

# **PROFILI PENALI DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE DINANZI AI CONSIGLI DISTRETTUALI DI DISCIPLINA FORENSI**

*Fabio Ballarini*



**Sommario:** 1. Inquadramento sistematico – 2. Natura giuridica del procedimento disciplinare. - 3. Azione disciplinare e procedimento penale -4. La sospensione cautelare. 5. Considerazioni conclusive.

### 1. Inquadramento sistematico.

Nel regime normativo previgente alla L. 247/2012, risalente ai regi decreti n. 1578 del 1933 e n. 37 del 1934 [1], sussisteva una concentrazione in capo ai singoli Consigli degli Ordini delle funzioni di impulso dell'azione disciplinare, di istruttoria e di decisione, con una impropria osmosi della fase requirente e decisoria a cui era necessario porre rimedio.

Il Legislatore, ha istituito, dal gennaio 2015, i Consigli Distrettuali di Disciplina (nel prosieguo CDD) ovvero gli organismi ai quali la nuova legge dell'ordinamento professionale forense conferisce il compito del controllo disciplinare sugli avvocati iscritti all'albo.

I CDD sono costituiti su base distrettuale, garantiscono il controllo disciplinare in assoluta imparzialità, visto che il nuovo sistema elimina ogni connessione tra eletto ed elettore. Ed invero, i componenti dei consigli distrettuali di disciplina sono eletti dai consiglieri dei consigli dell'ordine del distretto, riuniti in distinti seggi elettorali, su base capitaria e democratica, con il rispetto della rappresentanza di genere.

Nell'ambito del procedimento disciplinare demandato ai CDD le fonti normative risultano costituite dalla L. 274/2012 (Titolo V, artt. 50 a 67), dal Regolamento n. 2/2014 del C.N.F. ed ovviamente dal nuovo Codice Deontologico Forense.[2]

L'art. 65 della L. n. 247 del 2012, testualmente recita che *"le norme contenute nel codice deontologico si applicano anche ai procedimenti disciplinari in corso al momento della sua entrata in vigore, se più favorevoli per l'incolpato"*. Sotto un profilo sostanziale il NCDF, è informato al principio della tipizzazione della condotta disciplinarmente rilevante, *"per quanto possibile"*[3].

Poiché la variegata e potenzialmente illimitata casistica di tutti i comportamenti anche della vita privata costituenti illecito disciplinare non ne consente una individuazione dettagliata e tassativa, ove l'illecito non sia stato espressamente previsto/tipizzato dalla fonte regolamentare, deve quindi essere ricostruito sulla base della legge e del Codice Deontologico, a mente del quale l'avvocato *"deve essere di condotta irreprensibile"* [4].

Nel caso di illecito atipico, inoltre, per la determinazione della relativa pena dovrà farsi riferimento ai principi generali ed al tipo di sanzione applicabile in ipotesi che presentino, seppur parzialmente, analogie con il caso specifico. [5]

Nell'ambito del procedimento disciplinare poi, l'applicazione delle norme di diritto sostanziale riconducibili al codice deontologico forense si caratterizzano per il fatto che le sanzioni disciplinari ivi contenute hanno

natura amministrativa con la conseguenza che, con riferimento al regime giuridico della prescrizione, non è applicabile lo *jus superveniens*, ove più favorevole all'incolpato.[6]

Peraltro, mentre la nuova legge professionale è entrata in vigore il 2 febbraio 2013 le due restante fonti sono entrate entrambe in vigore il 1° gennaio 2015. Ne consegue che, possono pertanto costituire oggetto di indagine gli illeciti deontologici commessi: prima dell'entrata in vigore della legge professionale, ovvero, successivamente ad essa così come i fatti commessi tra l'entrata in vigore della L. 247/2012 ed il NCD. Nella casistica vanno altresì annoverati gli illeciti deontologici permanenti [7], per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge professionale, nei quali la condotta è connotata dalla continuità della violazione deontologica che è destinata a protrarsi fino alla sua effettiva cessazione. Ai sensi dell'art. 56 L. n. 247/2012, l'azione disciplinare si prescrive nel termine di sei anni (comma 1), che decorre dalla commissione del fatto o dalla cessazione della sua permanenza ovvero, se questo costituisce anche reato per cui sia stato promosso procedimento penale, dalla data di definizione del processo stesso con sentenza irrevocabile; l'interruzione della prescrizione fa decorrere un nuovo termine di cinque anni (comma 3), ma in nessun caso il termine prescrizionale complessivo può essere superiore a sette anni e sei mesi.[8]

Per quanto invece concerne le norme di procedura la giurisprudenza delle Sezioni Unite [9] ha chiarito che nel procedimento disciplinare trovano applicazione le norme particolari che, per ogni singolo istituto, sono dettate dalla legge professionale e, in mancanza, nelle fasi innanzi al CNF in grado di appello, quelle del codice di procedura civile, mentre le norme del codice di procedura penale si applicano soltanto nelle ipotesi in cui la legge professionale vi faccia espresso rinvio, ovvero allorché sorga la necessità di applicare istituti che hanno il loro regolamento esclusivamente nel codice di procedura penale. Innanzi al CDD “.. *per quanto non specificamente disciplinato...*” nella L.247/12 o nel Regolamento n. 2/14 CNF, si applicano in via sussidiaria, “.. *le norme del codice di procedura penale se compatibili..*” (art. 59, lett. n) L.247/12).

