

TAR Lazio – Sezione I – sentenza n. 3793 del 30 maggio 2017

RICOSTITUITA LA CCEPS: ANCORA DUBBI SULLA INDIPENDENZA E AUTONOMIA DEI DESIGNATI?

I ricorrenti censurano la designazione da parte dal Consiglio superiore della sanità di un componente effettivo e di un componente supplente della CCEPS, in quanto ciò non garantirebbe, per le medesime ragioni che hanno portato la Corte costituzionale ad abrogare la parte di disciplina riguardante la nomina di diretta derivazione ministeriale, l'indipendenza e l'autonomia dei designati.

Il Collegio ritiene invece che nell'ambito della discrezionalità riconosciuta dall'art. 17 d.l.c.p.s. n. 233/1946, il Consiglio superiore abbia deciso di esercitare il potere di nomina di un componente effettivo e di uno supplente della CCEPS scegliendo due tra i suoi membri di diritto (e, segnatamente, due direttori generali del Ministero della Salute), non incidendo negativamente sull'imparzialità e terzietà del collegio giudicante, non sussistendo un vincolo di collegamento tra i componenti così selezionati e il Ministero della salute e, conseguentemente, non essendo ravvisabile una alterazione, anche solo potenziale, dell'autonomia decisionale dei soggetti prescelti.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - (Sezione Prima) - ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 3793 del 2017, proposto da:

.....

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero della Salute, in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

CCEPS (Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie), in persona del suo rappresentante p.t., non costituita in giudizio;

Ordine dei Medici e degli Odontoiatri della Provincia di Milano, non costituito in giudizio;

Celotto Giuseppe e Leonardi Giovanni, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 27 dicembre 2016, pubblicato sul sito del Ministero della Salute il 10 marzo 2017 con il quale è stata (ri)costituita la Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie;

- del provvedimento con il quale il Consiglio Superiore della Sanità ha designato i componenti effettivo e supplente della Commissione centrale;

- del provvedimento con il quale il Consiglio Superiore della Sanità ha designato i componenti effettivo e supplente della Commissione centrale (allo stato ignoto ai ricorrenti e del quale si chiede l'acquisizione in giudizio).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero della Salute;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2017 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il gravame in epigrafe, i ricorrenti, tutti medici odontoiatri, hanno impugnato, chiedendone l'annullamento, il DPCM 27.12.2016 pure in epigrafe indicato, con il quale è stata ricostituita la Commissione Centrale Esercenti Professioni Sanitarie (CCEPS), e con esso il provvedimento di designazione da parte del Consiglio Superiore di Sanità dei propri componenti.

2. Fanno presente di avere impugnato innanzi a tale Commissione, composta secondo il DPCM 23.05.2011 (quadriennio 2011-2015) e della quale facevano parte due dirigenti del Ministero della Salute (rispettivamente appartenenti al ruolo amministrativo e sanitario), il provvedimento dell'Ordine dei medici ed odontoiatri di Milano con cui è stata disposta la loro cancellazione dall'albo (nel caso del ricorrente, lo stesso Ordine provinciale ha denegato l'iscrizione all'albo).

Rigettati i rispettivi ricorsi dalla CCEPS, gli istanti hanno presentato ricorso alla Corte di Cassazione, deducendo in via preliminare la nullità della pronuncia per l'assenza di terzietà dell'organo giudicante, in quanto della Commissione facevano parte funzionari designati dal Ministero della Salute.

La Corte di Cassazione sottoponeva, quindi, alla Consulta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 d.lgs. C.p.S. n. 223/1946 per contrasto con gli articoli 108, 111 e 117 Costituzione, nella parte in cui include i componenti di nomina ministeriale nell'organo giurisdizionale. La Corte costituzionale ha risolto la sollevata questione con la sentenza n. 215/2016, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, primo e secondo comma, lettere a), b), c) e d) del citato d.lgs. C.p.S., "nelle parti in cui si fa riferimento alla nomina dei componenti di derivazione ministeriale".

A seguito di detta pronuncia, è stato adottato il DPCM impugnato, con il quale la CCEPS è stata ricostituita, in una composizione che non prevede i membri di nomina governativa; la nuova CCEPS ha, quindi, fissato udienza per l'esame dei ricorsi in riassunzione proposti dai ricorrenti avverso i provvedimenti di cancellazione/mancata iscrizione all'albo che li riguardavano.

