

Comitato scientifico:

Elisabetta BERTACCHINI (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) – Silvio BOLOGNINI (Professore straordinario di Filosofia del diritto) - Giuseppe BUFFONE (Magistrato) – Costanzo Mario CEA (Magistrato, Presidente di sezione) - Paolo CENDON (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco CESARI (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Bona CIACCIA (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo CIRCELLI (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio CORASANITI (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) – Lorenzo DELLI PRISCOLI (Magistrato, Ufficio Massimario presso la Suprema Corte di Cassazione, Ufficio Studi presso la Corte Costituzionale) - Francesco ELEFANTE (Magistrato T.A.R.) - Annamaria FASANO (Magistrato, Ufficio massimario presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo FERRI (Magistrato, Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco FIMMANO' (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio FORGILLO (Presidente di Tribunale) – Mariacarla GIORGETTI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi IANNI (Magistrato) - Francesco LUPIA (Magistrato) - Giuseppe MARSEGLIA (Magistrato) - Piero SANDULLI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano SCHIRO' (Presidente di Corte di Appello) - Bruno SPAGNA MUSSO (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo SPAZIANI (Magistrato, Vice Capo dell'Ufficio legislativo finanze del Ministro dell'economia e delle finanze) – Antonella STILO (Consigliere Corte di Appello) - Antonio VALITUTTI (Consigliere della Suprema Corte di Cassazione) - Alessio ZACCARIA (Professore ordinario di diritto privato).

---

## Prescrizione dell'azione disciplinare e dies a quo

Annotazione di **Miriana BOSCO**

[\(Cassazione civile, sezione terza, sentenza del 07/05/2014, n. 9860\)](#)

### **Il procedimento disciplinare nei confronti dei sanitari**

Il potere disciplinare, così come conferito agli Ordini professionali sanitari, è codificato dal D. Lgs. C.P.S. del 13 settembre 1946, n. 233 e dal relativo Regolamento per la esecuzione approvato con D.P.R. del 5 aprile 1959, n. 221.

#### **a) Limiti del potere disciplinare**

L'art. 38 del Regolamento (D.P.R. n. 221/1950) dispone che i sanitari che si rendano colpevoli di abusi o mancanze nell'esercizio della professione o, comunque, di fatti disdicevoli al decoro professionale, sono sottoposti a

procedimento disciplinare da parte del Consiglio dell'Ordine o del Collegio della provincia nel cui Albo sono iscritti.

Il procedimento disciplinare è promosso d'ufficio o su richiesta del prefetto o del procuratore della Repubblica.

Quando risultano fatti che possono formare oggetto di procedimento disciplinare, il presidente, verificatene sommariamente le circostanze, assume le opportune informazioni e, dopo aver inteso il sanitario, riferisce al Consiglio per le conseguenti deliberazioni.

Il presidente fissa la data della seduta per il giudizio, nomina il relatore e provvede a notificare all'interessato:

- a) la menzione circostanziata degli addebiti;
- b) il termine non inferiore a giorni venti e prorogabile su richiesta dell'interessato, entro il quale egli può prendere visione degli atti relativi al suo deferimento a giudizio disciplinare e produrre le proprie controdeduzioni scritte;
- c) l'indicazione del luogo, giorno ed ora del giudizio disciplinare;
- d) l'espresso avvertimento che, qualora non si presenti alla seduta del Consiglio, si procederà al giudizio in sua assenza.

Nel termine assegnato, l'interessato può chiedere di essere sentito.

Bisogna precisare che nessun atto del sanitario iscritto all'Albo sfugge al potere disciplinare dell'Ordine. Vi rientrano, dunque, anche atti della sua vita privata, che deve essere idonea ad influire sul decoro e sul prestigio personale.

Occorre, ancora, evidenziare che, ai sensi dell'art. 3, lettera f) del D. Lgs. C.P.S. n. 233/1946, sono soggetti al potere disciplinare “. . . i sanitari liberi professionisti iscritti all'Albo . . .”.

Questo significa che ogni Ordine esercita il potere disciplinare nei confronti degli iscritti al proprio Albo, quale che sia la località nella quale risulti commessa la mancanza addebitata.

Al potere disciplinare dell'Ordine sono poi sottoposti anche i sanitari impiegati in una pubblica amministrazione quando, secondo gli ordinamenti loro applicabili, non sia vietato l'esercizio della libera professione (cfr. art. 10, ultimo comma, D. Lgs. C.P.S. 233/1946).