## 2. Natura giuridica del procedimento disciplinare.

Il procedimento disciplinare ha natura amministrativa e si svolge secondo i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, non si applica tanto l'art. 111 Cost. (con i correlativi ivi enunciati principi del giusto processo, pertinenti alla sola attività giurisdizionale), quanto piuttosto l'art. 97, comma 1, Cost., secondo il quale vanno assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione [10].

In un recente arresto le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione[11], hanno ulteriormente chiarito che **il procedimento disciplinare di primo grado ha sì natura amministrativa, ma speciale** e, pertanto, non trovano applicazione l'art. 24 Cost. e l'art. 6 CEDU in tema di ragionevole durata del processo, né l'art. 2 l. n. 241/1990 sulla durata del procedimento amministrativo, giacché la mancata previsione di un termine finale

del procedimento disciplinare è coesistente al fatto che esso debba avere una durata sufficiente per consentire all'incolpato di sviluppare compiutamente la propria difesa.

La natura amministrativa e non giurisdizionale del procedimento disciplinare si riverbera anche rispetto alla natura provvedimento (e non giurisdizionale) del relativo provvedimento sanzionatorio. In sintesi:

- le udienze in sede disciplinare non saranno accessibili al pubblico, essendo la pubblicità delle udienze tipica dei processi e non dei procedimenti amministrativi;
- saranno applicabili le regole sul procedimento e sul provvedimento amministrativo relative alla motivazione, accesso agli atti, contraddittorio, esercitabilità dell'autotutela (revoca, modifica, annullamento, sospensione) previste dalla L.241/90 mentre non lo saranno quelle per i procedimenti giurisdizionali previste nei codici di rito quali accompagnamento coattivo di testimoni, obbligo di difesa tecnica tramite avvocati, dovere di giuramento per i testimoni, cause di impedimento a comparire ex art.486 c.p.c. etc....;
- non sarà possibile sollevare questioni di illegittimità costituzionale [12] o invocare il principio del *ne bis in idem* [13] o quello del *favor rei*;
- non si applicherà la sospensione feriale dei termini; [14]
- non sarà possibile la costituzione di parte civile da parte dell'esponente (cliente, collega) né riti alternativi di derivazione processual penalistica (es: patteggiamento-abbreviato) ovvero l'applicabilità alle sanzioni disciplinari, quali provvedimenti amministrativi, degli istituti della amnistia, grazia, indulto e condono, che riguardano le sole sanzioni penali.

Peraltro, l'art. 59, comma I, lett. n, l.p.f. e art. 10 del regolamento n. 2/2014 CNF, prevedono che per quanto non espressamente previsto, si applicano le norme del codice di procedura penale, in quanto compatibili. [15]

Su questo crinale, al procedimento disciplinare si applica il principio del libero convincimento del giudice, vale a dire che il giudice deontologico ha ampio potere discrezionale nel valutare la conferenza e la rilevanza delle prove acquisite nel corso del procedimento disciplinare [16] e può procedere alle sole indagini ritenute necessarie per l'accertamento dei fatti per cui la mancata ammissione della prova sollecitata dall'incolpato incide unicamente sull'efficacia giustificativa della decisione di merito sul fatto e non sul controllo di legittimità. [17]

Nel procedimento disciplinare (che ha natura accusatoria) trova altresì applicazione la presunzione di non colpevolezza dell'incolpato [18], pertanto, ove la prova della violazione deontologica non possa ritenersi sufficientemente raggiunta per mancanza di prove certe o per contraddittorietà delle stesse, l'incolpato deve essere prosciolto dall'addebito. Infatti, vige il principio del *favor* per l'incolpato, mutuato dai principi di

garanzia che il processo penale, per cui la sanzione disciplinare può essere irrogata, all'esito del relativo procedimento, solo quando sussista prova sufficiente dei fatti contrastanti la regola deontologica addebitati, dovendosi per converso assolversi in assenza di certezza nella ricostruzione del fatto e dei comportamenti. [19] In sede disciplinare opera altresì il principio di "acquisizione della prova", in forza del quale un elemento probatorio, una volta ritualmente introdotto nel processo, è acquisito agli atti e, quindi, è ben utilizzabile da parte del giudice al fine della formazione del convincimento. [20] La natura accusatoria appare peraltro mitigata dall'art. 23 del Regolamento n. 22/2014 del C.N.F. allorché elenca le prove utilizzabili ai fini della decisione costituite da : a) le dichiarazioni e i documenti provenienti dall'incolpato; b) gli atti formati e i documenti acquisiti nel corso della fase istruttoria e del dibattimento; c) gli esposti e le segnalazioni inerenti alla notizia di illecito disciplinare e i verbali di dichiarazioni testimoniali redatti nel corso dell'istruttoria, che non sono stati confermati per qualsiasi motivo in dibattimento, sono utilizzabili per la decisione solo nel caso in cui la persona dalla quale provengono sia stata citata come teste per il dibattimento. L'impostazione accusatoria implica che, di regola, spetta all'organo disciplinare la dimostrazione dell'illecito salvo, in presenza di un "fumus" corredato da evidenze già dalla originale segnalazione, il cosiddetto "onere di allegazione" a carico del segnalato/incolpato ovvero "...l'onere di dimostrare le proprie affermazioni o l'infondatezza dell'addebito..". [21]

