



Cod. L3/P2
Cod. FF/vp
Circolare n. 43

Protocollo Generale (Uscita)
cnappcrm - aoo_generale
Prot.: 0000475
Data: 14/04/2021

Ai Consigli degli Ordini degli Architetti,
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
LORO SEDI

Ai Consigli di Disciplina degli Ordini degli Architetti,
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
LORO SEDI

OGGETTO: Aspetti di deontologia. Modifica art.9 del Codice Deontologico. Trasmissione parere pro veritate.

La modifica dell'articolo 9 – *Aggiornamento professionale* del Codice Deontologico, avvenuta nel corso del 2016, ha introdotto dopo un articolato processo di condivisione, la tipizzazione delle sanzioni nell'ambito delle mancanze disciplinari connesse alla formazione professionale, con la finalità di rendere omogenea l'azione disciplinare nel panorama nazionale.

Negli anni a seguire si è aperto un lungo e partecipato confronto, nei gruppi operativi Deontologia e Formazione, in Delegazione Consultiva, in Conferenza degli Ordini, in Consiglio Nazionale, volto a elaborare una revisione condivisa dei contenuti dell'art. 9, più proporzionale, e delle Linee Guida ai procedimenti disciplinari.

In questo contesto si è affiancata la richiesta al Consiglio Nazionale da parte di alcuni Ordini di verificare gli aspetti della retroattività dell'art. 9 del Codice Deontologico.

Grazie al prezioso lavoro del Gruppo Operativo Deontologia e dei consulenti, il Consiglio Nazionale ha potuto portare in approvazione i nuovi contenuti dell'art. 9 del Codice Deontologico e delle Linee Guida ai procedimenti disciplinari. Ha inoltre preso atto del parere pro veritate nel frattempo richiesto al Prof. Giuseppe Colavitti in merito alla verifica della citata retroattività.

Ciò premesso con la presente circolare si provvede a trasmettere in allegato:

- il testo del nuovo articolo 9 del Codice Deontologico che entrerà in vigore decorsi 15 giorni dal ricevimento della presente circolare da parte degli Ordini, al fine di consentirne una adeguata diffusione anche presso gli iscritti;





- il parere pro veritate redatto dal Prof. Giuseppe Colavitti.

Le Linee Guida ai procedimenti disciplinari aggiornate, sono in corso di stampa e appena disponibili verranno trasmesse con separata circolare.

I più cordiali saluti.

*Il Coordinatore del Dipartimento
(Interni e Magistratura)
(arch. Franco Frison)*

*Il Consigliere Segretario
(arch. Fabrizio Pistolesi)*

*Il Presidente
(arch. Giuseppe Cappochin)*

All.ti: 1. Art. 9 - Testo vigente e novellato con le modifiche evidenziate.
2. Parere pro veritate.



TESTO VIGENTE

Art. 9

(Aggiornamento professionale)

1. Al fine di garantire la qualità ed efficienza della prestazione professionale, nel migliore interesse dell'utente e della collettività, e per conseguire l'obiettivo dello sviluppo professionale, ogni Professionista ha l'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale come previsto dal Regolamento per l'aggiornamento e sviluppo professionale e dalle Linee guida.

2. La mancata acquisizione:

1. dei crediti formativi professionali triennali minimi, nel limite massimo del venti per cento (12 su 60) comporta l'irrogazione della censura;
2. di un numero di crediti superiore al venti per cento comporta l'irrogazione della sanzione della sospensione, da calcolarsi nella misura di un giorno di sospensione per ogni credito formativo mancante.

Il professionista sanzionato in sede disciplinare per il mancato adempimento dell'obbligo di formazione e aggiornamento è comunque tenuto ad assolvere tale obbligo per il periodo cui si riferisce la sanzione, entro il triennio formativo successivo.

TESTO MODIFICATO

Art. 9

(Aggiornamento professionale)

1. Al fine di garantire la qualità ed efficienza della prestazione professionale, nel migliore interesse dell'utente e della collettività, e per conseguire l'obiettivo dello sviluppo professionale, ogni Professionista ha l'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale come previsto dal Regolamento per l'aggiornamento e sviluppo professionale e dalle Linee guida.

2. La mancata acquisizione:

~~1.~~ dei crediti formativi professionali triennali (CFP) minimi, ~~nel limite massimo del venti per cento (12 su 60)~~ nel triennio di riferimento, comporta di regola, ferma restando la autonoma valutazione del Consiglio di Disciplina, l'irrogazione della ~~censura~~; delle seguenti sanzioni:

1. avvertimento nel caso di mancata acquisizione fino ad un massimo di 6 CFP (10%);
2. censura nel caso di mancata acquisizione di CFP compresa tra 7 e 18 (30%);
3. sospensione per giorni 15 nel caso di mancata acquisizione compresa tra 19 e 24 CFP (40%)
4. sospensione per giorni 25 nel caso di mancata acquisizione compresa tra 25 e 36 CFP (60%)
5. sospensione per giorni 40 nel caso di mancata acquisizione compresa superiore 37 CFP.