In diverse occasioni, la Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie (C.C.E.P.S.) ha ritenuto legittimi i procedimenti disciplinari instaurati nei confronti di iscritti all'Albo, ma legati da rapporto di pubblico impiego, per valutare mancanze commesse nell'ambito del servizio pubblico e, quindi, genericamente collegate all'attività libero-professionale, laddove erano ravvisabili comportamenti che recavano indubbio nocumento alla dignità professionale. Logico corollario dei pronunciamenti della Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie è una soggezione dell'iscritto alla potestà speciale di supremazia dell'Ordine, che impone a tutti il dovere di osservare norme deontologiche stabilite nell'interesse generale a tutela della dignità e del decoro della professione <sup>1</sup>.

### **b) Sanzioni disciplinari**

Ai sensi dell'art. 40 del Regolamento (D.P.R. n. 221/1950), le sanzioni disciplinari applicabili sono:

1. l'avvertimento, che consiste nel diffidare il colpevole a non ricadere nella mancanza commessa;
2. la censura, che è una dichiarazione di biasimo per la mancanza commessa;
3. la sospensione dall'esercizio della professione per la durata da uno a sei mesi, salvo quanto è stabilito dal successivo art. 43 del Regolamento (D.P.R. n. 221/1950);
4. la radiazione dall'Albo.

La condanna per uno dei reati previsti dal Codice penale negli artt. 446 (commercio clandestino o fraudolento di sostanze stupefacenti), 548 (istigazione all'aborto), 550 (atti abortivi su donna ritenuta incinta) e per ogni altro delitto non colposo, per il quale la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni, importa di diritto la radiazione dall'Albo.

---

<sup>1</sup> Nel definire in via generale gli atti suscettibili di intervento disciplinare, la Cassazione Civile, Sezioni Unite, Sentenza del 24 maggio 1957 n. 1204, ha così pronunciato: "L'art. 38 non descrive compiutamente le azioni e le omissioni vietate, a differenza delle norme penali soggette al principio di stretta legalità, ma pone delle clausole generali, il cui contenuto deve essere integrato dalle norme di etica professionale, la cui enunciazione è rimessa all'autonomia dell'ordine professionale, al quale spetta anche l'interpretazione e l'applicazione di esse, in esercizio dei poteri di autarchia nonché di autonomia nei procedimenti disciplinari. E poiché dette norme non assurgono a norme dell'ordinamento generale, la loro corretta formulazione non può essere denunciata in Cassazione".

Importano parimenti la radiazione di diritto dall'Albo:

- a) l'interdizione dai pubblici uffici, perpetua o di durata superiore a tre anni, e la interdizione dalla professione per una uguale durata;
- b) il ricovero in un manicomio giudiziario nei casi indicati nell'art. 222, secondo comma, del Codice penale <sup>2</sup>.
- c) l'applicazione della misura di sicurezza preventiva preveduta dall'art. 215 del Codice penale, comma secondo, n. 1 (assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro).

La radiazione nei casi ora menzionati è dichiarata dal Consiglio.

Il sanitario radiato dall'Albo può essere riscritto, purché siano trascorsi cinque anni dal provvedimento di radiazione e, se questa derivò da condanna penale, sia intervenuta la riabilitazione. In ogni caso, deve risultare che il radiato ha tenuto, dopo la radiazione, irreprensibile condotta. Sulla istanza di riscrittura provvede il Consiglio con la osservanza delle disposizioni relative alle iscrizioni. Oltre i casi di sospensione dall'esercizio della professione preveduti dalla legge, importano di diritto tale sospensione:

- a) la emissione di un mandato o di un ordine di cattura;
- b) l'applicazione provvisoria di una pena accessoria o di una misura di sicurezza ordinata dal giudice, a norma degli artt. 140 e 206 del Codice penale;
- c) la interdizione dai pubblici uffici per una durata non superiore a tre anni;
- d) l'applicazione di una delle misure di sicurezza detentive prevedute dall'art. 215 del Codice penale, comma secondo, nn. 2 e 3 (ricovero in una casa di cura e di custodia o ricovero in manicomio giudiziario);
- e) l'applicazione di una delle misure di sicurezza non detentive prevedute nel citato art. 215 del Codice penale, comma terzo, nn. 1, 2, 3 e 4 (libertà vigilata - divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province - divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche - espulsione dello straniero dallo Stato).

