

## CASSAZIONE

## SEZIONI UNITE

4 LUGLIO 2002, N. 9694

PRESIDENTE: DELLI PRISCOLI

ESTENSORE: VITTORIA

PARTI: PROC. GEN. APP. MILANO  
PIETRONI

CONSIGLIO NAZ. ORD. GIORN.

LOMBARDIA

CONSIGLIO NAZ. ORD.

GIORNALISTI

## Stampa • Giornalisti

- Azione disciplinare
- Prescrizione
- Decorrenza dei termini
- Criteri di accertamento
- Rilevabilità d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento
- Interruzione
- Presupposti

*La prescrizione dell'azione disciplinare a carico dei giornalisti, di cui all'art. 58 l. 69/63, riguarda in modo unitario il*

*procedimento davanti agli organi dell'ordine professionale e il processo davanti al giudice, decorre anche durante la fase giurisdizionale del procedimento instaurata successivamente a quella amministrativa, ed è rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio, non escluso il giudizio di rinvio. La prescrizione di cui trattasi può essere interrotta anche da atti diversi da quelli nominati nella prima parte del 3° comma dell'art. 58 l. 69/63, ordinati all'applicazione della sanzione*

**S** VOLGIMENTO DEL PROCESSO. — 1. Il 17 settembre 1988 sul supplemento illustrato del Corriere della Sera veniva ospitato un articolo in cui si commentava una campagna pubblicitaria.

Ciò dava origine ad un procedimento disciplinare in confronto del responsabile del supplemento, il giornalista Paolo Pietroni, secondo la contestazione, l'articolo era stato redatto in modo da ingenerare confusione tra informazione e pubblicità.

Svoltosi il procedimento, il consiglio regionale dell'ordine, con delibera del 5 giugno 1989, applicava al giornalista la sanzione della censura.

Il ricorso proposto dal giornalista era respinto dal consiglio nazionale — con decisione presa il 9 maggio 1991, ma depositata il 30 luglio 1991.

L'8 ottobre 1991 Paolo Pietroni impugnava la decisione davanti al Tribunale di Milano ed il Tribunale l'annullava con sentenza del 4 giugno 1992, perché al giornalista, che lo aveva chiesto, non era stato consentito di prendere parte alla raccolta delle prove. La pronuncia veniva però riformata dalla Corte d'Appello di Milano con sentenza del 18 dicembre 1992 che rigetta il reclamo.

Il giornalista ne chiedeva la cassazione.

2. La Corte, con ordinanza 8 febbraio 1995, n. 64, sollevava una questione di legittimità costituzionale.

Riteneva che l'art. 56, comma 2, della legge 3 febbraio 1963, n. 69, potesse essere in contrasto con gli artt. 3, comma 1, e 24, comma 2, Cost., per il fatto di non prevedere la partecipazione del giornalista incolpato alla fase istruttoria del procedimento disciplinare.

La Corte Costituzionale, con sentenza 14 dicembre 1995, n. 505, dichiarava la questione non fondata.

Nella motivazione, affermava che la norma doveva essere interpretata nel senso di imporre all'organo disciplinare di pronunciarsi motivatamente sulle richieste probatorie del giornalista, in modo da rendere possibile, in fase di tutela giurisdizionale, una verifica sulla completezza e suf-

ficienza dell'istruttoria disciplinare e sul rispetto dei principi in materia di partecipazione e difesa dell'incolpato.

Cessata così la sospensione del giudizio davanti a questa Corte, con sentenza 29 novembre 1996, n. 10638 il ricorso era accolto, e le parti erano rimesse davanti al giudice di rinvio perché accertasse se la facoltà del giornalista di provvedere alla sua discolpa fosse stata preclusa dall'organo disciplinare.

Il 12 gennaio 1998 il giudizio veniva riassunto dal giornalista che sollevava una eccezione di prescrizione.

4. La Corte d'Appello di Milano, con sentenza 2 giugno 1998, ha dichiarato non doversi procedere perché l'addebito contestato al giornalista si è estinto per prescrizione.

La Corte d'Appello ha svolto questi argomenti.

Si deve rifiutare l'interpretazione che riferisce la durata della prescrizione disciplinata dall'art. 58 della legge al solo procedimento di applicazione della sanzione davanti agli organi dell'ordine professionale, come si deve rifiutare la conclusione per cui, iniziato il processo davanti al giudice ordinario prima che il corso della prescrizione sia compiuto, questo resti sospeso per tutta la durata del processo.

Lo si deve rifiutare per due ragioni.

In primo luogo, perché l'art. 58 della legge, nel regolare la durata della prescrizione, attribuisce effetto interruttivo solo a due tipi di atti, interni al procedimento di applicazione della sanzione davanti al consiglio regionale, e limita la portata di questo effetto in quanto non consente che vada oltre la metà del termine di cinque anni stabilito come durata della prescrizione.

Ne risulta configurato un modello di prescrizione dello stesso tipo di quella penale, nel cui ambito si può ammettere che altri atti siano capaci di interrompere la prescrizione, ma non che questa possa protrarsi oltre il termine ultimo stabilito in modo fisso dalla legge.

In secondo luogo, perché le disposizioni contenute nella legge 3 febbraio 1963, n. 69 si debbono interpretare nel senso che si ha esercizio dell'azione disciplinare sia davanti agli organi dell'ordine professionale sia nelle fasi di reclamo davanti al giudice ordinario.

Di conseguenza, entro il tempo per cui si può protrarre l'esercizio dell'azione o interviene una decisione definitiva o l'azione si prescrive.

Nel caso il termine di prescrizione era maturato.

Che lo fosse poteva essere rilevato in sede di rinvio.

Anzitutto, perché la prescrizione non era maturata prima e dunque neppure avrebbe potuto essere dichiarata.

E poi, perché, secondo le regole della prescrizione penale, essa va dichiarata sino a tanto che sia pendente il giudizio sull'azione e nessuna decisione era divenuta definitiva, in quanto la decisione del consiglio nazionale era stata annullata dal tribunale e la sentenza di riforma di quella del tribunale era stata a sua volta cassata.

5. Della sentenza della Corte d'Appello è stata chiesta la cassazione con autonomi ricorsi del procuratore generale presso la Corte d'Appello di Milano e del consiglio regionale dell'ordine e con ricorso incidentale del consiglio nazionale.

Paolo Pietroni ha resistito con controricorso.

6. I ricorsi sono stati chiamati all'udienza del 27 ottobre 1999 davanti alla terza sezione civile.

Sono state depositate memorie.

La terza sezione ha deliberato di rimettere gli atti al primo presidente, in considerazione del fatto che precedenti decisioni delle sezioni semplici avevano deciso in diverso modo la questione circa l'ambito di applicazione della disciplina sulla interruzione della prescrizione.

I ricorsi sono stati assegnati a queste sezioni unite per la soluzione del contrasto.

Le parti sono tornate a presentare memorie.

**MOTIVI DELLA DECISIONE.** — 1. I tre ricorsi hanno dato luogo a distinti procedimenti, che debbono essere riuniti, perché sono relativi ad impugnazioni proposte contro la stessa sentenza (art. 335 cod. proc. civ.).

Essi pongono due questioni.

La prima è comune a tutti i ricorsi ed è quella che è all'origine del contrasto.

È oggetto dell'unico motivo del ricorso del procuratore generale presso la Corte d'Appello di Milano e del consiglio nazionale dell'ordine e del secondo motivo del ricorso del consiglio regionale: i ricorrenti vi denunciano vizi di violazione di norme di diritto e di difetto di motivazione (art. 360 n. 3 e 5 cod. proc. civ., in relazione agli artt. 58, 60 e 63 della legge 3 febbraio 1969, n. 69 ed agli artt. 2943 e 2945 cod. civ.).

La tesi è che la norma sulla durata della prescrizione sta a disciplinare l'esercizio dell'azione disciplinare davanti agli organi dell'ordine professionale, sicché, nel termine indicato dalla legge, è necessario e sufficiente che intervenga la decisione del consiglio nazionale, se è con questa che il procedimento si conclude.

Gli argomenti svolti a sostegno della tesi sono i seguenti.

La legge distingue tra applicazione della sanzione, che si ha davanti agli organi professionali, e controllo della legalità di tale applicazione, che si svolge davanti ai giudici.

La norma sulla durata massima della prescrizione è dettata solo per la prima fase, come è dimostrato dal fatto che essa contempla atti interruttivi che concernono solo tale fase.

Il fatto che non siano considerati gli effetti della pendenza del processo sul corso della prescrizione dimostra che questa ricade fuori dalla disciplina speciale e perciò sotto quella generale prevista dal codice civile.

L'altra questione è stata posta dal consiglio regionale e costituisce l'oggetto del primo motivo del suo ricorso, in cui si denunciano vizi di violazione di norme sul procedimento e di difetto di motivazione (art. 360 nn. 4 e 5 cod. proc. civ., in relazione agli artt. 392 e 394 dello stesso codice).

La tesi è che la Corte d'Appello di Milano, pronunciando in sede di rinvio, si sarebbe dovuta limitare a decidere le questioni indicate nella sentenza di cassazione, tra le quali non era quella di prescrizione.

A sostegno della tesi si osserva che, nel giudizio di rinvio, è precluso l'esame di ogni questione che da un punto di vista logico precede quelle decise o che avrebbero dovuto essere decise dalla Corte di Cassazione, sicché è precluso l'esame di tutti i punti che costituiscono un antecedente logico delle questioni, che la stessa cassazione rimette per una nuova decisione al giudice di rinvio: ne deriva che la questione di prescrizione non si può mai sollevare per la prima volta nel corso del giudizio di rinvio.

Ma, se si dovesse accedere alla tesi che la prescrizione dell'azione disciplinare, per i giornalisti, è disciplinata nei modi della prescrizione penale, si dovrebbe anche dire che, nel caso, essa era maturata nel corso del giudizio di cassazione e non dopo.

A questa tesi sono state opposte obiezioni dal resistente, il quale, nel controricorso, ha svolto queste considerazioni.

La prescrizione avrebbe bensì potuto essere dedotta davanti alla Corte di Cassazione, ma solo con il ricorso, e però, quando questo veniva proposto, il 23 aprile 1993, non era ancora maturata.

Nel giudizio di rinvio possono essere rilevati fatti estintivi sopravvenuti, che non avevano potuto essere dedotti nei precedenti gradi di giudizio.

