

# ILLECITO DISCIPLINARE DEGLI AVVOCATI IL NUOVO CODICE DEONTOLOGICO

ROMA 22 MARZO 2014

Ringrazio il Consiglio e l'Avv. Randazzo, per l'onore che mi hanno conferito, affidandomi il compito di questo intervento su una materia delicata quale la Giustizia disciplinare degli avvocati ed il nuovo codice deontologico.

Sono circa due anni che faccio parte del pool della Procura generale della cassazione che si occupa dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati e, in precedenza, sono stato componente della Sezione disciplinare del C.S.M..

Il mio apporto a questa Tavola Rotonda sarà quindi anche nell'ottica di una comparazione tra sistemi disciplinari diversi, accomunati però da una caratteristica che li rende vicini.

Magistrati e Avvocati sono entrambi operatori del diritto in funzione di una pubblica finalità qual è quella di rendere Giustizia ai cittadini.

Il buon funzionamento dei due sistemi disciplinari è uno dei più importanti presupposti della garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini.

L'insoddisfazione generale per il servizio reso dall'amministrazione-giustizia, le cui disfunzioni sono innegabili, ha generato una crescente diffidenza, se non sfiducia, che ha trovato negli anni risonanza in settori della politica e dell'informazione.

In un'epoca caratterizzata da difficili rapporti tra il legislatore e l'interprete, a prima vista questo potrebbe sembrare un problema che riguardi principalmente i magistrati. Ma non è così. Sono convinto che il magistrato sia solo l'ultimo baluardo, nella difesa dei diritti, che parte dalla fondamentale opera dell'Avvocato e che il corretto esercizio delle funzioni magistratuali, così come il corretto esercizio della professione forense, rappresentino le due facce della stessa medaglia.

Sono d'accordo con chi ha auspicato che possa un giorno nascere tra i magistrati un novello Calamandrei che sappia scrivere un "*elogio agli avvocati*" di pari forza ed efficacia dell'elogio ai giudici tessuto dall'illustre giurista.

Entrambe le attività - giurisdizionale e forense - sono infatti parte integrante del disegno del Costituente, diretto a garantire fondamentali principi di civiltà e democrazia di ogni Paese.

La potestà disciplinare del C.S.M. nei confronti dei magistrati e quella del C.N.F. nei confronti degli avvocati rappresentano - al pari delle altre potestà disciplinari presenti nel nostro ordinamento - mezzi di imparziale autoregolamentazione interna delle condotte patologiche che si realizzano nel “micro-ordinamento” di appartenenza del dipendente (magistrato) e del professionista (avvocato), ostative al corretto raggiungimento dei fini istituzionali, attraverso un rapido ed efficace strumento punitivo, volto a prevenire, dissuadere e sanzionare violazioni di regole che sono i pilastri dello *status* del magistrato o del professionista.<sup>1</sup>

Il sistema della responsabilità dei magistrati trae fondamento non in una “*supremazia speciale*” della P.A. nei confronti dei propri dipendenti ma in valori e finalità più rilevanti: controllare il corretto esercizio della funzione giudiziaria<sup>2</sup> e garantire la qualità della giustizia, senza ledere o interferire con l’indipendenza dell’esercizio della funzione. Il parametro di riferimento va rinvenuto nella Costituzione che, all’art. 105, attribuisce al C.S.M., secondo le norme dell’ordinamento giudiziario, i provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati.

Nelle professione forense, la fissazione di regole legislative e deontologiche e la previsione di una potestà sanzionatoria interna nei confronti degli appartenenti, sono un mezzo imparziale di autoregolamentazione dell’ordinamento a garanzia del mantenimento di uno standard di qualità minimo nell’esercizio della professione, nonché della credibilità ed affidabilità sociale nella categoria e nelle funzioni della stessa: il sistema interno tutela il decoro ed il prestigio della classe professionale e le aspettative di quanti si affidano a professionisti per l’esatto adempimento della loro volontà.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> La definizione è di TENORE, “*Il fondamento, le finalità e i principi portanti della potestà disciplinare in generale e nella magistratura in particolare*”, in “*La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali*”, AA.VV., a cura di TENORE, Milano”, 2010, 1.