---

<sup>2</sup> Art. 222, comma 2, c.p. "La durata minima del ricovero nell'ospedale psichiatrico giudiziario è di dieci anni, se per il fatto commesso la legge stabilisce [la pena di morte o] l'ergastolo, ovvero di cinque se per il fatto commesso la legge stabilisce la pena della reclusione per un tempo non inferiore nel minimo a dieci anni". La pena di morte è stata abolita dal nostro ordinamento e sostituita con la pena dell'ergastolo

La sospensione è dichiarata dal Consiglio. Il Consiglio può pronunciare, sentito il professionista, la sospensione del sanitario ammonito dalla autorità di pubblica sicurezza o contro il quale sia stato emesso mandato od ordine di comparizione o di accompagnamento senza pregiudizio delle successive sanzioni.

Nei casi sopra previsti, la sospensione dura fino a quando abbia effetto la sentenza o il provvedimento da cui essa è stata determinata.

Fuori dei casi di radiazione, previsti dall'art. 42 D.P.R. n. 221/1950, il sanitario a carico del quale abbia avuto luogo procedimento penale è sottoposto a giudizio disciplinare per il medesimo fatto imputatogli, purché egli non sia stato prosciolto per la non sussistenza del fatto o per non averlo commesso. È, altresì, sottoposto a procedimento disciplinare, indipendentemente dalla sospensione di cui all'articolo 42, il sanitario a carico del quale siano state applicate una misura di sicurezza o il confino di polizia o l'ammonizione.

Per i sanitari dipendenti da amministrazioni pubbliche, gli accordi collettivi nazionali hanno dettato norme di raccordo tra l'azienda sanitaria e l'istituzione ordinistica. Se si tratta di violazioni di natura occasionale, l'Azienda Sanitaria Locale decide applicando la sanzione minore del richiamo verbale o del richiamo con diffida oppure archiviando il caso.

Se si è in presenza di violazioni di maggiore gravità (riduzione del trattamento economico tra il 10 e il 20% fino a 5 mesi, della sospensione del rapporto per non meno di 1 mese, della revoca del rapporto) il provvedimento deve essere comunicato all'Ordine competente per la valutazione deontologica del comportamento dell'iscritto.

L'Art. 8, co.3, d.lgs. n.502/1992 prevede l'obbligo dell'Ordine di valutare sotto il profilo deontologico i comportamenti dei sanitari convenzionati con il Servizio Sanitario Nazionale che si siano resi inadempienti agli obblighi convenzionali, prescinde dalla comunicazione effettuata dall'azienda sanitaria, anche se nella generalità dei casi, risulta necessaria ai fini dell'effettiva conoscenza dei fatti addebitati al sanitario.

### c) **Gli Organi competenti per l'esercizio dell'azione disciplinare**

Gli Organi competenti per l'esercizio dell'azione disciplinare sono organi nazionali e territoriali, distinti dagli organi di gestione e strutturati in modo da

assicurare adeguata rappresentatività, imparzialità ed indipendenza, composti non soltanto da professionisti iscritti nel relativo albo. In ambito locale, soltanto alcuni dei componenti delle commissioni disciplinari potranno appartenere allo stesso ordine territoriale cui è iscritto l'incolpato. È, inoltre, prevista la possibilità di istituire commissioni regionali o interregionali, ovvero di spostare la competenza territoriale a conoscere del procedimento disciplinare.

In ogni caso, per i medici, gli organi competenti ad esercitare il potere disciplinare sono:

- i Consigli Direttivi degli Ordini nei confronti degli iscritti all'Albo provinciale;
- il Comitato Centrale della Federazione nei confronti dei componenti i Consigli Direttivi;
- la Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie (C.C.E.P.S.) nei confronti dei propri membri professionisti e dei membri del Comitato Centrale della Federazione.