3. I ricorrenti contestano la legittimità del decreto ministeriale, formulando i seguenti motivi di impugnazione:

I. Straripamento e/o usurpazione del potere legislativo. Violazione e/o falsa applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 215/2016. Eccesso di potere per sviamento. Nullità del provvedimento ai sensi dell'art. 21-septies della l. 241/1990.

Secondo i ricorrenti, a seguito della pronuncia della Consulta si è creato un vuoto normativo che avrebbe dovuto essere riempito dal legislatore sostituendo alle parti abrogate della norma una nuova disciplina. Il rinnovo della CCEPS operato con il provvedimento impugnato sarebbe, quindi, illegittimo per essersi sostituito all'intervento legislativo reso necessario dalla predetta sentenza, ed in particolare affetto da nullità del decreto di nomina, per difetto assoluto di attribuzione.

II. Violazione degli artt. 108, secondo comma, 111 e 117, 1° comma, della Costituzione, quest'ultimo in riferimento all'art. 6 par. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Violazione e falsa applicazione della sentenza della Corte cost. n. 215/2016. Nullità/illegittimità del provvedimento impugnato.

Il provvedimento sarebbe viziato anche in relazione alla designazione da parte del Consiglio superiore della sanità di un componente effettivo e un componente supplente della CCEPS, che non garantisce l'indipendenza e l'autonomia dei designati e viola le disposizioni di rango costituzionale che hanno indotto la Corte costituzionale ad abrogare la precedente disciplina.

4. Per il Ministero della Salute e la Presidenza del Consiglio dei Ministri si è costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso siccome infondato.

5. Alla camera di consiglio del 24 maggio 2017, fissata per la trattazione della domanda cautelare presentata in via incidentale nel ricorso, il Collegio ha dato avviso alle parti presenti, ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., della possibilità, sussistendone tutte le condizioni previste dalla legge, di definire la controversia con sentenza in forma semplificata; la causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

6. Osserva il Collegio che il ricorso è infondato, alla stregua delle seguenti considerazioni.

7. Con il primo mezzo di gravame, i ricorrenti sostengono che a seguito dell'intervento della Corte costituzionale non sarebbe stato possibile costituire nuovamente la CCEPS sulla base della normativa esistente, eliminando dalla composizione della Commissione i componenti di nomina ministeriale, ma era necessario attendere l'emanazione di una normativa sostitutiva delle disposizioni dichiarate.

L'assunto non è condivisibile.

La Corte, con la citata pronuncia n. 215/2016, ha reso una sentenza di illegittimità parziale interpretativa in relazione all'art. 17 d.l.c.p.s. n. 233/1946, determinandone la cessazione dell'efficacia limitatamente alla parte in cui faceva riferimento alla nomina di componenti di derivazione ministeriale.

La natura della pronuncia in questione esclude che possa porsi un problema di totale insussistenza (e, quindi, di carenza di attribuzione) della fonte legislativa relativa alla composizione della CCEPS, in quanto l'intervento del Giudice delle leggi è volutamente indirizzato a rimodellare la norma in questione, interpolandone il contenuto secondo modalità in grado di mantenere

l'efficacia del testo risultante dopo l'eliminazione della parte di testo non ritenuta conforme ai principi costituzionali.

8. Non merita accoglimento neppure la doglianza di cui al secondo motivo di impugnazione, con il quale i ricorrenti censurano la designazione da parte del Consiglio superiore della sanità di un componente effettivo e di un componente supplente della CCEPS, in quanto ciò non garantirebbe, per le medesime ragioni che hanno portato la Corte costituzionale ad abrogare la parte di disciplina riguardante la nomina di diretta derivazione ministeriale, l'indipendenza e l'autonomia dei designati.

9. In proposito, è utile riportare i principali passaggi motivazionali della pronuncia della Consulta, la quale ha innanzitutto chiarito come l'esigenza di innalzare "il livello dei presidi da preconstituirsi da parte del legislatore utili a garantire l'indipendenza e l'imparzialità delle funzioni giurisdizionali esercitate" dalla CCEPS sia correlata al ruolo del Ministero della salute, in quanto esso è parte del relativo procedimento che si svolge innanzi alla Commissione.

In primo luogo, quindi, la Corte individua nella particolare posizione del Ministero, che al contempo è litisconsorte necessario nel giudizio innanzi alla Commissione ed organo che designa due dei suoi membri, un possibile indizio di violazione del canone di indipendenza ed autonomia dei giudici delle giurisdizioni speciali tutelato all'art. 108 della Costituzione.

