

# **I limiti di sindacabilità delle sentenze del CNF e della CCEPS nel ricorso per Cassazione**

*di STEFANIA FLORIAN*

SOMMARIO: 1. La competenza giurisdizionale del CNF nel r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578. — 2. Il mutamento della competenza giurisdizionale del CNF dopo la legge del 31 dicembre 2012, n. 247 e la sua dubbia compatibilità con il divieto di istituire nuovi giudici speciali o straordinari di cui all'art. 102, comma 2, Cost. — 3. Il carattere devolutivo del sindacato del CNF. — 4. Il ricorso per Cassazione avverso le sentenze del CNF: la deducibilità dell'eccesso di potere ai sensi dell'art. 36, comma 6, l. n. 247/2012. — 5. Il ricorso per Cassazione avverso le sentenze del CNF: la ricorribilità *ex art. 360, comma 1, c.p.c.* — 6. Il ricorso per Cassazione avverso le sentenze della CCEPS. — 7. Conclusioni.

## **1. La competenza giurisdizionale del CNF nel r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578.**

L'oggetto della presente indagine concerne i limiti di sindacabilità da parte della Corte di cassazione delle sentenze del CNF e della CCEPS, ossia di due organi di giurisdizione speciale istituiti prima dell'entrata in vigore della Costituzione e non sottoposti al processo di revisione costituzionale di cui alla sesta disposizione transitoria della Costituzione entro i 5 anni dalla loro entrata in vigore.

Come noto, il CNF è un organo di giurisdizione speciale, le cui sentenze sono impugnabili entro 30 giorni dalla notificazione in Corte di cassazione per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge, ai sensi dell'art. 36, comma 6, della l. 31 dicembre 2012, n. 247. L'impugnabilità per Cassazione delle sentenze del CNF per i medesimi vizi di legittimità, propri del provvedimento amministrativo, tuttavia, era già prevista dall'art. 56, comma 3 del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578.

Preliminare allo studio dei limiti di sindacabilità delle sentenze del CNF da parte della Corte di cassazione sembra essere l'inquadramento del CNF sotto il profilo delle sue competenze giurisdizionali, al fine di verificare se, nel tempo, esse siano o no mutate. Il r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, per primo, e le relative norme di attuazione e integrative, cui è connessa anche una serie di altre normative tra cui il d. lgs. 23 novembre 1944, n. 382 sui consigli dell'ordine (recente anche l'istituzione del Consiglio nazionale forense) individua l'oggetto della giurisdizione del CNF — definito, dal r.d.l. del 1933, Commissione centrale per gli avvocati e procuratori — all'art. 54, che dispone che «la commissione centrale per gli avvocati ed i procuratori 1° pronuncia sui ricorsi ad essa proposti a norma di questa legge; 2° esercita il potere disciplinare nei confronti dei propri membri e dei membri del direttorio del sindacato nazionale».

I ricorsi, poi, sono proponibili alla Commissione centrale (CNF), a norma degli artt. 24 (per i procuratori) e 31 (per gli avvocati) del r.d.l. del 1933 dagli interessati e dal pubblico ministero nel termine di 15 giorni dalla notificazione delle delibere in materia di iscrizione all'albo dei procuratori e degli avvocati; in materia di rigetto dell'iscrizione per motivi di compatibilità o di condotta e qualora il Direttorio del sindacato degli avvocati e procuratori (ossia il Consiglio dell'ordine <sup>(1)</sup>) non abbia deliberato in materia di iscrizione entro tre mesi dalla scadenza del termine per la presentazione delle domande.

Ai sensi dell'art. 37 dello stesso r.d.l. l'interessato e il pubblico ministero possono presentare ricorso alla Commissione centrale nel termine di 15 giorni dalla notificazione avverso le delibere del direttorio del sindacato in materia di cancellazione dagli albi degli avvocati e procuratori.

<sup>(1)</sup> In virtù del d.lgs. 23 novembre 1944, n. 369, che ha soppresso le organizzazioni sindacali fasciste; del d.lgs. 23 novembre 1944, n. 382, che detta norme sui Consigli degli ordini e del d.lgs. C.P.S. 21 giugno 1946, n. 6, contenente modificazioni all'ordinamento forense, il Direttorio del sindacato degli avvocati e procuratori è stato sostituito dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati e il Direttorio del Sindacato nazionale fascista degli avvocati e procuratori e la Commissione centrale del Sindacato nazionale fascista degli avvocati e procuratori è stato sostituito dal Consiglio Nazionale Forense.

Ai sensi dell'art. 49, commi 2 e 3, inoltre, «quando per la ricusazione di più componenti del direttorio del sindacato nazionale o di quello di un sindacato locale non ne rimanga il numero prescritto per decidere, spetta rispettivamente alla commissione centrale o al direttorio del sindacato nazionale, su ricorso della parte, di decidere sulla ricusazione e, qualora questa sia ammessa, di pronunciarsi nel merito. Spetta altresì allo stesso direttorio del sindacato nazionale di pronunciarsi sui conflitti di competenza fra i sindacati locali per quanto concerne l'esercizio del potere disciplinare». Il seguente art. 50 del r.d.l. del 1933 dispone, poi, in generale che le decisioni del direttorio del sindacato nazionale e del direttorio del sindacato locale sono impugnabili alla commissione centrale (CNF) nel termine di quindici giorni dalla notificazione.

Successivamente, la legge di conversione del 22 gennaio 1934, n. 36, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 30 gennaio 1934, n. 24 ha meglio definito la competenza giurisdizionale del CNF, per cui, ai sensi dell'art. 38, comma 4 del r.d.l. 1933, al Consiglio Nazionale forense è attribuito il potere disciplinare nei confronti degli avvocati e procuratori che siano membri di un consiglio dell'Ordine e all'art. 50, così come modificato, è più esplicito il riferimento alla possibilità per l'interessato e per il pubblico ministero di presentare ricorso al CNF, entro venti giorni dalla notificazione delle delibere in materia di procedimenti disciplinari. Il Regio Decreto del 22 gennaio del 1934, n. 37, recante norme integrative e di attuazione del r.d.l. del 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento della professione di avvocato e di procuratore, ha introdotto, poi, il titolo I, relativo alle iscrizioni nei registri dei praticati e negli albi professionali, in cui, è inserito l'art. 10, comma 3 dispone che avverso la deliberazione con la quale la richiesta di certificato di compimento della pratica non sia accolta, l'interessato ha facoltà di presentare reclamo al Consiglio nazionale forense. Al comma 4, lo stesso articolo dispone che «la facoltà di reclamo spetta all'interessato anche nel caso che il Consiglio non abbia deliberato nel termine prescritto».

L'art. 57 di cui al Capo III (dei procedimenti disciplinari in confronto dei praticanti) del Titolo II (Dei procedimenti davanti

ai Consigli dell'ordine degli avvocati e dei procuratori e davanti al Consiglio nazionale forense. Del ricorso alle sezioni unite della Corte di cassazione) dispone, poi, che «sono sottoposti a procedimento disciplinare i praticanti che si rendono colpevoli di fatti non conformi alla dignità ed al decoro della professione forense, oppure qualora esercitino il patrocinio a termini dell'art. 8 del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, di abusi o mancanze nell'esercizio del patrocinio stesso».

Ai sensi dell'art. 3 del d. lgs del capo provvisorio dello Stato del 38 maggio 1947, n. 597, poi, il Consiglio nazionale forense, oltre a esercitare le altre funzioni demandategli dall'ordinamento sulle professioni di avvocato e di procuratore, decide sia sul reclamo del praticante avverso il diniego del rilascio di certificato di compiuta pratica, sia sui conflitti di competenza fra i consigli degli ordini.

Infine, come già evidenziato, l'art. 56, comma 3 del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578 dispone l'impugnabilità dagli interessati e dal Pubblico Ministero delle sentenze del CNF alle Sezioni Unite della Corte di cassazione per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge, nel termine di trenta giorni dalla notificazione della sentenza. La disposizione prosegue disponendo che, nel caso di annullamento con rinvio, il rinvio è fatto al Consiglio nazionale forense, il quale deve conformarsi alla decisione della Corte circa il punto di diritto sul quale essa ha pronunciato (art. 56, comma 6).

## **2. La competenza giurisdizionale del CNF dopo la l. 31 dicembre 2012, n. 247 e la sua dubbia compatibilità con il divieto di istituire nuovi giudici speciali o straordinari di cui all'art. 102, comma 2, Cost.**

La legge del 31 dicembre 2012, n. 247, in materia di contestazioni avverso le delibere relative all'esercizio delle funzioni amministrative dei Consigli dell'ordine circondariali, non contiene previsioni nuove rispetto a quelle di cui al r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578. Infatti, l'art. 17, comma 14 dispone che l'interessato, nei confronti del quale il consiglio dell'ordine abbia deliberato

la cancellazione dall'albo degli avvocati o praticanti, d'ufficio o su richiesta del procuratore generale per le ragioni di cui ai commi, rispettivamente, 9 (2) e 10 (3) della stessa disposizione normativa, può presentare ricorso al CNF nel termine di 60 giorni dalla notificazione. Sempre ai sensi dell'art. 17, comma 14, l.p.f., la proposizione del ricorso ha effetto sospensivo. Il comma 18 dello stesso art. 17 dispone poi che «qualora il consiglio abbia rigettato la domanda [di riammissione all'albo circondariale] oppure abbia disposto per qualsiasi motivo la cancellazione, l'interessato può proporre ricorso al CNF ai sensi dell'articolo 61» (che disciplina il ricorso avverso le decisioni del Consiglio distrettuale di disciplina), ossia nel termine di 30 giorni. Tuttavia, ai sensi dell'art. 61, comma 1, l. n. 247/2012, tale ultimo termine decorre dal giorno del deposito del provvedimento anziché da quello della sua notifica, come disponeva, invece, l'art. 50 r.d.l. n. 1578/1933 e, successivamente, anche l'art. 33, comma 1, Reg. CNF n. 2/2014. Tale «ricorso contro la cancellazione ha effetto sospensivo e il CNF può provvedere in via sostitutiva» (4). L'art. 28, al comma 12,

(2) «La cancellazione dagli albi, elenchi e registri è pronunciata dal consiglio dell'ordine a richiesta dell'iscritto, quando questi rinunci all'iscrizione, ovvero d'ufficio o su richiesta del procuratore generale: a) quando viene meno uno dei requisiti indicati nel presente articolo; b) quando l'iscritto non abbia prestato l'impegno solenne di cui all'articolo 8 senza giustificato motivo entro sessanta giorni dalla notificazione del provvedimento di iscrizione; c) quando viene accertata la mancanza del requisito dell'esercizio effettivo, continuativo, abituale e prevalente della professione ai sensi dell'articolo 21; d) per gli avvocati dipendenti di enti pubblici, di cui all'articolo 23, quando sia cessata l'appartenenza all'ufficio legale dell'ente, salvo la possibilità di iscrizione all'albo ordinario, sulla base di apposita richiesta».

(3) «La cancellazione dal registro dei praticanti e dall'elenco allegato dei praticanti abilitati al patrocinio sostitutivo è deliberata, osservata la procedura prevista nei commi 12, 13 e 14, nei casi seguenti: a) se il tirocinio è stato interrotto senza giustificato motivo per oltre sei mesi. L'interruzione è in ogni caso giustificata per accertati motivi di salute e quando ricorrono le condizioni per l'applicazione delle disposizioni in materia di maternità e di paternità oltre che di adozione; b) dopo il rilascio del certificato di compiuta pratica, che non può essere richiesto trascorsi sei anni dall'inizio, per la prima volta, della pratica. L'iscrizione può tuttavia permanere per tutto il tempo per cui è stata chiesta o poteva essere chiesta l'abilitazione al patrocinio sostitutivo; c) nei casi previsti per la cancellazione dall'albo ordinario, in quanto compatibili».

(4) Art. 17, comma 18, secondo periodo l. 31 dicembre 2012, n. 247.

poi, dispone che «contro i risultati delle elezioni per il rinnovo del consiglio dell'ordine ciascun avvocato iscritto nell'albo può proporre reclamo al CNF entro 10 giorni dalla proclamazione. La presentazione del reclamo non sospende l'insediamento del nuovo consiglio». Un termine di 10 giorni è poi previsto anche dall'art. 17, comma 7, quinto periodo, della l. n. 247/2012, per impugnare l'inerzia del COA, che non abbia provveduto sulla domanda di iscrizione all'albo circondariale nel termine di 30 giorni decorrenti dalla presentazione della domanda. Di 20 è, invece, il termine per impugnare il rigetto dell'istanza di iscrizione ai sensi dell'art. 17, comma 7, quarto periodo, l. n. 247/2012<sup>(5)</sup>. Avverso le decisioni del consiglio dell'ordine circondariale, pertanto, non diversamente da quanto prevedeva il r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, l'interessato può proporre tanto un ricorso, quanto un reclamo al CNF, a seconda della contestazione proposta dinnanzi al CNF, entro termini di impugnazione diversi.