<sup>2</sup> Sul punto **C. cost., 7 maggio 1981 n. 100**, in *Foro.it.*, 1981, I, 2360 secondo cui i magistrati, per dettato costituzionale, debbono essere imparziali ed indipendenti e tali valori vanno tutelati non solo con specifico riferimento al concreto esercizio della funzione giurisdizionale, ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa dubitarsi della loro indipendenza e imparzialità nell’adempimento del loro compito.

<sup>3</sup> Sulla responsabilità disciplinare degli avvocati, v. ALPA, *Il nuovo codice deontologico nel solco della riforma per un avvocato moderno, qualificato e indipendente*, in *Guida al Diritto*, 2014, 11, p. 6 ss.; cfr. meno recentemente, *ex multis*, FELICI, *Il “prezzo della legalità” nel procedimento disciplinare a carico degli avvocati*, in *Giur. merito*, 2009, fasc. 4, sez. 6, 1154 ss.; SCARSELLI, *L’avvocato e il giusto processo disciplinare*, in *Foro It.*, 2009, fasc. 5, parte I, 1547 ss.; SACCHETTINI, *Un sistema in linea con il giusto processo che cela rischi di elusione di responsabilità*, in *Guida al diritto*, 2009, fasc. 2, 58 ss.; FELICI, *Problematiche del diritto di difesa nel procedimento disciplinare a carico degli avvocati*, in *Giur. merito*, 2008, fasc. 10, sez. 6, 2709 ss.; GENOVESE, *Avvocati, il dictum delle sezioni unite. Giudizi disciplinari: ecco il decalogo*, in *Dir. e Giust.*, 2006, fasc. 15, 42 ss.; VISCA, *L’autonomia degli ordini professionali nella determinazione del procedimento disciplinare*, in *Giust. Civ.*, 2005, fasc. 6, parte I, 1641 ss.; SANDULLI, *In tema di “giusto processo” disciplinare per gli avvocati*, in *Temi rom.*, 2005, fasc. 1-2, 301 ss.; TIRALE, *Codici deontologici ed autonomia privata. Il procedimento disciplinare*, in *Rass. For.*, 2005, fasc. 3-4, parte I, 977 ss.; DANOVI, *Il procedimento disciplinare nella*

La  **riforma del 2006 del sistema disciplinare dei magistrati**  ha tratto origine da un ampio dibattito politico e culturale teso al superamento del sistema tradizionale, che era improntato sui principi dell'*atipicità dell'illecito*, della *discrezionalità nell'esercizio* dell'azione, della riconducibilità delle regole processuali all'*abrogato codice di procedura penale di tipo inquisitorio*. Le ragioni di una riforma del sistema erano dettate dall'**esigenza di ammodernamento dei principi generali della deontologia giudiziaria** (da tempo ricondotta nell'alveo della giurisdizione)<sup>4</sup> onde adeguare il sistema ai principi costituzionali in tema di ordinamento giudiziario.<sup>5</sup>

Anche il procedimento disciplinare a carico degli avvocati è da tempo inquadrato nell'alveo della giurisdizione, almeno a partire dalla fase che si svolge dinanzi al C.N.F..<sup>6</sup>

La riforma del sistema disciplinare degli avvocati, che inizia il suo percorso con la  **legge 247 del 2012**  e giunge alla riforma del codice deontologico forense, attuata con  **delibera del C.N.F. del 31 gennaio 2014** , presenta analogie con la riforma del 2006.

Anzitutto, le finalità che hanno animato le due riforme sono simili.