### 3. Azione disciplinare e procedimento penale

Nei casi più gravi l'illecito commesso dal professionista può costituire un reato penalmente rilevante e anche un illecito disciplinare per cui l'incolpato in sede disciplinare riveste contemporaneamente e per gli stessi fatti la qualità di indagato-imputato in un procedimento penale.

La possibilità di una divergenza tra gli epiloghi decisori pone a monte una scelta da parte dell'ordinamento giuridico nel senso di ritenere accettabile o meno anche una difformità di giudizio sul medesimo fatto tra la verità processuale emersa all'esito del giudizio penale e quella disciplinare. Detto in altri termini, occorre scegliere se aderire ad una concezione di unitarietà o indipendenza fra i giudicati delle diverse giurisdizioni, nel primo caso imponendo la cd. pregiudizialità penale [22] privilegiando nel tempo e negli effetti il processo penale su quello disciplinare (cfr. art. 3 cd. Codice Rocco), nel secondo prevedendo dei meccanismi di revisione-adeguamento della pronuncia resa in sede disciplinare in contrasto con una sentenza penale definitiva.

Sul punto, le discipline professionali, nel regolare i rapporti di pregiudizialità tra processo penale e procedimento disciplinare, hanno adottato soluzioni tra loro non uniformi [23].

In linea generale va registrata una certa propensione per l'istituto della sospensione necessaria dell'azione disciplinare, concezione basata su un criterio di ragionevolezza di continuare ad avvalersi delle più

approfondite risultanze penali per un miglior esercizio dell'azione punitiva interna con il limite costituito degli inevitabili effetti dilatori sull'azione disciplinare, che consentivano di fatto ai professionisti rinviati a giudizio oppure condannati in primo o secondo grado di continuare a esercitare per anni la propria, talvolta illecita, attività professionale. La nuova legge professionale forense ha, invece, previsto il principio di autonomia dell'azione disciplinare rispetto al processo penale, facendo salvi, peraltro, dei meccanismi di coordinamento tra gli esiti dei due "giudizi". Difatti, ai sensi dell'art. 54, comma 1 l.p. «*il procedimento disciplinare si svolge ed è definito con procedura e con valutazioni autonome rispetto al processo penale avente per oggetto i medesimi fatti*». [24] È, tuttavia, consentita eccezionalmente la sospensione qualora sia «*indispensabile*» ai fini della decisione «*acquisire atti e notizie appartenenti al processo penale*» (art. 54, comma 2 l.p.). Trattasi di istituto eccezionale, a differenza della previgente normativa del 1933 in cui costituiva "la regola", la cui natura straordinaria è comprovata oltre che dalla esplicita norma anche dal cosiddetto obbligo di motivazione "rafforzata" nell'adozione della sospensione.[25] La sospensione del procedimento non può comunque durare più di due anni e laddove intervenga sentenza penale di condanna per reato non colposo la prescrizione comincia a decorrere dal passaggio in giudicato della sentenza. (art. 56, comma 2 l.p.) Su questo crinale, il C.N.F. ha in diverse occasioni ribadito che con l'entrata in vigore della L. 247/2012, vige la regola dell'autonomia dei due processi (c.d. doppio binario) per cui la c.d. pregiudizialità penale ha subito una forte attenuazione, giacché ora il procedimento disciplinare "può" essere sospeso solo se ciò sia ritenuto "*indispensabile*", poiché esso "*si svolge ed è definito con procedura e valutazioni autonome rispetto al processo penale avente per oggetto i medesimi fatti*". L'impianto normativo, volto ad escludere la pregiudizialità penale, imponeva un coordinamento con l'art. 653 c.p.p. a mente del quale la sentenza di assoluzione con formula ampiamente liberatoria avrà efficacia di giudicato nel procedimento disciplinare. Di tal guisa, l'art. 55 l.p.f., con una norma di chiusura sulla falsa riga dell'art. 629 c.p.p., prevede la riapertura del procedimento disciplinare concluso con provvedimento definitivo allorché sia stata inflitta una sanzione disciplinare e, per gli stessi fatti, l'autorità giudiziaria ha emesso sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste o perché l'incolpato non lo ha commesso, in tale caso il procedimento è riaperto e dovrà essere pronunciato il proscioglimento anche in sede disciplinare. Ovvero, sia stato pronunciato il proscioglimento e l'autorità giudiziaria ha emesso sentenza di condanna per reato non colposo fondata su fatti rilevanti per l'accertamento della responsabilità disciplinare, che non sono stati valutati dal CDD. In tale caso i nuovi fatti saranno liberamente valutati nel procedimento disciplinare riaperto.

