

| 156 LA LIQUIDAZIONE DELLE SPESE NEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE FORENSE: ALCUNE RIFLESSIONI CRITICHE

SEZ. UN. CIV., 6 LUGLIO 2023, N. 19137 - PRES. SPIRITO - REL. CIRILLO

Avvocato - Procedimento disciplinare forense - Assoluzione - Liquidazione delle spese - Obbligo di statuizione del giudice civile - Sussistenza.

(C.P.C. ART. 91; L. 31 DICEMBRE 2012, N. 247, ARTT. 29, 36, 59, 61; REG. CNF N. 2/2014, ARTT. 10, 14, 17, 21, 31; COST. ART. 112)

Il provvedimento del CNF con cui viene assolto l'avvocato incolpato all'esito dell'impugnazione impone la liquidazione delle spese del giudizio, poiché, in assenza di specifiche disposizioni normative di segno contrario, è obbligo generale (di natura inderogabile) del giudice civile provvedere ai sensi dell'art. 91 c.p.c., senza che incida sulla necessità di regolare le spese la possibilità, concessa all'avvocato, di difendersi personalmente.

[Non si rinvergono precedenti]

[www] La sentenza si legge in www.iusexplorer.it/riviste/home

NOTA

di **Andrea Galimberti** – *Avvocato del Foro di Udine*

La decisione in commento affronta, sembra per la prima volta, la questione di diritto consistente nello stabilire se l'Avvocato sottoposto a procedimento disciplinare che si concluda con la assoluzione abbia o meno diritto a vedersi liquidate le spese processuali o, almeno, a ottenere una decisione che esamini il problema in modo esplicito.

Al quesito giuridico la Suprema Magistratura dà risposta positiva, affermando quindi il diritto dell'Avvocato alla liquidazione delle spese.

Pare interessante per altro esaminare la motivazione della decisione assunta e svolgere alcune brevi e necessariamente sintetiche riflessioni.

Di primo acchito l'Avvocato che rivolge il pensiero al procedimento disciplinare, istintivamente potremmo dire, immagina che in tale procedimento non vi sia spazio per una decisione che riguardi le spese, come correntemente si dice, di lite (perché, in definitiva, una «lite» — quanto meno quale contrapposizione tra parti riguardo a diritti tra le stesse contesi — non sussiste).

E in effetti le Sezioni Unite della Corte di cassazione in un primo momento paiono orientarsi, con sensibilità, verso questa soluzione, allorché notano: «Pur essendo indubbio, infatti, che il procedimento disciplinare, per sua stessa natura, appare assimilabile maggiormente al processo penale che a quello civile, tale constatazione esige un approfondimento in relazione allo specifico problema in esame».

Il rilievo dei Magistrati in favore della assimilazione del procedimento disciplinare forense, «per sua stessa natura», maggiormente al processo penale piuttosto che a quello civile, conduce evidentemente all'inespressa conseguenza che laddove tale assimilazione caratterizzasse *in toto* il procedimento

disciplinare non vi sarebbe spazio per una soluzione positiva riguardo alla liquidazione delle spese c.d. di lite. Diversamente dal processo civile, infatti, quello penale non costituisce un processo «di parti» contrapposte tra loro.

Se è vero che il nostro sistema processuale penale è passato dal modello inquisitorio a quello accusatorio, venendo strutturato come un processo di parti, nel quale la Pubblica accusa si contrappone all'imputato e alla sua difesa, ciò nonostante la parte che sostiene l'accusa, il Pubblico Ministero, esercita una pubblica funzione, obbligatoria, non nel proprio interesse, bensì nell'interesse dello Stato e quindi della collettività.

Rispetto a siffatta struttura «di base» del processo penale non possono trovare applicazione i principi e le norme inerenti alla soccombenza e alla condanna alle spese propri dell'ambito processualcivile.

L'accostamento del procedimento disciplinare forense al procedimento penale trova, del resto, conferma, anche per altri aspetti, quale, a esempio quello della rilevanza da parte del Giudicante della prescrizione dell'azione disciplinare: «Si tratta di aspetto rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio, anche in sede di legittimità, stante la natura pubblicistica della materia in questione e l'interesse superindividuale dello Stato e della comunità intermedia, quale l'Ordine professionale» [in motivazione C.N.F., 5 maggio 2021, n. 100, *ex ceteris*].

Nel provvedimento in commento, per altro, l'attenzione e il giudizio della Suprema Corte si è rivolto ad altra direzione.