Il capo III della l.p.f. è dedicato poi esclusivamente al CNF e l'art. 35, comma 1, lett. c, tra i compiti e le prerogative del CNF, dispone, preliminarmente, che esso esercita la funzione giurisdizionale secondo le previsioni di cui agli articoli da 59 a 65 del regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37. La specifica competenza giurisdizione del CNF è poi precisata dall'art. 36 l.p.f., che dispone, al comma 1, che «il CNF pronuncia sui reclami avverso i provvedimenti disciplinari nonché in materia di albi, elenchi e registri e rilascio di certificato di compiuta pratica; pronuncia sui ricorsi relativi alle elezioni dei consigli dell'ordine; risolve i conflitti di competenza tra ordini circondariali; esercita le funzioni disciplinari nei confronti dei propri componenti, quando il consiglio distrettuale di disciplina competente abbia deliberato l'apertura del procedimento disciplinare».

Pertanto, in forza della disposizione in esame, il CNF continua ad avere giurisdizione in materia di procedimenti disciplinari, anche se, il potere disciplinare, ai sensi dell'art. 50 della stessa l.

<sup>(5)</sup> Sui diversi termini per presentare ricorso avverso i provvedimenti in materia di iscrizione a albi elenchi e registri, v. Cons. naz. forese, 13 marzo 2024, n. 65.

n. 247/2012, è deferito, appartiene in via generale, ai Consigli Distrettuali di Disciplina (6) e non appartiene più, quindi, ai COA. Sebbene la legge professionale mantenga tale potere in capo ai COA per alcune materie (ai sensi dell'art. 4-bis, comma 6, infatti, le società tra avvocati sono «soggette alla competenza disciplinare dell'ordine di appartenenza»; ai sensi dell'art. 23, comma 3 gli avvocati degli enti pubblici sono «sottoposti al potere disciplinare del Consiglio dell'ordine» e ai sensi dell'art. 42, i praticanti avvocati sono «soggetti al potere disciplinare del consiglio dell'ordine»), gli stessi COA sono stati sostituiti dai CDD con la legge del 2012, in forza della necessità, già emersa, nel legislatore, con il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, di affidare a un organo terzo e imparziale l'esercizio dell'azione disciplinare. L'art. 3, comma 5, lett. f) del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, infatti, disponeva che «gli ordinamenti professionali dovranno prevedere l'istituzione di organi a livello territoriale, diversi da quelli aventi funzioni amministrative, ai quali sono specificamente affidate l'istruzione e la decisione delle questioni disciplinari e di un organo nazionale di disciplina».

Prima della riforma del 2012, i regi decreti nn. 1578/1933 e 37/1934, attribuivano al Consiglio dell'Ordine la fase di impulso, istruttoria e decisoria dell'azione disciplinare nei confronti dei propri iscritti, che, a loro volta, partecipavano alle elezioni dei componenti dello stesso COA. La concentrazione in capo ai singoli Consigli degli ordini di tali funzioni non era, perciò, considerata conforme al principio costituzionale di terzietà dell'organo giudicante, sebbene allo stesso procedimento disciplinare fosse riconosciuta una natura non giurisdizionale, ma amministrativa di carattere giustiziale (7).

Al fine di evitare il rischio di condizionamenti nel giudizio, quindi, la riforma del 2012 attribuì al CDD il potere disciplinare

(6) Ai sensi dell'art. 50, comma 1, l. n. 247/2012, infatti, «il potere disciplinare appartiene ai consigli distrettuali di disciplina forense».

(7) Cass., Sez. Un., 26 novembre 2017, n. 26148; Cass., Sez. Un., 27 dicembre 2019, n. 34476; Cass., Sez. Un., 12 aprile 2021, n. 9547; Cass., Sez. Un., 6 luglio 2021, n. 19030; Cass., Sez. Un., 11 ottobre 2022, n. 29588.

(<sup>8</sup>), mantenendo, però, in capo al Consiglio dell’Ordine i poteri di vigilanza deontologica e di esecuzione delle sanzioni. La legge n. 247/2012, pertanto, al fine di garantire i principi costituzionali di terzietà e imparzialità del giudice, oltre a disporre all’art. 50, comma 3, terzo periodo, che «non possono fare parte delle sezioni giudicanti membri appartenenti all’ordine a cui è iscritto il professionista nei confronti del quale si deve procedere», affida le fasi di avvio, istruttoria e decisoria del procedimento disciplinare a tre diversi soggetti, individuati, rispettivamente, nel COA, nel Consigliere Istruttore e nella Sezione giudicante del Consiglio distrettuale.

La fase di avvio della segnalazione è rimasta quindi di competenza del COA che, quando acquisisce una notizia di fatti suscettibili di valutazione disciplinare, deve darne comunicazione all’iscritto, invitandolo a presentare le deduzioni entro il termine di venti giorni e trasmettere gli atti al Consiglio distrettuale di disciplina (50-51 l.p.f., e art. 11 Reg. 21 febbraio 2014, n. 2). Ai sensi dell’art. 58, comma 1, primo periodo, l.p.f., «ricevuti gli atti di cui all’articolo 50, comma 4, il presidente del consiglio distrettuale di disciplina provvede senza ritardo a iscrivere in un apposito registro riservato il ricevimento degli atti relativi a un possibile procedimento disciplinare, indicando il nome dell’iscritto a cui gli stessi si riferiscono».

Al comma 2, invece, si dispone che «qualora il consiglio distrettuale di disciplina ritenga di non disporre l’archiviazione, e in ogni altro caso, il presidente designa la commissione che deve giudicare e nomina il consigliere istruttore, scelto tra i consiglieri iscritti a un ordine diverso da quello dell’inculpato. Il consigliere istruttore diviene responsabile della fase istruttoria pre-procedimentale; egli comunica senza ritardo all’iscritto l’avvio di tale fase, a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento, fornendogli ogni elemento utile e invitandolo a formulare per iscritto le proprie osservazioni entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, e provvede a ogni accertamento di natura istrut-

(<sup>8</sup>) All’art. 51, comma 1, infatti, la l. 31 dicembre 2012, n. 247 dispone «che le infrazioni ai doveri e alle regole di condotta dettati dalla legge o dalla deontologia sono sottoposte al giudizio dei consigli distrettuali di disciplina».

toria nel termine di sei mesi dall’iscrizione della notizia di illecito disciplinare nel registro di cui al comma 1».

«Conclusa la fase istruttoria, il consigliere istruttore propone al consiglio distrettuale di disciplina richiesta motivata di archiviazione o di approvazione del capo d’inculpazione, depositando il fascicolo in segreteria. Il consiglio distrettuale delibera senza la presenza del consigliere istruttore, il quale non può fare parte del collegio giudicante» (9).

A garanzia di imparzialità, pertanto, il collegio giudicante, che, ai sensi dell’art. 2, comma 1, Reg. 21 febbraio 2014, n. 2, «agisce in piena indipendenza di giudizio e autonomia organizzativa ed operativa», è composto da 5 consiglieri eletti dai consiglieri dei consigli dell’ordine del distretto della Corte d’Appello, tra i quali non è compreso il Consigliere istruttore, né qualsiasi altro consigliere iscritto nello stesso ordine di cui fa parte l’inculpato. Al fine di garantire la terzietà dell’organo disciplinare, inoltre, se il soggetto del procedimento disciplinare è un Consigliere dell’ordine o un Consigliere di disciplina, la competenza spetta al CDD di altro distretto, indicato nell’allegato 1 al Reg. CNF n. 2/2014. Quest’ultimo regolamento, al fine di evitare che possano permanere sospetti sulla imparzialità del giudice senza limiti di tempo o che la definizione del procedimento si prolunghi irragionevolmente, dispone, all’art. 7, che i componenti delle sezioni del CDD possano essere individualmente ricusati dalle parti entro 7 giorni dalla conoscenza dei motivi che la giustificano e, in ogni caso, prima della decisione.

L’art. 10, comma 3 dello stesso Reg. 2/2014, poi, disponendo che «il procedimento disciplinare si svolge secondo i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa» (10), sembra confermare, in un certo senso, la natura

(9) Art. 58, comma 3, l. 31 dicembre 2012, n. 247.

(10) Sulla natura amministrativa dei Consigli distrettuali di disciplina, v. Cass., Sez. Un., 30 marzo 2021, n. 8777. Sull’applicazione delle norme civiliste o penalistiche nei procedimenti dinanzi al CNF, il comma 4 dello stesso art. 10 del Reg. 2/2014 dispone che, «per quanto non espressamente previsto, al procedimento disciplinare si applicano

amministrativa del CDD. Sulla soggettività di questi ultimi si è espressa la giurisprudenza che, al fine di chiarire se il CDD costituisca un organo del Consiglio dell'ordine oppure se esso abbia una soggettività distinta, evidenzia come «l'art. 50 della legge n. 247/2012, nel disporre che “Presso ciascun Consiglio dell'Ordine distrettuale è istituito il Consiglio distrettuale di disciplina forense”, farebbe propendere per la prima ipotesi, mentre Cass., Sez. Un., n. 16993/2017, affermando che avverso i provvedimenti del CDD è ammesso ricorso da parte del COA (ad apposita Sezione disciplinare del CNF) sembra supportare la seconda ipotesi»<sup>(11)</sup>.

La giurisprudenza da ultimo citata (Cass., Sez. Un., 10 luglio 2017, n. 16993), oltre ad attribuire al COA una soggettività distinta dal CDD, rileva, nel contempo, che «il CDD [...] agisce in piena indipendenza di giudizio e autonomia organizzativa e operativa (art. 2 reg. disc.), così costituendo un organo avente compiti suoi propri, ma non contro-portatore di legittimazione processuale»<sup>(12)</sup>.

Nell'evidenziare la differenza tra il COA e il CDD si osserva, inoltre, come il CDD abbia «una funzione sicuramente amministrativa ma di natura giustiziale, anche se non giurisdizionale, caratterizzata da elementi di terzietà valorizzati sia dal peculiare sistema elettorale, sia dalle specifiche garanzie d'incompatibilità, astensione e ricusazione (art. 3 reg. elett.; artt. 6-9 reg. disc.)»<sup>(13)</sup>

le norme del codice di procedura penale in quanto compatibili»; mentre la l. n. 247/2012, all'art. 37, comma 1, dispone che al CNF, nell'esercizio della sua giurisdizione in materie diverse dal procedimento disciplinare (in particolare, sui ricorsi indicati nell'articolo 36 — ossia quando il CNF si pronuncia in materia di albi, elenchi e registri e rilascio di certificato di compiuta pratica; sui ricorsi relativi alle elezioni dei consigli dell'ordine; risolve i conflitti di competenza tra ordini circondariali; esercita le funzioni disciplinari nei confronti dei propri componenti, quando il consiglio distrettuale di disciplina competente abbia deliberato l'apertura del procedimento disciplinare) — sono applicabili le norme e i principi del codice di procedura civile, secondo le previsioni di cui agli articoli da 59 a 65 del r.d. 22 gennaio 1934, n. 37. Il comma 2, inoltre, prevede che anche per quanto riguarda l'istituto dell'astensione e ricusazione dei giudici, nei procedimenti giurisdizionali, si applicano le norme del codice di procedura civile.

(11) Cons. Stato, 30 ottobre 2017, n. 5004, *sub 8*.

(12) Cass., Sez. Un., 10 luglio 2017, n. 16993, *sub 1*.

(13) Cass., Sez. Un., 10 luglio 2017, n. 16993, *sub 2*.

e che il CDD, diversamente dal COA, non ha alcun autonomo potere di sorveglianza sugli iscritti e, dunque, non è portatore di alcun interesse ad agire/resistere in giudizio. È questo, del resto, il senso ultimo della separazione tra il COA, quale organo di vigilanza deontologica e di esecuzione delle sanzioni e il CDD, quale organo titolare del potere disciplinare. [...] A marcare la diversità dell'attuale assetto disciplinare e processuale è proprio l'alterità organica tra il CDD, detentore del potere disciplinare, e il COA, portatore dell'interesse collettivo dell'Ordine locale, laddove nella previgente l.p.f. era il COA stesso a sommare i due ruoli con i relativi riflessi processuali (v. Cass., Sez. Un., n. 2077/1994)»<sup>(14)</sup>.

«Ed è appunto l'alterità organica tra il CDD, detentore del potere disciplinare (art. 50, comma 1, l.p.f.) e il COA, portatore dell'interesse collettivo dell'ordine locale (art. 50, comma 4, l.p.f.), che differenzia nettamente l'assetto attuale da quello della vecchia disciplina dell'ordinamento della professione forense, laddove era il COA stesso a sommare i due ruoli»<sup>(15)</sup>.