~~2.~~ di un numero di crediti superiore al venti per cento comporta l'irrogazione della sanzione della sospensione, da calcolarsi nella misura di un giorno di sospensione per ogni credito formativo mancante

Il professionista sanzionato in sede disciplinare per il mancato adempimento dell'obbligo di formazione e aggiornamento è comunque tenuto ad assolvere tale obbligo per il periodo cui si riferisce la sanzione, entro il triennio formativo successivo.

Qualora l'iscritto inadempiente agli obblighi formativi non abbia provveduto a recuperare i CFP mancanti nel triennio successivo, il Collegio di Disciplina, nell'ambito del procedimento disciplinare, valuta la recidiva mediante un aggravio della sanzione.

Roma, 10 novembre 2020

Spett. le
Consiglio nazionale degli architetti,
pianificatori, paesaggisti e conservatori

Alla c.a. del Presidente
Dott. Arch. Giuseppe Capocchin

SEDE

(tramite posta elettronica)

OGGETTO: parere in merito alla legittimità della tipizzazione contenuta nell'art. 9 del codice deontologico in ordine alle sanzioni disciplinari per la violazione dell'obbligo di formazione continua, anche in relazione alla retroattività delle relative previsioni.

SOMMARIO: 1. Il quesito. 2. La natura giuridica del codice deontologico. 3. I codici deontologici come fonti integrative di precetti di legge. 4. Funzione integrativa dei codici deontologici e correlata autonomia di valutazione degli organi disciplinari. 5. La discrezionalità degli organi disciplinari nella giurisprudenza costituzionale. 6. La portata effettiva delle prescrizioni di cui all'art. 9 del codice deontologico. 7. La questione della retroattività dell'art. 9. 8. Conclusioni.

1. Il quesito.

Con comunicazione pervenutami il 16 settembre 2020, il Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori chiede parere in ordine alla delibera del Consiglio 28 giugno 2016 che ha modificato l'art. 9 del Codice deontologico, nel senso di prevedere una tipizzazione delle sanzioni disciplinari a fronte dell'illecito di inadempimento formativo degli iscritti agli albi,

Il Consiglio espone che la modifica deriva dalla previsione normativa che la violazione dall'obbligo professionale della formazione

continua costituisce “illecito disciplinare” (art. 7, d.P.R. n. 137 del 7 agosto 2012, recante “riforma degli ordini professionali”). Poiché l’esperienza avrebbe dimostrato un’applicazione disomogenea delle relative sanzioni da parte dei diversi consigli territoriali, il Consiglio Nazionale ha valutato l’opportunità di introdurre nel codice deontologico la tipizzazione di cui si discute.

L’integrazione normativa è avvenuta previa consultazione della Conferenza degli Ordini, e non è stata oggetto di impugnazione giudiziale. Il Consiglio nazionale, quale giudice dei provvedimenti degli ordini territoriali, ne ha fatto costante applicazione, senza provocare, quantomeno sinora, pronunce della Corte di Cassazione, in sede di ultima istanza, nel senso dell’invalidità della norma. Quest’ultima, del resto, secondo quanto riferito nel quesito, non preclude l’autonomia applicativa dei consigli territoriali, che in diverse occasioni – così è riferito nel quesito - si sarebbero discostati dalle relative previsioni, in ragione del riconoscimento di attenuanti a favore dei professionisti incolpati dell’inadempimento formativo.

La norma, inoltre, non costituirebbe l’unico caso di tipizzazione delle sanzioni disciplinari previste dalla legge (cfr. art. 41, cod deont.)

Per quanto attiene poi all’effetto retroattivo insito nell’applicabilità della nuova norma disciplinare a condotte anteriori alla sua introduzione, il Consiglio considera che il Regolamento per la formazione e l’aggiornamento professionale continuo ha previsto un apposito termine semestrale valevole a prorogare sino al 30 giugno 2017 il triennio di riferimento per il compimento dell’obbligo formativo conclusosi il 30 dicembre 2016.

Sulla base dell’esperienza applicativa, la Conferenza degli Ordini ha deliberato un’ulteriore revisione dell’art. 9, nel senso di rendere le sanzioni

ivi previste meno afflittive e di modularne diversamente la tipologia. La nuova versione è all'ordine del giorno di una imminente riunione dello scrivente Consiglio Nazionale.