Dopo la prima osservazione che si è sopra riferita, la sentenza in esame giunge a diverso esito, ricordando in primo luogo il procedimento disciplinare a carico dei Magistrati nel quale l'impugnazione avversa alle sentenze disciplinari del C.S.M. è caratterizzata dall'applicazione delle norme processuali penali per la fase introduttiva e di quelle civili per la fase del giudizio, ove non sarebbe ipotizzabile l'insorgenza del diritto alla liquidazione delle spese, in caso di assoluzione dell'incolpato da parte della sezione disciplinare del C.S.M., in relazione al giudizio svoltosi davanti a quest'ultima.

Così non è, viceversa, nel procedimento disciplinare forense, per la disciplina propria del giudizio impugnatorio, che si svolge «in secondo grado» e che ha natura giurisdizionale, avanti al Consiglio Nazionale Forense.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione — indicando alcune specifiche norme che disciplinano la funzione giurisdizionale svolta dal Consiglio Nazionale Forense, le quali non richiamano la disciplina del codice di rito penale — affermano che, mancando disposizioni specifiche in senso contrario, «risorge l'obbligo generale del giudice civile di provvedere alla liquidazione delle spese ai sensi dell'art. 91 c.p.c.».

A conforto di questo giudizio le Sezioni Unite si rifanno anche ad alcune decisioni rese dallo stesso Consiglio Nazionale Forense [C.N.F., 16 luglio 2015, n. 97; C.N.F., 5 giugno 2014, n. 76; e C.N.F., 18 marzo 2014, n. 24], decisioni che hanno ritenuto applicabile al procedimento disciplinare forense, avanti al suo giudice di appello, la previsione dell'art. 91 c.p.c.

L'interessante decisione in commento suscita alcune brevi osservazioni che, lungi dall'essere esaustrative e comunque senza pretesa di migliore elaborazione giuridica, possono quanto meno suggerire un diverso approdo al quesito di diritto che la Suprema Magistratura ha affrontato, anche attesa l'importanza che si consolidi un preciso indirizzo sull'aspetto esaminato, se solo si considera che la liquidazione delle spese ai sensi dell'art. 91 c.p.c., per quel che qui interessa, nel procedimento avanti al Consiglio Nazionale Forense, in assenza di un'espressa rinuncia di parte, deve avvenire d'Ufficio.

Innanzitutto, non può non notarsi che le Sezioni Unite hanno, come detto, considerato, come prima riflessione nella parte motiva della sentenza, la riconducibilità del procedimento disciplinare

forense «maggiormente» al processo penale, circostanza questa del tutto significativa e che, qualora confermata, escluderebbe l'applicabilità a tale procedimento della disciplina riguardante la liquidazione delle spese, di cui stiamo trattando.

Abbiamo però visto che la Suprema Magistratura, nel prosieguo della motivazione, abbandona tale premessa del ragionamento e ciò a causa dell'assenza, tra le norme che regolano il procedimento disciplinare forense, nel grado di appello dinanzi al Consiglio Nazionale Forense, di qualsivoglia riferimento o richiamo alle norme del codice di procedura penale, a eccezione, va precisato, di un unico rinvio all'art. 473 c.p.p. previgente riguardante la possibilità di procedere alla discussione a porte chiuse.

Pur in tale situazione, tuttavia, occorre rammentare che nell'ambito della Legge Professionale Forense, 31 dicembre 2012, n. 247, l'art. 59, esprime i «principi fondamentali» da cui è regolato il procedimento disciplinare, in particolare avanti al Consiglio Distrettuale di Disciplina, organo che, nell'esercizio di un'attività amministrativa speciale di carattere «giustiziale», esamina le segnalazioni di possibile rilievo deontologico riguardanti i Professionisti forensi «in primo grado». Segnatamente, tale articolo, al suo comma 1, lett. n), espressamente prevede che, «per quanto non specificatamente disciplinato dal presente comma, si applicano le norme del codice di procedura penale, se compatibili».

Si tratta, all'evidenza, di norma «di chiusura», che si affianca a quella, analoga, dell'art. 10, comma 4, del Regolamento CNF n. 2/2014 sul «Procedimento disciplinare», volta unicamente a colmare eventuali lacune nella disciplina propria del procedimento disciplinare forense, e che comunque impone, per la possibile applicazione delle norme del rito penale un vaglio di compatibilità delle stesse che dovrà tenere conto della natura non giurisdizionale, come detto, ma amministrativa giustiziale del procedimento che si svolge innanzi al Consiglio Distrettuale di Disciplina [v. C.F.N., 22 novembre 2021, n. 205].