Necessario corollario a quanto testé esplicitato è che : *i)* la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nel processo penale ha efficacia di giudicato in quello disciplinare quanto all'accertamento del fatto, alla sua eventuale illiceità penale ed all'affermazione che l'imputato lo ha commesso; *ii)* nel caso di proscioglimento in sede penale occorre invece distinguere: qualora l'assoluzione sia stata pronunciata perché il fatto non sussiste, l'esclusione dell'ontologia del fatto ne impedisce la valutazione anche disciplinare, mentre se essa è

intervenuta perché il fatto non costituisce reato, riconoscendone l'ontologia ed escludendo la sola rilevanza penale, l'organo disciplinare può e deve valutarlo sotto il profilo deontologico; *iii*) la sentenza penale definitiva di condanna ha efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare, quanto all'accertamento del fatto, della sua illiceità penale e della circostanza che l'imputato lo ha commesso (art. 653 c.p.p.), essendo comunque riservata al giudice della deontologia la valutazione della rilevanza disciplinare nello specifico ambito professionale alla luce dell'autonomia dei rispettivi ordinamenti, sicché lo stesso non è vincolato alle valutazioni contenute nella sentenza penale laddove esse esprimano determinazioni riconducibili a finalità del tutto distinte da quelle del controllo deontologico.<sup>[26]</sup>

#### 4. La sospensione cautelare

La fase preliminare del procedimento disciplinare ha inizio con l'acquisizione della notizia di illecito che determina l'avvio dell'azione disciplinare, che può avvenire attraverso la comunicazione di un esposto-denuncia o comunque in altro modo. La segnalazione potrà realizzarsi attraverso un esposto o una denuncia provenienti dall'esponente individuato o individuabile o anche in forma anonima. È prevista la possibilità che il CDD acquisisca una notizia di illecito disciplinare non proveniente da una fonte specificamente individuata o individuabile, e quindi anche direttamente. Il [comma 2 dell'art. 11 Reg. n. 2/2014 CNF](#), individua un caso particolare di acquisizione della notizia dell'illecito ovvero quella proveniente dall'autorità giudiziaria che è tenuta a dare immediata comunicazione al Consiglio dell'Ordine competente quando nei confronti di un iscritto: a) viene esercitata l'azione penale; b) viene disposta, revocata o annullata l'applicazione di misure cautelari; c) vengono effettuati perquisizioni o sequestri; d) vengono emessi provvedimenti che definiscono la fase o il grado di giudizio. In quest'ultimo caso si innesta una fase incidentale all'interno del procedimento disciplinare, quella della sospensione cautelare prevista all'art. 32 Reg. n. 2/2014 CNF. La sospensione cautelare è irrogabile, previa audizione dell'incolpato, per un periodo non superiore ad un anno peraltro revocabile o modificabile nella sua durata anche d'ufficio in ogni momento dalla sezione qualora, anche per circostanze sopravvenute, non appaia adeguata ai fatti commessi. L'ambito applicativo della norma è delimitato ai casi tassativi indicati nel 1° comma lett. a), b), c), d) ed e) quando l'autorità giudiziaria abbia disposto: a) una misura cautelare detentiva o interdittiva irrogata in sede penale e non impugnata o confermata in sede di riesame o di appello; b) la pena accessoria della sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte ai sensi dell'[art. 35 del codice penale](#) anche se con la sentenza penale di primo grado sia stata disposta la sospensione condizionale della pena; c) una misura di sicurezza detentiva; d) la condanna in primo grado per i reati previsti dagli [articoli 372, 374, 377, 378, 381, 640 e 646 del codice penale](#), se commessi nell'ambito dell'esercizio della professione o del tirocinio, ovvero dagli [articoli 244, 648-bis e 648-ter del medesimo codice](#); e) la condanna a pena detentiva non inferiore a tre anni". <sup>[27]</sup> Per l'audizione dell'incolpato è generalmente ammesso il ricorso a forme semplificate, proprio nell'ottica della celerità della