Il CDD, tuttavia, potrebbe anche considerarsi un organo dell'ordine, di cui fa parte lo stesso COA ai sensi dell'art. 26, comma 1, lett. b) l.p.f. A escludere questa ipotesi, tuttavia, basta considerare che se il CDD fosse realmente un organo dell'ordine circondariale, dovrebbe istituirsi un CDD per ciascun ordine del distretto di ogni Corte d'appello. Essendoci, invece, un CDD per ogni distretto di Corte d'appello, sembra potersi ritenere che i CDD abbiano una soggettività distinta da quella degli ordini circondariali, seppure i primi manchino di autonomia finanziaria,

<sup>(14)</sup> Cass., Sez. Un., 10 luglio 2017, n. 16993, *sub 2*. A riguardo del COA, si rileva come esso, nonostante l'art. 26, comma 1 lett. b) della l. n. 247/2012 qualifichi espressamente il Consiglio dell'ordine come un organo dell'ordine circondariale, la giurisprudenza lo qualifichi come ente pubblico non economico locale: «[...] il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati non poteva e non può che definirsi ente pubblico (Cass., Sez. Un., 24 giugno 2009, n. 14812) non economico (Cass., Sez. Un. (ord.), 12 marzo 2008, n. 6534) e, in quanto tale, da sussumersi entro la generale previsione del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2, (“norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”) e, specificamente, nella nozione di “enti pubblici non economici...locali” ivi definita» (*sub 14*).

<sup>(15)</sup> Cass., Sez. Un., 10 luglio 2017, n. 16993, *sub 3*.

essendo, il loro bilancio, inserito in una parte del bilancio dell’Ordine del capoluogo distrettuale (¹⁶).

(¹⁶) Sull’utilizzo dell’organo di un ente come organo di un ente diverso, v. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 236-238: «[...] si va sempre più diffondendo il fenomeno della utilizzazione, da parte di un ente, dell’organizzazione — e perciò degli organi e uffici — di un ente diverso. Tale fenomeno, al quale si può attribuire la denominazione di amministrazione indiretta (o mediata), ha varie manifestazioni. La prima si concreta in quei casi nei quali un organo di un ente viene a titolo istituzionale (e inderogabile) chiamato a operare anche come organo di un ente diverso, assumendo in tal modo una duplice veste giuridica. In simili casi, tanto se disponga di un proprio apparato organizzatorio (un ufficio o una pluralità di uffici), quanto se non ne disponga, l’orano si avvede, di regola, dell’apparato organizzatorio dell’ente al quale organicamente appartiene. L’esempio più noto è quello del Sindaco, organo del Comune, il quale è chiamato a esercitare altresì talune competenze statali, assumendo a tale titolo la veste di organo dello Stato. [...] Una seconda manifestazione del fenomeno in esame si realizza nel caso di “delegazione” di poteri da un ente a un altro (in realtà non si tratta di una mera delegazione amministrativa [...] ma di un decentramento di competenze da operare in via normativa [...]). [...] Una terza manifestazione del fenomeno riguarda i casi (anch’essi contemplati dall’a. 118, 3º co. Cost.) in cui un ente (sempre in base a un atto normativo) ha facoltà di “valersi degli uffici” di un ente diverso [...]. A differenza dalla generalità dei casi esaminati in precedenza qui non si è in presenza di un decentramento autarchico, poiché la competenza rimane del primo ente, il quale si limita ad utilizzare (a proprie spese) a titolo ausiliario (per finalità di ordine preparatorio, esecutivo, o altrimenti ausiliario) l’apparato organizzatorio (p. es. l’ufficio anagrafe) di un ente diverso, disponendo direttamente (e non per tramite di quest’ultimo) dell’apparato stesso [...]. Sulla nozione di ente pubblico, v. V. OTTAVIANO, *Ente pubblico* (nozione), in *Enc. dir. Aggiornamento*, vol. VI, Milano, 1958, 964: «L’ente per essere pubblico deve svolgere, anzitutto, attività amministrativa, non importa se questa, a sua volta, si esplichi nelle forme del diritto pubblico o in quelle del diritto privato. L’attività amministrativa ha come suo segno tipico quello di essere funzionale; essa, cioè, viene considerata dall’ordinamento come esercitata nell’adempimento di un dovere ed al fine della cura di un interesse collettivo. L’ordinamento considera siffatto interesse meritevole di una particolare cura, e all’uopo detta una regolamentazione dei soggetti che debbono curarlo e dell’attività che essi debbono svolgere, che ne garantisca il soddisfacimento. Qualora un interesse sia fatto oggetto di siffatta speciale regolamentazione, potrà ritenersi pubblico». Sulla nozione di “attività amministrativa” rileva F.G. SCOCÀ, *Attività amministrativa* (nozione), in *Enc. dir. Aggiornamento*, vol. VI, Milano, 1958, 77: «Come ogni fatto giuridicamente rilevante, l’attività amministrativa ha una sua configurazione materiale o, forse meglio, pregiuridica; e tale configurazione è bene espressa dalla stessa locuzione: il sostantivo “attività” inteso come “insieme di operazioni, comportamenti e decisioni”, ovvero, in una forma giuridicamente più corretta, come “insieme di atti, ai quali l’ordinamento attribuisce rilevanza giuridica (anche) nel loro complesso”; l’aggettivo “amministrativa”, assunto nel senso di (attività diretta alla) cura di interessi (propri o) alieni, nel caso che ci occupa, di interessi pubblici». Sulla nozione di ente pubblico v. anche V. CERULLI IRELLI, *“Ente pubblico”*: problemi di identificazione e disciplina applicabile, in Aa.Vv., *Ente pubblico ed enti pubblici*, a

Rilevata una diversa soggettività tra il COA e il CDD, potrebbe ritenersi che il mutamento, sotto il profilo soggettivo, dell'esercizio del potere disciplinare, in forza della l. 247/2012, determini uno "snaturamento" della materia attribuita al sindacato giurisdizionale del CNF, rispetto alla disciplina di cui al r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578. A questo riguardo, infatti, rileva la giurisprudenza della Corte costituzionale che, nella sentenza del 14 maggio 2008, n. 130, con riguardo alla giurisdizione tributaria, evidenzia come ai fini dell'individuazione della materia attribuita a una determinata giurisdizione speciale, occorre considerare tanto il profilo soggettivo — costituito, nel caso considerato dalla sentenza della Corte, dalla natura finanziaria dell'organo competente a irrogare le sanzioni — quanto il profilo oggettivo — dato, sempre nel caso esaminato, dalla natura tributaria del rapporto cui tali sanzioni ineriscono (17).

cura di V. CERULLI IRELLI - G. MORBIDELLI, Torino, 1994, 84-100. Rileva G. MIELE, *La distinzione fra ente pubblico e privato*, in Id., *Scritti giuridici*, Milano, 1987, 407-408: «Nell'ordinamento sindacale e corporativo le associazioni professionali assolvono un loro compito che costituisce quel che dicesi la loro destinazione: ossia tutelano gl'intressi della rispettiva categoria. Ma lo Stato ha concesso loro questa tutela nel presupposto che, così facendo, trova migliore realizzazione il *proprio* fine, quello del potenziamento della produzione nazionale. E a questo fine esso ha asservito le associazioni professionali, proclamando la subordinazione dei loro fini specifici a quello, in vista del quale è stato creato l'ordinamento sindacale — corporativo. [...] In questo senso, quindi, noi diciamo che l'ente pubblico è posto a servizio dello Stato: in quanto, cioè, persegua i propri fini, l'ente pubblico pone la sua attività a servizio di un fine superiore dello Stato, e superiore sia perché lo Stato sovrasta, per la posizione fattagli dall'ordinamento giuridico, a tutti gli altri soggetti, sia per il carattere più comprensivo e, quasi si direbbe, imparziale delle sua finalità, che devono tener conto non solo di questa o quella collettività, ma di tutte quelle che vivono nel suo interno e in genere di tutti i soggetti del suo ordinamento. In qual modo, però, si possa determinare questa relazione tra i fini propri dell'ente pubblico e il fine dello Stato cui i primi sono subordinati e alle cui esigenze devono piegarsi, risulta soltanto dal diritto positivo. Solo esso permette di stabilire questa relazione, dando così concreto contenuto alla formula dell'“esser posti a servizio dello Stato” ed evitando inopportune generalizzazioni di essa, specie in un'epoca come la presente, dove non è mancato chi ha sostenuto un'indistinta pubblicizzazione di tutto il diritto». Sulla rilevanza giuridica dell'organizzazione amministrativa v. C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in AA.Vv., *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, a cura di S. CASSESE, Milano, 2003, 233-235.

(17) Corte cost., 14 maggio 2008, n. 130: «L'art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 546 del 1992 individua l'oggetto della giurisdizione tributaria stabilendo che appartengono ad

Considerato il mutamento sotto il profilo soggettivo dell’organo competente a irrogare le sanzioni disciplinari, pertanto, si potrebbe dubitare della compatibilità delle attuali competenze giurisdizionali del CNF con il divieto di istituire nuovi giudici speciali o straordinari, ai sensi dell’art. 102, comma 2, primo periodo, Cost. Infatti, la Corte costituzionale rileva che «il mancato rispetto del limite di “non snaturare” le materie originariamente attribuite alle indicate giurisdizioni si traduce nell’istituzione di un “nuovo” giudice speciale, espressamente vietata dall’art. 102 Cost. L’identità della “natura” delle materie oggetto delle suddette giurisdizioni costituisce, cioè, una condizione essenziale perché le modifiche legislative di tale oggetto possano qualificarsi come una consentita “revisione” dei giudici speciali e non come una vietata introduzione di un “nuovo” giudice speciale» (ancora sentenza n. 64 del 2008) (18).

Pertanto, sembra non essere consentito al legislatore di espandere la giurisdizione speciale del CNF oltre l’ambito dei provvedimenti disciplinari emanati dai COA a fronte del limite posto dall’art. 102 Cost. e della VI disposizione transitoria, che «se autorizza la trasformazione dei giudici speciali preesistenti all’entrata in vigore della Costituzione, tuttavia non consente di

essa tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie comunque denominati, compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale, nonché le sovrapposte e le addizionali». Stabilisce, inoltre, che appartengono alla medesima giurisdizione «le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, gli interessi e ogni altro accessorio». La giurisprudenza di legittimità — come rilevato dai rimettenti — interpreta tale disposizione nel senso di attribuire alla giurisdizione tributaria non solo le controversie concernenti i tributi, ma anche, in via residuale, le controversie concernenti le sanzioni irrogate in relazione ad infrazioni connesse alla violazione di norme le quali non necessariamente attengono a tributi. In tal caso, sufficiente a radicare la giurisdizione tributaria, in forza dell’esplicito disposto dell’art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 546/1992, è ritenuta la natura finanziaria dell’organo competente ad irrogare la sanzione (*sub 3*). «Con specifico riguardo alla giurisdizione tributaria, questa Corte ha poi precisato con riguardo a questioni di legittimità analoghe a quelle in esame, che essa deve ritenersi imprescindibilmente collegata alla “natura tributaria del rapporto” e che la medesima non può essere ancorata al solo dato formale e soggettivo, relativo all’ufficio competente ad irrogare la sanzione» (ordinanza n. 34 del 2006) (*sub 3.2*).

(18) Corte cost., 14 maggio 2008, n. 130, *sub 3.2*.

snaturare le materie attribuite alla loro competenza»<sup>(19)</sup>, che ne determinerebbe la difformità a Costituzione<sup>(20)</sup>. L'attribuzione al CNF della competenza giurisdizionale in materia di provvedimenti disciplinari emanati dal CDD, inoltre, potrebbe comportare anche la violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, comma 1, Cost.) che, in ragione della natura oggettivamente e soggettivamente amministrativa delle sanzioni disciplinari emanate dal CDD (come anche, a ben vedere, le sanzioni emanate dai COA) e del carattere generale<sup>(21)</sup> e residuale

<sup>(19)</sup> Corte cost., 14 maggio 2008, n. 130, *sub 3*. Con riguardo ai giudici speciali preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione evidenzia anche Corte cost., 14 marzo 2008, n. 64: «Il giudice a quo premette [...] in punto di diritto, che: a) le commissioni tributarie sono organi giurisdizionali «pienamente compatibili» con il dettato costituzionale, essendo preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione (Corte costituzionale, sentenza n. 196 del 1982; n. 215 del 1976; ordinanze n. 144 del 1998; n. 351 del 1995); b) la loro giurisdizione deve ritenersi limitata alle controversie attinenti alla “materia tributaria” e ciò «costituisce garanzia di compatibilità con il divieto di istituzione di nuovi giudici speciali» (ordinanza n. 144 del 1998) (*sub 3*). Prosegue, successivamente, la Corte cost.: «[...] come riconosciuto dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte, la giurisdizione tributaria deve essere considerata un organo speciale di giurisdizione preesistente alla Costituzione (*ex plurimis*: sentenza n. 50 del 1989; ordinanze n. 144 del 1998, n. 152 del 1997, n. 351 del 1995). Ciò posto, si perviene alla conclusione della fondatezza della questione attraverso i seguenti due passaggi argomentativi: 1) la modificazione dell'oggetto della giurisdizione degli organi speciali di giurisdizione preesistenti alla Costituzione è consentita solo se non “snaturi” la materia originariamente attribuita alla cognizione del giudice speciale; 2) una volta che, conformemente a quanto asserito dal diritto vivente, sia esclusa la natura tributaria del COSAP, l'attribuzione alla giurisdizione tributaria — ad opera della norma censurata — delle controversie relative a tale canone “snatura” la materia originariamente attribuita alla cognizione del giudice tributario e, conseguentemente, viola l'evocato art. 102, secondo comma, Cost.» (*sub 2*).