2. I motivi non sono fondati ed i ricorsi debbono perciò essere rigettati.

3. Si deve partire dall'esame della questione che è stata posta dal consiglio regionale dell'ordine col primo motivo del suo ricorso.

Essa precede logicamente l'altra.

3.1. Conviene precisare che il ricorso del consiglio regionale dell'ordine è ammissibile.

La Corte d'Appello di Milano, nella sentenza 18 dicembre 1992, pronunciata come giudice di secondo grado, ha affermato che il consiglio regionale è parte necessaria del processo di reclamo che si svolge davanti al giudice ordinario e sul punto, come risulta dalla sentenza 29 novembre 1996, n. 10638 della seconda sezione di questa Corte, non è stata proposta impugnazione.

Alla qualità di parte inerisce la legittimazione dell'ordine regionale ad impugnare le sentenze, che hanno come effetto quello di annullare il provvedimento con cui l'ordine ha applicato la sanzione.

3.2. Il problema che si deve affrontare consiste nello stabilire se la questione di prescrizione potesse essere fatta per la prima volta nel giudizio di rinvio.

Il ricorrente ha sostenuto che pervenuto il processo in questa fase, la questione di prescrizione era oramai preclusa e ciò indipendentemente dalla natura della disciplina sostanziale e processuale applicabile alla prescrizione dell'azione disciplinare contro i giornalisti.

Orbene, quanto al contenuto di tale disciplina sono in discussione e debbono essere vagliate due tesi.

Una è sostenuta dai ricorrenti ed è che la prescrizione può maturare nel procedimento davanti agli organi professionali, prima perciò che cominci il processo davanti al giudice ordinario, ma mai nel corso di questo (a meno che esso non si estingua); e che, secondo la disciplina propria del diritto civile, la prescrizione costituisce oggetto di eccezione, che va opposta nel corso del processo dal professionista.

L'altra tesi è stata svolta dalla sentenza di rinvio ed è che la prescrizione può invece correre e maturare anche durante il processo e perciò in una delle fasi o dei gradi in cui esso si articola.

3.2.1. Il motivo sarebbe certo fondato se dovesse accedersi alla prima tesi.

È pur vero, infatti, che più recenti decisioni di queste sezioni unite hanno affermato che il rilievo della prescrizione dell'azione disciplinare può e quindi deve avvenire di ufficio (Sez. Un. 2 giugno 1997, n. 4902 e 30 giugno 1999, n. 372, in tema di disciplina degli avvocati).

Ma se si nega che la prescrizione possa maturare nel corso del processo davanti al giudice, ciò che nel corso di questo processo si potrà rilevare sarà solo una prescrizione maturata nel procedimento davanti agli organi professionali.

Orbene, consentire che questa prescrizione sia dichiarata di ufficio nel processo, può certo consentire che anche la Cassazione lo faccia, ma, se la Cassazione non rileva la prescrizione e non dichiara che il processo non può proseguire, ma al contrario dispone che prosegua in sede di rinvio per accertare se la sanzione sia stata applicata in base a prove raccolte in modo valido, il rilievo della prescrizione è oramai precluso.

Invero, è un principio costantemente affermato, in tema di rapporto tra giudizio di cassazione e giudizio di rinvio, che sono da ritenere sottratte a riesame del giudice di rinvio le questioni che costituiscono il necessario presupposto logico e giuridico della sentenza di cassazione, siano state o no decise in modo espresso (un'applicazione del principio al caso della prescrizione si ritrova in Cass. 4 febbraio 1986, n. 689).

Si tratta allora di vedere se il motivo resti infondato, anche accedendo all'altra tesi, ovvero sia alla tesi che la prescrizione possa maturare nel corso del processo.

Se così fosse, la tesi non andrebbe discussa e la sentenza impugnata dovrebbe essere cassata per il solo fatto d'aver il giudice di rinvio dato ingresso alla questione circa la prescrizione.

Per discutere il motivo ci si deve dunque porre nella prospettiva, per ora ipotetica, che la tesi accolta dalla Corte d'Appello sia da condividere.

3.3. Prima di procedere oltre, conviene richiamare la costante giurisprudenza della Corte sul tema della prescrizione dell'azione disciplinare nel campo della professione notarile: soluzione pacificamente accolta è che la prescrizione può maturare anche nel corso del processo davanti al giudice ordinario e, una volta che si sia maturata, deve essere dichiarata anche di ufficio (tra le più recenti decisioni in questo senso sono le sentenze 19 febbraio 1998 n. 1766, 8 aprile 1999 n. 3476, 17 marzo 2000 n. 3142 e 20 gennaio 2001 n. 839).

La soluzione si fonda sulla lettera della norma contenuta nell'art. 146 della legge notarile (la legge 16 febbraio 1913, n. 89) e ciò mostra che nell'ordinamento esiste un caso non controverso di azione disciplinare soggetta ad un regime, per cui la prescrizione può sopravvenire nel corso del processo davanti al giudice ordinario ed in questo va rilevata e dichiarata di ufficio.

3.4. Dunque, di fronte ad una prescrizione che, in tesi, può maturare anche nel corso del processo, per stabilire se il motivo di ricorso nel caso concreto sarebbe comunque fondato, si deve accertare quando la prescrizione si sarebbe maturata e se, in relazione al momento in cui si sarebbe maturata, avrebbe ancora potuto essere dedotta nel giudizio di rinvio.

3.5. La Corte osserva che se il fatto che estingue il diritto di cui si discute nel processo può sopravvenire e produrre effetti anche durante il

processo, si deve ammettere che l'allegazione ne possa avvenire anche nel giudizio di rinvio, se si è verificato dopo del momento in cui avrebbe potuto essere dedotto nel giudizio di merito.

Lo stesso si deve ammettere, quando, trattandosi di fatto che può essere per la prima volta allegato con il ricorso per cassazione o rilevato in tale giudizio, esso sia sopravvenuto dopo la chiusura del giudizio davanti alla Corte di Cassazione (Cass. 3 dicembre 1988, n. 6561; 18 novembre 1998, n. 11614).

Si deve dunque stabilire se la corte di rinvio ha fatto esatta applicazione di questo principio e ciò comporta che si debba verificare quando la prescrizione si sarebbe maturata, tenuto conto dei fatti che sono stati accertati e sono pacifici.

3.6. Accertare quando la prescrizione si sarebbe maturata è operazione che va condotta alla stregua delle norme che la disciplinano.

Si deve dunque avere riguardo all'art. 58 della legge 3 febbraio 1963, n. 69, che, secondo l'ipotesi, consente che la prescrizione resti interrotta, ma non che la durata della prescrizione si protragga, anche in presenza di più atti interruttivi, oltre la metà e perciò oltre i sette anni e mezzo dal fatto.

Ancora, se ci si muove nell'ambito dell'ipotesi che la norma dettata con l'art. 58 delinea una disciplina della prescrizione che presenta i due tratti sin qui considerati — idoneità della prescrizione a maturarsi anche nel corso del processo davanti al giudice e predeterminazione della durata della prescrizione resa così indifferente alla reiterazione di atti interruttivi — si deve convenire nel senso che questa disciplina ripeta i tratti fondamentali della disciplina della prescrizione del reato.

Con la conseguenza di porsi come una particolare applicazione di quella nel caso delle infrazioni disciplinari nell'ambito della regolamentazione dell'ordine dei giornalisti e perciò di prestarsi ad essere integrata in base alla disciplina della prescrizione del reato, quando vengano in rilievo situazioni non disciplinate e le norme sulla prescrizione del reato si presentino in concreto applicabili.

Conforto a tale tipo di impostazione viene da altre norme che nella materia disciplinare hanno regolato il fenomeno della prescrizione in modo analogo.

Invero, nelle leggi 7 gennaio 1976, n. 3 sulla professione di dottore agronomo e 15 gennaio 1994, n. 59 sulla professione di tecnologo alimentare, a norme sulla durata della prescrizione, scritte nel senso che l'infrazione disciplinare si prescrive in cinque anni, se ne accompagnano altre per le quali, in quanto applicabili, si osservano gli artt. 158, 159 e 160 cod. pen. (così gli artt. 45 della legge n. 3/1976 e 37 della legge n. 59/1994).

Ciò mostra che, una volta operata dal legislatore la scelta di sottoporre la partecipazione, nel campo disciplinare, a regole tratte dal diritto penale, è poi al complesso di quelle regole che ci si riferisce per ogni aspetto del fenomeno prescrizione.

Si può aggiungere che, discutendo di tale fenomeno nel campo della disciplina degli avvocati e con riguardo al procedimento di applicazione della sanzione da parte del consiglio dell'ordine, le sezioni unite, in precedenti sentenze, hanno posto in rilievo che per individuare nel campo disciplinare gli atti idonei ad interrompere la prescrizione è congruo il riferimento all'art. 160 cod. pen., perché nel campo disciplinare, come in

quello penale, ci si confronta con il potere di applicare la sanzione, sicché si deve riconoscere capacità interruttiva, oltre che agli atti con cui la sanzione si applica, a quelli che denunciano la persistenza dell'interesse ad applicarla, perché solo ordinati strumentalmente a quel fine (Sez. Un. 26 marzo 1997, n. 2661; 30 giugno 1999, n. 372).

3.6.1. Dunque, partendo dalla data del fatto, il 17 settembre 1988, è dato attribuire efficacia di atti interruttivi della prescrizione sia alla decisione 5 giugno 1989 del consiglio regionale che ha applicato la sanzione disciplinare sia a quella 9 maggio 1991 del consiglio nazionale.

Ambedue si presentano come atti di esercizio del potere di applicare la sanzione.

Siccome l'uno e l'altro atto sono intervenuti nei cinque anni dal fatto, ma il secondo oltre due anni e mezzo dopo, a questo non è dato riconoscere efficacia oltre il termine massimo stabilito dal comma 4 dell'art. 58.

E così si perviene alla data del 17 marzo 1996.

Entro questo termine massimo si colloca però tutto il lasso di tempo compreso tra le date dell'8 febbraio 1995 (in cui questa Corte sospendeva il giudizio sollevando la questione di legittimità costituzionale) e del 14 dicembre 1995 (in cui la Corte Costituzionale depositava la sentenza di rigetto).