2. La natura giuridica del codice deontologico.

La questione della legittimità o meno della tipizzazione delle sanzioni disciplinari introdotta nell'art. 9 del Codice Deontologico postula inevitabilmente alcune considerazioni intorno alla natura del medesimo codice quale fonte normativa.

Solo gli ordinamenti professionali più recenti recano norme espresse attributive del potere di adottare codici deontologici in capo ai rispettivi consigli nazionali professionali: si veda ad esempio, per l'ordinamento dei dottori commercialisti, l'art. 29, comma 1, lett. c) del d. lgsl. n. 139, e per gli avvocati, l'art. 3, comma 3 della legge 247 del 2012, il quale prevede espressamente il principio della tipizzazione delle sanzioni, innovando profondamente l'assetto precedente.

La potestà degli ordini professionali di applicare sanzioni disciplinari agli iscritti ha dunque preceduto nel tempo la redazione dei codici deontologici, quali testi generali ed astratti idonei ad indirizzare la condotta degli appartenenti e a far loro conoscere preventivamente ipotesi di violazione della deontologia professionale.

La progressiva formulazione tramite Codici di tali precetti, desunti proprio dall'esperienza dell'attività disciplinare, e preordinati a fornire ai professionisti punti di riferimento nella materia, è avvenuta di regola in via di fatto, come naturale conseguenza della potestà disciplinare, e, dunque, in difetto di una apposita norma di abilitazione legislativa. I codici deontologici sono infatti per lo più nati come raccolte delle pronunzie rese

dagli organi disciplinari, *rectius*, come raccolte delle massime (cioè dei principi di diritto) contenuti in esse, a fronte di norme di legge assai scarse di contenuti e di capacità descrittiva degli illeciti disciplinari. Si pensi per gli avvocati al vecchio art. 38 del RDL 1578/1933, che faceva riferimento ad “abusi o mancanze nell’esercizio della professione” e a “fatti non conformi alla dignità e al decoro della professione”. Simile la formula utilizzata dalla normativa applicabile agli architetti, che all’art. 43 del RD 23 ottobre 1925, n. 2537, richiama appunto “gli abusi e le mancanze che gli iscritti abbiano commesso nell’esercizio della professione”.

In questo quadro, la riflessione teorica e la giurisprudenza si sono dovute confrontare con la questione della natura dei codici deontologici progressivamente formati con la pretesa di indirizzare la condotta professionale degli iscritti agli ordini, ma comunque privi, per lungo tempo, di riconoscimento normativo espresso.

La conseguente difficoltà del relativo inquadramento teorico è ben espressa nella risalente definizione dei codici deontologici quale “fonti di cognizione, espressione di una generica attività culturale, idonea a procurare agli organi giudicanti, in sede disciplinare, quale complesso di nozioni che gli occorrono, e, prima ancora, ai professionisti, una serie di precetti di comportamento che possono riuscire loro utili, da un punto di vista conoscitivo, per lo svolgimento dell’attività professionale”. La definizione è accompagnata dalla precisazione che ad una tale funzione “conoscitiva”, che sarebbe propria dei codici, non se ne accompagna alcuna altra più incisiva, mancando in particolare, “il valore precettivo del testo codificato” (A. Catelani, *Gli ordini e i collegi professionali nel diritto pubblico*, Milano 1976, 202).

Con il tempo, e con la progressiva affermazione dei codici deontologici quali fattori essenziali per l'esercizio della potestà disciplinare, una tale concezione è stata superata. E ciò è avvenuto per merito della giurisprudenza, che ha riconosciuto ai codici deontologici elaborati in seno alle varie categorie il valore di atti in grado di riempire e dare un effettivo contenuto alle ampie e generiche formule contenute nelle scarse leggi professionali. Il fenomeno veniva così valorizzato cogliendone per un verso l'utilità per la comunità generale dei consociati, ai quali in questo modo si offriva l'opportunità di avere a che fare con professionisti tenuti ad una soglia "alta" di comportamenti e condotte, funzionale alla protezione dell'interesse pubblico al corretto esercizio della professione; per altro verso, si offriva ai professionisti stessi un quadro più stabile ed una cornice operativa di regole in grado di accompagnare l'esercizio professionale, a tutela del principio della certezza del diritto.