<sup>(20)</sup> Corte cost., 14 maggio 2008, n. 130, *sub 1*.

<sup>(21)</sup> Riconoscere al giudice amministrativo una competenza giurisdizionale di carattere generale T.A.R. Lombardia, Milano, 13 marzo 2012, n. 823, laddove afferma che: «È noto che i Consigli dell'ordine degli avvocati, nell'adempimento dei compiti loro demandati dalla legge quali enti pubblici esponenziali, svolgono una attività di natura amministrativa ed in ragione di detta natura l'impugnativa dei provvedimenti e degli atti da essi emessi rientrano nella giurisdizione attribuita all'autorità giudiziaria amministrativa. A detta giurisdizione si sottraggono, per essere affidati a quella esclusiva del Consiglio nazionale forense, secondo le previsioni del r.d.l. n. 1578/1933, soltanto i ricorsi avverso: a) i provvedimenti adottati in materia di iscrizioni e cancellazioni dagli albi; b) le decisioni assunte all'esito dei procedimenti disciplinari; c) le deliberazioni del Comitato per la tenuta dell'albo speciale degli avvocati ammessi al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori ed i reclami contro: d) i risultati delle elezioni dei Consigli dell'ordine; e) il

della giurisdizione amministrativa, potrebbe essere individuato nel giudice amministrativo (22).

### 3. Il carattere devolutivo del sindacato del CNF.

Il carattere devolutivo del sindacato del CNF sulle delibere in materia disciplinare emerge, oltre che dalla giurisprudenza, anche dall'art. 50, comma 4, r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, che disponeva che «per effetto del ricorso incidentale [proposto dal pubblico ministero, a fronte di un ricorso principale proposto dal professionista] il Consiglio nazionale può, limitatamente ai punti della decisione ai quali si riferiscono i motivi proposti, infliggere al professionista ricorrente una pena disciplinare più grave, per specie e durata, di quella inflitta dal Consiglio dell'ordine» (23).

diniego di rilascio del certificato di compiuta pratica; f) i conflitti di competenza tra Consigli territoriali» (sub 3).

(22) Sul carattere speciale della giurisdizione del CNF v. Cass., Sez. Un., 24 dicembre 2019, n. 34429; T.A.R. Campania, Napoli, 22 dicembre 2022, n. 8023; T.A.R. Sicilia, Catania, 16 aprile 2013, n. 1107. Sembra ravvisare un carattere generale nella giurisdizione del giudice amministrativo T.A.R. Lombardia, Milano, 13 marzo 2012, n. 823, laddove afferma che: «Il sindacato sulla legittimità dell'atto impugnato non si sottrae alla giurisdizione del giudice amministrativo, ancorché sia stato censurato sotto il profilo della carenza del presupposto della esecutività della decisione del Consiglio nazionale forese (cfr. Cass., Sez. Un., 15 dicembre 2008 n. 29293, alla cui stregua le delibere dei Consigli degli ordini degli avvocati che dispongono dar corso alle comunicazioni previste dal r.d.l. n. 1578/1933, art. 46, non costituiscono pronunce rese in materia disciplinare nei confronti degli avvocati e la loro impugnazione, al pari di quella delle comunicazioni che ne seguono rientra conseguentemente nella giurisdizione del giudice amministrativo e non del Consiglio nazionale forese)» (sub 3).

(23) Con riguardo all'art. 50 r.d.l. n. 1578/1933 si è rilevato che, «poiché detta norma disponeva che la sanzione disciplinare potesse aggravarsi in sede di gravame (solo quando ad impugnare fosse il PM, se ne deduceva implicitamente (appunto, *a contrario*) che la sanzione disciplinare non potesse essere aggravata negli altri casi, cioè quando ad impugnare fosse il solo incolpato (CNF nn. 73/1991; 41/1992; 7/1997)». Si è evidenziato, pertanto, che poiché «analoga disposizione normativa non è stata [...] riprodotta nella “nuova” legge professionale (art. 61, l. n. 247/2012) [...] pare opportuno chiedersi se, ciononostante, il divieto di *reformatio in pejus* abbia ancora cittadinanza nell'attuale procedimento disciplinare forese». A questo riguardo, si evidenzia inoltre come non solo il divieto di *reformatio in pejus* non sia ricavabile dal vigente ordinamento professionale, ma anche che un tale divieto non può ritenersi operante in virtù di un'applicazione estensiva di norme dettate per altri giudizi. Si è ritenuto, invece, che il procedimento dinnanzi al CDD sia invece «assimilabile all'impugnazione, dinnanzi al Giudice, dell'or-

Il fatto che il CNF possa sindacare anche il merito della sanzione inflitta, denota come lo stesso CNF non svolga un sindacato sulla validità della decisione impugnata, ma rinnovi l'esame compiuto dall'autorità amministrativa proprio come nel caso in cui fosse proposto un appello in sede giurisdizionale. In altri termini, il giudizio dinnanzi al CNF, come il giudizio proposto al Consiglio di Stato, sembra avere un carattere devolutivo, in quanto il giudice è chiamato a esaminare la *res in iudicium deducta*, sempre ovviamente nei limiti del principio della domanda (24). La stessa giurisprudenza, infatti, a questo riguardo, precisa che il ricorrente non può limitarsi a muovere generiche censure all'impugnata decisione del Consiglio territoriale, dovendo invece esporre le ragioni volte a confutare le argomentazioni che sorreggono la stessa, in modo da consentire l'esatta identificazione dei limiti del *devolutum* (25). E, come noto, l'automatica riemersione del materiale già introdotto in un precedente "giudizio" rappresenta uno degli aspetti più strettamente collegati alla funzione rinnovatoria

dinanza ingiunzione comminata in sede amministrativa», dove «il giudice del gravame può modificare anche *in pejus* l'importo della sanzione amministrativa impugnata». A rafforzamento della tesi dell'inesistenza di un divieto di *reformatio in pejus* da parte del CNF delle pronunce del CDD, la stessa dottrina evidenzia «che, anche in sede deontologica, si è già affermato che il parziale accoglimento dell'impugnazione NON impone in sede di appello al CNF una corrispondente riduzione della sanzione comminata al Consiglio territoriale (cfr. Cass., n. 20383/2021 la quale ha superato il proprio precedente orientamento espresso con la sentenza n. 2506/2020, nonché CNF nn. 230/2022 57/2022, 81/2021, 130/2020, 156/2019)», *Procedimento disciplinare avanti al CNF: possibile una reformatio in pejus?*, in *Deontologicus, sito di deontologia forense*.

(24) Cass., Sez. Un., 10 dicembre 2020, n. 28176, dopo aver evidenziato il rilievo della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, sancito dall'art. 112 c.p.c., che trova applicazione anche nei procedimenti disciplinari dinnanzi al CNF, dispone che «ben può il CNF, nel confermare la sentenza di primo grado, quanto al giudizio di colpevolezza dell'inculpato, integrare la motivazione di prime cure, senza violare il principio del contraddittorio, anche d'ufficio, purché tale integrazione sia radicata nelle risultanze acquisite al processo e sia contenuta entro i limiti del "devolutum", quali risultanti dall'atto di impugnazione» (*sub* 2.1.). V. anche Cons. naz. forense, 15 settembre 2006, n. 56 per cui «ai fini della ammissibilità del ricorso, l'onere di specificare i motivi di gravame richiede l'indicazione chiara ed inequivoca, ancorché succinta, delle ragioni in fatto ed in diritto della doglianza, tale da consentire l'esatta identificazione dei limiti del "devolutum" e, quindi, delle questioni che si intendono sottoporre a riesame», in *de jure it.*

(25) Cons. naz. forense, 22 novembre 2021 n. 202, *sub* 2.2.

del gravame<sup>(26)</sup>, giacché soltanto il trasferimento della causa al giudice del gravame opera il trasferimento del «la *cognitio causae* in senso stretto, e cioè nel suo intrinseco, allo scopo che esso la giudichi direttamente, e immediatamente (e non tramite e ponte di passaggio ad altri giudizi) la decida (funzione rinnovatoria o appellatoria del gravame)»<sup>(27)</sup>.

A riguardo del sindacato del CNF, inoltre, la Corte di cassazione precisa «che al ricorso proposto innanzi al Consiglio Nazionale Forense avverso la decisione emessa dal Consiglio Distrettuale di Disciplina non può ritenersi applicabile, in via immediata e diretta, il disposto dell'art. 342 c.p.c. [...] [relativo alla forma dell'appello]. Ciò, però, non toglie che, a norma dell'art. 59 del regio decreto n. 37 del 1934, richiamato dall'art. 36, comma 1, della legge n. 247 del 2012, il ricorso al Consiglio Nazionale Forense debba contenere «l'indicazione specifica dei motivi sui quali si fonda. Infatti, mentre ai fini del rispetto dell'art. 342 cod. proc civ., pur non occorrendo l'utilizzo di particolari forme sacramentali o la redazione di un progetto alternativo di decisione da contrapporre a quella di primo grado, è necessario che l'impugnazione contenga, a pena di inammissibilità, una chiara individuazione delle questioni e dei punti della sentenza impugnata e, con essi, delle relative doglianze, affiancando alla parte volitiva una parte argomentativa che confuti e contrasti le ragioni addotte del primo giudice; affinché sia rispettato il preceitto di cui all'art. 59 del regio decreto n. 37 del 1934, basta, più semplicemente, che il ricorso al Consiglio Nazionale Forense precisi il contenuto e la portata delle censure mosse al provvedimento adottato dal Consiglio distrettuale di disciplina, sì che resti individuato il *thema decidendum* sottoposto all'esame del giudice disciplinare»<sup>(28)</sup>.

<sup>(26)</sup> M. NIGRO, *L'appello nel processo amministrativo*, Milano, 1960, 390. Sul riferimento all'effetto devolutivo come elemento caratterizzante dei rapporti tra primo e secondo grado v. ID., *ult. op. cit.*, 388. La dottrina in esame, inoltre, evidenzia come «la devoluzione finisce per essere la espressione massima o unica del principio del doppio grado di giurisdizione».

<sup>(27)</sup> *Ibidem*, 387.

<sup>(28)</sup> Cass., Sez. Un., 27 dicembre 2019, n. 34476, *sub 2*. Cfr. Cass., Sez. Un., 27

Inoltre, «la specificità dei motivi di gravame, necessaria ai fini della ammissibilità del ricorso al CNF (art. 59 r.d.l. n. 37/1934) richiede l'indicazione chiara e inequivoca, ancorché succinta, delle ragioni di fatto e di diritto della doglianza, tale da consentire l'esatta identificazione dei limiti del *devolutum* e, quindi, delle questioni che si intendono sottoporre al riesame, con la conseguenza che va ritenuta inammissibile l'impugnazione generica che chieda una riforma della decisione gravata, senza individuare con chiarezza quali siano le statuzioni investite dal gravame stesso e quali siano le censure in concreto mosse alla motivazione di tale decisione» (29).

Dai rilievi esposti, pertanto, emergono alcune perplessità sulla natura giuridica del CNF, giacché tale organo di giurisdizione speciale istituito per sindacare i provvedimenti di un ente pubblico (il CDD), sembra assolvere le funzioni del giudice del “riesame”, seppure l’automatica riemersione del materiale di cognizione del “giudizio” di primo grado (30) non abbia, nel caso di specie, per presupposto l’atto di appello (31), essendo il CNF un giudice di primo e unico grado.

#### **4. Il ricorso per Cassazione avverso le sentenze del CNF: la deducibilità dell'eccesso di potere ai sensi dell'art. 36, comma 6, l. n. 247/2012.**

Per quanto riguarda l’impugnabilità delle sentenze del CNF, come già rilevato, l’art. 36, comma 6, l. n. 247/2012 richiama, so-

dicembre 2019, n. 34476; Cons. naz. forense, 18 giugno 2020, n. 61.

(29) Cons. naz. forense, 17 luglio 2019, n. 50. Cfr. Cons. naz. forense, 16 luglio 2019, n. 60; Cons. naz. forense, 22 novembre 2020, n. 224; Cons. naz. forense, 26 ottobre 2020, n. 205; Cons. naz. forense, 25 giugno 2022, n. 102: «In sede di impugnazione davanti al CNF, i motivi di impugnazione devono essere formulati con un unico ricorso, applicandosi, anche in sede disciplinare, il principio di diritto, di carattere generale, di consumazione del diritto di impugnazione, con la conseguenza che con la successiva memoria illustrativa, che ha solo la funzione di chiarire ragioni le esposte a sostegno dei motivi tempestivamente esposti nel ricorso, non possono proporsi, per la prima volta, motivi nuovi non dedotti nell’atto di impugnazione».

(30) Testualmente M. NIGRO, *ult. op. cit.*, 390.