Per la durata di questo spazio di tempo, di oltre 10 mesi, si deve ritenere che il corso della prescrizione sia rimasto sospeso: perché l'esercizio dell'azione disciplinare davanti al giudice è rimasto paralizzato della sospensione del processo disposta a norma dall'art. 23, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87 e perché in tal senso dispone l'art. 159 cod. pen.

Si perviene in tal modo ad una data che va oltre il 17 gennaio 1997, e dunque scavalca quella in cui è stata depositata la sentenza 29 novembre 1996 di questa Corte, da cui avrebbe tratto origine il giudizio di rinvio.

La prescrizione sarebbe perciò maturata tra il deposito della sentenza 29 novembre 1996 n. 10638 di questa Corte e la riassunzione del giudizio di rinvio, avvenuta con il ricorso depositato il 12 gennaio 1998, nel quale la questione di prescrizione è stata posta.

3.7. Infine, come la Corte d'Appello ha correttamente rilevato, accolto dal tribunale il reclamo contro la decisione del consiglio nazionale e cassata la sentenza di appello che aveva riformato la decisione del tribunale, non aveva potuto formarsi il giudicato su una statuizione di accertamento dell'illecito disciplinare — sicché nessun ostacolo poteva essersi determinato a che il corso della prescrizione continuasse a progredire.

3.8. Mostrato che, se in ordine alla prescrizione si accerta la tesi accolta dalla Corte d'Appello, la questione pregiudiziale non sarebbe fondata, si può passare all'esame del fondo del problema.

4. Si tratta di interpretare — nell'ambito della disciplina dettata dalla legge 3 febbraio 1963, n. 69 sull'ordinamento della professione di giornalista — la disposizione dettata dall'art. 58, il cui testo è il seguente.

«L'azione disciplinare si prescrive entro cinque anni dal fatto.

Nel caso che per il fatto sia stato promosso procedimento penale, il termine suddetto decorre dal giorno in cui è divenuta irrevocabile la sentenza di condanna o di proscioglimento.

La prescrizione è interrotta dalla notificazione degli addebiti all'interessato, da eseguirsi nei modi di cui all'articolo precedente, nonché dalle discolpe presentate per iscritto dall'incolpato.

La prescrizione interrotta ricomincia a decorrere dal giorno dell'interruzione; se più sono gli atti interruttivi la prescrizione decorre dall'ultimo di essi, ma in nessun caso il termine stabilito nel comma 1 può essere prolungato oltre la metà.

L'interruzione della prescrizione ha effetto nei confronti di tutti coloro che abbiano concorso nel fatto che ha dato luogo al procedimento disciplinare ».

4.1. La seconda sezione della Corte di Cassazione, nella sentenza 3 maggio 1996, n. 4091, ha giudicato di un caso in cui, secondo il ricorrente, la prescrizione s'era maturata sette anni e mezzo dopo il fatto nel corso del giudizio di appello.

La sezione ha rigettato il ricorso.

Ha considerato che la norma sulla prescrizione regola la fase amministrativa di esercizio dell'azione disciplinare, che si conclude con la deliberazione del consiglio nazionale; non riguarda invece l'azione giudiziaria; che va iniziata impugnando davanti al tribunale la deliberazione del consiglio nazionale.

La ragione di fondo della decisione deve essere ricercata nel fatto che non sarebbe possibile configurare un processo che si articoli in cinque gradi e rilevi come un tutto unico in rapporto all'operare della prescrizione.

La seconda sezione è pervenuta a questa soluzione dopo aver condiviso i seguenti argomenti portati a suo sostegno dal giudice di merito:

a) l'art. 58 sta nel titolo terzo, che porta la rubrica *Della disciplina degli iscritti*, e in pratica lo conclude; del controllo giudiziario si occupa il titolo successivo: dunque, tra le due fasi non c'è continuità e la norma dettata a proposito della prima fase non si può estendere alla seconda;

b) l'azione giudiziaria è configurata dall'art. 63 come una impugnazione della delibera del consiglio nazionale;

c) l'art. 58 considera come atti capaci di interrompere la prescrizione solo atti della fase amministrativa e non attribuisce effetto sospensivo alla pendenza dell'azione giudiziaria, ma solo al procedimento penale in rapporto alla fase amministrativa.

4.2. La prima sezione di questa Corte, nella sentenza 14 ottobre 1998, n. 10135, ha cassato senza rinvio la sentenza d'appello ed ha dichiarato che in pendenza del giudizio di cassazione s'era maturata la prescrizione di sette anni e sei mesi prevista dal comma 4 dell'art. 58.

La prima sezione ha così affermato che la norma sulla durata della prescrizione si applica all'azione disciplinare senza che si possa distinguere tra fase amministrativa e giudizio e perciò può maturare anche in pendenza di questo.

La sezione ha svolto questi argomenti.

La soluzione accolta va preferita in primo luogo perché, attribuendo all'art. 58 la portata di imporre un predeterminato limite di durata alla prescrizione, se ne valorizza e rispetta la funzione di garanzia dell'incolpato, che trova la sua ragion d'essere nella libertà di stampa; e perché è più rispettosa del diritto di difesa, di cui un aspetto essenziale è anche il

diritto a che il processo si svolga in un tempo ragionevole — si fa valere quindi il canone per cui tra più interpretazioni possibili va preferita quella che rispetta e non quella che vulnera parametri costituzionali, nel caso gli artt. 21 e 24 della Costituzione, oltre all'art. 6, comma 1, della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In secondo luogo, vari indici normativi dimostrano che il procedimento di applicazione della sanzione disciplinare è unico, sebbene articolato in due fasi, come in varie occasioni è stato affermato in decisioni sia della Corte Costituzionale sia di questa Corte.

Un primo indice è rappresentato dall'art. 2229 cod. civ. che, mentre attribuisce agli ordini professionali il potere disciplinare, lo assoggetta a controllo giurisdizionale.

Questo controllo, secondo l'art. 63, comma 3, della legge n. 69/1963, sostituito dalla legge 10 giugno 1969, n. 308 è compiuto da sezioni specializzate del giudice ordinario integrate con la presenza di un giornalista e di un pubblicista.

L'art. 64, comma 2, attribuisce ai giudici il potere di annullare, revocare o modificare la deliberazione impugnata.

Se ne desume che tra potere disciplinare assegnato all'ordine e tutela giurisdizionale contro gli atti di esercizio del potere vi è uno stretto collegamento.

Altra parte della sentenza è stata dedicata alla critica degli argomenti che erano stati svolti nella precedente decisione.

4.3. Le sezioni unite ritengono che la disposizione dettata dall'art. 58 della legge 3 febbraio 1963, n. 69 deve essere interpretata nel senso seguito dalla sentenza più recente.

Le ragioni sono le seguenti.

5. La materia della responsabilità disciplinare, come è stato notato più volte, non si presenta regolata in modo uniforme né per quanto riguarda i modi di applicazione della sanzione né per ciò che concerne il fenomeno della prescrizione.

È riflessione, questa, che, senza estendersi ad esaminare il settore delle categorie del pubblico impiego sottratte al processo di privatizzazione, vale già nel campo delle professioni per sé considerato.

Così, per il modo di applicare la sanzione, le norme anteriori alla Costituzione, prevedono, accanto al meccanismo della legge notarile del 1913, quello dei regi decreti del 1925 per ingegneri ed architetti, della legge del 1934 per gli avvocati e del decreto legislativo del 1946 per gli esercenti le professioni sanitarie.

Il primo si caratterizza per il fatto che la sanzione è applicata dal giudice ordinario, direttamente o, per le sanzioni minori, in seguito a reclamo contro il provvedimento del consiglio dell'ordine locale, il secondo ripete in certo modo lo schema del pubblico impiego di allora, perché la sanzione è applicata dal consiglio dell'ordine, ma il provvedimento si impugna davanti a organi centrali espressi dagli ordini e considerati quali giudici speciali, e le decisioni di questi sono soggette a ricorso per cassazione.

Le norme posteriori alla Costituzione hanno introdotto invece un terzo schema, il quale partecipa delle caratteristiche di quelli appena indicati, perché, da un lato affida al consiglio dell'ordine locale di promuovere an-

che di ufficio il procedimento e di applicare la sanzione, dall'altro mantiene il ricorso ai consigli nazionali che però hanno cessato di potersi configurare come giudici ed infine prevede l'intervento del giudice ordinario, che si esercita nei modi di un processo in camera di consiglio e si snoda nei consueti tre gradi di giurisdizione (ne è un esempio la legge del 1963 sui giornalisti).

Per la prescrizione il panorama presenta maggiore uniformità tra epoche anteriori e posteriori alla Costituzione, ma non minore diversità di soluzioni.

Così, di prescrizione tacciono affatto i decreti del 1925 a proposito di ingegneri e architetti e le leggi nn. 112/1963 e 616/1966 per i geologi, la legge n. 396/1967 per i biologi, la legge n. 56/1989 per gli psicologi si limitano a prevedere la durata, quinquennale, della prescrizione la legge del 1934 sugli avvocati, il decreto legislativo del 1946 sugli esercenti le professioni sanitarie ed i decreti presidenziali 1067 e 1068 del 1953 per i dottori commercialisti ragionieri o periti commerciali; dispongono sulla durata, ma anche sui limiti in cui opera l'interruzione, oltre alla legge notarile del 1913, quelle già richiamate, del 1963 per i giornalisti, del 1976 per i dottori agronomi e del 1994 per i tecnologi alimentari.

È dunque difficile ricondurre ad unità questa varietà di opzioni legislative, anche se non è dimostrabile che esse siano frutto della volontà di distinguere professione da professione, piuttosto che la indiretta conseguenza del fatto che talune regolamentazioni non sono state completamente delineate.

Non si può però rinunciare a rintracciare in tale varietà qualche più generale principio, connaturale allo stesso oggetto della materia regolata.

Inoltre, la costanza con cui determinate scelte normative si ripresentano autorizza a costruire quantomeno modelli validi per i gruppi di professioni che ne sono interessate.

E questo può consentire di valersi del riferimento a norme di settore per risolvere problemi interpretativi posti da norme non identiche, ma ispirate ad un analogo principio di base.

5.1. Esaminando la giurisprudenza della Corte sulla prescrizione nella materia disciplinare e fuori del settore della professione notarile, si può dire che essa annovera in modo affatto prevalente sentenze pronunciate in tema di professioni forensi.

Nel tempo si sono venuti succedendo qui due orientamenti.