Un vero e proprio punto di svolta è rappresentato da una pronunzia della Cassazione a sezioni unite del 2007. Con la decisione **Cass. civ. Sez. Unite, 20 dicembre 2007, n. 26810**, la Corte riconosce oggi nei codici deontologici veri e propri testi normativi, e ne trae una serie di conseguenze applicative, specie ai fini della propria potestà interpretativa in sede di ricorso contro le decisioni degli organi professionali centrali (l'indirizzo inaugurato nel 2007 è poi sempre stato confermato; cfr. *ex multis*, **Cass. civ. Sez. Unite, sentenze 25 marzo 2019, n. 8313; 25 marzo 2020, n. 7530; 24 gennaio 2020, n. 1609**).

Un tale indirizzo deve ritenersi riferibile senz'altro anche al codice deontologico emanato dal CNAPPC, anche se non riscontrano precedenti espressi al riguardo giacché, a quanto risulta, le decisioni della Cassazione in ordine a detto codice (**n. 11488 del 1996 e n. 15523 del 2006**) risultano

anteriori al cambiamento di indirizzo – stabilito dalla citata Cassazione n. 26810 del 2007 con riferimento al codice forense – che ne ha affermato la natura di fonti del diritto.

3. I codici deontologici come fonti integrative di precetti di legge.

Precisata dunque in questo modo la natura di vera e propria fonte del diritto propria del codice deontologico, la previsione dell'art. 9 deve essere peraltro ricollegata all'art. 7 del dpr 137/2012, che nell'ambito della riforma generale delle professioni, ha stabilito che “ogni professionista ha l'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale”, e la “violazione dell'obbligo ... costituisce illecito disciplinare”. Sul punto, dunque, la disciplina del codice si pone in un rapporto di immediata applicazione di un apposito precetto normativo di origine statale, e pertanto ci si trova in presenza di uno dei casi in cui, secondo la Corte di Cassazione, la norma deontologica “riempie di contenuto” una previsione generale prevista dalla legge, e dunque, come tale “assume il rango di norma di diritto ai fini dell'interpretazione di questa Corte” (così, sempre con riferimento al Codice degli architetti, **la sentenza delle Sezioni Unite Civili 03 marzo 2011, n. 5116**). E che l'interpretazione diretta del codice deontologico da parte della Cassazione medesima non violi di per s stessa l'autonomia degli ordini, viene dedotto dalla Corte Suprema a partire dalla circostanza che il codice “una volta emanato, costituisce una autoregolamentazione vincolante nell'ambito dell'ordinamento di categoria ... sia per i singoli professionisti che per gli organi dell'ordine” (così, ancora, **la sentenza delle Sezioni Unite Civile n. 26810 del 2007**).

La conclusione secondo cui la norma deontologica costituisce una “autoregolamentazione vincolante” sia per i singoli professionisti che per gli organi dell’ordine si deve però confrontare con la puntualizzazione, costantemente ribadita dalle stessa Corte di Cassazione, che i codici deontologici hanno natura “di fonte meramente integrativa dei precetti normativi”, e cioè, rispetto alla legge, esplicano funzione meramente integrativa (giurisprudenza costante: cfr. al riguardo, da ultimo, le già citate decisioni delle **Sezioni Unite n. 1609 del 2020 e n. 8313 del 2019**, ma anche, *ex multis*, la decisione della **Cass. sez. VI n 17004 del 2011**, e delle stesse **Sezioni Unite n. 15852 del 2009**). Si tratta di una puntualizzazione tanto più rilevante, in quanto riferita alle norme deontologiche del codice forense, e cioè ad un atto che oggi, come detto, trova fondamento in un’espressa previsione di legge (si tratta dell’art. 35, c.1, lett. d) della legge n. 247 del 2012).

Occorre considerare il significato specifico che assume, nella giurisprudenza della Cassazione, la considerazione del codice come di una fonte “meramente integrativa dei precetti normativi”. Avulsa dal contesto in cui è formulata, una tale definizione parrebbe puramente indicare il carattere subordinato rispetto alla legge, cosa di per se stessa non ancora sufficiente, secondo il consueto rapporto di integrazione fra fonti normative di diverso grado, a precludere al codice deontologico quell’attività di specificazione e sviluppo delle ipotesi legislative, fra le quali potrebbe ben farsi rientrare anche la tipizzazione di quelle sanzioni che la legge determina soltanto in via generale e per tutte le fattispecie di illecito.

Se però si tiene a mente il contesto nel quale si formula il principio del carattere “puramente integrativo” delle norme deontologiche, si comprende che, così dicendo, il giudice di legittimità intende riferirsi ad un limite più

pregnante di quello che di regola incontra la fonte subordinata a fronte della disciplina dettata da quella superiore.

