la laurea in medicina e chirurgia. Successivamente però ai dentisti non laureati, ma forniti di diplomi esteri, si usò un particolare riguardo. E' opportuno riprodurre con esattezza le varie disposizioni legislative che furono proposte o emanate in questa materia.

PROVVEDIMENTO DEL 1915.

Durante la grande guerra, e per favorire il rimpatrio dei sanitari (non quindi dei soli dentisti) che si trovavano all'estero,

muniti di diplomi esteri, si emanò il Decreto Luogotenenziale 23 agosto 1915 n. 1311, che con l'art. 3 così dispone:

« E' concesso ai cittadini italiani rimpatriati o rifugiati nel « Regno in occasione e in conseguenza della guerra, muniti di « diplomi esteri per l'esercizio di professioni sanitarie, di eser- « citare nel Regno la professione cui sono abilitati dai relativi « diplomi.

« Il godimento di questa concessione è subordinato alla pro- « va da fornirsi dagli interessati della qualità di cittadino ita- « liano e di rimpatriato o rifugiato in conseguenza e in occasio- « ne della guerra, e alla preventiva registrazione del diploma a « norma dell'art. 65 del reg. gen. sanitario del 3 febbraio 1901, « n. 45 ».

DISPOSIZIONI DEL 1923 E 1924.

Nel 1923 il Governo, per sistemare definitivamente il personale sanitario proveniente dall'Estero, vi provvide con R. D. L. 22 marzo 1923, n. 795, disponendo che tutti coloro che, muniti di diplomi esteri per l'esercizio di professioni sanitarie, avessero esercitato pubblicamente e notoriamente la loro professione nel Regno a norma dell'art. 3 del succitato D. Lt. 22 agosto 1915, n. 1311, potevano definitivamente venire autorizzati a continuare nel Regno l'esercizio professionale. L'autoriz-

zazione sarebbe stata concessa dal Ministero dell'Interno, che avrebbe consultata una speciale Commissione.

Successivamente con Decreto-legge 16 ottobre 1924 si ribadì essere la laurea in medicina e chirurgia requisito necessario per l'esercizio della odontoiatria, facendo però salvi i diritti acquisiti.

L'articolo primo di tale disposizione suona così:

« Nessuno può esercitare l'odontoiatria e la protesi denta-
« ria se non abbia superato l'esame di Stato in medicina e chi-
« rurgia, salvo i diritti acquisiti dai laureati in medicina e chi-
« rurgia a tutto il 31 dicembre 1923, e da coloro CHE SONO
« LEGALMENTE ABILITATI ad esercitare l'odontoiatria e la
« protesi dentaria in virtù di disposizioni anteriori a quelle del
« presente decreto ».

PROPOSTE LEGISLATIVE DEL 1933.

Il 25 aprile 1933 il Capo del Governo Ministro degli Interni presentava al Parlamento un disegno di legge con questo titolo: « Sistemazione giuridica di alcune categorie di dentisti « pratici ». (Camera dei Deputati, XXVIII legislatura, Documento N. 1711. Fra le sette categorie di dentisti pratici da sistemare, era compresa quella dei diplomati all'estero che, per cause diverse, non avevano potuto ottenere l'autorizzazione pre-

vista dal decreto-legge 22 marzo 1923. La relazione al disegno di legge così giustificava la proposta:

« In seguito all'interpretazione letterale data dal Consiglio « di Stato, alle disposizioni contenute nei citati decreti, in oc- « casione di ricorsi prodotti dagli interessati, molti dentisti che, « secondo lo spirito della Legge, non avrebbero potuto benefi- « ciare delle disposizioni medesime, ottennero tuttavia l'auto- « rizzazione definitiva. Rimase quindi escluso dalla convalida « del titolo provvisorio un esiguo numero di dentisti i quali, « meno accorti, non impugnarono i provvedimenti negativi « del Ministero.

« E' sembrato quindi equo comprendere nel presente prov- « vedimento legislativo anche costoro fra i quali, è opportuno « rilevare, sono alcuni che, ove fossero rimasti all'Estero, avreb- « bero ottenuto la legalizzazione dei propri titoli ivi conseguiti « come, infatti, è avvenuto in Francia, per i diplomi dell'*Ecole* « *Dentaire* ».

Con l'art. 1 di tale disegno di legge si autorizzava a concedere, in seguito ad una prova per esami, l'abilitazione all'esercizio della odontoiatria ai dentisti già abilitati dalla legge dell'agosto 1915 ma non definitvamente abilitati secondo le norme della legge del marzo 1923.

LA LEGGE DEL 1933 E IL TESTO UNICO.

Il ricordato disegno di legge non giunse alla discussione. Invece con legge 6 luglio 1933 n. 947, il Parlamento delegò al Governo del Re i poteri legislativi, in materia sanitaria, dandogli facoltà, non solo di raccogliere e coordinare in testo unico le varie leggi sanitarie, ma anche di modificarle e integrarle.

Il Testo Unico (approvato con decreto 27 luglio 1934, n. 1265), nelle disposizioni transitorie, contiene all'art. 367 la seguente disposizione:

« Sono autorizzati all'esercizio della odontoiatria e della « protesi dentaria, quantunque non abilitati all'esercizio della « professione di medico-chirurgo:

« *a*) coloro che SIANO STATI LEGALMENTE ABILI- « TATI a tale esercizio in virtù di disposizioni anteriori al de- « creto legge 16 ottobre 1924, n. 7755, concernente l'esercizio « della odontoiatria e protesi dentaria ».

DIZIONE DIVERSA, CONCETTO DIVERSO.

Avendo sotto gli occhi le varie disposizioni legislative è facile constatare:

1° Che la disposizione contenuta nell'art. 367 lettera *a* del Testo Unico non è affatto identica a quella contenuta nell'art. 1 del Decreto-legge 16 ottobre 1924. Nel Testo Unico si parla di coloro che *siano stati abilitati*, mentre nel decreto del 1924 si parla di coloro che *sono abilitati*.

2° La seguenza dei provvedimenti e delle proposte legislative lascia credere che il legislatore abbia voluto, come ne aveva facoltà, innovare in questo campo. Infatti, poco prima, aveva manifestata l'intenzione di sanare (pur con un diverso procedimento) la situazione di quella categoria di dentisti.

Insomma, dizione diversa significa concetto diverso. Non è accoglibile la tesi esposta da un commentatore certo autorevole, secondo la quale « queste differenze di linguaggio legislativo non sono intenzionali ». Per giustificare queste... distrazioni del legislatore, quel commentatore ha dovuto deplorare che « il legislatore moderno sia troppo affaccendato nel suo immane lavoro per accorgersi della differenza fra un *sono* e un *siano stati* ».

Ma il magistrato, interprete della legge, ha il dovere di accorgersi della differenza e deve quindi ricercare quale sia l'esatto significato e la precisa portata della disposizione legislativa, che non può essere (per la serietà stessa del legislatore) l'effetto di una deplorevole distrazione.

Ed è proprio questo che, dopo averlo chiesto ad una Sezione di questa Ecc.ma Corte (la quale ha confermato autorevolmente la nostra interpretazione) noi chiediamo ancora a coteste Ecc.me Sezioni Unite.

L'ART. 367 DEL TESTO UNICO.

Per l'esatta interpretazione dell'art. 367 del Testo Unico delle Leggi sanitarie noi seguiremo le norme stabilite nelle Preleggi, e cioè:

a) attribuiremo alla disposizione legislativa il senso fatto palese dal proprio significato delle parole secondo la connessione di esse;

b) accerteremo l'intenzione del legislatore;

c) avremo riguardo alle disposizioni che regolano casi simili e materie analoghe.

L'art. 367 usa le parole « *siano stati* legalmente abilitati », e così si discosta dalla disposizione del 16 ottobre 1924 che usa le parole: « *sono* legalmente abilitati ». Nelle due disposizioni è mutato il tempo dei verbi, mentre per il resto esse sono identiche. Dunque se si è mutato il tempo verbi vuol dire che si è voluto introdurre un altro e diverso concetto. E precisamente questo, che si deduce dal significato e dalla connessione delle parole: *chi è stato* abilitato da disposizioni precedenti, sia con-

siderato abilitato. Ossia chi è stato abilitato una volta, per una qualunque delle disposizioni precedenti, lo resti..