#### **d) La contrattazione collettiva**

Il Contratto integrativo del C.C.N.L. del 17 ottobre 2008 (C.C.N.L. 2006/2009) per medici e dirigenti del Servizio Sanitario, in tema di responsabilità disciplinare, all'art. 5 prevede che, nel rispetto di quanto stabilito dal D.lgs. n. 150/2009, sono stabilite specifiche fattispecie di responsabilità disciplinare per i dirigenti con il relativo sistema sanzionatorio, in considerazione degli specifici contenuti professionali e delle particolari responsabilità che caratterizzano la figura del dirigente sanitario e nel rispetto del principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione spettanti alla dirigenza.

Al fine di evitare ambiguità interpretative, la norma contrattuale specifica, altresì, la differenza tra la responsabilità disciplinare e la responsabilità dirigenziale, laddove la prima riguarda la violazione degli obblighi di comportamento, mentre la seconda riguarda il raggiungimento dei risultati in relazione agli obiettivi assegnati, la capacità professionale, le prestazioni e le competenze organizzative dei dirigenti ed è soggetta alla verifica dagli organismi di valutazione e controllo (Nuclei di Valutazione e Collegi Tecnici). Inoltre, l'irrogazione della sanzione deve basarsi su elementi certi ed obiettivi,

deve essere tempestivamente comunicata al dirigente e non può essere applicata una sanzione di specie diversa da quella prevista dalla legge o dal contratto collettivo.

Per quanto concerne gli obblighi del dirigente, l'art. 6 prevede, tra l'altro, la necessità che egli garantisca la migliore qualità del servizio, conformi la sua condotta ai principi di diligenza e fedeltà di cui agli artt. 2104 e 2105 c.c. e che il suo comportamento sia improntato al perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi istituzionali.

In tale contesto si inserisce, poi, l'art. 8<sup>3</sup>, ai sensi del quale vengono indicati i criteri che le Aziende Sanitarie sono tenute a seguire per il rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni in relazione alla gravità della mancanza, elementi tutti che garantiscono la legittimità dell'azione disciplinare. Lo stesso articolo disciplina, altresì, l'istituto della c.d. "recidiva" che comporta l'applicazione di una sanzione di maggiore gravità e, per alcune tipologie di violazioni, determina addirittura la misura del licenziamento.

#### **E) Prescrizione dell'azione disciplinare**

L'art. 51 del D.P.R. n. 221/1950 dispone che l'azione disciplinare si prescrive in cinque anni. Tale termine prescrizioneale decorre non dal momento in cui si è verificato il fatto, bensì dalla data in cui l'Ordine procedente ha acquisito la conoscenza dei fatti e quando nessun atto del procedimento sia stato compiuto dall'organo di disciplina.

Occorre evidenziare che l'azione disciplinare si deve intendere iniziata con la deliberazione del giudice disciplinare di sottoporre a procedimento il sanitario e con la notifica a quest'ultimo della contestazione degli addebiti.

Bisogna precisare che la giurisprudenza di legittimità in tema di radiazione del medico dall'albo ed interruzione della prescrizione quinquennale ha statuito che *"la prescrizione quinquennale dell'azione disciplinare a carico di un medico è*

---

<sup>3</sup> **Art. 8 Contratto Integrativo del CCNL del 17 ottobre 2008** - *Il tipo e l'entità della sanzione vengono graduati secondo: a) l'intenzionalità del comportamento; b) il grado di negligenza dimostrata, tenuto anche conto della prevedibilità dell'evento; c) la rilevanza della infrazione e dell'inosservanza degli obblighi e delle disposizioni violate; d) le responsabilità connesse con l'incarico dirigenziale ricoperto, nonché con la gravità della lesione del prestigio dell'Azienda; e) l'entità del danno provocato a cose o a persone, ivi compresi gli utenti; f) l'eventuale sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti, anche connesse al comportamento tenuto complessivamente dal dirigente o al concorso nella violazione di più persone.*