Il punto è legato alla concezione della potestà disciplinare come di un'attività rivolta a concretizzare nei casi particolari precetti di condotta espressi dalla legge in termini generalissimi, in forza del ricorso a clausole di massima e non già a specifiche regole di condotta. Si considera infatti tipico dell'attività disciplinare il carattere di non restare essa vincolata da fattispecie tassative di condotta nelle quali inquadrare i casi concreti, ma al contrario di essere libera di individuare nella varietà sempre cangiante delle circostanze della condotta professionale quelle ipotesi di “abusi” e mancanze” di cui si è detto.

4. Funzione integrativa dei codici deontologici e correlata autonomia di valutazione degli organi disciplinari.

Relativamente al caso degli architetti, i principi sopra descritti trovano puntuale conferma nella legge professionale recata dal r.d. 23 ottobre 1925 n. 2537, che, in punto di potestà disciplinare, stabilisce soltanto che il consiglio dell'ordine “vigila sul mantenimento della disciplina fra gli iscritti affinché il loro compito venga adempiuto con probità e diligenza” (art. 37, RD cit.), essendo - come detto - chiamato “a reprimere ... gli abusi e le mancanze che gli iscritti abbiano commesso nell'esercizio della loro professione” (art. 43, RD cit.). Le nozioni di “probità e diligenza” nello svolgimento dei compiti della professione, nonché di “abusi e le mancanze” compiuti nel relativo esercizio, costituiscono appunto le formule e i criteri di massima attraverso i quali il titolare della potestà disciplinare è chiamato ad individuare in concreto le condotte professionalmente inappropriate da sanzionare e questa potestà, che si potrebbe definire di concretizzazione,

costituisce, agli occhi della giurisprudenza di legittimità, un carattere essenziale e sostanzialmente non derogabile del potere disciplinare.

E difatti, mentre per quanto attiene alle sanzioni penali (art. 25 Cost.), così come a quelle amministrative (l. n. 689 del 1981, art. 1), l'ordinamento stabilisce come indefettibile un processo di necessaria tipizzazione delle fattispecie di illecito, viceversa per le sanzioni disciplinari vale tuttora un opposto principio informatore. Vale infatti il principio che “il giudice disciplinare è libero d'individuare l'esatta configurazione della violazione tanto in clausole generali, quanto in diverse norme deontologiche o anche di ravvisare un fatto disciplinarmente rilevante in condotte atipiche non previste da dette norme”, con la conseguenza, tra l'altro, che “al fine di garantire l'esercizio del diritto di difesa all'interno del procedimento disciplinare ... è necessario che all'incolpato venga contestato il comportamento ascritto come integrante la violazione deontologica e non già il *nomen iuris* o la rubrica della ritenuta infrazione” (così, ancora, per tutte, cfr. **Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, sentenza n. 1609 del 2020**).

Il nesso espressamente istituito dalla giurisprudenza fra il carattere “meramente integrativo” dei precetti normativi rivestito dai codici deontologici e la potestà degli organi disciplinari di “ravvisare un fatto disciplinarmente rilevante in condotte atipiche”, lascia individuare il valore “normativo” riconosciuto dalla Corte di Cassazione ai codici medesimi. Al codice deontologico è rimessa l'opera di previsione di fattispecie di condotte professionali costituenti illecito disciplinare, nel quadro di una funzione disciplinare il cui esercizio la legge prevede espressamente nei termini di concretizzazione discrezionale, per ciascun caso considerato, di principi di condotta professionale espressi deliberatamente attraverso

clausole generali, idonei a rinviare, in sostanza, alle conoscenze ed alle acquisizioni che la comunità professionale matura progressivamente nel tempo in ordine al corretto svolgimento della professione ed alla specchiata condotta di chi la esercita.

In particolare, ciò significa che, in termini generali, ed in assenza di norme di legge che dispongano diversamente (è oggi ad esempio il caso dell'ordinamento forense) il carattere "integrativo" dei codici deontologici, ed il relativo limite di conformità rispetto alle norme di legge, va di pari passo con il carattere della potestà disciplinare come dovere/potere degli organi competenti di valutare la realizzazione delle infrazioni deontologiche partendo da formule di valore generali, destinate a riempirsi di contenuto nei singoli casi sulla base di un grado non sopprimibile di apprezzamento delle circostanze concrete che li connotano, valevole ad individuare gli elementi dell'infrazione ed a graduare di conseguenza le relative sanzioni.

5. La discrezionalità degli organi disciplinari nella giurisprudenza costituzionale.

Anche la giurisprudenza costituzionale conferma il valore ineliminabile dello spazio di discrezionalità connesso all'esercizio della funzione disciplinare. Non a caso, trae da tali principi una serie di conseguenze in punto di applicazione delle sanzioni disciplinari, facendo leva sui canoni di eguaglianza e di ragionevolezza per escludere, in linea di principio, la legittimità delle ipotesi normative che stabiliscono effetti sanzionatori aventi natura, per così dire, puramente "meccanica". Si tratta di un indirizzo giurisprudenziale tanto più significativo, in quanto rivolto a giudicare scelte compiute non dalle comunità professionali interessate, ma dallo stesso legislatore statale.