(31) *Ibidem*.

stanzialmente l'art. 56, comma 3 del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, disponendo che «gli interessati e il pubblico ministero possono proporre ricorso avverso le decisioni del CNF alle sezioni unite della Corte di cassazione, entro trenta giorni dalla notificazione, per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge». A riguardo del decorso del termine per impugnare le sentenze del CNF per Cassazione sembra utile precisare che suddetto termine, ai sensi dell'art. 36, comma 6, l. n. 247/2012, decorre dalla notificazione effettuata all'inculpato personalmente e non al difensore, anche se lo stesso inculpato fosse costituito e domiciliato presso quest'ultimo (32).

I motivi di impugnabilità per Cassazione avverso le sentenze del CNF sono stati individuati dall'art. 56, comma 3, del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578 quando, non essendo ancora entrata in vigore la Costituzione, non era del tutto chiaro se il CNF fosse un organo di natura amministrativa o giurisdizionale. Pertanto, mentre all'epoca del r.d.l. i vizi di violazione di legge, eccesso di potere e incompetenza potevano trovare un qualche fondamento come motivi di ricorso per Cassazione — anche se non sono comunque chiare le ragioni per cui sia stato attribuito alla Corte di cassazione un sindacato di legittimità non dissimile da quello svolto dal giudice amministrativo — oggi, la *ratio* dell'impugnabilità per Cassazione delle sentenze di un'autorità giurisdizionale per i vizi di legittimità del provvedimento amministrativo risulta forse ancora di più difficile comprensione. L'interpretazione data dalla giurisprudenza all'eccesso di potere di cui al r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, infatti, faceva pensare che la Corte di cassazione continuasse a svolgere le proprie funzioni giurisdizionali di legittimità anche nel sindacato sulle sentenze del CNF, dal momento che suddetto vizio era «inteso nel senso di eccesso di potere giurisdizionale» (33), ossia come un vizio relativo alla

(32) Cass., Sez. Un., 4 novembre 2021, n. 31570; Cass., Sez. Un., 28 giugno 2018, n. 17192; Cass., Sez. Un., 12 settembre 2017, n. 21110.

(33) Cass., Sez. Un., 24 agosto 1999, n. 598. Il motivo di impugnazione, denunciato dal ricorrente nella sentenza richiamata come eccesso di potere, è stato poi ritenuto inammissibile dalla Corte di cassazione con la sentenza del 24 agosto 1999, n. 598, in quanto

«esplicazione, da parte del Consiglio Nazionale Forense, di una potestà riservata dalla legge a un diverso organo, espressione di un diverso potere, sia esso legislativo o amministrativo. [Doveva] [...] trattarsi, cioè, di quella usurpazione o indebita assunzione di potestà giurisdizionale, che rappresenta un aspetto parziale e particolare di quei [motivi attinenti alla giurisdizione] per i quali le sentenze di tutte le giurisdizioni speciali (e, quindi anche del Consiglio Nazionale Forense) possono essere impugnate dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, a norma dell'art. 362, primo comma, c.p.c. In conseguenza, nella soggetta materia, non vi è luogo, da parte della Corte di Cassazione, a controllo e sindacato di quel diverso aspetto dell'eccesso di potere che si estrinseca nello svilimento di potere da parte di un organo amministrativo»<sup>(34)</sup>.

La giurisprudenza evidenziava, pertanto, come l'eccesso di potere, di cui all'art. 56, terzo comma, del r.d.l. 27 novembre 1933 n. 1578 (integrato dall'art. 111 della Costituzione)<sup>(35)</sup> fosse da intendersi come eccesso di potere giurisdizionale, dal momento che «il Consiglio Nazionale Forense, allorché provvede in materia disciplinare, pronunciandosi sui ricorsi contro le decisioni adottate in tale materia dai consigli locali degli avvocati, esplica

non riconducibile all'eccesso di potere giurisdizionale e quindi non esaminabile in sede di ricorso per Cassazione. Nello stesso senso v. Cass., Sez. Un., 9 dicembre 2004, n. 23000: «D'altra parte, l'eccesso di potere d'impugnazione, al quale si riferisce l'art. 56, r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578 (convertito con modifiche nella l. 22 gennaio 1934, n. 36) sull'ordinamento della professione forense, è solo quello giurisdizionale, che si concreta nell'esplicare una potestà riservata dalla legge ad altra autorità, legislativa o amministrativa, o nell'arrogarsi un potere non attribuito ad alcuna autorità; quindi, non può essere fatto valere per omissione di valutazioni di fatto: Sez. Un., 10 febbraio 1998, n. 1342» (sub 4.2).

(34) Cass., Sez. Un., 24 agosto 1999, n. 598. Nello stesso senso v. Cass., Sez. Un., 9 dicembre 2004, n. 23000: «[...] l'eccesso di potere d'impugnazione, al quale si riferisce l'art. 56, r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578 (convertito con modifiche nella l. 22 gennaio 1934, n. 36) sull'ordinamento della professione forense, è solo quello giurisdizionale, che si concreta nell'esplicare una potestà riservata dalla legge ad altra autorità, legislativa o amministrativa, o nell'arrogarsi un potere non attribuito ad alcuna autorità; quindi, non può essere fatto valere per omissione di valutazioni di fatto: Sez. Un., 10 febbraio 1998, n. 1342» (sub 4.2).

(35) Cass., Sez. Un., 24 agosto 1999, n. 598.

funzioni giurisdizionali — di giudice speciale — e non già funzioni amministrative» (36).

Successivamente, l'art. 2 del d. lgs. del 2 febbraio 2006, n. 40, recante modifiche al codice di procedura civile in materia di processo per Cassazione, modificando l'art. 360, comma 5 c.p.c., ha disposto l'applicabilità del primo e del terzo comma dello stesso articolo alle sentenze e ai provvedimenti diversi dalla sentenza contro i quali è ammesso il ricorso per Cassazione per violazione di legge (37). L'applicabilità, in forza delle modifiche apportate all'art. 360, comma 5 c.p.c., del comma 1 dello stesso articolo anche alle sentenze e ai provvedimenti diversi dalla sentenza contro i quali è ammesso il ricorso per Cassazione per violazione di legge, pertanto, ha condotto la giurisprudenza a collegare l'eccesso di potere con la censura relativa alla «[...] omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio [...]», di cui all'art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c. (38). Si è cominciato, quindi, a intendere l'eccesso di potere come una censura relativa al difetto di motivazione, che, in quanto insufficiente o contraddittoria con riguardo all'esame di un fatto decisivo

(36) *Ibidem*.

(37) Tale ultima disposizione citata, prima delle modifiche apportate dalla l. 29 dicembre 2022, n. 197, non era dissimile dalla previsione attuale, in quanto escludeva la sola applicabilità del quarto comma.

(38) Cass., 7 maggio 2009, n. 10517: «[...] successivamente alle numerose pronunce di questa Corte regolatrice ricordate in controricorso è sopravvenuto il d. lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, recante modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, che — all'art. 2 — nel sostituire con una nuova formulazione l'art. 360 c.p.c., ha previsto, espressamente, all'ultimo comma di quest'ultima disposizione, che “le disposizioni di cui al primo comma quanto ai motivi di ricorso per cassazione [...] si applicano alle sentenze e ai provvedimenti diversi dalla sentenza contro i quali è ammesso il ricorso per cassazione per violazione di legge”. A seguito della disposizione sopravvenuta, pertanto salvo che per quanto riguarda le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, avverso le quali il ricorso per cassazione è ammesso «per i soli motivi inerenti alla giurisdizione» giusta la espressa disposizione dell'art. 111 Cost., u.c., non derogabile, quindi, dal legislatore ordinario tutti i provvedimenti per i quali è consentito — *ex art.* 111 Cost., comma 7 — il ricorso per cassazione possono essere impugnati non solo “per violazione di legge *ex art.* 360 c.p.c., n. 3” come nel passato, ma per tutti i motivi per i quali il novellato art. 360 c.p.c., consente la proposizione del ricorso per cassazione» (*sub* 6.1).

vo per il giudizio, concretizzerebbe il sintomo di uno sviamento della funzione.

La giurisprudenza più risalente, inoltre, ricollegava le illegittimità connesse alla motivazione della sentenza alla violazione dell'art. 111, comma 6 Cost., per cui si riteneva che per "violazione di legge" dovesse intendersi oltre che la «violazione della legge sostanziale e processuale, anche il vizio di omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione, così come disposto dall'art. 360, n. 5 del codice di procedura civile, muovendo dall'affermazione che il principio enunciato da tale norma è di applicazione generale (cfr. Cass., n. 195/1957 e n. 260/1960)»<sup>(39)</sup>. Successivamente, però, tale interpretazione è stata ritenuta «non conforme allo spirito e alla lettera della Costituzione, il cui articolo 111, nell'ammettere la possibilità di ricorrere per cassazione contro tutte le sentenze per violazione di legge intende garantire, secondo una interpretazione generalmente riconosciuta corretta, l'unità del diritto nazionale attraverso l'uniforme interpretazione delle norme di legge, escludendo le questioni di fatto (cfr. in part Cass. n. 5888 del 1992)»<sup>(40)</sup>.

La giurisprudenza della Corte di cassazione, quindi, attraverso una interpretazione restrittiva dell'art. 111 Cost., al fine di salvaguardare la funzione giurisdizionale di legittimità della Corte di Cassazione<sup>(41)</sup>, ha attribuito «al termine "violazione di legge" un significato che non si estende all'ipotesi dell'omessa ed insufficiente motivazione, ma si riferisce soltanto a negazioni o fraintendimenti di una norma di legge esistente, all'affermazione di una norma astratta inesistente, ovvero, pur essendo stata la norma intesa rettamente, che ne sia fatta applicazione ad un fatto

<sup>(39)</sup> Cass., Sez. Un., 20 novembre 1992, n. 12391.

<sup>(40)</sup> *Ibidem*. Ritiene di ricondurre al "vizio di motivazione" anche i casi di motivazione illogica o apparente al fine di precludere al giudice di legittimità qualsiasi valutazione sulle "risultanze processuali" Cass., Sez. Un., 16 maggio 1992, n. 5888, in *Giur. it.*, 1, 1994, 804 con nota di M. DE CRISTOFARO, *Ricorso straordinario per cassazione e censure attinenti alla difettosa motivazione (del rapporto fra art. 360, n. 5 c.p.c. e art. 111, 2 comma, Cost.)*, in *Giur. it.*, 1994, 805.

<sup>(41)</sup> Cass., Sez. Un., 16 maggio 1992, n. 5888.

da essa non regolato o in modo da giungere a conseguenze giuridiche contrarie a quelle volute dalla legge” (42). [...] resta quindi estraneo il concetto di verifica della sufficienza e della razionalità della motivazione sulle *questiones facti*, implicante un raffronto tra le ragioni del decidere adottate ed espresse nella sentenza impugnata, e le risultanze del materiale probatorio, sottoposto al vaglio del giudice del merito» (43).

Nel contempo, però, un’altra parte della giurisprudenza rilevava che «nulla esclude che il legislatore nell’esercizio di un incensurabile potere di scelta appresti in taluni casi una più estesa tutela, così come avviene nella disciplina generale della procedura civile, la quale con l’art. 360 n. 5 ammette il ricorso per omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia» (44). Sembra, quindi, che proprio con l’applicabilità dell’art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c. anche ai casi di ricorso per Cassazione avverso le sentenze del CNF, si sia cominciato a collegare l’eccesso di potere di cui all’art. 56 del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, con la fattispecie di cui all’art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c., configurandolo come uno sviamento della funzione, così come l’art. 21-octies della l. 7 agosto 1990, n. 241 dispone per il provvedimento amministrativo. Infatti, si è affermato che «l’accertamento del fatto, l’apprezzamento della sua rilevanza rispetto alle imputazioni, la scelta della sanzione opportuna e, in generale, la valutazione delle risultanze processuali non possono essere oggetto del controllo di legittimità, salvo che non si traducano in un palese sviamento di potere, ossia nell’uso del potere disciplinare per un fine diverso da quello per il quale è stato conferito (in termini, tra le tantissime, ad esempio, Cass. sez. un., 18 marzo 1999, n. 148)» (45).

La connessione tra il vizio di eccesso di potere e l’art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c. è stata anche oggetto di esame da parte delle

(42) Cass., Sez. Un., 20 novembre 1992, n. 12391.

(43) *Ibidem*.

(44) *Ibidem*.

(45) Cass., Sez. Un., 7 marzo 2005, n. 4802, *sub 3*. Nello stesso senso v. Cass., Sez. Un., 23 marzo 2007, n. 7103; Cass., Sez. Un., 11 marzo 2004, n. 5038.

sentenze gemelle Cass., Sez. Un., 7 aprile 2014, nn. 8053 e 8054, che, rilevata la scomparsa all' art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c., con il d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (convertito in l. 11 agosto 2012, n. 143) di ogni riferimento letterale alla "motivazione" della sentenza impugnata e la mancata menzione dei vizi di insufficienza e contraddittorietà della motivazione<sup>(46)</sup>, evidenzierebbero come «volontà del legislatore e scopo della legge convergono senza equivoci nella esplicita scelta di ridurre al minimo costituzionale il sindacato sulla motivazione in sede di giudizio di legittimità. Ritorna così pienamente attuale la giurisprudenza delle Sezioni Unite sul vizio di motivazione *ex art. 111 Cost.*, come formatasi anteriormente alla riforma del decreto legislativo n. 40/2006: il vizio si converte in violazione di legge nei soli casi di omissione di motivazione, motivazione apparente, manifesta e irriducibile contraddittorietà, motivazione perplessa o incomprensibile, sempre che il vizio fosse attuale»<sup>(47)</sup>.