Si è voluto da taluno supporre (ma le supposizioni sono sempre arbitrarie) che quella sostituzione del « *siano stati* » al « *sono* » dipenda dalla circostanza che mentre nel 1924 il fatto della conseguita abilitazione legale era attuale, nel 1934 era lontano. Ma l'argomento non regge. L'autorizzazione doveva avvenire, *entro un breve termine*, secondo il disposto del decreto 23 marzo 1923, per cui nell'ottobre 1924 il fatto della conseguita abilitazione era già, ai fini grammaticali, altrettanto remoto quanto dieci anni più tardi.

La verità è questa: che l'uso del « sono » o del « siano stati » non riflette la vicinanza o la lontananza del fatto specifico della abilitazione, ma traduce due concetti diversi. Se si volevano ammettere soltanto coloro che avevano ottenuto l'autorizzazione ai sensi del decreto del 1923 si doveva dire « sono »; se si voleva, invece, ammettere anche coloro che da disposizioni precedenti erano stati, una qualunque volta, legalmente abilitati, si doveva dire « siano stati ». Il Testo Unico avendo adottato questa dizione ha voluto esprimere un nuovo concetto e una nuova volontà.

Nel dubbio soccorre, secondo le norme delle Preleggi, l'accertamento delle intenzioni del legislatore. Ora è indubitabile che intenzione del legislatore, nell'aprile del 1933 (cioè un anno prima dell'emanazione del Testo Unico) era di sanare la con-

condizione di talune categorie di dentisti pratici, fra cui quella di coloro che, pur abilitati dalla legge del 1915, non erano in possesso dell'autorizzazione prescritta dalla legge del 1923. Il passo della relazione del disegno di legge 25 aprile 1933, sottoscritta dal Capo del Governo, dimostra chiaramente quali fossero le intenzioni del Governo a cui il Parlamento delegava — proprio in quei giorni — i pieni poteri per modificare, integrare e raccogliere in Testo Unico le varie leggi sanitarie.

Si è osservato che con quel disegno di legge il legislatore si proponeva di sanare la situazione dei dentisti pratici mediante una prova per esami, e che le categorie che avrebbero beneficiato di quella legge sarebbero state non una ma sette. Ma ciò non infirma il nostro argomento, anzi lo rafforza. Noi dobbiamo ricercare l'intenzione generica del Governo, e questa intenzione era *per la sanatoria e non per l'immutabilità delle disposizioni precedenti.* Che se poi, con la disposizione transitoria del Testo Unico, il Governo non ha fatto ricorso alla sua soluzione preferita (prove per esami), ma ha risolto con un piccolo ritocco una piccola questione, ciò è appunto spiegabile col fatto che non si sono sanate tutte le sette categorie di dentisti, ma solo una, che (come si legge nella relazione del Capo del Governo, più sopra riprodotta) comprende « *un esiguo numero* di dentisti, i quali, meno accorti, non impugnarono i provvedimenti negativi del Ministero ».

Resta da esaminare, per l'esatta interpretazione dell'arti-

colo 367, quale sia stato il comportamento del legislatore in casi simili e in materie analoghe.

Fra i sanitari diplomati all'estero e rimpatriati in occasione della guerra non ci sono soltanto gli odontoiatri, ma i medici, i chirurghi, i veterinari, i farmacisti. A tutti costoro la legge del 1915 ha conferito la abilitazione in Italia, abilitazione che la legge 22 marzo 1923 voleva venisse confermata da un decreto del Ministro dell'Interno. Nelle disposizioni transitorie del Testo Unico queste categorie di sanitari sono disciplinare in maniera diversa: per gli odontoiatri provvede l'art. 367, per gli altri sanitari provvede l'art. 365.

Per gli odontoiatri l'art. 367 prescrive soltanto che *siano stati legalmente abilitati in virtù di disposizioni anteriori alla legge del* 1924; e non prescrive niente di più. Per i medici, chirurghi, farmacisti ecc., l'art. 365 lettera *b* prescrive che detti sanitari « abbiano ottenuto con decreto del Ministro per l'Interno l'autorizzazione ad esercitare nel Regno ai sensi del Decreto-legge 22 marzo 1923 ». Dunque disposizioni diverse e trattamento diverso. Se gli odontoiatri abilitati dovessero essere soltanto quelli in regola con la legge del 22 marzo 1923, il legislatore l'avrebbe detto espressamente, *come l'ha detto nel caso degli altri sanitari*. Non avendolo detto, significa, in maniera indubbia, che il legislatore ha voluto concedere ai pochi odontoiatri (esclusi per reclamo intempestivo come confessa il Ministero nella sua ricordata relazione) una sanatoria piena, che si con-

creta nel riconoscimento della permanenza di una abilitazione già ottenuta in base ad una delle disposizioni di legge anteriori al 1924.

I tre criteri che le Preleggi pongono a fondamento dell'interpretazione delle norme legislative confermano, dunque, la tesi che è stata accolta dall'Ecc.ma Corte di Cassazione ed è stata reietta dalla Commissione Centrale per le Professioni Sanitarie dove, accanto ad autorevoli giuristi, siedono in prevalenza egregi sanitari a vigile tutela dei loro interessi professionali.

LA SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE.

La sentenza 10 novembre 1936 resa dalla Terza Sezione Penale di cotesta Ecc.ma Corte di Cassazione (sentenza che abbiamo prodotta in copia autentica) conferma, punto per punto, il nostro esame interpretativo della norma di legge, e stabilisce, con l'autorità del suo giudicato, questa massima:

« I dentisti che, essendo muniti di diplomi esteri, vennero provvisoriamente abilitati all'esercizio professionale, in forza del D. L. 22 agosto 1915, anche se non ottennero l'abilitazione definitiva ai sensi del D. L. 22 marzo 1923, debbono considerarsi abilitati ad esercitare l'odontoiatria nel regno in forza dell'art. 367 delle disposizioni transitorie del testo unico delle leggi sanitarie ».

Questa è una massima di carattere e di portata generale, e non è affatto una... discriminante del reato di esercizio abusivo, come vorrebbe far credere l'impugnata decisione della Commissione Centrale. Il suo carattere di massima, applicabile a tutti i casi del genere, si manifesta nelle frequenti sentenze, rese recentemente, con le quali il magistrato penale, uniformandosi alla pronunzia della Corte di Cassazione, assolve sempre quei dentisti abilitati dalla legge del 1915 che vengono denunziati per esercizio abusivo della professione.

Ma (e qui richiamiamo l'attenzione di cotesta Ecc.ma Corte) la massima è stata accolta anche dal potere esecutivo, ed è stata accolta in piena libertà di scelta.

Infatti il Governo, di fronte al principio stabilito dalla Cassazione del Regno, aveva dinnanzi a sè, aperte e libere, due vie: o non accettare quella massima e provocare la interpretazione autentica della disposizione di legge; o farvi omaggio, disponendo per la sua pratica applicazione.

La prima via importava un intervento legislativo, giacchè è canone statutario che l'interpretazione delle leggi spetti al potere legislativo. E, data la natura della materia, era agevole un pronto intervento mediante un decreto-legge, da convertirsi in legge.

Scartata questa via, indubbiamente perchè contraria alle intenzioni del Governo, esso ha preso atto della interpretazione data dalla Corte di Cassazione alla disposizione transitoria

del Testo Unico, ed ha portato a conoscenza dei Prefetti del Regno la massima stabilita dalla Corte del diritto.

Nella circolare emanata, nella primavera del 1937, dal Ministero dell'Interno alle LL. EE. i Prefetti si leggono queste parole:

« La questione (cioè la portata e il significato dell'art. 367 « T. U.) ha formato oggetto di esame da parte dell'autorità giu- « diziaria, in occasione della contravvenzione elevata per eser- « cizio abusivo a carico di uno degli interessati ed è giunta fino « alla Corte di Cassazione, la quale, con decisione pronunciata « il 10 novembre 1936, ha ritenuto che il 2° comma dell'art. 367 « del T. U. suindicato dovesse essere interpretato come conva- « lida definitiva dell'autorizzazione concessa ai dentisti pratici « col decreto luogotenenziale del 1915, quantunque tale auto- « rizzazione, che aveva efficacia limitata alla durata della guer- « ra, non sia stata convertita per qualsiasi motivo in autorizza- « zione stabile a termini del citato decreto 22 marzo 1923, « n. 795.