Il ragionamento della Corte costituzionale si svolge essenzialmente sulla base dei casi estremi nei quali la legge configura la sanzione disciplinare come un effetto immediato, diretto ed ineluttabile di una condanna penale, con ciò escludendo in radice lo stesso svolgimento del procedimento disciplinare. Ipotesi che la Corte costituzionale dichiara di regola incostituzionali, ritenendo inderogabile in campo disciplinare il fatto "che il principio di proporzione, che è alla base della razionalità che domina il principio di eguaglianza, regoli sempre l'adeguatezza della sanzione al caso concreto" (**sentenze n. 158 e n. 40 del 1990**). È scaturita da un tale principio, conosciuto come divieto di automatismo nella sanzione, la declaratoria di illegittimità di molteplici previsioni di legge, anche interessanti il campo delle libere professioni, quando queste costituivano la sanzione disciplinare come effetto incondizionato nonché, appunto, automatico, di una condanna penale (**sentenze n. 16, n. 104, n. 363, n. 415 del 1991, n. 134 del 1992, n. 126 del 1995, n. 234 del 2015, n. 268 del 2016**).

Per quanto tali decisioni non siano del tutto sovrapponibili al caso che qui interessa, in quanto riferite a casi di applicazione della destituzione dell'impiego o della radiazione dall'albo in difetto di un corrispondente procedimento disciplinare, ciò nondimeno il relativo orientamento della Corte costituzionale rileva ai fini del presente parere, perché stabilisce essere carattere intrinseco della potestà disciplinare, il fatto di doversi essa informare al principio di proporzionalità, e quindi di dover salvaguardare un margine effettivo di discrezionalità valutativa dell'organo disciplinare ai fini dell'applicazione delle sanzioni. Secondo la sintesi compiuta dalla stessa Corte costituzionale, le pronunce da essa adottate "riposano essenzialmente sul presupposto secondo cui il principio di eguaglianza-

ragionevolezza esige, in via generale, che sia conservata all'organo disciplinare una valutazione discrezionale sulla proporzionale graduazione della sanzione disciplinare nel caso concreto”, e ciò per scongiurare l'esito che una medesima sanzione risulti di obbligata applicazione a “condotte di natura eterogenea, e connotate *ictu oculi* da gradi di disvalore fortemente differenziati, anche soltanto dal punto di vista dell'elemento soggettivo” (così la recente **sentenza n. 197 del 2018**).

6. La portata effettiva delle prescrizioni di cui all'art. 9 del codice deontologico.

Sulla base di questi elementi ricostruttivi, dedotti dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, i profili problematici che l'art. 9 è suscettibile di produrre sono destinati in primo luogo a manifestarsi sulle pronunce dei consigli di disciplina locali, nonché su quelle emesse da codesto Consiglio Nazionale quale giudice speciale dei provvedimenti disciplinari territoriali. Il punto è connesso alla natura del codice deontologico quale normazione interna alla comunità professionale di riferimento. Se difatti la tipizzazione delle sanzioni contenuta nell'art. 9 fosse intesa come capace di vincolare rigidamente gli organi disciplinari, questi ultimi risulterebbero, per così dire, esonerati, in punto di applicazione della sanzione, da qualsivoglia indagine relativa alla circostanza oggettive e soggettive dell'inadempimento formativo, potendo e dovendo invece limitarsi in modo meccanico alla mera verifica del numero dei crediti non maturati. Ne deriverebbero, in astratto, pronunce disciplinari motivate esclusivamente in ragione dell'elemento materiale del numero dei crediti mancanti, e codesto Consiglio nazionale si troverebbe a giudicare della congruità di sanzioni irrogate sulla base di questo solo elemento. A risultare direttamente *sub iudice* dinnanzi alla

Corte di Cassazione, sarebbe dunque non tanto la validità in quanto tale della previsione del codice deontologico, quanto la legittimità delle pronunce disciplinari che l'applicassero in senso immediato e letterale, ritenendo precluso all'organo disciplinare ogni apprezzamento ulteriore rispetto a quello consistente in una verifica appunto "meccanica" della gravità dell'inadempimento condotta esclusivamente in termini di crediti mancanti.