*legittimamente interrotta, con effetto istantaneo, sia dall'atto di apertura di un procedimento penale a carico dell'incolpato, sia da tutti gli altri atti del procedimento medesimo di natura propulsiva, probatoria, decisoria, con esclusione, peraltro (rispetto alla previsione penalistica di cui all'art. 160 c.p.) del limite del prolungamento complessivo del termine non oltre la metà ed esclusa, altresì, l'applicabilità, al procedimento disciplinare, dell'effetto interruttivo permanente della prescrizione di cui all'art. 2945 c.c., comma 2".* Successivamente, con sentenza 3 MARZO 2011, N. 5117, gli Ermellini hanno stabilito che *"la prescrizione quinquennale dell'azione disciplinare nei confronti degli esercenti professioni sanitarie, prevista dall'art. 51 del D.P.R. 5 aprile 1950 n. 221, è interrotta con effetto istantaneo ai sensi dell'art. 2945, comma 1, c.c., dal promovimento della detta azione disciplinare in sede amministrativa, mentre per la fase giurisdizionale davanti alla Commissione centrale è applicabile il comma 2 del menzionato art. 2945 che prevede l'effetto permanente dell'interruzione".* Anche in tal caso, la decisione è censurata per violazione del D.P.R. n. 221 del 1950, art. 51, per essere stata la sanzione irrogata benché fosse nelle more spirato il termine prescrizione di cinque anni, decorrente dalla data alla quale era cessato il comportamento deontologicamente censurato (7.2.2003). Pertanto, la Suprema Corte ha ritenuto la doglianza manifestamente infondata, essendosi reiteratamente affermato che la prescrizione quinquennale dell'azione disciplinare nei confronti degli esercenti professioni sanitarie, prevista dal D.P.R. 5 aprile 1950, n. 221, art. 51, è interrotta con effetto istantaneo ai sensi dell'art. 2945 cod. civ., comma 1, dal promovimento della detta azione disciplinare in sede amministrativa; per la fase giurisdizionale davanti alla Commissione centrale è applicabile il secondo comma del menzionato art. 2945 c.c., che prevede l'effetto permanente dell'interruzione (così, ex coeteris, Cass., nn. 13396/01, 12892/03, 13771/06).

#### **F) Rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale**

Il D.lgs. n. 150/2009 è intervenuto anche sul rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale. La riforma ha previsto due regimi diversi in relazione alla minore o maggiore gravità dell'infrazione <sup>4</sup>, ammettendo solo in

---

<sup>4</sup> Cfr. D.lgs. 165/2001, art. 55-bis, comma 1, primo periodo (infrazioni di minore gravità) e secondo periodo (infrazioni

tale ultima ipotesi, nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione, la possibilità di sospendere i procedimenti disciplinari in attesa del giudizio penale (salva la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente).

Nelle ipotesi di non sospensione del procedimento disciplinare, qualora vi sia discordanza rispetto all'esito del procedimento penale si prevedono dei meccanismi di raccordo per adeguare le determinazioni disciplinari alle conclusioni del giudizio penale.

L'art. 11 del Contratto integrativo della Dirigenza Medica e Veterinaria e S.P.T.A. specifica, altresì, che se il procedimento disciplinare non sospeso si sia concluso con l'irrogazione della sanzione del licenziamento e, successivamente, il procedimento penale sia definito con una sentenza penale irrevocabile di assoluzione, che riconosce che il fatto addebitato non sussiste o non costituisce illecito penale o che l'imputato non l'ha commesso, ove il medesimo procedimento sia riaperto e si concluda con un atto di archiviazione, il dirigente - e questa rappresenta una novità assoluta nel sistema delle sanzioni disciplinari, nonché una vera conquista sindacale - ha diritto dalla data della sentenza di assoluzione alla riammissione in servizio presso l'ente, anche in soprannumero nella medesima sede o in altra sede, nonché all'affidamento di un incarico di valore equivalente a quello posseduto all'atto del licenziamento. Analoga disciplina trova applicazione nel caso in cui l'assoluzione del dirigente consegua a sentenza pronunciata a seguito di processo di revisione.

**G) Cassazione civile, sezione terza, sentenza del 07/05/2014, n. 9860.**

La proprietaria di una cavalla purosangue aveva presentato un esposto (il 17 novembre 2008) per denunciare che (nel 2003) il veterinario Dott. M.L. aveva provveduto all'inseminazione artificiale con un seme di uno stallone diverso da quello concordato e aveva attestato come avvenuta l'inseminazione concordata nel certificato (del maggio 2003), rilevante ai fini dell'iscrizione presso l'UNIRE. In esito al procedimento disciplinare avviato nel 2009, l'Ordine dei medici

veterinari della Provincia di Rovigo aveva inflitto la sanzione della censura al medico, ravvisando la violazione dell'art. 17 del Codice deontologico.

La Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie aveva respinto il ricorso proposto dal professionista, con decisione del 9 agosto, notificata il 28 agosto 2010.