« Di fronte *alla esplicita interpretazione* data dal Supremo « Collegio al citato articolo, *necessita ora provvedere* sulle do- « mande dei singoli dentisti ».

E qui la circolare si dilunga ad avvertire che, poichè occorre per l'esercizio professionale l'iscrizione nell'albo aggiunto dei dentisti, i Sindacati Medici Provinciali debbono provvedere a che « *l'iscrizione debba aver luogo* » quando l'aspirante

dimostri di avere tutti i requisiti richiesti dal D. L. del 22 agosto 1915.

Dunque il Governo, cioè il potere esecutivo che, per delega legislativa, ha compilato ed emanato il Testo Unico delle leggi sanitarie, riconosce con questo suo comportamento che l'interpretazione data dalla Suprema Corte non è affatto in contrasto con le sue intenzioni, con i suoi confessati propositi, con quella difesa della Sanità pubblica che è commessa al suo ufficio; e riconosce altresì che quell'interpretazione può e deve essere accolta anche per un senso di equità verso un « esiguo numero » di dentisti ai quali un già lungo e lodevole esercizio della professione conferisce una fondata aspettativa alla sistemazione.

LA COMMISSIONE CENTRALE E I SUOI COMPITI.

Mentre il Ministero dell'Interno ha fatto omaggio al giudicato della Cassazione, è insorta, invece, contro tale giudicato, la Commissione Centrale per le professioni sanitarie. In quella Commissione, dove gli interessi professionali hanno una voce prevalente, la sentenza della Corte Suprema è stata contraddetta e reietta.

Basta accennare a questa strana situazione perchè la saggezza di cotesta Ecc.ma Corte faccia giustizia di così audace

tentativo. Il compito di affermare ciò che la legge intende dire, l'ufficio di determinare la portata delle disposizioni legislative, la facoltà di governare ed applicare la legge, spettano alla Suprema Corte del Diritto e non a consessi amministrativi con funzioni speciali. Nessun dubbio quindi che il giudicato della Commissione Centrale per le Professioni sanitarie sia inficiato di incompetenza e debba essere riparato.

Quando questa riparazione verrà, e quando la disposizione transitoria del Testo Unico sarà riconfermata nei termini già stabiliti dalla saggezza della Corte, la Commissione Centrale per le Professioni Sanitarie potrà riprendere la sua funzione, più modesta ma certamente utile. E cioè potrà, col prudente esame delle particolari condizioni dei singoli ricorrenti nei confronti dei requisiti di legge, esercitare quel controllo mediante il quale si eviterà « quell'ammissione meccanica », quel « detrimento degli interessi generali », su cui si sofferma la decisione impugnata, con l'evidente intenzione di preoccupare sè stessa e anche gli altri. Ma le Ecc.me Sezioni Unite sono troppo in alto per essere sfiorate da così vani timori.

Roma, 20 gennaio 1940.

Avv. IVANOE BONOMI

Sezioni Unite della Corte di Cassazione

Udienza 1° febbraio 1940

MEMORIA RIASSUNTIVA

per

EUGENIO ARIANO — *ricorrente*

contro

il SINDACATO PROVINCIALE FASCISTA DEI MEDICI DI MILANO

per annullamento

della decisione 30 marzo 1939-XVII, n. 80, della Commissione Centrale per gli esercenti le professioni sanitarie.

La decisione N. 80, emessa su ricorso Ariano e qui impugnata (fra le molte analoghe decisioni della Commissione suindicata, essa è la più ampia e motivata, tutte le altre essendo una parafrasi o un breve riassunto della stessa) venne notificata, a cura del collegio giudicante, all'interessato, al Prefetto e al Procuratore del Re della provincia dove risiede il ricorrente.

Ma, nei trenta giorni prescritti dall'art. 32 del D. L. 5 marzo 1935-XIII, n. 184, convertito nella legge 27 maggio 1935, n. 983, non hanno ricorso nè il Prefetto, nè il Procuratore del Re, i quali, del resto, non sono mai intervenuti nella controversia.

Ha ricorso invece l'interessato, con ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, notificato (nell'assoluto silenzio della legge) al Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano, il quale si è costituito per resistere. Il ricorso si fonda su due motivi, incompetenza ed eccesso di potere, indicati e svolti nel ricorso stesso.

Questo per quanto riguarda l'aspetto procedurale. Quanto alla materia del ricorso, essa riguarda la posizione giuridica dei dentisti pratici, muniti di diplomi esteri.

Con la legge 31 marzo 1912 si prescrisse per l'esercizio della odontoiatria la laurea in medicina e chirurgia. Successivamente però ai dentisti non laureati, ma forniti di diplomi esteri, si usò un particolare riguardo. E' opportuno riprodurre con esattezza le varie disposizioni legislative che furono proposte o emanate in questa materia.

PROVVEDIMENTO DEL 1915.

Durante la grande guerra, e per favorire il rimpatrio dei sanitari (non quindi dei soli dentisti) che si trovavano all'estero,

muniti di diplomi esteri, si emanò il Decreto Luogotenenziale 23 agosto 1915 n. 1311, che con l'art. 3 così dispone:

« E' concesso ai cittadini italiani rimpatriati o rifugiati nel « Regno in occasione e in conseguenza della guerra, muniti di « diplomi esteri per l'esercizio di professioni sanitarie, di eser- « citare nel Regno la professione cui sono abilitati dai relativi « diplomi.

« Il godimento di questa concessione è subordinato alla pro- « va da fornirsi dagli interessati della qualità di cittadino ita- « liano e di rimpatriato o rifugiato in conseguenza e in occasio- « ne della guerra, e alla preventiva registrazione del diploma a « norma dell'art. 65 del reg. gen. sanitario del 3 febbraio 1901, « n. 45 ».

DISPOSIZIONI DEL 1923 E 1924.

Nel 1923 il Governo, per sistemare definitivamente il personale sanitario proveniente dall'Estero, vi provvide con R. D. L. 22 marzo 1923, n. 795, disponendo che tutti coloro che, muniti di diplomi esteri per l'esercizio di professioni sanitarie, avessero esercitato pubblicamente e notoriamente la loro professione nel Regno a norma dell'art. 3 del succitato D. Lt. 22 agosto 1915, n. 1311, potevano definitivamente venire autorizzati a continuare nel Regno l'esercizio professionale. L'autoriz-

zazione sarebbe stata concessa dal Ministero dell'Interno, che avrebbe consultata una speciale Commissione.

Successivamente con Decreto-legge 16 ottobre 1924 si ribadì essere la laurea in medicina e chirurgia requisito necessario per l'esercizio della odontoiatria, facendo però salvi i diritti acquisiti.

L'articolo primo di tale disposizione suona così:

« Nessuno può esercitare l'odontoiatria e la protesi denta-
« ria se non abbia superato l'esame di Stato in medicina e chi-
« rurgia, salvo i diritti acquisiti dai laureati in medicina e chi-
« rurgia a tutto il 31 dicembre 1923, e da coloro CHE SONO
« LEGALMENTE ABILITATI ad esercitare l'odontoiatria e la
« protesi dentaria in virtù di disposizioni anteriori a quelle del
« presente decreto ».

PROPOSTE LEGISLATIVE DEL 1933.

Il 25 aprile 1933 il Capo del Governo Ministro degli Interni presentava al Parlamento un disegno di legge con questo titolo: « Sistemazione giuridica di alcune categorie di dentisti « pratici ». (Camera dei Deputati, XXVIII legislatura, Documento N. 1711. Fra le sette categorie di dentisti pratici da sistemare, era compresa quella dei diplomati all'estero che, per cause diverse, non avevano potuto ottenere l'autorizzazione pre-

vista dal decreto-legge 22 marzo 1923. La relazione al disegno di legge così giustificava la proposta:

« In seguito all'interpretazione letterale data dal Consiglio « di Stato, alle disposizioni contenute nei citati decreti, in oc- « casione di ricorsi prodotti dagli interessati, molti dentisti che, « secondo lo spirito della Legge, non avrebbero potuto benefi- « ciare delle disposizioni medesime, ottennero tuttavia l'auto- « rizzazione definitiva. Rimase quindi escluso dalla convalida « del titolo provvisorio un esiguo numero di dentisti i quali, « meno accorti, non impugnarono i provvedimenti negativi « del Ministero.

