

di Maria Giovanna Trombetta*

LA PRESCRIZIONE DELL'AZIONE DISCIPLINARE



“Un vero e proprio "diritto alla decisione" in capo all'incolpato, cui deve garantirsi un tempestivo e sollecito svolgimento del procedimento disciplinare.”

“L'azione disciplinare si prescrive in cinque anni”. E' quanto stabilito dell'art. 51 del D.P.R. n. 221/1950 indifferentemente per ogni sorta di illecito disciplinare; e tuttavia si sono verificate numerose incertezze nella prassi applicativa di questo istituto, in particolar modo circa la decorrenza, la sospensione e l'interruzione di detto termine. La mancanza di una normativa specifica,

nonché la stessa natura ibrida del procedimento disciplinare non hanno certo agevolato la soluzione del problema e spesso si fa ricorso ad una applicazione estensiva delle regole dettate dall'Ordinamento in sede di diritto sostanziale civile e penale. L'interruzione della prescrizione in ragione del processo in corso è infatti regolata in modo ben diverso nei due ambiti giurisdizionali. In sede civile prevale la tendenza a giustificare l'istituto in funzione della tutela preferenziale di interessi individuali contrapposti a quelli del titolare del diritto che omette di esercitarlo; in altri termini si vuol sanzionare l'inerzia di quel titolare che non si attivi per far valere il proprio diritto entro un determinato lasso di tempo. Viceversa in campo penale, la prescrizione trova la propria ragion d'essere nell'affievolirsi delle esigenze di prevenzione connesse con l'incriminazione, e con la correlativa inopportunità dell'esercizio di un'attività repressiva, a distanza di molto tempo dal fatto.

"ENTRO UN CONGRUO TERMINE"

Il fondamento dell'istituto della prescrizione risiede nell'esigenza di certezza dei rapporti giuridici. Era opinione comune, fino a non molti anni fa, che all'azione disciplinare si applicassero pacificamente le disposizioni civilistiche in materia di prescrizione; il corollario inevitabile di questa impostazione dogmatica era che il termine prescrizione dovesse restare sospeso per tutto il corso del procedimento. Questo indirizzo sarebbe stato abbandonato solo a seguito di due interventi omogenei della Consulta che, sfruttando i principi costituzionali della "ragionevolezza" (estrapolato da un'attenta lettura dell'art. 3 della Carta Costituzionale) e del "buon andamento della Pubblica Amministrazione" (art. 97 Cost.), avrebbe affermato l'esigenza di una definizione "entro un congruo termine" per i procedimenti disciplinari. In altre parole un vero e proprio "diritto alla decisione" in capo all'incolpato cui deve pertanto

garantirsi un "tempestivo e sollecito svolgimento del procedimento disciplinare". Sulla scorta di questa lettura, la Cassazione aveva ritenuto applicabile la regola dettata dal primo comma dell'art. 2945, secondo cui con l'interruzione inizia a decorrere un nuovo periodo di prescrizione. Per tutta risposta la C.C.E.P.S. si era affrettata a ribadire l'effetto interruttivo permanente (di cui all'art. 2945 II c.) operato dalla notificazione della delibera di apertura del procedimento disciplinare; una volta interrotta così la prescrizione, il termine non decorre fino alla definizione del procedimento stesso.

DUE TIPI DI PROCEDIMENTI

La Suprema Corte ha sentito la necessità di puntualizzare definitivamente la questione e ha rilevato come, in tema di irrogazione di sanzioni disciplinari agli esercenti la professione sanitaria, debbano essere tenuti distinti:

- a) il procedimento, posto in essere dal Consiglio dell'Ordine a cui il professionista è iscritto, che ha carattere amministrativo;
- b) il procedimento giurisdizionale che si svolge innanzi al Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie in via di impugnazione del provvedimento (amministrativo) del Consiglio Direttivo dell'Ordine provinciale.

Al primo procedimento, proprio in virtù della sua natura squisitamente amministrativa, si applica la regola dettata dal primo comma dell'art. 2945 c.c., secondo cui, per effetto dell'interruzione, si inizia un nuovo periodo di prescrizione quinquennale. Riconoscendo che, ai sensi dell'art. 51 del D.P.R. n. 221/1950, l'inizio dell'azione disciplinare ha effetto interruttivo istantaneo del termine di prescrizione, non si toglie certezza alla circostanza che il procedimento deve comunque esaurirsi in cinque

anni, e cioè nel termine di cui al citato art. 51. È, in effetti, affermato principio giurisprudenziale che "a norma dell'art. 51 del D.P.R. n. 221 del 1950, la previsione di un termine quinquennale di prescrizione, mentre delimita nel tempo l'inizio dell'azione disciplinare, vale anche ad assicurare il rispetto dell'esigenza che il tempo dell'applicazione della sanzione non sia protratto in modo indefinito, perché al procedimento amministrativo di applicazione della sanzione è da ritenere applicabile non già la regola dell'effetto interruttivo permanente della prescrizione, sancito dal secondo comma dell'art. 2945 c.c., bensì quella dell'interruzione ad effetto istantaneo" (Cass., Sez. Un. Civ., 2 giugno 1997, n. 4909).

Viceversa, innanzi al giudice disciplinare (C.C.E.P.S.) che si pronuncia con una decisione avente natura di sentenza (e, proprio in quanto tale, ricorribile innanzi alle SS.UU. della Cassazione), opera il c.d. "effetto interruttivo permanente" (di cui al combinato disposto dagli artt. 2945 II c. e 2943 c.c.). Detto effetto si protrae nelle (eventuali) fasi successive dell'impugnazione innanzi alle SS.UU. e conseguenti alla cassazione con rinvio. ●

* *Avvocato, FNOVI*