Sembra però innegabile che il richiamo, quand'anche in funzione residuale e suppletiva, alle norme del codice di procedura penale risulti rilevante al fine di inquadrare la disciplina da applicarsi al procedimento disciplinare forense nel suo insieme, laddove la stessa Corte di cassazione ha riconosciuto che quest'ultimo appare maggiormente assimilabile al processo penale, e ciò «per sua natura».

Ciò chiarito, è per altro vero che, come divisato dalle Sezioni Unite, «in grado di appello» il procedimento disciplinare avanti al Consiglio Nazionale Forense, ove assume natura giurisdizionale, è «tradizionalmente» regolato dalle norme del codice di procedura civile.

In punto, incidentalmente, valga ricordare e ribadire che mentre avanti al Consiglio Distrettuale di Disciplina si svolge un procedimento amministrativo speciale a carattere giustiziale, il giudizio innanzi al Consiglio Nazionale Forense, pur dovendo essere qualificato come giudizio di secondo grado, o di appello, nei confronti delle decisioni emesse dal Consiglio Distrettuale di Disciplina, rappresenta comunque il primo grado della giurisdizione disciplinare domestica [in tal senso C.N.F., 27 settembre 2018-12 giugno 2019, n. 41].

Il procedimento di «secondo grado» in questione è ancora oggi disciplinato dagli artt. da 59 a 65 del r.d. 22 gennaio 1934, n. 37, e ciò per effetto dell'espresso richiamo a tale normativa da parte dell'art. 36 della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

Se in tali norme non vi è alcun riferimento, come sopra visto a eccezione di un unico limitato caso, alle previsioni del codice di procedura penale, nell'art. 37 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, troviamo per contro l'espressa previsione dell'applicabilità «se necessario» al procedimento davanti al Consiglio Nazionale Forense delle norme e dei principi del codice di procedura civile.

Ecco quindi che la legge, nello statuire l'applicazione al procedimento disciplinare forense, nella sua sede giurisdizionale avanti al Consiglio Nazionale Forense, di norme e di principi processualcivili, esige che tale applicazione sia «necessaria».

Tuttavia, se si afferma — come fanno le stesse Sezioni Unite — che la «natura» del procedimento disciplinare forense, è maggiormente assimilabile al procedimento penale, tale suo intrinseco connotato dovrebbe portare a escludere la possibilità, *recte* la necessità, di applicazione dell'art. 91 c.p.c. e quindi di una liquidazione delle spese nell'ambito del secondo grado.

Ferma questa considerazione, che comunque appare invero dirimente, va anche tenuto presente che la liquidazione delle spese prevista dall'art. 91 c.p.c. presuppone comunque l'esistenza di un processo contenzioso, tra parti fra di loro in conflitto, processo nel quale il Giudice liquida appunto le spese qualora debba farne carico, con provvedimento di condanna, alla parte soccombente.

Siffatto scenario è sicuramente configurabile nel procedimento disciplinare forense?

Ancora, istintivamente, non pare che la domanda possa sortire risposta positiva.

Il procedimento disciplinare è posto a esclusiva tutela di interessi pubblici ed è soggetto alla procedibilità d'ufficio, rispetto alla quale, può ricordarsi, è irrilevante quale sia la fonte della segnalazione: a mente dell'art. 51 della Legge Professionale Forense, infatti, «1. Le infrazioni ai doveri e alle regole di condotta dettati dalla legge o dalla deontologia sono sottoposte al giudizio dei consigli distrettuali di disciplina», «3. La notizia dei fatti suscettibili di valutazione disciplinare è comunque acquisita».

In concreto, un procedimento disciplinare a carico di un Avvocato prende le mosse da una segnalazione che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati trasmette al Consiglio Distrettuale di disciplina, quale Organo giudicante.

La segnalazione di un comportamento deontologicamente censurabile, si noti, nella grande maggioranza dei casi viene ricevuta dal Consiglio dell'Ordine in quanto effettuata da terzi esponenti, quali Clienti, Colleghi del Professionista, Magistrati e quant'altri, anche se, in altre ipotesi numericamente più ridotte, è lo stesso Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, in adempimento dell'istituzionale obbligo di vigilanza sulla condotta degli Iscritti, che assume l'iniziativa di sottoporre al giudizio dell'Organo disciplinare il comportamento, di cui abbia avuto diretta percezione, dell'Avvocato.