« E' sembrato quindi equo comprendere nel presente prov- « vedimento legislativo anche costoro fra i quali, è opportuno « rilevare, sono alcuni che, ove fossero rimasti all'Estero, avreb- « bero ottenuto la legalizzazione dei propri titoli ivi conseguiti « come, infatti, è avvenuto in Francia, per i diplomi dell'*Ecole* « *Dentaire* ».

Con l'art. 1 di tale disegno di legge si autorizzava a concedere, in seguito ad una prova per esami, l'abilitazione all'esercizio della odontoiatria ai dentisti già abilitati dalla legge dell'agosto 1915 ma non definitvamente abilitati secondo le norme della legge del marzo 1923.

LA LEGGE DEL 1933 E IL TESTO UNICO.

Il ricordato disegno di legge non giunse alla discussione. Invece con legge 6 luglio 1933 n. 947, il Parlamento delegò al Governo del Re i poteri legislativi, in materia sanitaria, dandogli facoltà, non solo di raccogliere e coordinare in testo unico le varie leggi sanitarie, ma anche di modificarle e integrarle.

Il Testo Unico (approvato con decreto 27 luglio 1934, n. 1265), nelle disposizioni transitorie, contiene all'art. 367 la seguente disposizione:

« Sono autorizzati all'esercizio della odontoiatria e della « protesi dentaria, quantunque non abilitati all'esercizio della « professione di medico-chirurgo:

« *a*) coloro che SIANO STATI LEGALMENTE ABILI- « TATI a tale esercizio in virtù di disposizioni anteriori al de- « creto legge 16 ottobre 1924, n. 7755, concernente l'esercizio « della odontoiatria e protesi dentaria ».

DIZIONE DIVERSA, CONCETTO DIVERSO.

Avendo sotto gli occhi le varie disposizioni legislative è facile constatare:

1° Che la disposizione contenuta nell'art. 367 lettera *a* del Testo Unico non è affatto identica a quella contenuta nell'art. 1 del Decreto-legge 16 ottobre 1924. Nel Testo Unico si parla di coloro che *siano stati abilitati*, mentre nel decreto del 1924 si parla di coloro che *sono abilitati*.

2° La seguenza dei provvedimenti e delle proposte legislative lascia credere che il legislatore abbia voluto, come ne aveva facoltà, innovare in questo campo. Infatti, poco prima, aveva manifestata l'intenzione di sanare (pur con un diverso procedimento) la situazione di quella categoria di dentisti.

Insomma, dizione diversa significa concetto diverso. Non è accoglibile la tesi esposta da un commentatore certo autorevole, secondo la quale « queste differenze di linguaggio legislativo non sono intenzionali ». Per giustificare queste... distrazioni del legislatore, quel commentatore ha dovuto deplorare che « il legislatore moderno sia troppo affaccendato nel suo immane lavoro per accorgersi della differenza fra un *sono* e un *siano stati* ».

Ma il magistrato, interprete della legge, ha il dovere di accorgersi della differenza e deve quindi ricercare quale sia l'esatto significato e la precisa portata della disposizione legislativa, che non può essere (per la serietà stessa del legislatore) l'effetto di una deplorevole distrazione.

Ed è proprio questo che, dopo averlo chiesto ad una Sezione di questa Ecc.ma Corte (la quale ha confermato autorevolmente la nostra interpretazione) noi chiediamo ancora a coteste Ecc.me Sezioni Unite.

L'ART. 367 DEL TESTO UNICO.

Per l'esatta interpretazione dell'art. 367 del Testo Unico delle Leggi sanitarie noi seguiremo le norme stabilite nelle Preleggi, e cioè:

a) attribuiremo alla disposizione legislativa il senso fatto palese dal proprio significato delle parole secondo la connessione di esse;

b) accerteremo l'intenzione del legislatore;

c) avremo riguardo alle disposizioni che regolano casi simili e materie analoghe.

L'art. 367 usa le parole « *siano stati* legalmente abilitati », e così si discosta dalla disposizione del 16 ottobre 1924 che usa le parole: « *sono* legalmente abilitati ». Nelle due disposizioni è mutato il tempo dei verbi, mentre per il resto esse sono identiche. Dunque se si è mutato il tempo verbi vuol dire che si è voluto introdurre un altro e diverso concetto. E precisamente questo, che si deduce dal significato e dalla connessione delle parole: *chi è stato* abilitato da disposizioni precedenti, sia con-

siderato abilitato. Ossia chi è stato abilitato una volta, per una qualunque delle disposizioni precedenti, lo resti..

Si è voluto da taluno supporre (ma le supposizioni sono sempre arbitrarie) che quella sostituzione del « *siano stati* » al « *sono* » dipenda dalla circostanza che mentre nel 1924 il fatto della conseguita abilitazione legale era attuale, nel 1934 era lontano. Ma l'argomento non regge. L'autorizzazione doveva avvenire, *entro un breve termine*, secondo il disposto del decreto 23 marzo 1923, per cui nell'ottobre 1924 il fatto della conseguita abilitazione era già, ai fini grammaticali, altrettanto remoto quanto dieci anni più tardi.

La verità è questa: che l'uso del « sono » o del « siano stati » non riflette la vicinanza o la lontananza del fatto specifico della abilitazione, ma traduce due concetti diversi. Se si volevano ammettere soltanto coloro che avevano ottenuto l'autorizzazione ai sensi del decreto del 1923 si doveva dire « sono »; se si voleva, invece, ammettere anche coloro che da disposizioni precedenti erano stati, una qualunque volta, legalmente abilitati, si doveva dire « siano stati ». Il Testo Unico avendo adottato questa dizione ha voluto esprimere un nuovo concetto e una nuova volontà.

Nel dubbio soccorre, secondo le norme delle Preleggi, l'accertamento delle intenzioni del legislatore. Ora è indubitabile che intenzione del legislatore, nell'aprile del 1933 (cioè un anno prima dell'emanazione del Testo Unico) era di sanare la con-

condizione di talune categorie di dentisti pratici, fra cui quella di coloro che, pur abilitati dalla legge del 1915, non erano in possesso dell'autorizzazione prescritta dalla legge del 1923. Il passo della relazione del disegno di legge 25 aprile 1933, sottoscritta dal Capo del Governo, dimostra chiaramente quali fossero le intenzioni del Governo a cui il Parlamento delegava — proprio in quei giorni — i pieni poteri per modificare, integrare e raccogliere in Testo Unico le varie leggi sanitarie.

Si è osservato che con quel disegno di legge il legislatore si proponeva di sanare la situazione dei dentisti pratici mediante una prova per esami, e che le categorie che avrebbero beneficiato di quella legge sarebbero state non una ma sette. Ma ciò non infirma il nostro argomento, anzi lo rafforza. Noi dobbiamo ricercare l'intenzione generica del Governo, e questa intenzione era *per la sanatoria e non per l'immutabilità delle disposizioni precedenti*. Che se poi, con la disposizione transitoria del Testo Unico, il Governo non ha fatto ricorso alla sua soluzione preferita (prove per esami), ma ha risolto con un piccolo ritocco una piccola questione, ciò è appunto spiegabile col fatto che non si sono sanate tutte le sette categorie di dentisti, ma solo una, che (come si legge nella relazione del Capo del Governo, più sopra riprodotta) comprende « *un esiguo numero* di dentisti, i quali, meno accorti, non impugnarono i provvedimenti negativi del Ministero ».

Resta da esaminare, per l'esatta interpretazione dell'arti-

colo 367, quale sia stato il comportamento del legislatore in casi simili e in materie analoghe.

Fra i sanitari diplomati all'estero e rimpatriati in occasione della guerra non ci sono soltanto gli odontoiatri, ma i medici, i chirurghi, i veterinari, i farmacisti. A tutti costoro la legge del 1915 ha conferito la abilitazione in Italia, abilitazione che la legge 22 marzo 1923 voleva venisse confermata da un decreto del Ministro dell'Interno. Nelle disposizioni transitorie del Testo Unico queste categorie di sanitari sono disciplinare in maniera diversa: per gli odontoiatri provvede l'art. 367, per gli altri sanitari provvede l'art. 365.