Allo stesso tempo, però, per tale via la Corte di Cassazione si troverebbe nella condizione di giudicare incidentalmente, in sede di ultima istanza sulle decisioni disciplinari, anche della legittimità dell'art. 9 interpretato in tali termini, e cioè nei termini letterali della preclusione di ogni apprezzamento diverso da quello sui crediti acquisiti ai fini dell'irrogazione delle sanzioni.

Si deve dunque concludere che, ove inteso in senso rigidamente vincolante gli organi di disciplina, il testo della norma si presterebbe a forti dubbi di legittimità. Esso, infatti, finirebbe per privare l'autorità disciplinare di quel margine di apprezzamento delle circostanze dell'infrazione che la giurisprudenza considera indefettibile per la natura propria della potestà disciplinare. Se l'organo di disciplina, per quanto a fronte della norma deontologica che tipizza gli illeciti, deve considerarsi comunque libero di rinvenire condotte vietate al di fuori dei casi ivi previsti, a maggior ragione una medesima libertà esso deve avere nell'apprezzare le concrete condizioni oggettive e soggettive dell'inadempimento al fine di irrogare una sanzione anche diversa da quella prevista, per quel tipo di illecito, dal codice deontologico.

Ne consegue che la legittimità dell'art. 9 finisce per discendere dalla sua idoneità ad essere interpretato in modo conforme ai principi elaborati dalla giurisprudenza nell'applicazione della legge professionale.

Occorre che la previsione sia letta nel senso – coerente con gli indirizzi giurisprudenziali citati – di fornire **un mero criterio di massima** per la valutazione dell'inadempimento formativo, criterio non valevole ad esonerare l'organo disciplinare dalla verifica imprescindibile che le concrete circostanze in cui l'inadempimento è maturato si rivelino tali da giustificare la sanzione che la norma indica come quella di regola adeguata. L'autorità disciplinare, infatti, dovrà intendersi sempre libera di applicare una sanzione diversa ove una tale verifica dovesse concludersi con un esito negativo.

Del resto, questa è già la prassi applicativa di cui riferisce il Consiglio Nazionale all'atto di richiedere il presente parere, sottolineando casi di applicazione da parte dei Consigli di disciplina di sanzioni minori rispetto a quelle indicate dalla norma, appunto in ragione delle circostanze attenuanti rinvenute.

Ciò che va invece essenzialmente scongiurato, è l'evenienza di provvedimenti disciplinari che motivino il tipo e l'entità della sanzione unicamente con riferimento a quanto disposto dalla previsione del codice, posto che un tale percorso motivazionale presterebbe il fianco a censure di legittimità in sede di sindacato giurisdizionale. Verrebbe in tal modo ad essere oggetto di indiretta verifica la stessa previsione del codice, in quanto, così interpretata, lascerebbe permanere al Consiglio di disciplina ai fini dell'applicazione della sanzione la sola valutazione sul crediti maturati. Effetto applicativo questo, che risulterebbe ancor più sottolineato in ragione dell'automatismo espressamente previsto dalla norma, di collegare, sopra i dodici, ad ogni credito non acquisito un giorno di sospensione. Né l'ulteriore revisione che il Consiglio espone di voler approvare si sottrarrebbe alla medesima ragione di censura, posto il mantenimento

dell'automatismo nel calcolo della sospensione in ragione dei crediti non acquisiti.

Non sembra infine che possano fondatamente opporsi alla conclusione sul carattere necessariamente solo indicativo e di massima che deve assumere, quale condizione di legittimità, la norma in esame, gli effetti di differenziazione delle sanzioni e disparità di trattamento che potrebbero in ipotesi conseguire rispetto ad inadempimenti aventi in apparenza la medesima portata.

A ben vedere, infatti, quando invoca l'art. 3 della Costituzione per stabilire l'obbligo di proporzionalità della sanzione disciplinare, la Corte costituzionale intende proprio condurre il principio di eguaglianza alle sue conseguenze ultime, stabilendo la necessità che, proprio al fine di garantire un eguale trattamento, la sanzione disciplinare consideri tutti gli elementi in concreto suscettibili di diversificare ipotesi di inadempimento in apparenza assimilabili.

Per quanto poi attiene all'evenienza che i singoli consigli di disciplina locali finiscano per adottare, a questi fini, criteri di valutazione sensibilmente diversi, occorre considerare che la norma dovrebbe scongiurare un tale esito, proprio fornendo un'indicazione, che, per quanto non strettamente vincolante, comunque raggiunge l'obbiettivo di fornire un punto di riferimento significativo. Il che dovrebbe comportare, in capo all'organo disciplinare che ritenesse di doversi discostare dalla lettera dell'art. 9, un particolare onere di motivazione del provvedimento adottato.