In materia disciplinare tutti vorrebbero che siano realizzate le finalità, per un verso, di assicurare che magistrati ed avvocati siano perseguiti e sottoposti a sanzione per i comportamenti scorretti o negligenti e per gli abusi che compiono e, per altro verso, di garantire che magistrati ed avvocati non siano arbitrariamente perseguiti ogni volta che, facendo il loro dovere, si scontrino loro malgrado con interessi forti e soggetti reattivi o mossi da intenti emulativi.<sup>7</sup>

Queste **finalità** sono state **difficili da realizzare** in un momento storico caratterizzato da conflitti, corporativismi e da una perdita di coscienza sociale in ogni settore, e parlo anzitutto in

---

*professione di avvocato*, Milano, 2005; DANOVI, *Corso di ordinamento forense e deontologia*, Milano, 1995, 248 ss.; DANOVI, *Codice delle professioni intellettuali*, Milano, 1989; IBBA, *La categoria «professionale intellettuale»*, in IBBA LAPELLA PIRAS DE ANGELIS MACRÌ, *Le professioni intellettuali*, Torino, 1987, 123 ss..

<sup>4</sup> C. cost., 29 gennaio 1971 n.12.

<sup>5</sup> Cfr. ROSSI, *Gli illeciti disciplinari*, in *Dir. pen. e proc.*, 2005, n. 12, 1505 e, più recentemente, *La responsabilità disciplinare dei magistrati dal decreto legislativo Castelli del 2005 alla legge n. 269 del 2006*, in *L'ordinamento giudiziario. Itinerari di riforma*, a cura di MAZZAMUTO, Napoli, 2008, 213 ss.

<sup>6</sup> Tra le ultime, **Cass., sez. un., 16 maggio 2013 n. 11833**; **Cass., sez. un., 16 gennaio 2014 n. 775**. Per quanto riguarda la precedente fase presso i Consigli dell'Ordine e, ora dei Consigli distrettuali di disciplina, è pacifica la natura amministrativa del procedimento; cfr. da ultimo, **Cass., sez. un., 17 giugno 2013 n. 15122**.

<sup>7</sup> Cfr. ROSSI, *Sorvegliare e punire...* ”, in *Quest. giustizia*, 2004, n. 5, 831.

riferimento a diversi miei colleghi, che tra l'osservanza dei doveri costituzionali ed il perseguimento di personali ambizioni pongono al primo posto le seconde.

Magistrati e Avvocati sono lo specchio dell'attuale società; dove si assiste ad un degrado politico, sociale, economico, etico e morale, non ci si può illudere che le nostre categorie siano immuni dal pericolo di analogo degrado e dal venir meno delle sicurezze costituite dai capisaldi della Costituzione; in particolare, dal venir meno della consapevolezza che l'autonomia ed indipendenza della Magistratura e dell'Avvocatura sono valori da difendere non in quanto tali, ma in quanto strumentali ad un'effettiva realizzazione del principio secondo cui tutti i cittadini sono uguali dinanzi alla legge ed hanno eguali diritti ad un processo rapido e giusto, da svolgere nella pienezza del contraddittorio, in parità di armi e nel rispetto delle regole, da parte di tutti.

Mi ha colpito positivamente quanto si legge nella relazione illustrativa della bozza del nuovo codice deontologico. In primo luogo, il riferimento alla *"tutela di un pubblico interesse al corretto esercizio della professione"*, poi il riferimento all'*"affidamento della collettività ad un esercizio corretto della professione che esalti lo specifico ruolo dell'avvocato come attuatore del diritto costituzionale di difesa e garante dell'effettività dei diritti"*, il riferimento infine a *"quella funzione sociale della difesa richiamata anche nelle norme di apertura della legge n. 247/2012"*.

E' fondamentale che si sia sottolineato che il sistema disciplinare degli avvocati risponde non ad istanze corporative ma al pubblico interesse. E' proiettato, dunque, non solo verso l'interno della categoria, ma soprattutto verso l'esterno, verso la società civile, verso i cittadini, che sono i veri beneficiari dei comportamenti deontologicamente corretti degli avvocati, come dei magistrati.