Per gli odontoiatri l'art. 367 prescrive soltanto che *siano stati legalmente abilitati in virtù di disposizioni anteriori alla legge del* 1924; e non prescrive niente di più. Per i medici, chirurghi, farmacisti ecc., l'art. 365 lettera *b* prescrive che detti sanitari « abbiano ottenuto con decreto del Ministro per l'Interno l'autorizzazione ad esercitare nel Regno ai sensi del Decreto-legge 22 marzo 1923 ». Dunque disposizioni diverse e trattamento diverso. Se gli odontoiatri abilitati dovessero essere soltanto quelli in regola con la legge del 22 marzo 1923, il legislatore l'avrebbe detto espressamente, *cóme l'ha detto nel caso degli altri sanitari*. Non avendolo detto, significa, in maniera indubbia, che il legislatore ha voluto concedere ai pochi odontoiatri (esclusi per reclamo intempestivo come confessa il Ministero nella sua ricordata relazione) una sanatoria piena, che si con-

creta nel riconoscimento della permanenza di una abilitazione già ottenuta in base ad una delle disposizioni di legge anteriori al 1924.

I tre criteri che le Preleggi pongono a fondamento dell'interpretazione delle norme legislative confermano, dunque, la tesi che è stata accolta dall'Ecc.ma Corte di Cassazione ed è stata reietta dalla Commissione Centrale per le Professioni Sanitarie dove, accanto ad autorevoli giuristi, siedono in prevalenza egregi sanitari a vigile tutela dei loro interessi professionali.

LA SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE.

La sentenza 10 novembre 1936 resa dalla Terza Sezione Penale di cotesta Ecc.ma Corte di Cassazione (sentenza che abbiamo prodotta in copia autentica) conferma, punto per punto, il nostro esame interpretativo della norma di legge, e stabilisce, con l'autorità del suo giudicato, questa massima:

« I dentisti che, essendo muniti di diplomi esteri, vennero provvisoriamente abilitati all'esercizio professionale, in forza del D. L. 22 agosto 1915, anche se non ottennero l'abilitazione definitiva ai sensi del D. L. 22 marzo 1923, debbono considerarsi abilitati ad esercitare l'odontoiatria nel regno in forza dell'art. 367 delle disposizioni transitorie del testo unico delle leggi sanitarie ».

Questa è una massima di carattere e di portata generale, e non è affatto una... discriminante del reato di esercizio abusivo, come vorrebbe far credere l'impugnata decisione della Commissione Centrale. Il suo carattere di massima, applicabile a tutti i casi del genere, si manifesta nelle frequenti sentenze, rese recentemente, con le quali il magistrato penale, uniformandosi alla pronunzia della Corte di Cassazione, assolve sempre quei dentisti abilitati dalla legge del 1915 che vengono denunziati per esercizio abusivo della professione.

Ma (e qui richiamiamo l'attenzione di cotesta Ecc.ma Corte) la massima è stata accolta anche dal potere esecutivo, ed è stata accolta in piena libertà di scelta.

Infatti il Governo, di fronte al principio stabilito dalla Cassazione del Regno, aveva dinnanzi a sè, aperte e libere, due vie: o non accettare quella massima e provocare la interpretazione autentica della disposizione di legge; o farvi omaggio, disponendo per la sua pratica applicazione.

La prima via importava un intervento legislativo, giacchè è canone statutario che l'interpretazione delle leggi spetti al potere legislativo. E, data la natura della materia, era agevole un pronto intervento mediante un decreto-legge, da convertirsi in legge.

Scartata questa via, indubbiamente perchè contraria alle intenzioni del Governo, esso ha preso atto della interpretazione data dalla Corte di Cassazione alla disposizione transitoria

del Testo Unico, ed ha portato a conoscenza dei Prefetti del Regno la massima stabilita dalla Corte del diritto.

Nella circolare emanata, nella primavera del 1937, dal Ministero dell'Interno alle LL. EE. i Prefetti si leggono queste parole:

« La questione (cioè la portata e il significato dell'art. 367 « T. U.) ha formato oggetto di esame da parte dell'autorità giu- « diziaria, in occasione della contravvenzione elevata per eser- « cizio abusivo a carico di uno degli interessati ed è giunta fino « alla Corte di Cassazione, la quale, con decisione pronunciata « il 10 novembre 1936, ha ritenuto che il 2° comma dell'art. 367 « del T. U. suindicato dovesse essere interpretato come conva- « lida definitiva dell'autorizzazione concessa ai dentisti pratici « col decreto luogotenenziale del 1915, quantunque tale auto- « rizzazione, che aveva efficacia limitata alla durata della guer- « ra, non sia stata convertita per qualsiasi motivo in autorizza- « zione stabile a termini del citato decreto 22 marzo 1923, « n. 795.

« Di fronte *alla esplicita interpretazione* data dal Supremo « Collegio al citato articolo, *necessita ora provvedere* sulle do- « mande dei singoli dentisti ».

E qui la circolare si dilunga ad avvertire che, poichè occorre per l'esercizio professionale l'iscrizione nell'albo aggiunto dei dentisti, i Sindacati Medici Provinciali debbono provvedere a che « *l'iscrizione debba aver luogo* » quando l'aspirante

dimostri di avere tutti i requisiti richiesti dal D. L. del 22 agosto 1915.

Dunque il Governo, cioè il potere esecutivo che, per delega legislativa, ha compilato ed emanato il Testo Unico delle leggi sanitarie, riconosce con questo suo comportamento che l'interpretazione data dalla Suprema Corte non è affatto in contrasto con le sue intenzioni, con i suoi confessati propositi, con quella difesa della Sanità pubblica che è commessa al suo ufficio; e riconosce altresì che quell'interpretazione può e deve essere accolta anche per un senso di equità verso un « esiguo numero » di dentisti ai quali un già lungo e lodevole esercizio della professione conferisce una fondata aspettativa alla sistemazione.

LA COMMISSIONE CENTRALE E I SUOI COMPITI.

Mentre il Ministero dell'Interno ha fatto omaggio al giudicato della Cassazione, è insorta, invece, contro tale giudicato, la Commissione Centrale per le professioni sanitarie. In quella Commissione, dove gli interessi professionali hanno una voce prevalente, la sentenza della Corte Suprema è stata contraddetta e reietta.

Basta accennare a questa strana situazione perchè la saggezza di cotesta Ecc.ma Corte faccia giustizia di così audace

tentativo. Il compito di affermare ciò che la legge intende dire, l'ufficio di determinare la portata delle disposizioni legislative, la facoltà di governare ed applicare la legge, spettano alla Suprema Corte del Diritto e non a consessi amministrativi con funzioni speciali. Nessun dubbio quindi che il giudicato della Commissione Centrale per le Professioni sanitarie sia inficiato di incompetenza e debba essere riparato.

Quando questa riparazione verrà, e quando la disposizione transitoria del Testo Unico sarà riconfermata nei termini già stabiliti dalla saggezza della Corte, la Commissione Centrale per le Professioni Sanitarie potrà riprendere la sua funzione, più modesta ma certamente utile. E cioè potrà, col prudente esame delle particolari condizioni dei singoli ricorrenti nei confronti dei requisiti di legge, esercitare quel controllo mediante il quale si eviterà « quell'ammissione meccanica », quel « detrimento degli interessi generali », su cui si sofferma la decisione impugnata, con l'evidente intenzione di preoccupare sè stessa e anche gli altri. Ma le Ecc.me Sezioni Unite sono troppo in alto per essere sfiorate da così vani timori.

Roma, 20 gennaio 1940.

Avv. IVANOE BONOMI

Sezioni Unite della Corte di Cassazione

Udienza 1° febbraio 1940

MEMORIA RIASSUNTIVA

per

EUGENIO ARIANO — *ricorrente*

contro

il SINDACATO PROVINCIALE FASCISTA DEI MEDICI DI MILANO

per annullamento

della decisione 30 marzo 1939-XVII, n. 80, della Commissione Centrale per gli esercenti le professioni sanitarie.

La decisione N. 80, emessa su ricorso Ariano e qui impugnata (fra le molte analoghe decisioni della Commissione suindicata, essa è la più ampia e motivata, tutte le altre essendo una parafrasi o un breve riassunto della stessa) venne notificata, a cura del collegio giudicante, all'interessato, al Prefetto e al Procuratore del Re della provincia dove risiede il ricorrente.