Pertanto, sebbene le sentenze gemelle rilevino come la *ratio legis* della riforma del 2012, espressa nei lavori parlamentari e, in particolare, l'eliminazione del parametro della sufficienza con riguardo al controllo sulla motivazione, sarebbe stata quella di «evitare l'abuso dei ricorsi per cassazione basati sul vizio di motivazione, non strettamente necessitati dai precetti costituzionali, supportando la generale funzione nomofilattica propria della Suprema Corte di cassazione, quale giudice dello *ius constitutionis* e non, se non nei limiti della violazione di legge, dello *ius litigatoris*»<sup>(48)</sup>, sembra che la deduzione del vizio di eccesso di potere sia comunque connessa prevalentemente alla fattispecie di cui all'art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c., dal momento che la stessa Corte rileva che la mancanza della motivazione «si configura quando la motivazione "manchi del tutto — nel senso che alla premessa dell'oggetto del decidere risultante dallo svolgimento del processo segue l'enunciazione della decisione senza alcuna

<sup>(46)</sup> Cass., Sez. Un., 7 aprile 2014, n. 8053, *sub* 14.2.

<sup>(47)</sup> Cass., Sez. Un., 7 aprile 2014, n. 8053, *sub* 14.3.

<sup>(48)</sup> *Ibidem*.

argomentazione — ovvero [...] essa formalmente esista come parte del documento, ma le sue argomentazioni siano svolte in modo talmente contraddittorio da non permettere di individuarla, cioè di riconoscerla come argomentazione del *decisum*” (Cass., n. 20112/2009)»<sup>(49)</sup>. La Corte prosegue rilevando che «a seguito della riforma del 2012 scompare il controllo sulla motivazione con riferimento al parametro della *sufficienza*, ma resta il controllo sull’*esistenza* (sotto il profilo dell’assoluta omissione o della mera apparenza) e sulla *coerenza* (sotto il profilo della irriducibile contraddittorietà e dell’illogicità manifesta) della motivazione, ossia con riferimento a quei parametri che determinano la conversione del vizio di motivazione in vizio di violazione di legge, sempre che il vizio emerga immediatamente e direttamente dal testo della sentenza impugnata»<sup>(50)</sup>. «Il controllo previsto dal nuovo n. 5) dell’art. 360 c.p.c. concerne, invece, l’omesso esame di un fatto storico, principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della sentenza (rilevanza del dato testuale) o dagli atti processuali (rilevanza anche del dato extratestuale), che abbia costituito oggetto di discussione e abbia carattere decisivo (vale a dire che se esaminato avrebbe determinato un esito diverso della controversia). L’omesso esame di elementi istruttori, in quanto tale, non integra l’omesso esame circa un fatto decisivo previsto dalla norma, quando il fatto storico rappresentato sia stato comunque preso in considerazione dal giudice, ancorché questi non abbia dato conto di tutte le risultanze probatorie astrattamente rilevanti»<sup>(51)</sup>.

<sup>(49)</sup> *Ibidem*, sub 14.5.1.

<sup>(50)</sup> *Ibidem*, sub 14.6.

<sup>(51)</sup> *Ibidem*, sub 14.7. La stessa sentenza prosegue, inoltre: «Si può quindi affermare il seguente principio di diritto: a) La riformulazione dell’art. 360, n. 5), cod. proc. civ., disposta con l’art. 54, d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, secondo cui è deducibile esclusivamente l’«omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti», deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall’art. 12 disp. prel. cod. civ., come riduzione al minimo costituzionale del sindacato sulla motivazione in sede di giudizio di legittimità, per cui l’anomalia motivazionale denunciabile in sede di legittimità è solo quella che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante e attiene all’e-

Pertanto, sebbene la riforma del 2012 abbia eliminato ogni riferimento alla motivazione nella fattispecie di cui all'art. 360, comma 1, n. 5, la giurisprudenza sembra comunque ammettere un sindacato esterno sulla motivazione da parte della Corte di cassazione, nella misura in cui «l'accertamento del fatto, l'apprezzamento della sua rilevanza rispetto alle imputazioni, la scelta della sanzione opportuna e, in generale, la valutazione delle risultanze processuali [...] si traducano in un palese sviamento di potere, ossia nell'uso del potere disciplinare per un fine diverso da quello per il quale è stato conferito»<sup>(52)</sup>.

Sembra, pertanto, che la deduzione di uno sviamento della funzione, il cui dato normativo di riferimento non può che essere l'art. 36, comma 6 l.p.f., sia comunque consentito, soprattutto per quanto riguarda il sindacato sulla violazione dei limiti edittali della sanzione irrogata da parte degli organi disciplinari. Infatti, essendo la ponderazione delle circostanze aggravanti e attenuanti

sistenza della motivazione in sé, come risulta dal testo della sentenza e prescindendo dal confronto con le risultanze processuali, e si esaurisce, con esclusione di alcuna rilevanza del difetto di difetto di "sufficienza", nella "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", nella "motivazione apparente", nel "contrasto irriducibile fra affermazioni inconciliabili", nella "motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile". b) Il nuovo testo del n. 5) dell'art. 360 cod. proc. civ., introduce nell'ordinamento un vizio specifico che concerne l'omesso esame di un fatto storico, principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della sentenza o dagli atti processuali, che abbia costituito oggetto di discussione tra le parti e abbia carattere decisivo (vale a dire che se esaminato avrebbe determinato un esito diverso della controversia). c) L'omesso esame di elementi istruttori non integra di per sé vizio di omesso esame di un fatto decisivo, se il fatto storico rilevante in causa sia stato comunque preso in considerazione dal giudice, benché la sentenza non abbia dato conto di tutte le risultanze probatorie". d) La parte ricorrente dovrà indicare — nel rigoroso rispetto delle previsioni di cui agli artt. 366, primo comma, n. 6), cod. proc. civ. e 369, secondo comma, n. 4), cod. proc. civ. — il "fatto storico", il cui esame sia stato omesso, il "dato", testuale o extratestuale, da cui ne risulti l'esistenza, il "come" e il "quando" (nel quadro processuale) tale fatto sia stato oggetto di discussione tra le parti, e la "decisività" del fatto stesso» (*sub 15*).

(52) Cass., Sez. Un., 16 aprile 2021, n 10106, *sub 2*. Per la Corte di cassazione, inoltre, «[...] l'accertamento del fatto, l'apprezzamento della sua rilevanza rispetto alle imputazioni, la scelta della sanzione opportuna e, in generale, la valutazione delle risultanze processuali non possono essere oggetto del controllo di legittimità, salvo che si traducano in un palese sviamento di potere, ossia nell'uso del potere disciplinare per un fine diverso da quello per il quale è stato conferito» (*sub 2*).

delle sanzioni disciplinari disciplinata dall'art. 22, commi 2 e 3 del codice deontologico e integrando tale codice una fonte secondaria di produzione giuridica, la violazione di legge non è deducibile ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, ma solo in quanto si colleghi all'eccesso di potere <sup>(53)</sup>, cioè ad una delle ragioni per

(<sup>53</sup>) Il Codice deontologico forense non ha carattere normativo, essendo costituito da un insieme di regole che gli organi di governo degli avvocati si sono date per attuare i valori caratterizzanti la propria professione e garantire la libertà, la sicurezza e la inviolabilità della difesa: in sede di legittimità, la violazione di tali regole non è pertanto deducibile ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, non rilevando di per sé, ma solo in quanto si colleghi all'incompetenza, all'eccesso di potere o alla violazione di legge, cioè ad una delle ragioni per le quali la l. n. 247 del 2012, art. 36, consente il ricorso alle Sezioni Unite della Corte di cassazione (cfr. in riferimento al r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, Cass., Sez. Un., 25 giugno 2013, n. 15873). Nell'ambito di tale disciplina, l'accertamento del fatto, l'apprezzamento della sua rilevanza rispetto alle imputazioni e la scelta della sanzione più adeguata spettano poi in via esclusiva al Giudice disciplinare, le cui valutazioni restano sottratte al controllo di legittimità, a meno che non si traducano, per illogicità o incongruenza della motivazione, in un evidente sviamento di potere, ossia nell'uso del potere disciplinare per un fine diverso da quello per il quale è stato conferito (cfr. Cass., Sez. Un., 31 luglio 2018, n. 20344; 2 dicembre 2016, n. 24647)» (Cass., Sez. Un., 17 maggio 2021, n. 13167, *sub 4*). Nello stesso senso v. Cass., Sez. Un., 30 dicembre 2021, n. 41988. Cfr. Cass., Sez. Un., 7 maggio 2019, n. 11933: «Gli elementi valutati in concreto dalla qui gravata sentenza per la determinazione della specie e dell'entità della sanzione non attengono, poi, all'*an od al quomodo* della condotta, ma solamente alla valutazione della sua gravità e devono, in sostanza, reputarsi quali meri parametri di riferimento a questo solo scopo, in quanto tali analoghi a quelli previsti dall'art. 133 c.p., e dall'art. 133-bis c.p.; e non integrano invece circostanze aggravanti in senso tecnico della fattispecie dell'illecito, vale a dire elementi accidentali, sia pure non indispensabili ai fini della sussistenza, della fattispecie sanzionatrice, limitando la propria incidenza sulla sua gravità e la propria rilevanza esclusivamente in quanto indici di questa» (*sub 14*). Rileva, inoltre, Cass., Sez. Un., 31 marzo 2022, n. 10446: «Non può essere sindacata dalla Corte suprema di Cassazione, in sede di legittimità, l'entità della sanzione inflitta, in un procedimento disciplinare, dal Consiglio Nazionale Forense, in quanto rientra nei poteri degli organi disciplinari lo stabilire quali tra le sanzioni previste dalla legge meglio risponda alla gravità ed alla natura della trasgressione, tenuto conto dei procedimenti morali e disciplinari dell'inculpato, senza che, nell'applicazione di una, anziché di un'altra, delle sanzioni previste possa riscontrarsi una violazione di legge; in seguito sempre conforme» (*sub 3*). Cfr. Cass., Sez. Un., 6 novembre 2020, n. 24896: «Secondo il consolidato orientamento di questa Corte a Sezioni Unite (v. sentenza 02 dicembre 2016, n. 24647; 31 luglio 2018, n. 20344; 29 novembre 2018, n. 30868) le decisioni del Consiglio nazionale forense, in materia disciplinare, sono impugnabili dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, ai sensi del r.d.l. n. 1578 del 1933, art. 56 soltanto per incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge, con la conseguenza che l'accertamento del fatto, l'apprezzamento della sua rilevanza rispetto alle imputazioni, la scelta della sanzione opportuna e, in gene-

le quali la l. n. 247 del 2012, art. 36, consente il ricorso alle Sezioni Unite della Corte di cassazione.

### **5. Il ricorso per Cassazione avverso le sentenze del CNF: la ricorribilità *ex art. 360, comma 1, c.p.c.***

Come già evidenziato, l'art. 360, comma 1, c.p.c., relativo ai motivi di ricorso per Cassazione avverso le sentenze pronunciate in grado di appello o in unico grado del giudice ordinario, è applicabile, in virtù del comma 5 dello stesso articolo, alle sentenze e ai provvedimenti diversi dalla sentenza contro i quali è ammesso il ricorso per Cassazione per violazione di legge e, perciò, anche alle sentenze del CNF. In altri termini, anche le sentenze del CNF sono impugnabili per Cassazione per «1) per motivi attinenti alla giurisdizione; 2) per violazione delle norme sulla competenza, quando non è prescritto il regolamento di competenza; 3) per violazione o falsa applicazione di norme di diritto e dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro; 4) per nullità della sentenza o del procedimento e 5) per omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti».