Avverso la suddetta decisione, il Dott. M. ha proposto ricorso per cassazione con due motivi.

Ha resistito con controricorso il Ministero della Salute - Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, deducendo il difetto di legittimazione passiva, oltre l'infondatezza.

L'Ordine dei medici veterinari della Provincia di Rovigo e il Procuratore della Repubblica di Rovigo, non hanno svolto difese.

Non risultando la prova dell'avvenuta notifica del ricorso ai contraddittori necessari, e cioè all'Ordine dei medici veterinari della Provincia di Rovigo e al Procuratore della Repubblica di Rovigo, all'udienza del 18 gennaio 2013, è stata ordinata l'integrazione del contraddittorio.

In data 2 maggio 2013, il difensore del ricorrente ha depositato gli avvisi di ricevimento della notifica dell'originario ricorso ai suddetti contraddittori; notifica al P.M. locale e all'Ordine locale, richiesta il 12 novembre 2010 e avvenuta il 17 novembre 2010.

Atteso che sussiste la prova che il ricorso era stato già ritualmente notificato, perde di efficacia l'ordine di integrazione del contraddittorio

Sono preliminari i profili attinenti al contraddittorio. Il Ministero della Salute, che presenta controricorso quale "Ministero della salute-Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie", eccepisce il difetto di legittimazione passiva, sia del Ministero che della Commissione. E' pacifico nella giurisprudenza di legittimità (da ultimo Cass. 27 maggio 2011, n. 11755) che la Commissione Centrale non è contraddittore nel giudizio di cassazione, trattandosi del giudice speciale la cui decisione è impugnata. Quanto al difetto di legittimazione passiva del Ministero della salute, l'eccezione è manifestamente priva di fondamento. Nella giurisprudenza di legittimità è consolidato il principio, secondo cui *"In tema di professioni sanitarie, venute meno, L. 13 marzo 1958, n. 296, ex art. 6, le competenze del prefetto (in*

*materia di sanità pubblica), trasferiti alle Regioni gli uffici dei medici e dei veterinari provinciali ed affermata la competenza dello Stato relativamente agli ordini e collegi professionali, il Ministro della Sanità (e non più il Prefetto o il Medico provinciale) è legittimo contraddittore - insieme con il Procuratore della Repubblica e l'ordine professionale - sia nel giudizio avente ad oggetto un ricorso contro decisione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, in materia di iscrizione all'albo o di sanzioni disciplinari, sia nella precedente fase giurisdizionale davanti a tale Commissione, a seguito d'impugnazione del provvedimento amministrativo adottato dall'ordine locale".* (da ultimo, Cass. 27 maggio 2011, n. 11755; Cass. 20 luglio 2011, n. 15889). Con il primo motivo di ricorso, si deduce la violazione del D.P.R. 5 aprile 1950, n. 221, art. 51, secondo il quale *"L'azione disciplinare si prescrive in cinque anni"*.

La decisione impugnata aveva respinto il motivo di ricorso fondato sulla intervenuta prescrizione, sostenendo che la prescrizione decorre dal momento (novembre 2008) nel quale il Consiglio è venuto a conoscenza del comportamento sanzionabile.

Il ricorrente, premesso che i fatti oggetto dell'addebito si sono verificati nella primavera del 2003 e non oltre il maggio del 2003 (data della compilazione del certificato), sostiene che l'azione era prescritta quando, nel novembre del 2008, fu proposto l'esposto al Consiglio dell'ordine provinciale, essendo rilevante solo il momento del fatto e non la conoscenza dello stesso da parte dell'Ordine. Aggiunge che, a maggior ragione, l'azione era prescritta al momento dell'avvio del procedimento disciplinare, nell'agosto del 2009. Precisa che, nella specie, non si era verificato alcun effetto interruttivo in relazione all'azione penale, mai esercitata; richiama la decisione di legittimità (Cass. 2 marzo 2006, n. 4658), che ha ritenuto irrilevante la non conoscenza da parte dell'organo disciplinare dell'avvenuta definizione del processo penale. La censura va accolta.