Col primo è stato affermato che la prescrizione dell'azione disciplinare, per l'interruzione ed i suoi effetti, è regolata dal codice civile, e l'esercizio dell'azione, che si ha già con la contestazione dell'incolpazione da parte del consiglio dell'ordine locale, produce l'effetto interruttivo permanente previsto dal comma 2 dell'art. 2945 cod. civ. (Sez. Un. 18 aprile 1968 n. 1158; 19 gennaio 1970 n. 109; 20 marzo 1971 n. 811; 9 luglio 1973 n. 1960; 8 febbraio 1977 n. 538; 7 marzo 1985 n. 1884; 15 ottobre 1992 n. 11258).

Più di recente questo effetto interruttivo permanente è stato considerato operare solo nell'ambito del giudizio, perciò davanti al Consiglio nazionale ed alla Corte di Cassazione e non anche davanti al consiglio dell'ordine, dove si ha invece un effetto interruttivo non permanente (Sez. Un. 22 maggio 1995, n. 5603; 5 febbraio 1997, n. 1081; 2 giugno 1997, n. 4902; 13 febbraio 1999, n. 58; 10 maggio 2001, n. 187).

E questo orientamento più recente ha dato adito al problema di individuare gli atti capaci di interrompere la prescrizione nella fase in cui è lo

stesso consiglio dell'ordine locale che applica la sanzione disciplinare (sez. un., 26 marzo 1997, n. 2661; 30 giugno 1999, n. 372).

5.2. L'interpretazione dell'art. 58 della legge del 1963 sui giornalisti seguita dalla sentenza 4091 del 1996 della seconda sezione, pur se con diversi argomenti, riproduce la soluzione di cui si è appena fatto cenno.

Ma essa non vi si attaglia.

È avviso delle sezioni unite che quel tipo di soluzione trova nelle norme sull'ordine dei giornalisti due ostacoli.

5.2.1. Il primo è questo.

Le norme che regolano la durata della prescrizione sono norme di diritto sostanziale.

Esse hanno ad oggetto la situazione soggettiva attiva che nasce da un determinato fatto ed al decorso del tempo ricollegano l'effetto di liberare l'altra parte dalla correlata posizione passiva.

Orbene, quando l'art. 58, comma 1 e 4, della legge n. 69/1963 dispone che l'azione disciplinare si prescrive in cinque anni e che, pur in presenza di più atti interruttivi, in nessun caso il termine di cinque anni può essere prolungato oltre la metà, esso detta una norma che, in relazione ad ogni specifica infrazione disciplinare, regola il tempo entro il quale può essere esercitato il potere di applicare la sanzione e lo regola in modo da negare che atti ordinati alla applicazione della sanzione possano essere compiuti oltre un predeterminato e fisso momento temporale.

Si tratta di un modo di regolare la prescrizione sotto il profilo dell'interruzione, che non lascia spazi di applicazione al diverso modo rappresentato dalla regola dell'interruzione con effetto permanente dettata dal comma 2 dell'art. 2945, cod. civ., perché quest'ultima è incompatibile con la prima.

5.2.2. Da un punto di vista logico, l'unico modo di sottrarsi, a questa conclusione consiste nel postulare che la prescrizione interessi la sola fase che precede il processo.

Dopo di che, o la prescrizione si è maturata, ed allora, se la sanzione sia stata tuttavia applicata, la prescrizione potrà essere dichiarata dal giudice, o non si è maturata ed allora ciò non potrà avvenire nel corso del giudizio che sia iniziato entro il termine di decadenza in cui va impugnata la decisione che ha chiuso la fase anteriore al processo.

Questa costruzione non tiene però conto del fatto che il giudizio davanti al giudice ordinario, sia pure da sperimentare in un termine di decadenza, non ha come oggetto il sindacato sulla legittimità dell'atto di applicazione della sanzione, ha bensì come oggetto la relazione tra potere disciplinare e soggezione a tale potere, quale è resa concreta dalla incolpazione contestata: e questo è reso evidente dal fatto che il giudice può annullare, revocare o modificare la deliberazione impugnata (art. 64, comma 2, della legge n. 69).

In altri termini si ha applicazione della sanzione non solo da parte dell'ordine locale e di quello nazionale, ma anche da parte del giudice.

Sicché, come nel processo è anche applicata la sanzione, così ad esso si estende la norma sulla prescrizione, che ha la funzione di escludere che l'infrazione possa presentare ancora rilevanza, se entro il termine massimo direttamente previsto dalla legge l'illecito non è stato ancora accertato in modo definitivo.

5.2.3. Ciò significa che, una volta chiuso davanti all'ordine il procedimento ordinato ad applicare la sanzione e chiuso con un provvedimento che l'applica o non l'applica, se il provvedimento è impugnato davanti al giudice, e può farlo non solo l'interessato, ma anche il pubblico ministero (art. 63, ultimo comma, della legge), nel giudizio che segue davanti al giudice civile il fenomeno della prescrizione è regolato dall'art. 58 della legge e, siccome questa norma lo regola in modo diverso da come lo è dal codice civile, è di questa norma che il giudice deve fare applicazione.

E nulla esclude che il processo sul rapporto si svolga davanti al giudice civile e non sia quella regolata dal codice civile la disciplina della prescrizione e della sua interruzione da applicare alla situazione sostanziale dedotta in giudizio.

5.3. Questa interpretazione è avvalorata dal fatto che nella materia della responsabilità disciplinare, come si è già visto, si ha una analoga combinazione di prescrizione e modi di applicazione della sanzione nel settore della professione notarile.

La particolarità di questo settore è data dal fatto che alla prescrizione è assegnata una durata che prescinde del tutto dal fatto che nel corso del procedimento di applicazione della sanzione si abbiano atti interruttivi.

Ma anche in esso si può avere una modalità di applicazione, quella prevista per le sanzioni minori, dagli artt. 148 a 150 della legge del 1913, che si snoda attraverso un provvedimento del consiglio dell'ordine, la sua impugnazione davanti al tribunale e poi il ricorso per cassazione; modalità che si affianca all'altra, disciplinata dagli artt. 151 e ss., in cui la sanzione è direttamente applicata dal giudice: modalità ambedue soggette al medesimo regime prescrizionale.

È ulteriormente avvalorata dal fatto che un regime, identico a quello che l'interpretazione qui preferita configura per i giornalisti, si ripresenta, quanto a modalità di applicazione della sanzione, prescrizione e rilevanza degli atti interruttivi, nei settori, già menzionati, dei dottori agronomi e dei tecnologi alimentari, dove, senza che possa dar luogo ad incertezze, si dice che è l'infrazione disciplinare a prescriversi ed a prescrivere entro un termine il cui protrarsi per effetto dell'interruzione è regolato dagli artt. 158, 159 e 160 cod. pen., in quanto applicabili.

5.4. Come possibili obiezioni alla interpretazione qui preferita vanno presi in considerazione argomenti che sono stati portati a sostegno dell'interpretazione rifiutata.

5.4.1. La prima obiezione è rappresentata dal modo in cui è strutturato il testo della legge del 1963.

Esso presenta un titolo III, cui corrisponde la rubrica *Della disciplina degli iscritti*, e un titolo IV, intestato *Dei reclami contro la deliberazione degli organi professionali*.

La norma sulla prescrizione, è stato notato, è posta a sostanziale conclusione del titolo III.

La rilevanza dell'elemento topografico è però messa in crisi dal fatto che esso non corrisponde alla distinzione, accolta dalla tesi che distingue tra fase amministrativa di applicazione della sanzione e fase del controllo giurisdizionale, giacché nella prima non si può non far rientrare il procedimento di reclamo davanti all'ordine nazionale.

L'elemento topografico si riproduce peraltro in altre leggi, successive all'entrata in vigore della Costituzione e sia in leggi (come i decreti presidenziali 1067 e 1068 del 1953 per dottori commercialisti ragionieri e periti commerciali) che prevedono la sola durata della prescrizione, sia in leggi (come quella del 1963 sui giornalisti, quella del 1976 sui dottori agronomi e quella del 1994 sui tecnologi alimentari) che regolano nel modo oramai più volte richiamato il fenomeno della interruzione.

Orbene, questo modello formale è quello a suo tempo impiegato per strutturare la parte della legge del 1934 sugli avvocati, relativa alla disciplina ed applicazione delle sanzioni da parte dell'ordine locale ed al successivo controllo giurisdizionale.

L'elemento topografico si spiega dunque col fatto che si è riprodotto un modo di organizzazione del testo già sperimentato.

Ma questo medesimo modello non può essere interpretato prescindendo dal considerare che nel frattempo il ruolo dei collegi centrali è cambiato e senza tenere conto del significato che è venuto ad assumere, rispetto al procedimento davanti agli organi dell'ordine professionale, un sindacato giurisdizionale affidato non più alla Corte di Cassazione nei confronti della decisione di un giudice speciale, ma articolato nei consueti tre gradi, di merito e legittimità, davanti al giudice ordinario.

5.4.2. La seconda obiezione è rappresentata dal fatto che la norma sulla prescrizione e la sua durata da un lato è scritta con riferimento all'azione disciplinare, ma anche con riferimento all'azione giudiziaria, dall'altro non nomina atti interruttivi diversi dalla contestazione degli addebiti e dalle discolpe scritte del professionista.

La risposta alla prima obiezione sta in considerazioni già svolte.

Alla espressione «l'azione disciplinare si prescrive» non si può attribuire il significato di individuare l'ambito di applicazione della prescrizione nella fase che si svolge davanti agli organi dell'ordine e precede il processo.

L'espressione ricalca quella del codice civile del 1865 che riferiva la prescrizione all'azione (art. 2135 cod. civ.), mentre oggi le norme riferiscono la prescrizione al diritto (art. 2934 cod. civ.) al reato (art. 157 cod. pen.) al diritto di riscuotere la sanzione amministrativa pecuniaria (art. 28, comma 1, della legge n. 689 del 1981).

Dunque, la norma sta a significare che la rilevanza del fatto sotto l'aspetto disciplinare si estingue decorso quel certo tempo.

La seconda obiezione trova risposta in questa considerazione.