decisione sulla misura cautelare come nel caso dell'avvocato colpito da misura cautelare penale restrittiva della libertà personale per cui sarebbe oggettivamente impossibile la convocazione presso il COA o la commissione disciplinare, rispetto alle quali è invece ammissibile l'audizione in carcere o presso il domicilio dell'incolpato, previo consenso dell'autorità giudiziaria, ovvero specialmente durante la fase emergenziale da Covid-19 tramite collegamenti da remoto su accordo con il personale carcerario come sancito dai vari protocolli dei Tribunali di Sorveglianza per i colloqui in carcere tra difensore e detenuto. Il potere cautelare esercitato dal CDD ai fini dell'adozione, modifica e revoca del provvedimento di sospensione cautelare del professionista è discrezionale e non sindacabile, essendo solo al CDD affidata dall'ordinamento la valutazione della lesione al decoro e alla dignità della professione e quella dell'opportunità del provvedimento stesso nonché di eventuali fatti sopravvenuti, mentre l'esame del C.N.F. è limitato al controllo di legittimità, restando precluso ogni giudizio rispetto all'opportunità dell'adozione della misura sospensiva. Ciò posto, mentre alla base delle misure cautelari penali stanno il rischio di inquinamento delle prove, il pericolo di reiterazione del reato ed il pericolo di fuga, la sospensione cautelare disciplinare si giustifica in vista della salvaguardia dell'Ordine Forense, al fine di preservarne la funzione sociale dalle menomazioni di prestigio che possono conseguire alla notizia di assoggettamento dell'avvocato a procedimento penale per fatti gravi e comportamenti costituenti reato. Pertanto, il venir meno delle esigenze cautelari che a suo tempo hanno giustificato l'emissione di provvedimenti restrittivi della libertà personale non comporta l'automatico e corrispondente venir meno delle esigenze cautelari poste a base della sospensione a tempo indeterminato autonomamente disposta dal Consiglio territoriale. La sospensione cautelare non ha altresì natura di sanzione disciplinare, trattandosi di un provvedimento amministrativo a carattere provvisorio, svincolato dalle forme e dalle garanzie del procedimento disciplinare, nel senso che non richiede la preventiva formale apertura di un procedimento disciplinare, tuttavia, in caso di applicazione della sospensione dall'esercizio della professione il "periodo presofferto" in sede cautelare va computato nel periodo di espiazione della sanzione disciplinare.

## 5. Considerazioni conclusive

Tirando le fila a quanto sopra esposto, occorre partire dalle diverse sentenze delle S.U. del Supremo Collegio laddove hanno ripetutamente statuito che il CDD è soggetto che svolge una funzione amministrativa di natura giustiziale, non giurisdizionale, caratterizzata da elementi di terzietà<sup>[28]</sup>. Il procedimento disciplinare appare, infatti, un rito speciale disciplinato da una fonte primaria quale è la L.247/12 caratterizzato dalla natura amministrativa con conseguente inapplicabilità dei parametri costituzionali ex artt. 111 e 112 Cost., trovando applicazione le norme particolari che per ogni singolo istituto sono dettate dalla legge professionale e, in mancanza, nella fase innanzi al CNF quelle del c.p.c. o, nella fase di primo grado davanti al CDD, quelle del c.p.p.(art. 59,lett. n) L.247/12). Peraltro, la stessa legge professionale richiama l'applicabilità

delle norme del c.p.p. ove compatibili, per cui nella fase pre-istruttoria dove *dominus* è il Consigliere Istruttore, ed in quella dibattimentale e decisionale, si rinvencono i tratti tipici del modello accusatorio per cui incombe al Giudice disciplinare l'onere di verificare in modo approfondito la sussistenza e l'addebitabilità dell'illecito deontologico all'incolpato, purtuttavia alcune norme sembrano richiamare quello inquisitorio. Se ne ricava quindi un quadro articolato e complesso di norme permeate dalla scelta del Legislatore di limitare al minimo la pregiudizialità penale a favore dell'indipendenza del giudizio disciplinare, prevedendo altresì meccanismi di revisione-adequamento della pronuncia resa in sede disciplinare in contrasto con una sentenza penale definitiva e pur potendo il procedimento disciplinare proseguire anche dopo il giudicato penale di condanna con pena accessoria. Sotto il profilo sostanziale, del resto, sussiste una diversità ontologica tra sanzione disciplinare e quella penale dove la pena principale, così come quella accessoria, può estinguersi con gli istituti dell'amnistia o della riabilitazione a differenza degli effetti permanenti tipici della radiazione dall'albo. E così, la sanzione disciplinare avendo finalità, intensità ed ambiti di applicazione diversi da quella penale non viola l'art. 6 CEDU in relazione al principio del *ne bis in idem*, considerato che la sanzione disciplinare è volta a reprimere l'inadempimento ai doveri professionali dell'iscritto all'ordine. Inoltre, le norme del NCD forense non si applicano al regime giuridico della prescrizione, anche laddove vi sia un trattamento sanzionatorio più favorevole all'incolpato, applicandosi di converso anche ai procedimenti in corso al momento della sua entrata in vigore, se più favorevoli per l'incolpato, avendo l'art. 65, comma 5, della L 247/12, recepito il criterio del *favor rei*, in luogo del criterio del *tempus regit actum*.<sup>[29]</sup> che, invece, governa il regime delle impugnazioni ed i relativi termini, dovendosi fare riferimento alla norma vigente al momento della loro proposizione.<sup>[30]</sup>