Ma, nei trenta giorni prescritti dall'art. 32 del D. L. 5 marzo 1935-XIII, n. 184, convertito nella legge 27 maggio 1935, n. 983, non hanno ricorso nè il Prefetto, nè il Procuratore del Re, i quali, del resto, non sono mai intervenuti nella controversia.

Ha ricorso invece l'interessato, con ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, notificato (nell'assoluto silenzio della legge) al Sindacato Provinciale Fascista dei Medici di Milano, il quale si è costituito per resistere. Il ricorso si fonda su due motivi, incompetenza ed eccesso di potere, indicati e svolti nel ricorso stesso.

Questo per quanto riguarda l'aspetto procedurale. Quanto alla materia del ricorso, essa riguarda la posizione giuridica dei dentisti pratici, muniti di diplomi esteri.

Con la legge 31 marzo 1912 si prescrisse per l'esercizio della odontoiatria la laurea in medicina e chirurgia. Successivamente però ai dentisti non laureati, ma forniti di diplomi esteri, si usò un particolare riguardo. E' opportuno riprodurre con esattezza le varie disposizioni legislative che furono proposte o emanate in questa materia.

PROVVEDIMENTO DEL 1915.

Durante la grande guerra, e per favorire il rimpatrio dei sanitari (non quindi dei soli dentisti) che si trovavano all'estero,

muniti di diplomi esteri, si emanò il Decreto Luogotenenziale 23 agosto 1915 n. 1311, che con l'art. 3 così dispone:

« E' concesso ai cittadini italiani rimpatriati o rifugiati nel « Regno in occasione e in conseguenza della guerra, muniti di « diplomi esteri per l'esercizio di professioni sanitarie, di eser- « citare nel Regno la professione cui sono abilitati dai relativi « diplomi.

« Il godimento di questa concessione è subordinato alla pro- « va da fornirsi dagli interessati della qualità di cittadino ita- « liano e di rimpatriato o rifugiato in conseguenza e in occasio- « ne della guerra, e alla preventiva registrazione del diploma a « norma dell'art. 65 del reg. gen. sanitario del 3 febbraio 1901, « n. 45 ».

DISPOSIZIONI DEL 1923 E 1924.

Nel 1923 il Governo, per sistemare definitivamente il personale sanitario proveniente dall'Estero, vi provvide con R. D. L. 22 marzo 1923, n. 795, disponendo che tutti coloro che, muniti di diplomi esteri per l'esercizio di professioni sanitarie, avessero esercitato pubblicamente e notoriamente la loro professione nel Regno a norma dell'art. 3 del succitato D. Lt. 22 agosto 1915, n. 1311, potevano definitivamente venire autorizzati a continuare nel Regno l'esercizio professionale. L'autoriz-

zazione sarebbe stata concessa dal Ministero dell'Interno, che avrebbe consultata una speciale Commissione.

Successivamente con Decreto-legge 16 ottobre 1924 si ribadì essere la laurea in medicina e chirurgia requisito necessario per l'esercizio della odontoiatria, facendo però salvi i diritti acquisiti.

L'articolo primo di tale disposizione suona così:

« Nessuno può esercitare l'odontoiatria e la protesi dentaria se non abbia superato l'esame di Stato in medicina e chirurgia, salvo i diritti acquisiti dai laureati in medicina e chirurgia a tutto il 31 dicembre 1923, e da coloro CHE SONO LEGALMENTE ABILITATI ad esercitare l'odontoiatria e la protesi dentaria in virtù di disposizioni anteriori a quelle del presente decreto ».

PROPOSTE LEGISLATIVE DEL 1933.

Il 25 aprile 1933 il Capo del Governo Ministro degli Interni presentava al Parlamento un disegno di legge con questo titolo: « Sistemazione giuridica di alcune categorie di dentisti « pratici ». (Camera dei Deputati, XXVIII legislatura, Documento N. 1711. Fra le sette categorie di dentisti pratici da sistemare, era compresa quella dei diplomati all'estero che, per cause diverse, non avevano potuto ottenere l'autorizzazione pre-

vista dal decreto-legge 22 marzo 1923. La relazione al disegno di legge così giustificava la proposta:

« In seguito all'interpretazione letterale data dal Consiglio « di Stato, alle disposizioni contenute nei citati decreti, in oc- « casione di ricorsi prodotti dagli interessati, molti dentisti che, « secondo lo spirito della Legge, non avrebbero potuto benefi- « ciare delle disposizioni medesime, ottennero tuttavia l'auto- « rizzazione definitiva. Rimase quindi escluso dalla convalida « del titolo provvisorio un esiguo numero di dentisti i quali, « meno accorti, non impugnarono i provvedimenti negativi « del Ministero.

« E' sembrato quindi equo comprendere nel presente prov- « vedimento legislativo anche costoro fra i quali, è opportuno « rilevare, sono alcuni che, ove fossero rimasti all'Estero, avreb- « bero ottenuto la legalizzazione dei propri titoli ivi conseguiti « come, infatti, è avvenuto in Francia, per i diplomi dell'*Ecole* « *Dentaire* ».

Con l'art. 1 di tale disegno di legge si autorizzava a concedere, in seguito ad una prova per esami, l'abilitazione all'esercizio della odontoiatria ai dentisti già abilitati dalla legge dell'agosto 1915 ma non definitvamente abilitati secondo le norme della legge del marzo 1923.

LA LEGGE DEL 1933 E IL TESTO UNICO.

Il ricordato disegno di legge non giunse alla discussione. Invece con legge 6 luglio 1933 n. 947, il Parlamento delegò al Governo del Re i poteri legislativi, in materia sanitaria, dandogli facoltà, non solo di raccogliere e coordinare in testo unico le varie leggi sanitarie, ma anche di modificarle e integrarle.

Il Testo Unico (approvato con decreto 27 luglio 1934, n. 1265), nelle disposizioni transitorie, contiene all'art. 367 la seguente disposizione:

« Sono autorizzati all'esercizio della odontoiatria e della « protesi dentaria, quantunque non abilitati all'esercizio della « professione di medico-chirurgo:

« *a*) coloro che SIANO STATI LEGALMENTE ABILI- « TATI a tale esercizio in virtù di disposizioni anteriori al de- « creto legge 16 ottobre 1924, n. 7755, concernente l'esercizio « della odontoiatria e protesi dentaria ».

DIZIONE DIVERSA, CONCETTO DIVERSO.

Avendo sotto gli occhi le varie disposizioni legislative è facile constatare:

1° Che la disposizione contenuta nell'art. 367 lettera *a* del Testo Unico non è affatto identica a quella contenuta nell'art. 1 del Decreto-legge 16 ottobre 1924. Nel Testo Unico si parla di coloro che *siano stati abilitati*, mentre nel decreto del 1924 si parla di coloro che *sono abilitati*.

2° La seguenza dei provvedimenti e delle proposte legislative lascia credere che il legislatore abbia voluto, come ne aveva facoltà, innovare in questo campo. Infatti, poco prima, aveva manifestata l'intenzione di sanare (pur con un diverso procedimento) la situazione di quella categoria di dentisti.

Insomma, dizione diversa significa concetto diverso. Non è accoglibile la tesi esposta da un commentatore certo autorevole, secondo la quale « queste differenze di linguaggio legislativo non sono intenzionali ». Per giustificare queste... distrazioni del legislatore, quel commentatore ha dovuto deplorare che « il legislatore moderno sia troppo affaccendato nel suo immane lavoro per accorgersi della differenza fra un *sono* e un *siano stati* ».

Ma il magistrato, interprete della legge, ha il dovere di accorgersi della differenza e deve quindi ricercare quale sia l'esatto significato e la precisa portata della disposizione legislativa, che non può essere (per la serietà stessa del legislatore) l'effetto di una deplorevole distrazione.

Ed è proprio questo che, dopo averlo chiesto ad una Sezione di questa Ecc.ma Corte (la quale ha confermato autorevolmente la nostra interpretazione) noi chiediamo ancora a coteste Ecc.me Sezioni Unite.

L'ART. 367 DEL TESTO UNICO.