La portata normativa della disposizione dettata dalla prima parte del comma 4 dell'art. 5 non sta nell'escludere che altri atti possano avere efficacia interruttiva, sta nell'indicare che è riconosciuta efficacia interruttiva a quei determinati atti delle parti del rapporto — e la ragione di dettare una norma di questo tipo sta nell'escludere che solo l'applicazione della sanzione possa interrompere la prescrizione (si può al riguardo rimandare alle considerazioni svolte nelle sentenze di queste sezioni unite 2661 del 1997 e 372 del 1999).

D'altro canto lo si è detto all'inizio, per la interpretazione di questa norma, dato l'identico modo in cui è regolato il profilo della massima durata della prescrizione, è giustificato valersi del sussidio che proviene dalle norme delle successive leggi del 1976 e del 1994 e del codice penale, che vi sono richiamate.

6. Il principio di diritto da enunciare in sede di soluzione del contrasto è in conclusione il seguente.

Nell'ordinamento della professione di giornalista (legge 3 febbraio 1963, n. 59), la prescrizione, regolata dall'art. 58, riguarda in modo unitario il procedimento davanti agli organi dell'ordine professionale ed il processo davanti al giudice, ed è suscettibile di rimanere interrotta anche da atti, ordinati all'applicazione della sanzione, diversi da quelli nominati nella prima parte del comma 4 dello stesso art. 58. Ciò comporta che, spirato il termine massimo di durata previsto nel comma 4, senza che la commissione dell'illecito sia stata definitivamente accertata, il processo non può proseguire e la sopravvenuta prescrizione deve essere rilevata e dichiarata anche d'ufficio.

7. I tre ricorsi sono rigettati.

8. La spesa di questo grado sono dichiarate compensate tra le parti.

P.Q.M. — La Corte riunisce i ricorsi e li rigetta; dichiara compensate le spese del giudizio di cassazione.

---

**LA PRESCRIZIONE  
DELL'AZIONE  
DISCIPLINARE NEI  
CONFRONTI DEI  
GIORNALISTI**

**P**oco meno di 14 anni per concludere un lungo ed articolato procedimento disciplinare nato nel settembre del 1988.

Il giornalista incolpato, allora al vertice del supplemento settimanale di un quotidiano milanese, aveva creato una rubrica che descriveva e analizzava le campagne pubblicitarie ritenute particolarmente innovative ed interessanti dal punto di vista dell'immagine e del linguaggio.

La pubblicità non è più solo l'anima del commercio, ma è uno degli indicatori e dei motori dei nostri stili di vita.

Un'arte « minore », alla quale si dedicano, non di rado, artisti e registi di fama, ma che va eletta ad arte « maggiore » quanto a condizionamenti della nostra esistenza quotidiana.

La rubrica giornalistica, dedicata alla *reclame*, poteva però apparire inusuale, forse perché, nonostante i numerosi periodici specializzati, all'epoca non troppe testate di informazione generale dedicavano spazio al fenomeno dell'*advertising*.

Nessuno si era scandalizzato per le prime puntate dei commenti alle *reclames*, finché apparve un articolo, ospitato nella rubrica in questione, dedicato alla nuova pubblicità di una casa produttrice di arredi e, a distanza di poche pagine, sulla medesima rivista, venne pubblicata un'inserzione di quella stessa ditta. All'epoca era in atto un « caldo » scontro sindacale nella casa editrice interessata, così l'Ordine dei Giornalisti (la cui matrice storica, era, ed è, appunto, sindacale) intervenne.

Il Consiglio Regionale lombardo ravvisò nell'articolo in questione un'indebita commistione fra pubblicità ed informazione, ovvero una forma di *reclame* mascherata.

Oggi, la materia è disciplinata dal codice deontologico della categoria, approvato l'8.7.1993 dall'Ordine e dalla F.N.S.I., che così statuisce « *In formazione e Pubblicità - I cittadini hanno diritto di ricevere un'informazione corretta, sempre distinta dal messaggio pubblicitario e non lesiva degli interessi dei singoli. I messaggi pubblicitari devono essere sempre e comunque distinguibili dai testi giornalistici attraverso chiare indicazioni, immediatamente distinguibili.* ».

*Il giornalista è tenuto all'osservanza dei principi fissati dal Protocollo d'intesa sulla trasparenza dell'informazione e dal Contratto nazionale di lavoro giornalistico; deve sempre rendere riconoscibile l'informazione pubblicitaria e deve comunque porre il pubblico in grado di riconoscere il lavoro giornalistico dal messaggio promozionale ».*

All'epoca vi era solo l'art. 44 del contratto di lavoro: « *Rapporto tra informazione e pubblicità - Allo scopo di tutelare il diritto del pubblico a ricevere una corretta informazione, distinta e distinguibile dal messaggio e non lesiva degli interessi dei singoli, i messaggi pubblicitari devono essere chiaramente individuabili come tali e quindi distinti, anche attraverso apposita indicazione, dai testi giornalistici.* ».

*Gli articoli elaborati dal giornalista nell'ambito della sua normale attività redazionale non possono essere utilizzati come materiale pubblicitario.*

*I testi elaborati dai giornalisti collaboratori dipendenti da uffici stampa o di pubbliche relazioni devono essere pubblicati facendo seguire alla firma l'indicazione dell'organizzazione cui l'autore del testo è adde-  
detto quando trattino argomenti riferiti all'attività principale dell'interessato.*

*I direttori nell'esercizio dei poteri previsti dall'art. 6 e considerate le peculiarità delle singole testate, sono garanti della correttezza e della qualità dell'informazione anche per quanto attiene il rapporto tra testo e pubblicità. A tal fine i direttori ricevono periodicamente i pareri dei comitati di redazione ».*

La norma pattizia era stata appena introdotta nel contratto 1988/1990 firmato il 30 giugno di quell'anno (salvo l'ultimo comma che è stato invece previsto dal successivo contratto '91/94).

Per quella commistione tra Ordine e Sindacato, cui si è fatto cenno, dunque, sulla base della sola norma contrattuale, si promuoveva l'azione.

Così, a carico del responsabile del *magazine* e dell'autrice dell'articolo, nasceva un procedimento disciplinare, a seguito del quale il Consiglio Regionale « *assolveva* » la giornalista redattrice dell'articolo<sup>1</sup>, mentre per il direttore (anche se non munito della qualifica di responsabile, lasciata in capo del direttore del quotidiano di « *abbinamento* »), anche in forza di un certo « *pregiudizio* » nei suoi confronti (gli si rimproverava, infatti, una eccessiva attenzione al *marketing*, giornalistico e non), si concludeva con l'irrogazione della censura<sup>2</sup>.

La condanna veniva confermata da quella sorta di « *parlamentino* » costituito in « *corte di giustizia* » che è il consiglio nazionale dell'Ordine dei

<sup>1</sup> In quanto aveva ritirato la sua firma dalla rubrica.

<sup>2</sup> Consiglio Regionale della Lombar-

dia dell'Ordine dei Giornalisti, decisione 5 giugno 1989.

giornalisti<sup>3</sup>. Sia consentito ricordare, per inciso, come un giudizio davanti ad oltre 100 magistrati sia cosa poco assimilabile ad una valutazione tecnico giuridica e ricordi molto di più un giudizio di ostracismo da votare a furor di popolo, ma tant'è.

E forse non a caso la decisione veniva annullata dal Tribunale di Milano, che censurava la mancata partecipazione dell'incolpato alla raccolta delle prove<sup>4</sup>.

Ribaltamento della decisione in Corte di Appello<sup>5</sup> e, quindi, primo « passaggio » in Corte di cassazione. Il Supremo collegio trasmetteva gli atti al Palazzo della Consulta<sup>6</sup> perché la Corte costituzionale valutasse se l'art. 56 della legge professionale giornalistica (legge 3 febbraio 1963, n. 69) fosse « in regola » con la costituzione, in quanto, almeno secondo una possibile lettura, non avrebbe consentito al giornalista accusato di partecipare alla fase istruttoria del procedimento. Il « Colle » riteneva la questione infondata, ma, con una sentenza interpretativa di rigetto, affermava l'obbligo, per l'organo disciplinare, di pronunciarsi motivatamente sulle richieste probatorie dell'incolpato in modo da rendere possibile il successivo controllo giurisdizionale<sup>7</sup>. E così, di nuovo investita, la Corte di Cassazione<sup>8</sup>, in applicazione dell'insegnamento della consulta, rinviava il procedimento alla Corte milanese chiamata a valutare se le richieste istruttorie a suo tempo formulate dall'incolpato fossero state o meno motivatamente disattese dal Consiglio Regionale.

La Corte territoriale non entrava nel merito e dichiarava il « procedimento estinto » per intervenuta prescrizione, essendo ormai trascorsi quasi 10 anni dal fatto<sup>9</sup>.

Avverso la decisione della Corte di merito ricorrevano il Procuratore Generale ed, altresì, il Consiglio Regionale per la Lombardia e il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, sostenendo la inapplicabilità della causa estintiva del decorso del tempo alla fase in cui il procedimento si trovava.

Per il vero, sulla questione si era già pronunciata la Suprema Corte con due decisioni di contenuto diametralmente opposto. Nella prima sentenza del 3 maggio 1996 la Cassazione<sup>10</sup> affermava sostanzialmente (con una certa analogia con quanto ritenuto per il procedimento disciplinare forense) che la prescrizione può maturare nella fase per così dire amministrativa, ma non in quella giurisdizionale. La vicenda aveva per protagonista un celebre e stimatissimo giornalista, Franco Di Bella, già direttore del Corriere della Sera, « censurato » per la partecipazione alla Loggia massonica P2. Solo da dire, per valutare il peso e il « significato » della « giustizia domestica », che, quando Franco Di Bella scomparve, universale fu il cordoglio per un grande e liberissimo spirito della stampa italiana, per un maestro della cronaca e della « macchina » del giornale, I

<sup>3</sup> Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti, decisione 9 maggio 1991.

<sup>4</sup> Trib. Milano, sent. 22 maggio 1992.

<sup>5</sup> C. App. Milano, sent. 24 novembre 1992, n. 2152.

<sup>6</sup> Con ordinanza 4 ottobre 1994.

<sup>7</sup> Corte cost. 14 dicembre 1995, n. 505, in *Giust. Civ.*, 1996, I, 651.

<sup>8</sup> Cass. 29 aprile 1996, n. 10638.

<sup>9</sup> C. App. Milano 7 aprile 1998, n. 1560.