I nostri sistemi disciplinari sono garanzia, entrambi, di un corretto funzionamento del servizio giustizia. Anche in questa riforma si è passati da previsioni generiche e vaghe ad una tipizzazione delle condotte deontologicamente rilevanti e delle relative sanzioni.

In un sistema disciplinare improntato alla realizzazione di un pubblico interesse solo la tipizzazione degli illeciti realizza le diverse esigenze connesse alle garanzie degli incolpati ed alle aspettative della collettività.

Il rischio è che dinanzi ad una possibile *tipizzazione imperfetta* rimangano spazi di impunità, lacune di previsioni deontologiche che possono portare ad un accertamento di insussistenza dell'addebito pur in presenza di condotte il cui disvalore deontologico si avverta *ictu oculi*. Ma questo è il prezzo che va pagato in funzione di sistemi che devono coniugare garanzie, certezze e uniformità di trattamenti.

dell'attività professionale deve osservare i doveri di **probità, dignità e decoro**, nella salvaguardia della propria reputazione e dell'immagine forense". L'art. 9 non è una norma di chiusura che introduce una sorta di illecito atipico per il solo fatto di violare i predetti doveri. In un sistema disciplinare tipizzato una generale norma di chiusura renderebbe inutili le singole fattispecie tipizzate previste.

L'art. 9, così come gli altri principi generali contenuti nel Titolo I, privi di previsioni sanzionatorie, vanno interpretati come l'**art. 1 del codice disciplinare dei magistrati**, che enuclea i doveri fondamentali, individuandoli in quelli di **imparzialità, correttezza, diligenza, riserbo, equilibrio e rispetto della dignità della persona**.

A conferma di ciò, nel nuovo codice deontologico forense vi è l'art. 20 secondo cui: "*La violazione dei doveri di cui ai precedenti articoli costituisce illecito disciplinare perseguibile nelle ipotesi previste nei titoli II, III, IV, V, VI di questo codice*".

La norma generale, nell'elencare i doveri cui devono attenersi gli avvocati sia nell'esercizio dell'attività professionale che al di fuori di essa, richiama principi che costituiscono valori deontologici essenziali nell'ambito di una valutazione della condotta e che ricalcano doveri già riconosciuti dall'elaborazione dottrina e giurisprudenziale.<sup>11</sup>

L'intera area delle fattispecie di illecito, previste dai successivi artt. 23 ss. del nuovo codice deontologico sono integralmente riconducibili alla previsione dell'art. 9, al punto che deve ritenersi che ciascun illecito commesso da un avvocato sia estrinsecazione e puntualizzazione del generale divieto di violazione dei doveri sanciti nel Titolo I.

Ciò pone un problema ermeneutico: quello di stabilire il rapporto tra le previsioni contenute nell'art. 9 e le singole fattispecie di illecito previste negli artt. 23 ss.; in particolare, se ed in quale misura le violazioni dei doveri generali possano assumere rilevanza disciplinare indipendentemente dalla loro riconducibilità ad una delle fattispecie previste dalle successive norme.

Posto, cioè, che ciascuna fattispecie tipizzata dev'essere ricondotta alla violazione dei doveri di **indipendenza, lealtà, correttezza, probità, dignità, decoro, diligenza e competenza**, il problema che si pone è quello di stabilire se una qualsiasi violazione dei doveri fondamentali previsti dall'art. 9 possa costituire illecito, anche se non previsto tra le fattispecie tipiche.

---

<sup>11</sup> Cfr., a proposito di quanto previsto per i magistrati, ABBRUZZESE, COLETTA, DI DEDDA, MATTENCINI, OLIVETTI, *Guida alla riforma dell'ordinamento giudiziario*, Milano, 2007, 348 ss.; ERBANI, *Gli illeciti disciplinari del magistrato*, in AA.VV. (a cura di CARCANO), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Milano, 2006, 300 ss.