Al fine di chiarire il rapporto tra i motivi di impugnazione per Cassazione di cui alla l.p.f. e quelli di cui all'art. 360, comma 1, c.p.c., che consentirebbe di meglio definire il regime giuridico ap-

rale, la valutazione delle risultanze processuali non possono essere oggetto del controllo di legittimità, salvo che si traducano in un palese sviamento di potere, ossia nell'uso del potere disciplinare per un fine diverso da quello per il quale è stato conferito; non è, quindi, consentito alle Sezioni Unite sindacare, sul piano del merito, le valutazioni del giudice disciplinare, dovendo la Corte limitarsi ad esprimere un giudizio sulla congruità, sulla adeguatezza e sull'assenza di vizi logici della motivazione che sorregge la decisione finale. In particolare (Cass., Sez. Un., 17 marzo 2017, n. 6967), si è statuito che «nei procedimenti disciplinari a carico di avvocati, l'apprezzamento della gravità del fatto e della condotta addebitata all'inculpato, rilevante ai fini della scelta della sanzione opportuna, ai sensi dell'art. 22 codice deontologico forense, è rimesso all'Ordine professionale, ed il controllo di legittimità sull'applicazione di tale norma non consente alla Corte di cassazione di sostituirsi al Consiglio nazionale forense nel giudizio di adeguatezza della sanzione irrogata, se non nei limiti di una valutazione di ragionevolezza, che attiene non alla congruità della motivazione, ma all'individuazione del precezzo e rileva, quindi, *ex art. 360 c.p.c.*, n. 3» (*sub* 9.1).

plicabile al ricorso per Cassazione avverso le sentenze del CNF, sembra utile verificare se i motivi di cui all'art. 360, comma 1 c.p.c. siano o no sovrapponibili a quelli di cui all'art. 36 della l.p.f. Non sussiste, inoltre, alcun limite costituzionale esplicito all'impugnabilità per Cassazione delle sentenze del CNF per motivi diversi dalla giurisdizione. Limite che è previsto, invece, con riguardo alle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost.

Esaminando ciascuno dei motivi di ricorso per Cassazione di cui all'art. 360, comma 1, c.p.c., si può rilevare che con riguardo alla possibilità di ricorrere per Cassazione «per motivi attinenti alla giurisdizione» (n. 1), la disposizione in esame non introduce alcuna “novità” rispetto al regime previgente, dal momento che le sentenze del CNF sarebbero comunque già impugnabili per i motivi di giurisdizione ai sensi dell'art. 362 c.p.c. (che ammette l'impugnabilità per Cassazione delle sentenze del giudice amministrativo o di un giudice speciale solo per motivi di giurisdizione).

Anche la fattispecie successiva di cui all'art. 360, comma 1 c.p.c., attinente alla “violazione delle norme sulla competenza, quando non è prescritto il regolamento di competenza” (n. 2). Non sembra avere un rilievo autonomo sull'impugnabilità per Cassazione delle sentenze del CNF, essendo, tale fattispecie, riconducibile a quella di cui al n. 4 dell'art. 360, comma 1 c.p.c., relativa alla “nullità della sentenza o del procedimento”. Infatti, la violazione delle norme processuali relative alla sentenza come atto o alla costituzione del giudice, che riflette, sostanzialmente, un'incompetenza del giudice (insieme al caso in cui la nullità di alcuni atti del processo si propaghi fino alla sentenza), non può che integrare le ipotesi di nullità della sentenza di cui al n. 4. E, a ben vedere, l'incompetenza è riconducibile anche al regime giuridico disposto dalla l.p.f. per quanto riguarda l'impugnabilità per Cassazione delle sentenze del CNF.

Più problematica, invece, pare la deducibilità della “violazione o falsa applicazione di norme di diritto e dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro” (n. 3) con riguardo alle sentenze

del CNF. Infatti, il rilievo della violazione o falsa applicazione di norme di diritto — che è riconducibile, per lo più, alla errata individuazione e sussunzione della fattispecie astratta in quella concreta — comporta anche l'enunciazione, da parte della Corte di cassazione, del principio di diritto al quale il CNF deve conformarsi, che il diritto positivo riserva, però, solo alle pronunce rese dal giudice ordinario (54).

Infine, il ricorso per Cassazione “per omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti” (n. 5) sembra riconducibile, con riguardo all’impugnabilità per Cassazione delle sentenze del CNF, all’eccesso di potere di cui alla l.p.f., se si considera che tale ultimo vizio implica necessariamente un sindacato sul fatto. L’eccesso di potere, infatti, «è stato [...] scomposto [...] in tante figure dotate di una connotazione sostanziale, che ovviamente non possiamo qui esaminare singolarmente. Ci limitiamo, quindi, a riferire che — secondo una classificazione proposta da parte della dottrina e seguita, ancorché indirettamente, dalla giurisprudenza — esse potrebbero ricondursi a due diverse categorie: quelle attinenti all’*acquisizione del fatto* in ordine al quale l’amministrazione è chiamata a provvedere e quelle relative alla *valutazione del fatto* stesso. Nella prima categoria, rientrerebbero: travisamento dei fatti; carenza, falsità o erroneità dei presupposti; difetto di istruttoria; difetto di motivazione. Andrebbero, invece, ricompresi nella seconda: svilimento di potere; disparità di trattamento; contraddittorietà tra provvedimenti; violazione di norme interne; ingiustizia, illogicità, irragionevolezza, contraddittorietà interna e incongruenze manifeste» (55).

Se, quindi, il ricorso per Cassazione proposto “per omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto

(54) Si rileva, tuttavia, che, tale previsione era contenuta anche all’art. 56, comma 6 del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, così come modificata dal d. lgs. 23 novembre 1944, n. 36 (art. 56, comma 6, r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578), ma non è stata riprodotta nella l. n. 247/2012.

(55) F. SAITTA, *Il vizio dell’eccesso di potere: una prospettiva storica*, in *Nuove autonomie*, 3, 2021, 591 ss.

di discussione tra le parti” sembra riconducibile a un sindacato sull’eccesso di potere, ci si potrebbe chiedere, che senso abbia la previsione di cui all’art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c. quando, comunque, il sindacato sul fatto sotto il profilo dell’eccesso di potere è deducibile anche ai sensi dell’art. 36, comma 6 l.p.f. Giacché il sindacato sull’eccesso di potere sotto il profilo delle figure sintomatiche può spingersi sino al riscontro della correttezza logica e del non travisamento di fatti <sup>(56)</sup>, cui sottende una valutazione giurisdizionale opinabile, potrebbe ritenersi che, con la previsione di cui all’art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c., il legislatore abbia voluto “vincolare” il giudice a ritenere configurabile la censura relativa allo sviamento della funzione nel caso in cui non sia stato esaminato un fatto decisivo per il giudizio, che è stato oggetto di discussione tra le parti.

L’eccesso di potere di cui alla 1.p.f., quindi, sembra includere la fattispecie di cui all’art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c., anche se, nel contempo, sembra ampliarne il contenuto perché comprende tutte le ipotesi in cui può configurarsi uno sviamento della funzione.

Sembra, tuttavia, che il carattere discrezionale della valutazione giurisdizionale sulla ricostruzione del fatto, che l’art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c. sembra escludere dal sindacato di legittimità della Corte di cassazione, possa comunque riscontrarsi nella valutazione relativa alla “decisività” del fatto non esaminato, richiesta dall’art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c. ai fini della Cassazione della sentenza impugnata. Sembra, quindi, che, il ricorso per Cassazione ai sensi dell’art. 360, comma 1, c.p.c. ampli il sindacato che può essere svolto dalla Corte di cassazione sulle sentenze del CNF, solo con riguardo alle ipotesi di nullità della sentenza o del procedimento di cui all’art. 360, comma 1, n. 4, c.p.c.

<sup>(56)</sup> Sui profili e limiti del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo v. T.A.R. Trento, Trentino Alto Adige, 9 aprile 2024, n. 54; T.A.R. Trento, Trentino Alto Adige, 26 marzo 2024, n. 50; T.A.R. Trento, Trentino Alto Adige, 2 febbraio 2024, n. 15; T.A.R. Roma, Lazio, 1 giugno 2021, n. 6504; Cons. Stato, 2 ottobre 2017, n. 4578; Cons. Stato, 15 marzo 2016, n. 1038.

## 6. Il ricorso per Cassazione avverso le sentenze della CCEPS.

Come il CNF, la Commissione Centrale per gli esercenti le Professioni Sanitarie (CCEPS) è un organo di giurisdizione speciale istituito presso il Ministero della Salute con il d. lgs. 13 settembre 1946, n. 233, che si occupa di esaminare i ricorsi presentati dai professionisti sanitari contro i provvedimenti dei rispettivi Ordini professionali nelle materie relative alla tenuta degli albi professionali e all’irrogazione delle sanzioni disciplinari <sup>(57)</sup>, ai sensi dell’art. 18 del d. lgs. CPS 13 settembre 1946, n. 233. Avverso i provvedimenti degli ordini professionali degli esercenti le professioni sanitarie <sup>(58)</sup>, pertanto, i professionisti possono ricor-

<sup>(57)</sup> Sull’ampliamento delle materie rientranti nella giurisdizione della CCEPS, rileva da ultimo Cass., Sez. Un., 8 luglio 2024, n. 18651, che riconduce la materia elettorale inerente l’elezione del Comitato Centrale della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi alla giurisdizione della CCEPS rilevando: «L’inclusione temporalmente successiva dei biologi nell’ambito della competenza giurisdizionale della CCEPS non configge con il secondo comma dell’art. 102 Cost., in quanto non attribuisce al giudice speciale nuove materie; la lamentata estensione, infatti, deve ritenersi la naturale conseguenza della particolare indole della categoria delle professioni sanitarie, inevitabilmente destinata a subire gli effetti dell’evoluzione sociale, culturale e scientifica, che, allo scopo di assicurare la tutela del superiore interesse della salute del singolo e della collettività, impone di allargare la platea dei soggetti, la cui attività professionale incide sullo stato fisico dei destinatari, ovvero sia suscettibile di compromettere l’integrità psicofisica dei destinatari, da assoggettare a una regolamentazione uniforme e a un sistema di controlli, quanto al possesso e alla conservazione dei requisiti per l’accesso e l’esercizio della professione» (*sub* 12). «L’intervento del legislatore del 2018 non si pone quindi in contrasto con la previsione di cui all’art. 102, secondo comma, Cost., non avendo determinato alcun ampliamento del numero delle materie attribuite al giudice speciale preesistente: l’ampliamento del campo di azione che si è registrato è dovuto, infatti, alla ricognizione delle professioni da ricomprendere nella categoria delle professioni sanitarie, fisiologicamente soggetta a periodiche nuove perimetrazioni in considerazione dell’emersione incessante di istanze inedite di salvaguardia del bene primario della salute, come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività (cfr. art. 32 Cost.) (sul tali aspetti, cfr. T.A.R. Lazio, n. 9571/2023)» (*sub* 13). «Deve pertanto concludersi nel senso che la giurisdizione sulla validità degli atti concernenti le operazioni relative all’elezione del Comitato centrale della Federazione nazionale degli ordini dei biologi appartiene alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (CCEPS) di cui all’art. 17 del D.Lgs. del Capo provvisorio dello Stato n. 233 del 1946» (*sub* 14).

<sup>(58)</sup> Sul carattere amministrativo del provvedimento irrogativo di una sanzione disciplinare emesso dal consiglio provinciale dell’ordine dei medici rileva Cass., 17 gennaio 2023, n. 1172 che «il provvedimento emesso dal consiglio provinciale dell’ordine dei medici, è un atto amministrativo e non giurisdizionale (Cass., n. 1763/2012), in quanto

rere alla Commissione centrale, la quale esamina il provvedimento valutandone la legittimità in fatto e in diritto (59).

Sulla controversa natura giuridica della Commissione centrale, già un'autorevole dottrina evidenzia come, da un lato, la Cassazione ritenga che essa sia un «organo di secondo grado di giurisdizione speciale» (60) e, dall'altro, «la Corte costituzionale, nella sent. n. 193 del 2014, la qualifi[chi] come organo, sì giurisdizionale, ma di primo grado, considerando che la prima fase, svolta davanti all'ordine professionale locale [...] ha natura amministrativa. Il contrasto sul grado di giurisdizione non è irrilevante, perché, se gli organi decisori interni agli Ordini vengono considerati giurisdizionali, ne deriva per necessità che anche l'Organo cui vengono portati gli appelli contro le loro decisioni abbia natura giurisdizionale; ma, se gli organi di primo grado sono considerati amministrativi, è difficile sostenere che l'organo di appello sia, viceversa, giurisdizionale. Va ancora segnalato che, almeno per i ricorsi di cui all'art. 18 del d. lgs. C. p. S. n. 233 del 1946, gli atti impugnati sono sicuramente provvedimenti amministrativi (e non decisioni su di essi): così i provvedimenti dei Consigli di-

la giurisdizione interviene in un secondo momento con l'esame dell'atto che ha posto termine alla fase davanti all'ordine professionale locale, discendendo da ciò che la violazione delle norme che regolano la fase procedimentale non comporta una nullità processuale rilevabile in ogni stato e grado anche d'ufficio ma una illegittimità amministrativa che può essere fatta valere solo dal soggetto interessato mediante impugnazione davanti alla Commissione centrale (Cass., n. 835/2007; Cass., n. 10389/2001; Cass., Sez. Un., n. 15404/2003). Dalla natura amministrativa dell'atto assunto dal CDO deriva altresì che sussista anche la possibilità di esercitare il potere di annullamento in autotutela, soprattutto laddove, come nel caso in esame, si ritenga che la prima manifestazione di attività provvedimentale sia affetta da vizi formali. Ne consegue che, allorché l'autorità amministrativa titolare della potestà disciplinare ritenga di ritornare sui propri passi, e di disporre in autotutela la revoca ovvero l'annullamento della prima decisione, non è in alcun modo preclusa la possibilità di riedicare l'esercizio del potere disciplinare, e ciò senza che tale seconda deliberazione possa essere reputata affetta dalla violazione del principio del *ne bis in idem*, posto che l'elisione dell'efficacia del primo provvedimento scongiura in radice il pericolo che il soggetto interessato dal procedimento possa venire a subire una duplice sanzione per i medesimi fatti» (*sub 3*).