<sup>10</sup> Cass. 3 maggio 1996, n. 4091, in *Foro it.*, Rep. 1996, voce *Giornalista*, 16.

colleghi milanesi (in prima fila i rappresentanti dell'Ordine) piansero e rimpiansero tanto giornalista: *sic transit gloria censorum!*

La seconda pronuncia<sup>11</sup>, invece, riguardava una vicenda relativa ad alcuni giornalisti « economici ». In questo caso la suprema Corte aveva ritenuto la sostanziale unicità tra la fase amministrativa (Consiglio Regionale e Consiglio Nazionale) e la fase giurisdizionale (Tribunale integrato, Corte di appello integrata e Corte di cassazione) del procedimento disciplinare, dichiarando in quella occasione il « non luogo ».

La disciplina del tempo nel disciplinare dei giornalisti è regolata dall'art. 58 della legge professionale, il quale stabilisce: « l'azione disciplinare si prescrive entro 5 anni dal fatto ... la prescrizione è interrotta dalla notificazione degli addebiti all'interessato ... nonché dalle discolpe presentate per iscritto dall'inculpato. La prescrizione interrotta ricomincia a decorrere dall'interruzione; se più sono gli atti interruttivi, la prescrizione decorre dall'ultimo di essi, ma in nessun caso il termine stabilito nel primo comma può essere prolungato oltre la metà ».

La norma è sostanzialmente speculare rispetto a quella contenuta nel codice penale. L'art. 160 c.p. prevede, infatti, che la prescrizione si interrompa in determinate ipotesi e, comunque, statuisce « in nessun caso i termini stabiliti dall'art. 157 c.p. possono essere prolungati oltre la metà ». Così per un delitto punito con la reclusione fino a 3 anni la prescrizione « base » è di 5, ma se nel corso dei cinque anni inizia il processo e vengono compiuti, appunto, idonei atti interruttivi, la prescrizione « aumenta », ma (quella che nel diritto d'oltralpe si chiama assoluta) non può superare i 7 anni e mezzo.

L'art. 58 della legge professionale era stato dunque oggetto di due diverse interpretazioni. Sulla base di una prima, risalente lettura, la Cassazione<sup>12</sup> aveva sostenuto che il termine prescrizionale, di 5 anni o di 7 anni e mezzo, doveva essere riferito alla sola fase amministrativa del procedimento, vale a dire quella fase che si svolge avanti gli organi più propriamente « rappresentativi » della categoria. Seguendo tale interpretazione, quindi, se il giudizio si concludeva nei 7 anni e mezzo avanti al Consiglio Regionale e a quello Nazionale, il successivo procedimento giudiziario avrebbe potuto proseguir « sine die » avanti i giudici togati (affiancati, come accennato, nelle fasi di merito da due giornalisti, un professionista ed un pubblicitista).

A sostegno di tali tesi venivano portate argomentazioni di tipo letterale e sistematico: l'art. 58 indica come atti interruttivi della prescrizione la contestazione degli addebiti e la presentazione delle discolpe, tipici della fase amministrativa (anzi « più tipici » della fase di fronte al Consiglio Regionale). L'art. 58, inoltre, si colloca nel titolo III della legge, relativo alla disciplina degli iscritti da parte del Consiglio Regionale e non nel titolo successivo, relativo ai « reclami ».

Sulla base di questi elementi si riteneva che la regola contenuta nell'art. 58 della suddetta legge non potesse che riferirsi alla fase non giurisdizionale del procedimento. Venivano altresì addotte argomentazioni di natura pratica circa l'impossibilità, o comunque l'estrema difficoltà, di conclu-

<sup>11</sup> Cass. 30 aprile 1998, n. 10135, in *Foro it.*, 1999, I, 3003.

<sup>12</sup> Cass. 3 maggio 1996 cit.

dere un procedimento, che si articola in ben 5 fasi, in soli 7 anni e mezzo (e di ciò si sono doluti, ancor oggi, dopo la « sconfitta » avanti le Sezioni Unite, i rappresentanti dell'Ordine).

L'interpretazione, per così dire, estensiva dell'art. 58, che postula l'applicabilità della norma sulla prescrizione (o meglio sulla durata massima della medesima in 7 anni e mezzo) all'intero procedimento, comprensivo della fase amministrativa e di quella che si svolge di fronte all'autorità giudiziaria, si basa viceversa su una valutazione di tipo sostanziale e sistematico, nonché sulla necessità di dare alla norma una lettura costituzionalmente orientata anche nel rispetto delle Carte fondamentali sui diritti dell'uomo.

Già la sentenza del 30 aprile 1998 sottolineava come, nell'attività ermeneutica, occorre farsi costantemente guidare dalla preminente esigenza del rispetto dei principi statutari. Conseguentemente, ove una interpretazione si riveli confliggente con alcuni di essi, l'interprete è tenuto ad adottare le possibili letture alternative ritenute aderenti al parametro costituzionale altrimenti vulnerato.

Non va a tal proposito trascurato che il procedimento disciplinare deve essere ricondotto nella categoria generale dei procedimenti punitivi, caratterizzati dalla soggezione del singolo ad una potestà pubblica di natura sanzionatoria. È vero che allo stato attuale esistono diversi procedimenti punitivi: quello più forte e, per così dire, tipico e primario è il sistema propriamente penale; vi è poi il sistema delle sanzioni amministrative e vi sono i sistemi « disciplinari » del lavoro privato, nonché dell'impiego pubblico (per quanto oggi in massima parte privatizzato), oltre ai sistemi disciplinari degli ordini professionali. Ed invero, proprio in questo ultimo settore esistono (quasi) tante procedure disciplinari quanti sono gli Ordini ai quali si riferiscono e a malapena si possono individuare alcune tipologie comuni a seconda dei gradi di giudizio contemplati e della presenza di maggiori o minori garanzie per l'incolpato. Richiederebbe troppo tempo, e forse non sarebbe opportuno in questa sede, condurre un approfondimento sull'assurdità di questa proliferazione di procedimenti e sulla loro variegata gamma, tema meritevole di un attento ripensamento da parte del legislatore. Se ogni professione ha la sua specificità, per cui (talune) infrazioni disciplinari, (talune) sanzioni e forse anche qualche aspetto peculiare del procedimento, potrebbero con ragionevolezza esser sottoposte a regole differenti, chi scrive è assolutamente convinto, per logica di sistema, per equità e in forza del principio di eguaglianza, che la procedura disciplinare dovrebbe essere tendenzialmente « unica ed unitaria ». Ed invece le differenze che intercorrono tra gli Ordini nati prima della Costituzione Repubblicana, i cui organi di vertice hanno, per la più parte, conservato natura giurisdizionale e gli Ordini nati dopo, i cui organi possono avere invece solo natura amministrativa, impongono differenti ritmi e modalità.

Un « azzeramento » di tutte le vecchie regole e delle conseguenti diversità andrebbe contro taluni interessi corporativi, ma risponderebbe a logica e a buon senso. A logica e a buon senso risponderebbe anche la divisione del procedimento disciplinare in due fasi, o meglio in due ruoli, quello dell'organo di promozione di giustizia e quello della Corte di disciplina. Che i Consigli dell'Ordine dettino i codici deontologici, poi « individuino » gli incolpati e li accusino e poi ne accertino le colpe, è violazione delle regole sul giusto processo, regole che vanno ben oltre il processo in

senso proprio e devono investire tutte le procedure giustiziali. Tuttavia, stando a quanto qui maggiormente interessa, i procedimenti disciplinari, pur diversi tra loro in moltissimi aspetti, devono necessariamente conformarsi ad alcuni principi generali ricavabili dal sistema e, soprattutto, dal sistema penale.

Non a caso il Supremo Collegio ha statuito che, nella materia disciplinare, il diritto comune destinato a colmare le lacune normative non è quello civile, bensì quello punitivo cioè il penale<sup>13</sup>.

Fra i principi fondamentali del diritto punitivo assume primario rilievo quello che vieta la sottoposizione indefinita del privato alla potestà punitiva.

L'art. 58 della legge professionale giornalistica ha dunque funzioni di garanzia (*oportet ut lites ad finem eveniant*) perché il privato non rimanga troppo a lungo, vuoi in uno stato di incertezza, vuoi in una condizione di esasperata sudditanza rispetto all'organo professionale.

La garanzia costituita dalle norme sulla prescrizione dei procedimenti finalizzati ad irrogare una sanzione assume rilievo particolare in relazione alla peculiare natura che alla professione giornalistica deve riconoscersi in un sistema democratico. La Corte Costituzionale (sent. n. 11/1968)<sup>14</sup> ha sottolineato come «l'esperienza dimostra che il giornalismo, se si alimenta anche del contributo di chi ad esso non si dedica professionalmente, vive soprattutto attraverso l'opera quotidiana dei professionisti. Alla loro libertà si connette, in un unico destino, la libertà della stampa periodica, che a sua volta è condizione essenziale di quel libero confronto di idee nel quale la democrazia affonda le sue radici vitali. E nessuno può negare che una legge la quale ... sottoponesse i professionisti a misure imitative o coercitive della loro libertà porterebbe un grave e pericoloso attentato all'art. 21 della Costituzione».

Dunque anche nell'art. 21 della Costituzione si può trovare una chiave di lettura che vieta che sul giornalista possa rimanere sospesa, a tempo indeterminato, la spada di Damocle di un giudizio disciplinare che ne mina, sia la libertà professionale, sia la credibilità agli occhi del pubblico. L'opzione fra l'una e l'altra lettura dell'art. 58 della legge professionale non può prescindere inoltre, sempre secondo i fautori dell'interpretazione più liberale, dai principi che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato in ordine all'art. 24 della Costituzione, primi fra tutti il diritto ad una decisione in termini temporali ragionevoli<sup>15</sup>.

E oggi all'art. 24 si è affiancato, anzi rispetto al primo ha assunto un ruolo preminente, l'art. 111 della Costituzione.

Agli effetti che qui interessano, le Sezioni Unite della Cassazione, chiamate a svolgere la loro funzione di nomofilachia rispetto alle due possibili interpretazioni che abbiamo cercato di tratteggiare, hanno ritenuto di

<sup>13</sup> Così Cass. s.u., 26 febbraio 1999, n. 372, in *Rass. Forense*, 2000, 390.

<sup>14</sup> Corte cost. 21-23 marzo 1968, n. 11 in *Giust. pen.*, 1968, I, 204.