[1] La competenza a procedere disciplinarmente apparteneva tanto al Consiglio dell'Ordine deputato alla custodia dell'albo in cui il professionista era iscritto, quanto al Consiglio nella giurisdizione del quale era avvenuto il fatto per cui si procedeva. Il procedimento disciplinare era iniziato di ufficio o su richiesta del pubblico ministero presso la Corte d'appello o il tribunale, ovvero su ricorso dell'interessato. Il potere disciplinare nei confronti degli avvocati membri di un Consiglio dell'Ordine spettava al C.N.F. Il rito prevedeva che, giunta la comunicazione dell'illecito disciplinare, il presidente del Consiglio dell'Ordine desse immediata comunicazione all'interessato ed al pubblico ministero dell'avvio del procedimento disciplinare. La comunicazione doveva contenere l'enunciazione sommaria dei fatti per i quali il procedimento era stato iniziato. Lo stesso presidente, o un componente del Consiglio da lui delegato, raccoglieva quindi le opportune informazioni ed i documenti ritenuti necessari ai fini del procedimento nonché le deduzioni pervenute dall'incolpato e dal pubblico ministero indicando i testimoni utili per l'accertamento dei fatti e provvedendo ad ogni altra indagine. Inoltre, il presidente nominava il relatore tra i componenti del Consiglio e fissava la data della seduta per il giudizio, ordinando la citazione dell'incolpato, con l'osservanza di un

termine non inferiore a dieci giorni. La citazione era notificata all'inculpato ed al pubblico ministero e doveva necessariamente contenere: 1) le generalità dell'inculpato; 2) la menzione circostanziata degli addebiti; 3) l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ora della comparizione, con l'avvertimento della possibilità di essere assistito da un difensore e che, in caso di mancata comparizione, si sarebbe comunque proceduto al giudizio in sua assenza; 4) l'elenco dei testimoni presentati in giudizio; 5) il termine entro il quale l'inculpato, il suo difensore e il pubblico ministero avrebbero potuto prendere visione degli atti del procedimento, proporre deduzioni ed indicare testimoni; 6) la data e la sottoscrizione del presidente. Ove intendessero indicare testimoni, l'inculpato ed il pubblico ministero avrebbero dovuto esporre sommariamente le circostanze sulle quali farli esaminare. Il presidente del Consiglio dell'Ordine ordinava la citazione dei testimoni indicati. Ove non fosse possibile provvedere tempestivamente per la citazione dei testimoni, il presidente ordinava il rinvio del giudizio ad altra seduta, dandone immediatamente comunicazione all'inculpato, al pubblico ministero ed ai testimoni già citati. Nella seduta stabilita, il relatore esponeva i fatti e le risultanze del procedimento; veniva interrogato l'inculpato e venivano esaminati i testimoni; il difensore era infine ammesso ad esporre le sue deduzioni. L'ultima parola spettava all'inculpato. Nel caso in cui l'inculpato non si fosse presentato e non avesse giustificato il proprio legittimo impedimento, si sarebbe proceduto in sua assenza. Chiusa la discussione, il Consiglio deliberava; alla deliberazione non erano ammessi l'inculpato ed il suo difensore. Si osservavano, in quanto applicabili, le disposizioni dell'art. 527 del nuovo codice di rito. La decisione era redatta dal relatore e doveva contenere l'esposizione dei fatti, i motivi sui quali si era fondato il dispositivo, l'indicazione del giorno, del mese e dell'anno in cui era stata pronunciata e la sottoscrizione del presidente e del segretario. La decisione era pubblicata mediante deposito dell'originale negli uffici di segreteria." (cfr. Valentina Ventura, *Compendio di Ordinamento e Deontologia Forense*, Cap.V, pagg. 85 e ss.)

[2] L'art. 38 del r.d.l. n. 1578 del 1933 prevedeva che gli avvocati che si rendessero colpevoli di abusi o mancanze nell'esercizio della professione o comunque di fatti non conformi alla dignità e al decoro professionale fossero sottoposti a procedimento disciplinare. Detta disposizione prevedeva un'anacronistica clausola di riserva: all'art. 38 era infatti fatto rinvio al codice di procedura penale con la dicitura «salvo quanto stabilito negli artt. 130, 131 e 132 del codice di procedura penale». Il riferimento è al codice di rito del 1930, che disciplinava le sanzioni contro il difensore dell'imputato che abbandona la difesa (art. 130), o provvedimenti per la sostituzione del difensore (art. 131) e l'abbandono della difesa di altre parti (art. 132).

Cfr.

[https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/51913/LA\\_PROF\\_FORENSE\\_ONLINE\\_31\\_3\\_2017.pdf/910c832f-33ad-4ca7-ac10-f75c536d0b28](https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/51913/LA_PROF_FORENSE_ONLINE_31_3_2017.pdf/910c832f-33ad-4ca7-ac10-f75c536d0b28)

[3] Il nuovo Codice Deontologico Forense è informato al principio della tipizzazione della condotta disciplinarmente rilevante, "per quanto possibile" (art. 3 c. 3 L. 247/2012), poiché la variegata e

potenzialmente illimitata casistica di tutti i comportamenti (anche della vita privata) costituenti illecito disciplinare non ne consente una individuazione dettagliata, tassativa e non meramente esemplificativa. Conseguentemente, ove l'illecito non sia stato espressamente previsto (*rectius*, tipizzato) dalla fonte regolamentare, deve quindi essere ricostruito sulla base della legge (art. 3 c. 3 cit.) e del Codice Deontologico, a mente del quale l'avvocato "deve essere di condotta irreprensibile" (art. 17 c. 1 lett. h). Nel caso di illecito atipico, inoltre, per la determinazione della relativa pena dovrà farsi riferimento ai principi generali ed al tipo di sanzione applicabile in ipotesi che presentino, seppur parzialmente, analogie con il caso specifico. (cfr. [Consiglio Nazionale Forense pres. Mascherin, rel. Masi, sentenza n. 83 del 18 settembre 2019](#))