Rispetto alle possibilità di disparità di trattamento eccessive praticate dagli organi disciplinari su territorio, può svolgere una preziosa opera di recupero di una maggiore uniformità proprio il Consiglio nazionale, che giudica dei gravami proposti contro i provvedimenti disciplinari locali operando come

un vero e proprio giudice speciale, come riconosciuto espressamente dalla Corte costituzionale (.....).

7. La questione della retroattività dell'art. 9.

Infine, per quanto attiene al profilo della retroattività dell'art. 9, va considerato che la questione deriva dalla trasposizione in ambito disciplinare di categorie elaborate in ambiti diversi, e principalmente in quello penale, nel quale il problema si pone sensatamente in quanto è possibile un confronto fra le sanzioni applicabili in forza della nuova disciplina e quelle applicabili in forza delle discipline anteriori. Ove la nuova disciplina sia più favorevole, il principio penalistico è nel senso che l'applicazione retroattiva sia necessaria; se invece è meno favorevole, è nel senso che la retroattività è vietata.

Risulta dunque evidente che i principi in tema di retroattività sono applicabili solo quando sia possibile operare un confronto fra le diverse discipline che si succedono nel tempo, e ciò al fine di individuare la più favorevole, confronto che difficilmente si potrebbe istituire fra il vigente art. 9 e la disciplina anteriore, per il semplice motivo che quest'ultima non tipizzava le sanzioni per l'inadempimento formativo. Ne consegue, sotto un primo profilo, che in difetto di una tipizzazione anteriore, mancano a prima vista gli elementi necessari per stabilire se la disciplina sopravvenuta dell'art. 9 risulti più o meno favorevole per l'incolpato.

A ben vedere, inoltre, la dimostrazione che la disciplina anteriore sarebbe stata più favorevole necessita non soltanto del termine di confronto di cui si è detto, ma anche dell'elemento ulteriore costituito dal vincolo che la tipizzazione delle sanzioni produce a carico degli organi di disciplina. Una questione sulla retroattività della norma può infatti porsi soltanto a fronte di

provvedimenti disciplinari che motivino la sanzione esclusivamente facendo leva sulla lettera dell'art. 9, consentendo dunque di ipotizzare che, in assenza di una tale norma, la sanzione avrebbe potuto essere più lieve. Si è già detto, però, che l'interpretazione dell'art. 9 come di una norma assolutamente cogente per l'organo di disciplina condurrebbe ad una valutazione di invalidità della norma stessa, proprio per il difetto di competenza del codice deontologico nel privare l'autorità disciplinare della sua discrezionalità al riguardo.

Ciò significa che l'organo preposto non può comunque esimersi dal motivare nel senso che la sanzione, sia essa o meno prevista dall'art. 9, costituisce comunque la sanzione adeguata alle circostanze dell'infrazione disciplinare considerata.

8. Conclusioni.

Alla luce di quanto esposto deve ritenersi che al quesito possa darsi risposta positiva nella misura in cui si riconosca all'art. 9 la funzione di indicazione di massima, nel quadro di un comprensibile sforzo di rendere più omogenee sul territorio nazionale le condizioni di esercizio della professione, mentre dovrebbe darsi risposta negativa nella misura in cui l'art. 9 dovesse essere interpretato come norma recante obbligatoriamente e meccanicamente la necessità di applicare le misure delle sanzioni previste per le fattispecie concrete, senza possibilità di un'autonoma valutazione dell'organo disciplinare, che possa tenere conto dei profili soggettivi ed oggettivi dell'illecito commesso (prospettiva questa, che a ben vedere pare esclusa dallo stesso tenore del quesito).

In base alle conclusioni qui raggiunte, potrebbe essere utile che gli organi competenti valutino, nell'ambito del procedimento di revisione dell'art. 9

riferito nel quesito, l'inserimento di formule che possano chiarire meglio la portata delle sanzioni ivi previste, anche allo scopo di evitare future contestazioni o di perpetuare nel tempo i dubbi interpretativi qui esaminati. In particolare, prima della declinazione delle varie sanzioni, si potrebbe modificare la previsione inserendo un riferimento esplicito all'autonomia di valutazione degli organi disciplinari.

Il comma 2 del nuovo art. 9 potrebbe dunque essere modificato secondo una formula del tipo che segue ovvero con altra corrispondente:

“La mancata acquisizione dei crediti formativi professionali (CFP) nel triennio di riferimento comporta **di regola , ferma restando la autonoma valutazione del Consiglio di disciplina, la irrogazione delle seguenti sanzioni:** (....).

Nei termini suesposti è reso il parere.

Prof. Avv. Giuseppe Colavitti