Per l'esatta interpretazione dell'art. 367 del Testo Unico delle Leggi sanitarie noi seguiremo le norme stabilite nelle Preleggi, e cioè:

a) attribuiremo alla disposizione legislativa il senso fatto palese dal proprio significato delle parole secondo la connessione di esse;

b) accerteremo l'intenzione del legislatore;

c) avremo riguardo alle disposizioni che regolano casi simili e materie analoghe.

L'art. 367 usa le parole « *siano stati* legalmente abilitati », e così si discosta dalla disposizione del 16 ottobre 1924 che usa le parole: « *sono* legalmente abilitati ». Nelle due disposizioni è mutato il tempo dei verbi, mentre per il resto esse sono identiche. Dunque se si è mutato il tempo verbi vuol dire che si è voluto introdurre un altro e diverso concetto. E precisamente questo, che si deduce dal significato e dalla connessione delle parole: *chi è stato* abilitato da disposizioni precedenti, sia con-

siderato abilitato. Ossia chi è stato abilitato una volta, per una qualunque delle disposizioni precedenti, lo resti..

Si è voluto da taluno supporre (ma le supposizioni sono sempre arbitrarie) che quella sostituzione del « *siano stati* » al « *sono* » dipenda dalla circostanza che mentre nel 1924 il fatto della conseguita abilitazione legale era attuale, nel 1934 era lontano. Ma l'argomento non regge. L'autorizzazione doveva avvenire, *entro un breve termine*, secondo il disposto del decreto 23 marzo 1923, per cui nell'ottobre 1924 il fatto della conseguita abilitazione era già, ai fini grammaticali, altrettanto remoto quanto dieci anni più tardi.

La verità è questa: che l'uso del « sono » o del « siano stati » non riflette la vicinanza o la lontananza del fatto specifico della abilitazione, ma traduce due concetti diversi. Se si volevano ammettere soltanto coloro che avevano ottenuto l'autorizzazione ai sensi del decreto del 1923 si doveva dire « sono »; se si voleva, invece, ammettere anche coloro che da disposizioni precedenti erano stati, una qualunque volta, legalmente abilitati, si doveva dire « siano stati ». Il Testo Unico avendo adottato questa dizione ha voluto esprimere un nuovo concetto e una nuova volontà.

Nel dubbio soccorre, secondo le norme delle Preleggi, l'accertamento delle intenzioni del legislatore. Ora è indubitabile che intenzione del legislatore, nell'aprile del 1933 (cioè un anno prima dell'emanazione del Testo Unico) era di sanare la con-

condizione di talune categorie di dentisti pratici, fra cui quella di coloro che, pur abilitati dalla legge del 1915, non erano in possesso dell'autorizzazione prescritta dalla legge del 1923. Il passo della relazione del disegno di legge 25 aprile 1933, sottoscritta dal Capo del Governo, dimostra chiaramente quali fossero le intenzioni del Governo a cui il Parlamento delegava — proprio in quei giorni — i pieni poteri per modificare, integrare e raccogliere in Testo Unico le varie leggi sanitarie.

Si è osservato che con quel disegno di legge il legislatore si proponeva di sanare la situazione dei dentisti pratici mediante una prova per esami, e che le categorie che avrebbero beneficiato di quella legge sarebbero state non una ma sette. Ma ciò non infirma il nostro argomento, anzi lo rafforza. Noi dobbiamo ricercare l'intenzione generica del Governo, e questa intenzione era *per la sanatoria e non per l'immutabilità delle disposizioni precedenti*. Che se poi, con la disposizione transitoria del Testo Unico, il Governo non ha fatto ricorso alla sua soluzione preferita (prove per esami), ma ha risolto con un piccolo ritocco una piccola questione, ciò è appunto spiegabile col fatto che non si sono sanate tutte le sette categorie di dentisti, ma solo una, che (come si legge nella relazione del Capo del Governo, più sopra riprodotta) comprende « *un esiguo numero* di dentisti, i quali, meno accorti, non impugnarono i provvedimenti negativi del Ministero ».

Resta da esaminare, per l'esatta interpretazione dell'arti-

colo 367, quale sia stato il comportamento del legislatore in casi simili e in materie analoghe.

Fra i sanitari diplomati all'estero e rimpatriati in occasione della guerra non ci sono soltanto gli odontoiatri, ma i medici, i chirurghi, i veterinari, i farmacisti. A tutti costoro la legge del 1915 ha conferito la abilitazione in Italia, abilitazione che la legge 22 marzo 1923 voleva venisse confermata da un decreto del Ministro dell'Interno. Nelle disposizioni transitorie del Testo Unico queste categorie di sanitari sono disciplinare in maniera diversa: per gli odontoiatri provvede l'art. 367, per gli altri sanitari provvede l'art. 365.

Per gli odontoiatri l'art. 367 prescrive soltanto che *siano stati legalmente abilitati in virtù di disposizioni anteriori alla legge del* 1924; e non prescrive niente di più. Per i medici, chirurghi, farmacisti ecc., l'art. 365 lettera *b* prescrive che detti sanitari « abbiano ottenuto con decreto del Ministro per l'Interno l'autorizzazione ad esercitare nel Regno ai sensi del Decreto-legge 22 marzo 1923 ». Dunque disposizioni diverse e trattamento diverso. Se gli odontoiatri abilitati dovessero essere soltanto quelli in regola con la legge del 22 marzo 1923, il legislatore l'avrebbe detto espressamente, *come l'ha detto nel caso degli altri sanitari*. Non avendolo detto, significa, in maniera indubbia, che il legislatore ha voluto concedere ai pochi odontoiatri (esclusi per reclamo intempestivo come confessa il Ministero nella sua ricordata relazione) una sanatoria piena, che si con-

creta nel riconoscimento della permanenza di una abilitazione già ottenuta in base ad una delle disposizioni di legge anteriori al 1924.

I tre criteri che le Preleggi pongono a fondamento dell'interpretazione delle norme legislative confermano, dunque, la tesi che è stata accolta dall'Ecc.ma Corte di Cassazione ed è stata reietta dalla Commissione Centrale per le Professioni Sanitarie dove, accanto ad autorevoli giuristi, siedono in prevalenza egregi sanitari a vigile tutela dei loro interessi professionali.

LA SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE.

La sentenza 10 novembre 1936 resa dalla Terza Sezione Penale di cotesta Ecc.ma Corte di Cassazione (sentenza che abbiamo prodotta in copia autentica) conferma, punto per punto, il nostro esame interpretativo della norma di legge, e stabilisce, con l'autorità del suo giudicato, questa massima:

« I dentisti che, essendo muniti di diplomi esteri, vennero provvisoriamente abilitati all'esercizio professionale, in forza del D. L. 22 agosto 1915, anche se non ottennero l'abilitazione definitiva ai sensi del D. L. 22 marzo 1923, debbono considerarsi abilitati ad esercitare l'odontoiatria nel regno in forza dell'art. 367 delle disposizioni transitorie del testo unico delle leggi sanitarie ».

Questa è una massima di carattere e di portata generale, e non è affatto una... discriminante del reato di esercizio abusivo, come vorrebbe far credere l'impugnata decisione della Commissione Centrale. Il suo carattere di massima, applicabile a tutti i casi del genere, si manifesta nelle frequenti sentenze, rese recentemente, con le quali il magistrato penale, uniformandosi alla pronunzia della Corte di Cassazione, assolve sempre quei dentisti abilitati dalla legge del 1915 che vengono denunziati per esercizio abusivo della professione.

Ma (e qui richiamiamo l'attenzione di cotesta Ecc.ma Corte) la massima è stata accolta anche dal potere esecutivo, ed è stata accolta in piena libertà di scelta.

Infatti il Governo, di fronte al principio stabilito dalla Cassazione del Regno, aveva dinnanzi a sè, aperte e libere, due vie: o non accettare quella massima e provocare la interpretazione autentica della disposizione di legge; o farvi omaggio, disponendo per la sua pratica applicazione.

La prima via importava un intervento legislativo, giacchè è canone statutario che l'interpretazione delle leggi spetti al potere legislativo. E, data la natura della materia, era agevole un pronto intervento mediante un decreto-legge, da convertirsi in legge.

Scartata questa via, indubbiamente perchè contraria alle intenzioni del Governo, esso ha preso atto della interpretazione data dalla Corte di Cassazione alla disposizione transitoria

del Testo Unico, ed ha portato a conoscenza dei Prefetti del Regno la massima stabilita dalla Corte del diritto.