[4] Art. 17 c. 1 lett. h L. 247/2012

[5] Consiglio Nazionale Forense (pres. Mascherin, rel. Masi), sentenza n. 83 del 18 settembre 2019

[6] Trattasi di interpretazione della portata della disposizione contenuta nella L. n. 247 del 2012, articolo 65 *"le norme contenute nel codice deontologico si applicano anche ai procedimenti disciplinari in corso al momento della sua entrata in vigore, se più favorevoli per l'incolpato"*, che ne esclude l'estensione al regime della prescrizione. (Corte di Cassazione S. U. Sent. 28 febbraio 2020 n. 5596)

[7] È il caso, ad esempio, dell'avvocato che si appropri dell'importo dell'assegno emesso a favore del proprio assistito dalla controparte soccombente in un giudizio civile (cfr. Cass. Civ. Sez. Un., sentenza n. 5200/19)

[8] [Corte di Cassazione \(pres. Lombardo, rel. Garri\), SS.UU, sentenza n. 23746 del 28 ottobre 2020](#)

[9] Cass. SSUU 3.11.2020 n. 24373

[10] CNF pres. Mascherin, rel. Napoli, sentenza n. 148 del 6 dicembre 2019

[11] Cfr. Corte di Cassazione, sez. Unite Civili, sentenza 15 settembre – 27 ottobre 2020, n. 23593 Presidente Curzio – Relatore Carrato **«il procedimento disciplinare di primo grado ha sì natura amministrativa, ma speciale, in quanto disciplinato specificamente dalle norme dell'ordinamento forense, che non contengono termini perentori per l'inizio, lo svolgimento e la definizione del procedimento stesso davanti al Consiglio territoriale all'infuori di quelli posti a tutela del diritto di difesa, nonché di quello di prescrizione dell'azione disciplinare».**

[12] Tale facoltà prevista e consentita a livello normativo dall' art.1, l.9 febbraio 1948 n.1, e dall'art.23, l.11 marzo 1953 n.87 solo "nel corso di un giudizio innanzi ad una autorità giurisdizionale".

[13] La doppia affermazione di responsabilità, in sede penale ed amministrativa per l'identico fatto, è conforme a Costituzione nonché ai principi della convenzione CEDU sicché non viola il divieto di *bis in idem*, stante la diversa natura ed i diversi fini del processo penale e del procedimento disciplinare, nel quale ultimo il bene tutelato è l'immagine della categoria, quale risultato della reputazione dei suoi singoli appartenenti.

(cfr. Consiglio Nazionale Forense (pres. f.f. Allorio, rel. Calabrò), sentenza n. 120 del 28 ottobre 2019; Corte di Cassazione (pres. Canzio, rel. Scarano), SS.UU, sentenza n. 29878 del 20 novembre 2018)

[14] L'art.1, l. 7 ottobre 1969 n.742, riguarda il solo processo innanzi inapplicabilità al giudice e non il procedimento amministrativo.

[15] Il procedimento disciplinare si svolge ed è definito con procedure e con valutazioni autonome rispetto al processo penale (art. 54 c. 1 L. n. 247/2012), sicché è irrilevante in sede deontologica l'eventuale concessione in ambito penale di attenuanti generiche così come la determinazione della pena secondo l'istituto della continuazione, perché l'apprezzamento dell'illiceità deontologica è riservato al giudice disciplinare alla luce della diversità dei rispettivi ordinamenti e dei loro presupposti. (cfr. Consiglio Nazionale Forense (pres. Mascherin, rel. Picchioni), sentenza n. 162 del 7 dicembre 2019)

[16] "Ai fini della condanna disciplinare, la prova della responsabilità dell'incolpato deve essere raggiunta oltre ogni ragionevole dubbio, e tale principio non subisce deroghe né attenuazioni neppure nel caso in cui l'incolpato stesso abbia numerosi precedenti disciplinari." (cfr. [Consiglio Nazionale Forense \(pres. Mascherin, rel. Masi\), sentenza n. 83 del 18 settembre 2019](#))

[17] Cass., Sez. Un., 17 gennaio 2017, n. 961

[18] "Il procedimento disciplinare è di natura accusatoria, sicché va accolto il ricorso avverso la decisione del Consiglio territoriale allorché la prova della violazione deontologica non si possa ritenere sufficientemente raggiunta, per mancanza di prove certe o per contraddittorietà delle stesse, giacché l'insufficienza di prova su un fatto induce a ritenere fondato un ragionevole dubbio sulla sussistenza della responsabilità dell'incolpato, che pertanto va prosciolto dall'addebito, in quanto per l'irrogazione della sanzione disciplinare non incombe all'incolpato l'onere di dimostrare la propria innocenza né di contestare espressamente le contestazioni rivoltegli, ma al Consiglio territoriale (ora CDD) di verificare in modo approfondito la sussistenza e l'addebitabilità dell'illecito deontologico. (cfr. [Consiglio Nazionale Forense pres. Mascherin, rel. Amadei, sentenza n. 67 del 29 luglio 2019](#))