<sup>15</sup> Così Corte cost. 22 ottobre 1999, n. 388, in *Giur. it.*, 2000, 1127; Corte cost. 11 marzo 1991, n. 104, in *Foro it.*, 1993, I, 66; Corte cost. 25 maggio 1990, n. 264, in

*Foro it.*, 1990, I, 2723. Va tenuto conto, in proposito, anche dell'art. 6 par. 1 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, da tempo ritenuto pacificamente applicabile anche ai procedimenti disciplinari. Si veda, proposito, Corte Europea dei diritti dell'uomo 23 giugno 1981, *Le Comte*, Van Leuven e De Meyere.

preferire la seconda. E nel farlo i Supremi Giudici si sono fatti carico di un ampio *excursus de iure condito* sulla responsabilità disciplinare.

Come accennato, nel nostro ordinamento la materia non si presenta in maniera uniforme ed è, anzi, possibile individuare diverse tipologie di procedimenti disciplinari. Come pure detto, le principali differenze si rinvencono tra le leggi anteriori e quelle posteriori alla Costituzione. Appartengono alla prima categoria le normative sugli ingegneri, architetti, avvocati, esercenti la professione forense, oltre alla legge, per così dire specialissima, notarile, che costituisce un caso assolutamente a sé.

Caratteristica comune alle leggi appena elencate, ad eccezione di quella notarile, è appunto l'articolarsi del procedimento in tre fasi di giudizio. Solo alla fase che si svolge di fronte al Consiglio dell'ordine locale, però, può essere attribuita natura amministrativa perché, viceversa, gli organi centrali di autogoverno delle diverse categorie operano in funzione di giudici speciali e le loro decisioni possono essere oggetto di ricorso per cassazione. Ai notai, invece, le sanzioni disciplinari più gravi vengono applicate direttamente dal giudice.

Con l'entrata in vigore della Carta fondamentale e del divieto di istituzione di giudici speciali, lo schema al quale il legislatore si è attenuto nel tratteggiare il procedimento disciplinare dei numerosi ordini professionali che sono stati via via istituiti è gioco forza mutato. Al Consiglio dell'Ordine locale è stato affidato il compito, sia di promuovere l'azione disciplinare, sia di decidere in prima istanza. Si è poi prevista un'impugnazione di fronte al Consiglio Nazionale, che però ha esso pure natura di organo amministrativo e che, quindi, viene investito sostanzialmente di un ricorso gerarchico improprio (per andare a vecchie, forse superate, ma sicuramente pratiche categorie del diritto amministrativo). Poiché tuttavia si è nel campo dei diritti soggettivi (diritto al lavoro, diritto alla onorabilità professionale ecc.) è poi necessaria una procedura di fronte ai giudici ordinari civili, nei tre usuali gradi di giudizio.

Per quanto attiene all'ordinamento giornalistico, i collegi di merito, come detto, vengono integrati con rappresentanti delle categorie interessate: così un giornalista professionista e un giornalista pubblicista, in sostanza « segnalati » dall'Ordine, si uniscono ai tre membri togati che vanno a comporre rispettivamente Tribunale e Corte di Appello. Si potrebbe disquisire, e già lo si è fatto, sulla « legittimità costituzionale » di una normativa che attribuisce, in buona sostanza, agli organi di categoria (parti nel procedimento disciplinare giurisdizionale) un concorso nella scelta del giudice. Non è però questa la sede.

Ad un così variegato panorama relativo alla struttura dei procedimenti disciplinari corrisponde una altrettanto numerosa tipologia di discipline della prescrizione. Talune leggi professionali nulla dicono in proposito. Si tratta ad esempio del decreto del 1925 relativo agli ingegneri e agli architetti<sup>16</sup>, di quello del 1938 per i farmacisti<sup>17</sup>, della legge del 1963 per i geologi<sup>18</sup>, della legge del 1967 per i biologi<sup>19</sup> e di quella del 1989 per gli psicologi<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Regio decreto 23 ottobre 1925, n. 2537.

<sup>17</sup> Regio decreto 30 settembre 1938, n. 1706.

<sup>18</sup> Legge 3 febbraio 1963, n. 112.

<sup>19</sup> Legge 24 maggio 1967, n. 396.

<sup>20</sup> Legge 18 febbraio 1989, n. 56.

Altre si limitano a prevedere che essa abbia « durata » quinquennale: così la legge del 1934 per gli avvocati<sup>21</sup> e il decreto del 1946 per gli esercenti le professioni sanitarie<sup>22</sup>.

Altre ancora si richiamano, più o meno esplicitamente, alla disciplina del codice penale, così la normativa relativa ai giornalisti, che indica in 5 anni il termine per la prescrizione e prevede che anche in presenza di atti interruttivi il termine « allungato » non possa superare della metà il termine base, cioè non si possa andar oltre i 7 anni e mezzo. Altre fonti fanno diretto rinvio agli artt. 158, 159, 160 del codice penale, così la legge n. 434 del 1968 sui periti agrari e la legge n. 3 del '76 sui dottori agronomi e forestali.

Adotta una logica ancora diversa il vecchio procedimento disciplinare per il pubblico impiego (attualmente applicabile al personale non contrattualizzato o, per usare un ancor più brutto neologismo, non « depubblicizzato ») nel quale non viene previsto un termine di durata massima, ma termini « acceleratori », per cui fra l'uno e l'altro degli atti di procedura non possono trascorrere più di 90 giorni<sup>23</sup>. Oggi la materia è stata ampiamente « riscritta » per i pubblici impiegati « privatizzati », con l'indicazione di termini intermedi, cui viene riconosciuta natura ordinatoria, e di un termine finale per la conclusione dell'iter sanzionatorio<sup>24</sup>.

Nel giudizio disciplinare dei magistrati non vi è termine di estinzione dell'illecito, ma un termine decadenziale per la promozione dell'azione da parte del Ministro o del Procuratore Generale rispetto alla conoscenza dell'illecito e un termine entro il quale deve essere pronunciata la decisione di primo grado<sup>25</sup>.

Nel nostro ordinamento, dunque, non esiste regola uniforme per quanto riguarda la prescrizione disciplinare, ma le divergenze tra le varie leggi hanno dato luogo a situazioni, come detto, assai diverse tra loro e rispetto alle quali la specialità di ciascun ordinamento non è certo sufficiente a dare giustificazione logica alle diverse conseguenze che derivano dal trascorrere del tempo.

Con riferimento a talune leggi professionali, la giurisprudenza, soprattutto in passato, riteneva applicabile alla prescrizione, laconicamente delineata dal legislatore, le regole contenute negli artt. 2934 e segg. del codice civile. Di conseguenza la pendenza del procedimento impediva l'estinguersi della pretesa punitiva ed il « processo », pertanto, poteva protrarsi per un tempo indefinito. Il principio risulta tuttora valido per la professione forense: una volta « introitata » la causa dal Consiglio Nazionale ed alle Sezioni Unite della Cassazione (con un eventuale giudizio di rinvio davanti al CNF e un successivo secondo giudizio davanti al Supremo Collegio) il tempo può essere « infinito ». Ben diversa è la « regola » per la libera professione « più pubblica » (pubblica quasi come il « mestiere subordinato » del magistrato) e cioè

<sup>21</sup> Legge 22 gennaio 1934, n. 36.

<sup>22</sup> D.lgs. C.P.S. 13 settembre 1946, n. 233.

<sup>23</sup> Art. 120 Legge 29 marzo 1983, n. 93.

<sup>24</sup> In materia O. NOVIELLO - V. TENORE, *La responsabilità e il procedimento di-*

*sciplinare nel pubblico impiego privatizzato*, Milano, 2002, pagg. 223 e ss.

<sup>25</sup> Art. 59 del D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916 come modificato dall'art. 12 Legge 1/1981, si veda in proposito: R. RICOTTI - G. MARINUCCI, *Deontologia Giudiziaria*, Padova 1988, vol. II, pag. 986.

quella notarile: in questo campo la prescrizione matura nonostante il compimento di atti di procedura.

Le Sezioni Unite, nel caso che qui interessa, hanno preso atto delle divergenze esistenti nel diritto positivo e si sono prefisse l'obiettivo « minimo » di individuare criteri uniformi per gruppi di professioni caratterizzate dalla costanza di talune scelte normative.

Per risolvere la questione i Supremi Giudici hanno iniziato con l'escludere che la prescrizione disciplinare giornalistica possa essere ridisegnata sul modello dell'art. 2945 codice civile. Ad una simile conclusione osta, in maniera insuperabile secondo il Supremo Collegio, la lettera della legge che nega che gli atti finalizzati alla irrogazione della sanzione possano essere compiuti trascorsi 5 anni. Fatta questa premessa, per risolvere la questione specificamente rimessa al massimo Consesso, i magistrati si sono basati su un argomento « a contrario ». Per sostenere che la prescrizione operi esclusivamente nella fase amministrativa della procedura sarebbe, infatti, necessario che fra quest'ultimo e la fase giurisdizionale esistessero cesura logica e discontinuità funzionale. Sarebbe stato necessario, in altre parole, che solo al giudizio di fronte ai Consigli Regionali e Nazionale potesse riconoscersi la natura di giudizio disciplinare vero e proprio, finalizzato a valutare i fatti e ad irrogare la sanzione, mentre il prosieguo davanti ai giudici togati avesse avuto come oggetto esclusivamente la legittimità dell'operato dei primi.

Una simile differenza non esiste, né nel testo della legge del 1963, né nell'interpretazione ad essa costantemente data. Al giudice ordinario, infatti, la legge riconosce una cognizione, per così dire, piena e sindacatoria, riconosce cioè il potere di annullare, modificare o revocare la delibera impugnata. Egli può dunque, sia pur, ovviamente, nei limiti dell'impugnazione delle parti, aggravare o ridurre la sanzione. Può persino accadere che la sanzione venga applicata per la prima volta in sede giurisdizionale: valga il caso in cui il Pubblico Ministero, risultato soccombente avanti il Consiglio Regionale e al Consiglio Nazionale, « vinca » in Tribunale o addirittura in Corte di Appello.