La questione posta all'attenzione della Corte è **"Se, nell'ipotesi in cui il fatto per cui si procede disciplinarmente nei confronti dei sanitari non abbia rilevanza penale (o, comunque, non sia iniziato il procedimento penale), ai fini dell'inizio del decorso del termine di prescrizione di**

***cinque anni, previsto dal D.P.R. n. 221 del 1950, art. 51, rilevi la data del fatto cui l'azione disciplinare si riferisce o la data in cui l'Organo disciplinare ha avuto conoscenza dello stesso***". Ritiene il Collegio che ai fini della decorrenza della prescrizione dell'azione disciplinare rilevi la data del fatto cui l'azione disciplinare si riferisce. L'art. 51 cit., secondo il quale *"L'azione disciplinare si prescrive in cinque anni"* mancando di ogni specificazione, non fornisce all'interprete alcuna indicazione in ordine alla soluzione della questione in argomento. Né la questione è stata mai espressamente affrontata dalla giurisprudenza di legittimità, la quale, invece, ha avuto occasione di esaminare profili diversi, connessi all'interpretazione dell'art. 51 cit..

In particolare, in riferimento alla durata del procedimento disciplinare e della successiva fase giurisdizionale, per assicurare il rispetto dell'esigenza che il tempo dell'applicazione della sanzione non sia protratto in modo indefinito (da ultimo, Cass. 20 luglio 2004, n. 13427; Cass. 30 luglio 2001, n. 10396; Cass. 9 marzo 2012, n. 3706). In riferimento al rapporto con il procedimento penale per lo stesso fatto, di cui allo stesso D.P.R. n. 221 del 1950, art. 44, riconoscendo l'interruzione per tutto il tempo in cui il procedimento penale si svolga e l'inizio del nuovo termine dalla data della sentenza penale definitiva, indipendentemente dalla data in cui l'Organo disciplinare ha avuto conoscenza della definitività del processo penale (Cass. 2 marzo 2006, n. 4658).

Certamente, la norma in argomento ha la funzione primaria di delimitare nel tempo proprio l'inizio dell'azione disciplinare, prima ancora che il tempo per l'applicazione della sanzione.

E alcune decisioni, relative proprio all'azione disciplinare per le professioni sanitarie, hanno indirettamente affrontato tale profilo. In questa prospettiva, la decisione da ultimo richiamata (Cass. n. 4658 del 2006) rileva proprio perché, trattandosi di decidere l'inizio della decorrenza del termine per l'avvio del procedimento disciplinare - dopo aver atteso l'esito e le valutazioni del giudice penale, secondo la subordinazione del procedimento disciplinare a quello penale, voluta dal legislatore - non ha dato alcun rilievo alla conoscenza della sentenza penale definitiva da parte dell'Organo disciplinare, ma solo alla data della sentenza penale irrevocabile, quale "fatto giuridico" che si sostituisce al

"fatto materiale" rilevante ai fini dell'illecito. Inoltre, nella sentenza suddetta (in motivazione) ed anche in un'altra (Cass. 7 maggio 2009, n. 10517), si attribuisce rilievo al momento della commissione dell'illecito, quale inizio della decorrenza del termine di prescrizione, per escludere che un'eventuale azione penale iniziata dopo la decorrenza del termine di cinque anni dal fatto potesse essere idonea a interrompere la prescrizione a fini disciplinari, secondo la previsione dell'art. 44 cit.; non potendo interrompersi una prescrizione già maturata.

La ratio è la stessa in una decisione (Cass. 8 giugno 2001, n. 7787) che concerne i dottori commercialisti, dove, in presenza di una norma generale (D.P.R. n. 1067 del 1953, art. 46) identica all'art. 51 in argomento e di una norma di raccordo con il processo penale (D.P.R. n. 1067 del 1953, art. 40), analoga al richiamato art. 44, per i sanitari, la Corte ha dato rilievo al compimento dell'attività materiale integrante l'illecito disciplinare contestato al professionista, ai fini della decorrenza del termine di prescrizione quinquennale per l'esercizio dell'azione disciplinare. Ed ha ritenuto che, decorso tale termine senza che per gli stessi fatti fosse stata iniziata l'azione disciplinare o quella penale, l'azione disciplinare è prescritta e non può essere promossa neanche a seguito di condanna in un procedimento penale iniziato dopo la maturazione della prescrizione disciplinare.

Infine, espressamente, rispetto ad analoga norma relativa all'azione disciplinare nei confronti degli avvocati, la decorrenza della prescrizione dalla data di realizzazione dell'illecito (o dalla cessazione della sua permanenza) è stata inquadrata nell'esercizio di una potestà normativa di natura pubblicistica, negando l'integrale applicabilità della disciplina civilistica della prescrizione (Sez. Un. 30 giugno 1999, n. 372).