Nella circolare emanata, nella primavera del 1937, dal Ministero dell'Interno alle LL. EE. i Prefetti si leggono queste parole:

« La questione (cioè la portata e il significato dell'art. 367 « T. U.) ha formato oggetto di esame da parte dell'autorità giu- « diziaria, in occasione della contravvenzione elevata per eser- « cizio abusivo a carico di uno degli interessati ed è giunta fino « alla Corte di Cassazione, la quale, con decisione pronunciata « il 10 novembre 1936, ha ritenuto che il 2° comma dell'art. 367 « del T. U. suindicato dovesse essere interpretato come conva- « lida definitiva dell'autorizzazione concessa ai dentisti pratici « col decreto luogotenenziale del 1915, quantunque tale auto- « rizzazione, che aveva efficacia limitata alla durata della guer- « ra, non sia stata convertita per qualsiasi motivo in autorizza- « zione stabile a termini del citato decreto 22 marzo 1923, « n. 795.

« Di fronte *alla esplicita interpretazione* data dal Supremo « Collegio al citato articolo, *necessita ora provvedere* sulle do- « mande dei singoli dentisti ».

E qui la circolare si dilunga ad avvertire che, poichè occorre per l'esercizio professionale l'iscrizione nell'albo aggiunto dei dentisti, i Sindacati Medici Provinciali debbono provvedere a che « *l'iscrizione debba aver luogo* » quando l'aspirante

dimostri di avere tutti i requisiti richiesti dal D. L. del 22 agosto 1915.

Dunque il Governo, cioè il potere esecutivo che, per delega legislativa, ha compilato ed emanato il Testo Unico delle leggi sanitarie, riconosce con questo suo comportamento che l'interpretazione data dalla Suprema Corte non è affatto in contrasto con le sue intenzioni, con i suoi confessati propositi, con quella difesa della Sanità pubblica che è commessa al suo ufficio; e riconosce altresì che quell'interpretazione può e deve essere accolta anche per un senso di equità verso un « esiguo numero » di dentisti ai quali un già lungo e lodevole esercizio della professione conferisce una fondata aspettativa alla sistemazione.

LA COMMISSIONE CENTRALE E I SUOI COMPITI.

Mentre il Ministero dell'Interno ha fatto omaggio al giudicato della Cassazione, è insorta, invece, contro tale giudicato, la Commissione Centrale per le professioni sanitarie. In quella Commissione, dove gli interessi professionali hanno una voce prevalente, la sentenza della Corte Suprema è stata contraddetta e reietta.

Basta accennare a questa strana situazione perchè la saggezza di cotesta Ecc.ma Corte faccia giustizia di così audace

tentativo. Il compito di affermare ciò che la legge intende dire, l'ufficio di determinare la portata delle disposizioni legislative, la facoltà di governare ed applicare la legge, spettano alla Suprema Corte del Diritto e non a consessi amministrativi con funzioni speciali. Nessun dubbio quindi che il giudicato della Commissione Centrale per le Professioni sanitarie sia inficiato di incompetenza e debba essere riparato.

Quando questa riparazione verrà, e quando la disposizione transitoria del Testo Unico sarà riconfermata nei termini già stabiliti dalla saggezza della Corte, la Commissione Centrale per le Professioni Sanitarie potrà riprendere la sua funzione, più modesta ma certamente utile. E cioè potrà, col prudente esame delle particolari condizioni dei singoli ricorrenti nei confronti dei requisiti di legge, esercitare quel controllo mediante il quale si eviterà « quell'ammissione meccanica », quel « detrimento degli interessi generali », su cui si sofferma la decisione impugnata, con l'evidente intenzione di preoccupare sè stessa e anche gli altri. Ma le Ecc.me Sezioni Unite sono troppo in alto per essere sfiorate da così vani timori.

Roma, 20 gennaio 1940.

Avv. IVANOE BONOMI

MILANO CENTRO
22-23
3 - VI
40. XVIII
CORRISP. PACCHI

VISIT
LITA

CENT. 50
POSTE ITALIANE



Egregio Sig. Avvocato IVANOE BONOMI

Piazza della Libertà N. 4

Dentisti milanesi

ROMA


ROMA
14-15
4 VI
DISTRIBUZIONE


VISITATE
L'ITALIA

CHIARISSIMO SIGNOR AVVOCATO,

Lo scopo della presente è di sapere se voleTE interessarVI,come aveTE fatto nel caso Benatti,per l'iscrizione all'Albo aggiunto di due dentisti che trovansi nel caso identico a quello del Benatti stesso.

Essi sono dei rimpatriati per cause della guerra,usufruirono dell'abilitazione temporanea in base al disposto di legge I9I5,N° I3II e del regolamento sanitario.

Recentemente processati,vennero assolti perchè il fatto a loro attribuito non costituisce reato. Trattasi dunque,con una copia di questa sentenza e con quella emessa dalla Regia Corte di Cassazione Sezione Unite in data IO/II/I936.- sull'interpretazione da darsi all'articolo 367 del Testo Unico,di farli iscrivere d'autorità da parte del Ministero dell' Interno .

Sono il padre di uno degli interessati: Sappiatemi quindi dire la Vostra intenzione e quanto pretendeTE in denaro per lo svolgimento di questo compito.

In attesa di leggerVI,VI ringrazio anticipatamente
e VI porgo i migliori ossequi.
dev.

Gastone Cattapan
VIA, SETTIMO SEVERO N° 3- MILANO

Milano 4 Giugno 1940 XVIII°

G. Cattapan

Roma, 5 giugno 1940

Egregio sig. Gastone Cattapan,

In risposta alla ~~sua~~ lettera testè ricevuta ~~le~~ comunico che non ho difficoltà a occuparmi della questione.

Debbo però avvertire che purtroppo le domande di iscrizione nell'albo aggiunto fatte da molti dentisti sono state quasi sempre (ad eccezione di pochi casi più fortunati) respinte dai Sindacati Medici Provinciali. Contro tali reiezioni si sono prodotti ricorsi alla Commissione Centrale per le professioni sanitarie, ma essi ~~[illegible]~~ vennero tutti respinti con sentenze che le Sezioni Unite della Cassazione hanno di recente dichiarate inattaccabili perchè

emesse nei limiti della competenza e senza eccesso di potere.

Nel caso che mi viene prospettato vi è una recente sentenza penale di assoluzione che si ispira a quella ~~pronunciata~~ dalla Corte di Cassazione nel caso Bernetti. Si tratterebbe quindi di chiedere l'iscrizione nell'albo per l'art. 28 del Codice di Procedura Penale.

Ma per battere questa ~~via nuova~~ nuova via mi occorre conoscere il testo della sentenza pronunciata dal Pretore e che spero sia (per mancanza di appello) definitiva. Mi occorre pertanto ~~la~~ copia della recente sentenza penale.

Quanto al mio onorario ~~mi~~ ~~mi~~ ~~i~~ indico in lire mille ~~la~~ il compenso per ~~la~~ lo studio della questione e la stesura della domanda di iscrizione al Sindacato. ~~Per~~ Se tale domanda fosse respinta ~~e~~ ~~[illegible]~~ e fosse il caso di ricorrere alla Commissione Centrale il nuovo onorario si potrà stabilire a suo tempo. ~~Per~~ Seguendo una mia costante ~~norma~~ ~~[illegible]~~ ~~[illegible]~~ ~~consuetudine~~ abitudine, l'onorario di lire mille mi dovrebbe essere versato all'invio della ~~la~~ ~~domanda d'iscri~~ bozza di ~~bozza di~~ ~~domand~~ domanda ~~al~~ da presentarsi poi dai due interessati al Sindacato.

In attesa e con saluti

[illegible]

Soc. Elett. Val d'Enza

Causa ing. Anzalone

Fallimento Alberti Carlo

Milano 6 - 6 · 940 XVIII°

Chiarissimo Avvocato,

Sono spiacente, ma devo purtroppo comunicarvi che mio figlio è stato assolto per insufficenza di prove e non come io avevo capito in un primo tempo. Credo però che vi sarà egualmente il mezzo di sistemare questo mio veterano della resistenza e appena tornerà a Milano ve ne sarò più preciso.

Frattanto scusatemi del disturbo e graditi i miei ossequi

G. Cattaneo