L'esponente nei confronti dell'Avvocato, come noto, non assume la qualità di parte del procedimento disciplinare, né in alcun modo può disporre del procedimento stesso o degli interessi coinvolti [«Nel procedimento disciplinare le parti sono esclusivamente l'incolpato ed il P.M., mentre non riveste tale qualità l'esponente, che non ha diritto né di essere informato sul corso del procedimento ovvero sul suo esito, né di partecipare allo stesso e/o di essere ascoltato (sicché la mancata sua audizione non determina la violazione del diritto al contraddittorio), ma può semmai parteciparvi in qualità di testimone qualora il Consiglio territoriale lo ritenga necessario e nei limiti di tale necessità» v. C.N.F., 25 giugno 2022, n. 102, *ex ceteris*].

La decisione la cui massima si è appena rammentata, e che replica il contenuto di altri molteplici, uniformi approdi rinvenibili nella giurisprudenza disciplinare, si riferisce al caso dell'esponente terzo, diverso dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

Pur tuttavia, la giuridica valutazione della massima citata vale anche qualora sia quest'ultimo Organo, d'ufficio, a presentare esposto nei confronti di un Avvocato.

Nessun esponente è parte nel procedimento disciplinare «in primo grado» avanti al Consiglio Distrettuale di Disciplina e di ciò è conferma il fatto che nessuna comunicazione della pendenza o delle fasi del procedimento è prevista, appunto, in favore dell'esponente: non la citazione a dibattimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento 2/2014 del C.N.F., ma solo l'approvazione del capo di

incolpazione, oltreché al Pubblico Ministero, viene comunicata, ai sensi dell'art. 17 del Regolamento 2/2014, e la decisione all'esito del dibattimento viene notificata, ai sensi dell'art. 31 del Regolamento 2/2014, al Consiglio dell'Ordine presso il quale l'Avvocato incolpato è iscritto (e, si noti, non a quello dal quale, eventualmente, giunge l'esposto). Ciò avviene, all'evidenza, non in quanto quest'ultimo Organo sia parte del procedimento disciplinare ma, nel primo caso, in relazione agli obblighi di vigilanza deontologica sugli Iscritti quale notizia dell'avvio del procedimento disciplinare e, nel secondo caso, oltreché per comunicare l'esito dello svoltosi procedimento, anche per consentire al Consiglio dell'Ordine di eventualmente proporre impugnazione.

E invero, al di là delle osservazioni appena svolte, va detto che il Consiglio dell'Ordine non potrebbe assumere la qualità di parte anche per ulteriori ragioni, pur quando l'esposto, la segnalazione origini direttamente da sua iniziativa d'Ufficio.

L'art. 29, comma 1, lett. f), della Legge Professionale Forense, dispone che, come detto, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati «vigila sulla condotta degli iscritti e deve trasmettere al consiglio distrettuale di disciplina gli atti relativi ad ogni violazione di norme deontologiche di cui sia venuto a conoscenza, secondo quanto previsto dall'articolo 50, comma 4».

Se il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati deve (e quindi ha l'obbligo di) trasmettere al Consiglio Distrettuale di Disciplina gli esposti disciplinari ricevuti da terzi, in relazione ai quali non assume certamente la qualità di parte del procedimento, alla stessa conclusione si può giungere allorché esponente sia lo stesso Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, che forma la segnalazione disciplinare e la invia all'Organo giudicante.

La suaccennata disposizione dell'art. 29, comma 1, lett. f), della Legge Professionale Forense, infatti, appare confermare, invero, la «natura» del procedimento disciplinare forense e la sua assimilabilità al procedimento penale, laddove la norma in questione impone al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati il dovere di trasmettere al Consiglio Distrettuale di Disciplina gli atti relativi a ogni violazione di norme deontologiche di cui sia venuto a conoscenza, con ciò ponendo un evidente parallelismo con l'attività propria del Pubblico Ministero allorquando quest'ultimo esercita, obbligatoriamente, l'azione penale, a mente dell'art. 112 Cost.

La legge impone al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati un comportamento e l'Organo, nell'adempiere a tale obbligo, non esercita un proprio diritto avverso all'Avvocato segnalato e per l'effetto, ci sembra, non può sicuramente assumere il ruolo di parte contrapposta al destinatario dell'esposto.

Nel procedimento disciplinare di primo grado l'Avvocato incolpato è parte, ma ciò non può dirsi, in definitiva, in capo al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

Analogamente, infine, ci sembra che neppure il Pubblico Ministero possa, nella sostanza, essere ritenuto parte di questo procedimento. Se è vero che la citazione a giudizio disciplinare, ai sensi dell'art. 21 del Regolamento 2/2014, deve essere notificata, oltreché all'incolpato, anche al Pubblico Ministero presso il Tribunale ove ha sede il Consiglio Distrettuale di Disciplina, ciò avviene solo affinché quest'ultimo «eserciti la facoltà di presenziare all'udienza dibattimentale», presenza che per altro nella pratica si verifica in casi rarissimi e comunque consente a tale Ufficio di svolgere, ai sensi dell'art. 24 del Regolamento 2/2014, l'unica, limitatissima attività di partecipazione alla discussione.