In definitiva, da queste decisioni emerge con chiarezza che la prescrizione prevista per le sanzioni disciplinari ha una sua autonomia, così che, per l'ipotesi che la fattispecie penale abbia un termine più lungo di prescrizione e il professionista sia sanzionato penalmente all'esito del processo iniziato quando la prescrizione disciplinare era già decorsa, neanche il riconosciuto illecito penale può servire a far avviare un procedimento disciplinare la cui azione è

prescritta. E, nello stesso tempo, ha un tratto comune, costituito dall'unitario riferimento al fatto illecito per l'inizio della decorrenza della prescrizione.

D'altra parte, l'elemento comune costituito dalla data di realizzazione del fatto illecito, nell'ottica disciplinare o penale, pur nella autonomia dei possibili diversi termini di prescrizione - espressione dei diversi interessi pubblici tutelati - si spiega con la identica natura della potestà punitiva, avente per contenuto i poteri di accertare l'illecito, di infliggere la sanzione e di eseguirla. Potestà che ha caratteristiche analoghe, certo non identiche, sia che si tratti di infliggere una sanzione penale, che una sanzione disciplinare. Con la conseguenza, che nella materia disciplinare la lacuna esistente, nella specie esaminata rispetto alle professioni sanitarie (e per altre professioni, come si è visto nelle decisioni esaminate), quanto all'inizio della decorrenza della prescrizione, deve colmarsi con il diritto punitivo in senso stretto, quale è il diritto penale (art. 158 c.p.).

La decorrenza dalla data della realizzazione dell'illecito disciplinare è, infatti, in linea con la natura sostanziale della prescrizione di ogni illecito, e quindi anche disciplinare o penale, che dia luogo a poteri autoritativi di irrogazione della sanzione, stante la ratio comune, costituita dal progressivo affievolimento, con il passare del tempo, dell'esigenza di reagire all'illecito per il venir meno dell'interesse pubblico all'esercizio della potestà punitiva. Così, la prescrizione dell'azione disciplinare incide sulla potestà punitiva dell'Ordine professionale nei confronti dell'iscritto, facendo venir meno la stessa illiceità, proprio in ragione dell'affievolimento con il tempo dell'esigenza di reagire all'illecito per la repressione del quale la potestà punitiva è stata conferita. Conseguente è l'irrilevanza della conoscenza del fatto illecito da parte dell'Organo disciplinare quando la potestà punitiva sia venuta meno con il venir meno della illiceità della condotta.

In conclusione, il motivo di ricorso è accolto sulla base del seguente principio di diritto **"Nell'ipotesi in cui il fatto per cui si procede disciplinarmente nei confronti dei sanitari non abbia rilevanza penale (o, comunque, non sia iniziato il procedimento penale), ai fini dell'inizio del decorso del termine di prescrizione di cinque anni, previsto dal D.P.R. n. 221 del 1950, art. 51, rileva - come per l'illecito penale - la data di**

***realizzazione dell'illecito cui l'azione disciplinare si riferisce e non la data in cui l'Organo disciplinare ha avuto conoscenza dello stesso".***

Nella specie, l'azione era già prescritta nel novembre 2008, al momento della presentazione dell'esposto al Consiglio dell'Ordine e, quindi, anche al momento (2009) dell'avvio del procedimento disciplinare, essendo trascorsi più di cinque anni dal momento del fatto (non oltre il maggio del 2003, con la compilazione del certificato).

Dall'accoglimento del primo motivo, discende l'assorbimento del secondo motivo, avente ad oggetto la censura avverso la decisione che aveva riconosciuto esistente la violazione dell'art. 17 del Codice deontologico.

In accoglimento del primo motivo, la decisione impugnata va cassata. Non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, ricorrono le condizioni per la pronuncia nel merito, ex art. 384 c.p.c., e l'azione disciplinare è dichiarata prescritta. Nessuna pronuncia sulle spese è dovuta in riferimento al procedimento giurisdizionale svoltosi dinanzi alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie. In ragione della novità della questione decisa, ricorrono giusti motivi per la integrale compensazione delle spese processuali del giudizio di cassazione.