Tuttavia, il Giudice delle leggi chiarisce che "tale commistione non determina, aprioristicamente, un difetto di indipendenza in capo ai componenti di derivazione ministeriale: la partecipazione al giudizio della amministrazione di designazione e appartenenza di uno o più componenti l'organo giurisdizionale non può ritenersi, infatti, indice indiscusso della carenza di indipendenza e imparzialità del decidente".

È necessario, infatti, affinché si verifichi un effettivo vulnus all'indipendenza dell'organo giudicante, che l'amministrazione, oltre a prendere parte al procedimento giurisdizionale, nell'esercitare il potere di designazione dei membri sia chiamata "a comporre l'organo giurisdizionale sganciata da ogni riferimento normativo che valga preventivamente a determinarne l'ambito attitudinale e le competenze"; tutte circostanze che la Consulta ha ritenuto si verificassero nel caso sottoposto al suo giudizio, ove l'unica limitazione, reputata non sufficiente, al potere di designazione attribuito al Ministero della salute era data dal generico riferimento, contenuto nell'art. 17, alla qualifica che i componenti di nomina ministeriale dovevano rivestire.

10. Osserva il Collegio che rispetto al potere di nomina di due componenti, uno effettivo e l'altro supplente, da parte del Consiglio superiore della Sanità non si pongono i medesimi dubbi sulla terzietà ed indipendenza sottoposti all'esame della Corte costituzionale e ritenuti fondati.

Non può, infatti, sostenersi che il Consiglio superiore, in quanto organo consultivo del Ministero della salute, sia assimilabile, parafrasando una espressione adoperata dalla Consulta nella sentenza n. 215/2016, ad una "amministrazione di riferimento comunque coinvolta nel relativo giudizio", rispetto alla quale è necessario che vengano predeterminati ex lege una pluralità di presidi atti a preservare l'indipendenza del giudicante.

Giova premettere, in proposito, che, ai sensi dell'art. 7 del DPR n. 44/2013 che disciplina, in forza del richiamo di cui all'art. 4, ultimo comma, del d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266, la composizione del Consiglio superiore, esso è formato da trenta membri non di diritto, nominati dal

Ministro della salute e scelti tra docenti universitari, dirigenti del Servizio sanitario nazionale, soggetti qualificati nelle materie attinenti alle competenze istituzionali del Consiglio stesso e tra appartenenti alla magistratura e avvocati dello Stato, nonché dai componenti di diritto, individuati al comma 3 dell'art. 7 DPR n. 44/2013.

La circostanza che tra i componenti di diritto siano annoverati i dirigenti generali preposti ai dipartimenti ed alle direzioni generali del Ministero della Salute non altera la sostanziale autonomia organizzativa e di funzionamento del Consiglio superiore, che è dimostrata, oltre che dalla sua natura di organo tecnico-consultivo e, sotto il profilo strutturale, dalla particolare modalità di individuazione dei suoi membri, dall'assenza di obblighi di dipendenza funzionale dal Ministero della Salute.

In considerazione di ciò, è da escludere che il Consiglio Superiore possa essere considerato parte processuale in relazione ai giudizi innanzi alla CCEPS, o sia comunque equiparabile a una amministrazione coinvolta nel giudizio.

Dunque, la circostanza che di fatto, nell'ambito della discrezionalità riconosciuta dall'art. 17 d.l.c.p.s. n. 233/1946, il Consiglio superiore abbia deciso di esercitare il potere di nomina di un componente effettivo e di uno supplente della CCEPS scegliendo due tra i suoi membri di diritto (e, segnatamente, due direttori generali del Ministero della Salute), non incide negativamente sull'imparzialità e terzietà del collegio giudicante, non sussistendo un vincolo di collegamento tra i componenti così selezionati e il Ministero della salute e, conseguentemente, non essendo ravvisabile una alterazione, anche solo potenziale, dell'autonomia decisionale dei soggetti prescelti.

11. Alla stregua delle considerazioni sopra riportate, pertanto, il ricorso non può essere accolto.

12. Le spese del giudizio, attesa la novità e peculiarità della vicenda contenziosa, sono compensate tra le parti in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Rosa Perna,	Presidente FF
Roberta Cicchese,	Consigliere
Lucia Maria Brancatelli,	Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Lucia Maria Brancatelli	Rosa Perna