[19] [Consiglio Nazionale Forense \(pres. f.f. Logrieco, rel. Secchieri\), sentenza n. 161 del 7 dicembre 2019](#)

[20] Conseguentemente, le risultanze probatorie acquisite, pur se formate in un procedimento diverso ed anche tra diverse parti, sono utilizzabili da parte del giudice disciplinare, ferma la libertà di valutarne la rilevanza e la concludenza ai fini del decidere, senza che, tuttavia, si possa negare ad esse pregiudizialmente ogni valore probatorio solo perché non "replicate" e "confermate" in sede disciplinare (*Nel caso di specie, il procedimento penale si era concluso con l'assoluzione dell'imputato per depenalizzazione del fatto-reato contestatogli*).cfr. [Consiglio Nazionale Forense \(pres. f.f. Picchioni, rel. Napoli\), sentenza n. 171 del 16 dicembre 2019](#)

[21] Cfr. CNF 30.12.2011 n219; Cass. SS.UU 28.4.2020 n. 8242

[22] Cfr. CNF pres. Mascherin, rel. Logrieco, sentenza n. 69 del 29 luglio 2019

[23] Nel caso delle professioni di ingegnere, architetto, per le professioni sanitarie e per i giornalisti, anche se non espressamente previsto, è possibile dedurre la vigenza della pregiudizialità penale dalle disposizioni relative agli effetti della sentenza penale e all'interruzione dei termini di prescrizione dell'azione disciplinare. La legge notarile (l. 16 febbraio 1913, n. 89) prevede, invece, la sospensione del procedimento disciplinare a carico del notaio fino al passaggio in giudicato della sentenza, quando per lo stesso fatto si «proceda penalmente» mentre è obbligatoria se vi è «perfetta coincidenza» tra i fatti oggetto delle due azioni. La sospensione è invece facoltativa se tra i due procedimenti sussiste solo un rapporto di «connessione», nel senso di una non «esatta coincidenza fattuale». In ogni caso è necessario che il p.m. abbia esercitato l'azione penale notiziandone puntualmente il Consiglio distrettuale ed in caso contrario, qualora il procedimento disciplinare venisse promosso e concluso, la sanzione deve ritenersi legittima, salvo la possibilità di una revisione qualora gli esiti del processo penale fossero profondamente discordanti. Si aggiunga che l'inizio del processo determina anche la sospensione della prescrizione dell'azione disciplinare fino al passaggio in giudicato della sentenza. Il procedimento rimane sospeso fino alla pronuncia della sentenza definitiva e deve essere riassunto entro termini ragionevoli, in ossequio ai principi generali di immediatezza dell'addebito e di tempestività della sanzione, fatti propri dalla legge notarile laddove dispone che «il procedimento [disciplinare] è promosso senza indugio» (art. 153, comma 2). La soluzione prospettata ha trovato riscontro nella prassi giudiziaria ritenendosi che il procedimento disciplinare nei confronti del notaio debba essere sospeso quando l'infrazione disciplinare rivesta i caratteri di illecito penale e il processo penale sia già stato iniziato (Trib Palermo 02/06/1993, Ferraro in Vita Notar, 1994, I, 100)

[24] Anche il N.C.D. forense, prevede all'art. 5, comma 1 che *«deve essere sottoposto a procedimento disciplinare l'avvocato cui sia imputabile un comportamento non colposo che abbia violato la legge penale, salva ogni autonoma valutazione sul fatto commesso»*.

[25] CNF 31.10.2019 n. 135

[26] Cfr. ex plurimis Consiglio Nazionale Forense (pres. f.f. Picchioni, rel. Napoli), sentenza n. 171 del 16 dicembre 2019

[27] Ai sensi del 3° comma dell'art. 32 la sospensione cautelare perde efficacia qualora: a) nel termine di sei mesi dalla sua irrogazione, la sezione competente del Consiglio distrettuale di disciplina non deliberi il provvedimento sanzionatorio; b) la sezione competente del Consiglio distrettuale di disciplina deliberi non esservi luogo a provvedimento disciplinare; c) la sezione competente del Consiglio distrettuale di disciplina disponga l'irrogazione delle sanzioni dell'avvertimento o della censura

[28] Cfr. Cass Sez. Un. n.16993 del 10/07/2017; n.34476 del 27/12/2019 e, recentemente, n.24896 del 06/11/2020.

[29] cfr. Cass. Sez. Un. n.3023 del 16/02/2015; n.18394 del 20/09/2016; n.27200 del 16.11.2017 ed in ultimo Cass. (pres. Travaglino, rel. Crucitti), SS.UU, sentenza n. 8242 del 28 aprile 2020

[30] [Cfr. Cass. \(pres. Canzio, rel. Scarano\), SS.UU, sentenza n. 19653 del 24 luglio 2018](#)