È controverso (e quindi non si può utilizzare per argomentare) il tema della esecutività della sanzione: l'art. 64 del D.P.R. 4 febbraio 1965 n. 115, come modificato dall'art. 14 del D.P.R. 212/72, stabilisce che le decisioni del consiglio Nazionale sono immediatamente esecutive anche se impuginate davanti all'autorità giudiziaria; un insigne studioso<sup>26</sup>, interpretando restrittivamente la norma, ha ritenuto che tale efficacia non avrebbero invece le decisioni ordinistiche, che quindi diverrebbero esecutive solo dopo il giudizio d'impugnazione o con la scadenza del termine per impugnare. In argomento va però segnalato un parere di segno opposto del Ministero di Grazia e Giustizia<sup>27</sup>.

La tesi della continuità e dell'omogenità delle funzioni fra fase amministrativa e giurisdizionale è stata ancora autorevolmente suffragata dalla

<sup>26</sup> R. DANOVI, le cui considerazioni sono svolte in un parere del 17 settembre 1997 reso al Consiglio Regionale della Lombardia dell'Ordine dei Giornalisti.

<sup>27</sup> Ministero di Grazia e Giustizia, Direzione Generale degli Affari Civili e delle

Libere Professioni, parere reso il 27 febbraio 1998 in risposta al quesito del 21 luglio 1997 proposto dal Consiglio Regionale dell'Ordine dei Giornalisti della Lombardia.

Suprema Corte, anche in tempi recenti<sup>28</sup>. Sono stati infatti considerati impugnabili, di fronte all'Autorità Giudiziaria, anche i provvedimenti emessi dagli Ordini professionali aventi natura meramente « procedimentale » e non attinenti al merito.

È così accaduto che il Consiglio Nazionale avesse annullato con rinvio per vizio di forma il provvedimento del Consiglio Regionale<sup>29</sup> ma, invece di farsi ritorno all'organo amministrativo territoriale, la decisione del CNOG era stata impugnata avanti il Tribunale ed alla Corte di Appello con, alla fine, « reviviscenza » della decisione dell'Ordine locale, trasformata nella decisione del giudice. Non è allora necessario che la fase amministrativa sia conclusa perché possa essere adita la magistratura, alla quale, al contrario, possono essere sottoposte tutte le decisioni, anche quelle di carattere (impropriamente) « interlocutorio » (o meglio di mero rito) purché evidentemente esaustive della fase svolta avanti il Consiglio Nazionale. È quindi possibile che la causa sia portata di fronte al giudice ordinario, per la decisione di una questione assorbente di rito, senza poi tornare all'organo amministrativo per la prosecuzione del giudizio di merito, che ben può essere trattenuto e risolto dall'organo giurisdizionale<sup>30</sup>.

A conferma del proprio assunto, la sentenza delle Sezioni Unite si è rifatta ancora una volta alla analogia con altri ordinamenti professionali, segnatamente con quello notarile, nel quale pure la sanzione disciplinare può essere applicata direttamente dal giudice e per il quale la legge prevede espressamente un termine massimo di durata del procedimento, esaurito il quale non è più possibile che sia pronunciata una decisione sanzionatoria<sup>31</sup>.

Poiché anche nel disciplinare dei giornalisti al giudice togato vengono riconosciuti analoghi poteri, si deve necessariamente ammettere che la relativa prescrizione non può che riguardare il procedimento nel suo complesso come « somma » tra fase amministrativa e fase giurisdizionale.

Il parallelo con l'ordinamento notarile appare particolarmente significativo non solo per il profilo sistematico, ma anche perché si presta ad una riflessione sotto il profilo dell'equità.

Se infatti il legislatore ha voluto che il notaio, tradizionale depositario della fede pubblica, la cui figura media tra quella del libero professionista e il pubblico ufficiale, non possa essere assoggettata a procedimento disciplinare per un tempo indeterminato, a maggior ragione si deve ammettere che anche gli altri professionisti non possono essere sottoposti a regole meno garantiste.

Sulla base di tutto questo emerge in maniera ancor più chiara l'incongruenza dei sistemi disciplinari nel nostro ordinamento che sottopongono i diversi professionisti a regole tanto differenti. Perché un notaio debba essere giudicato necessariamente in 4 anni, un giornalista debba essere « prosciolto » trascorsi 7 anni e mezzo, un ingegnere sia invece suscettibile di rimanere incolpato senza limiti temporali, non è dato comprendere, tanto più che la stessa sentenza annotata non ha mancato di sottolineare

<sup>28</sup> Cass. 23 dicembre 1997, n. 13009, in *Foro it.*, 1998, I, 428.

<sup>29</sup> Con decisione 26 ottobre 1994.

<sup>30</sup> Così C. App. Milano 18 luglio 1996, in *Foro it.*, 1997, I, 938.

<sup>31</sup> Legge 16 febbraio 1913, n. 89.

come le differenze fra i diversi ordinamenti appaiano dettate più da casualità che non da effettive e ragionevoli scelte del legislatore.

Ciò non ostante, la Suprema Corte ha ritenuto fino ad ora manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo all'art. 3 della nostra Carta Statutaria ed aventi per oggetto le differenze di disciplina esistenti fra le varie leggi professionali<sup>32</sup>. La pur comprensibile prudenza della Corte di Cassazione, che, in diverse occasioni, ha impedito e precluso il vaglio della Consulta, è probabilmente legata al timore che l'accoglimento di istanze egualitarie possa sconvolgere troppo in radice l'intera materia disciplinare, costituita dalla stratificazione di norme ispirate a principi diversi, nate in epoche differenti ed effettivamente collegate alle differenti realtà professionali. Ma se venisse considerato possibile il confronto tra i vari ordinamenti e se si ammettesse che i diversi professionisti abbiano diritto ad esser sottoposti al giudizio di organismi analoghi e ad essere giudicati sulla base di regole procedurali simili, le leggi professionali dovrebbero essere smantellate o dall'intervento della Corte Costituzionale o da un assennato legislatore il quale, non favorendo più alcuna corporazione, eguagliasse i vari campi (impresa oggi ancor più difficile per moltissime ragioni).

Eppure anche dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo<sup>33</sup> sono venuti segnali che devono indurre ad una rimediazione della materia, I giudici sovranazionali, sia pur con riferimento ad un « caso ellenico », hanno ritenuto lesivo del principio di cui all'art. 6 della Convenzione, il fatto che un procedimento disciplinare, sempre comunque da sottoporre ad un termine di durata ragionevole, potesse protrarsi per 10 anni.

Difficile confidare nel tormentato caos legislativo oggi dilagante, ma la speranza della ragione dovrebbe essere quella di una riduzione a unità e semplicità della materia. La prescrizione, del resto, non è tanto questione di diritto processuale, ma materia a cavallo tra sostanza e rito.

È del tutto irragionevole che essa possa operare in maniera diversa secondo la professione dell'incolpato. Se la Corte di Cassazione ha ritenuto che le peculiarità di ciascuna professione giustificino talune differenze tra le diverse leggi « settoriali » non si vede la ragione che possa giustificare una così radicale differenza di disciplina per quanto riguarda, appunto, il rapporto fra il tempo e la sanzione.

E del resto, varie e variegate sono le cause genetiche e i fondamenti logici della prescrizione (ci si rifà in gran parte ad una suggestiva catalogazione ottocentesca)<sup>34</sup>: la pena non è giovevole se non è pronta; il tempo fa dimenticare fra gli uomini l'illecito; quando il delitto è per lungo asso di tempo estinto nella memoria dei cittadini non esiste più il danno politico da risarcirsi e la pena diverrebbe di scandalo anziché salutare terrore.

Ciò vale anche in materia disciplinare, l'onorabilità del singolo professionista e il buon nome della categoria non vengono certo compromessi da fatti remoti nel tempo; se per molti anni il soggetto è stato buon cittadino e buon padre egli ha riparato al delitto (o all'illecito).

<sup>32</sup> Così Cass. s.u. 11 luglio 2000, n. 478, in *Giust. Civ.*, Mass. 2000, 1446; Cass. s.u. 19 luglio 1982, n. 4210, in *Giust. civ.*, Mass. 1982 fasc. luglio.

<sup>33</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uo-

mo 27 giugno 1997, Philips contro Grecia in *Dir. Pen. e Processo*, 1997, 1088

<sup>34</sup> G. DE GIUDICI, *Della genesi giuridica della prescrizione*, Lucca 1865.

Il doveroso rispetto della pace intima del reo veniva invocato per il fatto che egli non avrebbe avuto più tregua se per tutta la sua vita potesse venir perseguitato dall'accusa.

Il passare del tempo fa cessare gli odi pubblici e privati e, ancora, il tempo distrugge o diminuisce o rende più difficile provare « il reato ». Più tempo trascorre dall'illecito e più ne è incerto (si perdoni il bisticcio) l'accertamento. Vi è una sorta di usucapione della fama (per il professionista del proprio diritto all'onore lavorativo e al lavoro), ovvero il « possesso » e la sicurezza di un buon nome dà, al pur colpevole, diritto di mantenerli, specie se, per lungo tempo, non fu posto sotto accusa.

Se l'attore (pubblico ministero o promotore di giustizia) è « ignavo » e non si attiva tempestivamente *imputet sibi*.

Una « finzione » essenziale per il diritto sanzionatorio è quello della continuità della persona: possiamo venire puniti perché siamo gli stessi che commisero l'illecito, ma l'esperienza insegna che più tempo trascorre e più è probabile che noi non si sia davvero identici a quelli di allora, bensì modificati e cambiati ed anche per questo una sanzione troppo lontana dal momento consumativo dell'illecito diventa ingiusta.

L'eccessiva durata del processo è in sé ingiusta e non può non esser punita. Lo strumento sanzionatorio altro non è che l'estinzione per prescrizione.

È dato di comune esperienza che si può a cuor leggero castigare un peccato recente. Punire una infrazione remota nel tempo è viceversa cosa non più opportuna in nessun campo: per il genitore rispetto al figliolo, per il datore di lavoro rispetto al dipendente, per il giudice penale rispetto all'imputato e per l'ordine professionale rispetto al suo « suddito ».

Dunque, nonostante qualche *doleances* di chi lamenta la esiguità del tempo per un giudizio disciplinare articolato in cinque gradi (peraltro quelli avanti il Tribunale e la Corte di Appello si svolgono con rito camerale e quindi con somma rapidità) l'esigenza di una rigida « tempizzazione » risponde ad indefettibili criteri di giustizia sostanziale e formale.

E pertanto, con buona pace di qualche animo severo, la necessità di un termine certo e non infinito entro il quale il tempo estingue l'illecito è eludibile.

CORSO BOVIO