Avanti al Consiglio Distrettuale di Disciplina, chiamato a valutare il comportamento dell'Avvocato sotto il profilo del rispetto della deontologia forense, non è quindi configurabile, ci sembra, un confronto tra parti che vogliano affermare o far prevalere un proprio diritto, quand'anche in ipotesi in tale sede fosse ammissibile una valutazione di soccombenza ai fini di una liquidazione delle spese, valutazione pacificamente non operabile — e questo è per altro il primo rilievo da farsi — nell'ambito

di un procedimento amministrativo quale quello che si svolge, in «primo grado», avanti al Consiglio Distrettuale di Disciplina.

Anche ciò chiarito, l'ulteriore domanda che si pone è: la situazione nel procedimento avanti al Consiglio Nazionale Forense, che ha natura giurisdizionale, è diversa?

In proposito, occorre considerare che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, così come il Procuratore della Repubblica e il Procuratore Generale del distretto della Corte d'Appello ove ha sede il Consiglio Distrettuale di Disciplina che ha emesso la decisione, ai sensi dell'art. 61 della legge n. 247/2012, ha legittimazione all'impugnazione di qualsivoglia decisione assunta dal medesimo Consiglio Distrettuale di Disciplina e può quindi attraverso tale iniziativa, anche incidentale, inevitabilmente impegnare l'Iscritto al giudizio avanti al Giudice di «secondo grado».

In quanto il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati eserciti tale potere di impugnazione, può dirsi che assuma la qualità di parte in conflitto con l'Avvocato segnalato, nell'ambito di un processo, o quanto meno di un suo «grado», il quale a sua volta acquisti quindi carattere contenzioso?

Se così fosse, apparirebbe coerente con i principi del processo civile che la Magistratura adita, con la sentenza che decide il «grado», si esprima anche sulla soccombenza, provvedendo alla liquidazione delle spese qualora tale soccombenza venga affermata.

Per altro, anche nell'esercitare il potere di impugnazione, espressione del già visto e più ampio obbligo e potere di vigilanza sulla condotta dei propri Iscritti e della possibilità di assumere eventuali iniziative volte al controllo di tale condotta da parte degli Organi disciplinari, appare preferibile valorizzare, ci sembra, il fatto che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati si fa carico di un'iniziativa processuale che appare di carattere pubblicistico, volta a tutelare l'interesse pubblico della collettività e degli appartenenti alla categoria professionale al corretto svolgimento dell'attività forense, e non eserciti, quindi, un proprio diritto che sia in conflitto con quello dell'Avvocato soggetto al procedimento disciplinare.

Né, come detto, la qualità di parte pare potersi riconoscere, per le ragioni già esposte, agli Uffici del Pubblico Ministero che pure godono anch'essi del potere di impugnazione nei confronti di ogni decisione del Consiglio Distrettuale di Disciplina, sia essa favorevole o sfavorevole per l'Avvocato incolpato, ai sensi del già menzionato art. 61 della legge n. 247/2012, esattamente come avviene per il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

Ecco quindi che, alla luce di tali considerazioni, non sembra che, anche nei «gradi» successivi alla decisione, amministrativa speciale di carattere giustiziale, assunta dal Consiglio Distrettuale di Disciplina, che vi si giunga in conseguenza di impugnazione svolta dall'Avvocato incolpato e condannato, da parte del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati o da parte degli Uffici del Pubblico Ministero, si possa configurare la celebrazione di un processo contenzioso, fra parti che si contrappongono per la civile tutela di diritti fra di loro confliggenti, sì da poter valutare, nell'ambito di un tale confronto, la soccombenza di una parte, che legittimi un provvedimento di liquidazione delle spese di lite e di eventuale condanna al pagamento delle stesse.

Se i ragionamenti sin qui esposti hanno un possibile fondamento, non pare in definitiva sussistere la «necessità» voluta dall'art. 37 della legge n. 247/2012 per consentire l'applicazione al processo avanti al Consiglio Nazionale Forense, tra le previsioni del codice di procedura civile, del disposto dell'art. 91.

Valga, da ultimo, precisare che le svolte riflessioni vogliono essere solo un modestissimo contributo per giungere, secondo un diverso punto di vista, a un confronto di idee e a una ulteriore possibile risposta al quesito di diritto posto e comunque risolto, sicuramente con maggiore autorevolezza, dalla sentenza in commento resa da Corte di cassazione.