(59) Testualmente F.G. SCOCÀ, *Sulla natura giurisdizionale della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie*, in *Giur. cost.*, 5, 2016, 1737.

(60) *Ibidem*, 1735.

rettivi degli Ordini (artt. 4 e 5), così quelli dei Comitati centrali delle Federazioni (Art. 15). Cosicché la Commissione centrale non può essere considerata organo giudicante di secondo grado»<sup>(61)</sup>. La stessa dottrina che evidenzia i rilievi esposti sul grado di giurisdizione della Commissione centrale, peraltro, dubita della natura giurisdizionale della CCEPS poiché, benché la sua istituzione preceda l'entrata in vigore della Costituzione (e non si pone perciò, in contrasto con il divieto di istituire nuovi giudici speciali di cui all'art. 102, comma 2 Cost.) mancano «disposizioni processuali sul procedimento decisorio che si svolge dinanzi alla Commissione centrale: non è prevista nemmeno la distinzione tra fase istruttoria e fase decisoria. Sicché non sono assicurate le garanzie sufficienti per il rispetto dei principi del giusto processo, come specificati dalla giurisprudenza interna e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo e del cittadino»<sup>(62)</sup>. Nonostante la rilevata carenza, in capo alla CCEPS, dei caratteri propri di un organo di giurisdizione speciale, tanto l'art. 19 d.lg. C.p.S. 13 settembre 1946 n. 233, che richiama l'art. 362 c.p.c. — che ammette il ricorso alle Sezioni Unite della Corte di cassazione per motivi di giurisdizione contro le decisioni della Commissione centrale — quanto la giurisprudenza della Corte costituzionale, che, con la sentenza del 9 luglio 2014, n. 193, si è orientata verso la piena applicabilità dell'art. 111, comma 7 Cost. — che ammette il ricorso per Cassazione «contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, [...] per violazione di legge»<sup>(63)</sup> — sembrano confermare la natura giurisdizionale della CCEPS. Nella sentenza da ultimo citata, in particolare, la Corte costituzionale rileva che «la Commissione centrale esercita funzioni di giurisdizione speciale» (art. 15, comma 3-*bis*, del d.l. n. 158/2012), in virtù di una

<sup>(61)</sup> *Ibidem*.

<sup>(62)</sup> F.G. SCOCA, *Sulla natura giurisdizionale*, cit., 1736.

<sup>(63)</sup> Corte cost., 9 luglio 2014, n. 193, *sub 4*. Nello stesso senso riconosce impugnabilità per cassazione, ai sensi dell'art. 111, comma 7 Cost., delle sentenze della CCEPS Cass., Sez. Un., 8 luglio 2024, n. 18651, *sub 6*.

qualificazione pacifica nella giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. Un., 7 agosto 1998, n. 7753) e, svolgendo un'attività di natura giurisdizionale, avverso le decisioni pronunciate dalla stessa è ammesso ricorso per cassazione, *ex art.* 111, settimo comma, Cost. Il procedimento disciplinare nei confronti degli esercenti le professioni sanitarie si articola, quindi, in una prima fase, svolta davanti all'ordine professionale locale, che ha natura amministrativa; nel caso di impugnazione dell'atto che la definisce, alla stessa segue un'ulteriore fase che è svolta, invece, davanti ad un "giudice" ed ha natura giurisdizionale. I caratteri giurisdizionali del procedimento non escludono, peraltro, che lo stesso possa essere caratterizzato da profili strutturali e funzionali peculiari, in coerenza con la specificità delle funzioni esercitate ed alla luce degli interessi allo stesso sottesi, tra questi anche quello di garantire l'indifettibilità e continuità dell'attività svolta dalla Commissione centrale»<sup>(64)</sup>. La difficile riconducibilità del riferimento alle sentenze e ai provvedimenti sulla libertà personale (di cui all'art. 111, comma 7 Cost.) ai provvedimenti emessi dalla CCEPS<sup>(65)</sup> non escluderebbe, quindi, per la giurisprudenza in esame, l'applicazione

(<sup>64</sup>) Corte cost., 9 luglio 2014, n. 193, *sub 4*. Si rileva, tuttavia, come una giurisprudenza minoritaria abbia ritenuto impugnabili per Cassazione per violazione di legge le sentenze della CCEPS in forza dei commi 2 e 3 dell'art. 111 Cost. In questo senso v. Cass., 14 gennaio 2000, n. 362: «La decisione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie può essere impugnata con ricorso per cassazione, per motivi attinenti alla giurisdizione, a norma dell'art. 59 del decreto 233 del 1946 già richiamato, e per violazione di legge, a norma dell'art. 111 Cost., secondo e terzo comma,). Il vizio di violazione di legge, mentre comprende, oltre alla violazione e falsa applicazione delle norme regolatrici del rapporto e del procedimento disciplinare (art. 360 n. 3, c.p.c.), anche la violazione di quelle sul procedimento davanti alla Commissione centrale (art. 360 n. 4, c.p.c.), non si estende al difetto di motivazione (art. 360 n. 5, c.p.c.) ed in particolare non consente il sindacato sulla motivazione che, per essere esercitato, richiede il raffronto tra dati acquisiti al processo e contenuto della decisione (Sez. Un., 15 giugno 1994, n. 5789)» (*sub 3.2*). Cfr. Cass., Sez. Un., 8 luglio 2024, n. 18651.

(<sup>65</sup>) A questo riguardo, già un'autorevole dottrina ha evidenziato come la ricorribilità per Cassazione ai sensi dell'art. 111, comma 7 Cost. rappresenti «una grave forzatura del diritto scritto», dal momento che «il ricorso previsto dal penultimo comma dell'art. 111 Cost. dovrebbe riguardare soltanto le sentenze e i provvedimenti sulla libertà personale: sembrerebbe estraneo, salvo forse ipotesi eccezionali, alle controversie su cui decide la Commissione centrale» F.G. SCOCÀ, *ult. op. cit.*, 1737.

cabilità del citato art. 111 alle decisioni della CCEPS, considerata la presunta natura giurisdizionale dell’organo<sup>(66)</sup>, probabilmente ricondotta alla CCEPS dall’impugnabilità per Cassazione delle sue sentenze per i motivi di giurisdizione di cui all’art. 19 d.lgs. C.p.S. 13 settembre 1946 n. 233.

Pertanto, la giurisprudenza, in forza della ricorribilità per

<sup>(66)</sup> Corte cost., 9 luglio 2014, n. 193, *sub 4*. La sentenza in esame, dopo aver disposto che «La Commissione centrale, secondo il giudice a quo, esercita, infatti, funzioni di tipo giurisdizionale speciale (come espressamente previsto dall’art. 15, comma 3-*bis*, d.l. n. 158/2012) [...]» (*sub 2.2*), continua affermando che: «L’art. 15, comma 3-*bis*, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), aggiunto dalla legge di conversione 8 novembre 2012, n. 189, ha [...] stabilito: «In considerazione delle funzioni di giurisdizione speciale esercitate, la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, di cui all’articolo 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, e successive modificazioni, è esclusa dal riordino di cui all’articolo 2, comma 4, della legge 4 novembre 2010, n. 183, e continua ad operare, sulla base della normativa di riferimento, oltre il termine di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto-legge 28 giugno 2012, n. 89, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 132, come modificato dal comma 3-*ter* del presente articolo. All’allegato 1 annesso al citato decreto-legge n. 89 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2012, il numero 29 è abrogato». Questa disposizione rende, quindi, palese che detto organo centrale, come espressamente affermato dalla rimettente Corte di cassazione, continua ad operare in base alla censurata disciplina. La Commissione centrale esercita «funzioni di giurisdizione speciale» (art. 15, comma 3-*bis*, del d.l. n. 158/2012), in virtù di una qualificazione pacifica nella giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. Un., 7 agosto 1998, n. 7753) e, svolgendo un’attività di natura giurisdizionale, avverso le decisioni pronunciate dalla stessa è ammesso ricorso per cassazione, *ex art. 111, settimo comma, Cost.*» (*sub 4*). Nello stesso senso v. Cass., Sez. Un., 8 luglio 2024, n. 18651; Cons. Stato, 13 settembre 2024, n. 7553: «La stessa Corte costituzionale (sent. 9 luglio 2014, n. 193) ha chiarito come che la Commissione centrale esercita funzioni di giurisdizione speciale (art. 15, comma 3-*bis* d.l. n. 158/2012), in virtù di una qualificazione pacifica nella giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. Un., 7 agosto 1998, n. 7753) e, svolgendo un’attività di natura giurisdizionale, avverso le decisioni pronunciate dalla stessa è ammesso ricorso per cassazione, *ex art. 111, settimo comma, Cost.* Il procedimento disciplinare nei confronti degli esercenti le professioni sanitarie si articola quindi in una prima fase svolta davanti all’ordine professionale locale, che ha natura amministrativa; nel caso di impugnazione dell’atto che la definisce, alla stessa segue un’ulteriore fase che è svolta, invece, davanti ad un giudice ed ha natura giurisdizionale». Cfr. Cass., 16 gennaio 2007, n. 835: «Il ricorso per cassazione avverso le decisioni della commissione centrale è ammesso a norma dell’art. 111 Cost., quando non siano fatti valere motivi attinenti alla giurisdizione, per violazione di legge, comprensiva anche dell’inesistenza o mera apparenza della motivazione, con esclusione della sufficienza e razionalità della medesima (Cass., 30 luglio 2001, n. 10396; Cass., 15 giugno 2001, n. 8141; Cass. 14 gennaio 2000, n. 362)».

Cassazione delle sentenze della CCEPS per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, comma 7 Cost., ha esteso anche a tale organo di giurisdizione speciale la proponibilità del ricorso per Cassazione per tutti i motivi di cui all'art. 360, comma 1, c.p.c.

Inoltre, un'altra parte della giurisprudenza precisa che «l'art. 360 comma primo n. 3) c.p.c consente di censurare in sede di legittimità la violazione di legge, che si ha quando la decisione impugnata abbia dato di una norma di diritto, o di un contratto, o accordo collettivo di lavoro, un'interpretazione diversa dal suo contenuto incorrendo in un *error in iudicando*, o la falsa applicazione di legge, che si ha quando la decisione impugnata abbia compiuto un errore di sussunzione, ossia abbia ricondotto la fattispecie concreta ricostruita ad una norma non pertinente»<sup>(67)</sup>. Inoltre, «va aggiunto che secondo il costante orientamento di questa Corte, nel ricorso per cassazione il vizio della violazione e falsa applicazione della legge di cui all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, secondo il disposto di cui all'art. 366 c.p.c., comma 1, n. 4, dev'essere, a pena d'inammissibilità, dedotto mediante la specifica indicazione delle affermazioni in diritto contenute nella sentenza gravata che motivatamente si assumano in contrasto con le norme regolatrici della fattispecie o con l'interpretazione delle stesse fornita dalla giurisprudenza di legittimità o dalla prevalente dottrina, non risultando altrimenti consentito alla Suprema Corte di adempiere al proprio compito istituzionale di verificare il fondamento della denunciata violazione (Cass. 5.7.2013 n. 16862; Cass. n. 3010/2012; Cass. n. 14752/2007; Cass. n. 21245/2006; Cass. n. 20100/2006; Cass. n. 10043/2006; Cass. n. 1108/2006; Cass. n. 26048/2005; Cass. n. 20145/2005; Cass. n. 16132/2005)»<sup>(68)</sup>.

<sup>(67)</sup> Cass., 8 febbraio 2024, n. 3609.

<sup>(68)</sup> *Ibidem*. Cfr. Cass., 7 maggio 2009, n. 10517: «[...] per quanto rilevante a questo punto della esposizione, che nel caso previsto dall'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, la illustrazione di ciascun motivo deve contenere, a pena di inammissibilità, la chiara indicazione del fatto controverso in relazione al quale la motivazione si assume omessa o contraddittoria, ovvero le ragioni per le quali la dedotta insufficienza della motivazione la rende inidonea a giustificare la decisione. Pacifico in diritto quanto sopra osserva il collegio che il ricorrente non ha adempiuto all'onere previsto dal ricordato art. 366-bis c.p.c., e, che, pertanto, il

Con riguardo, infine, alla fattispecie di cui all'art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c., nella sua precedente formulazione, che consentiva il ricorso per Cassazione «per omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio», rilevava la giurisprudenza che «il difetto di motivazione, denunziabile come motivo di ricorso per Cassazione, p[oteva] concernere esclusivamente l'accertamento e la valutazione dei fatti rilevanti ai fini della decisione della controversia, non anche l'omesso o erroneo esame delle tesi giuridiche prospettate dalle parti, non riferendosi le stesse all'accertamento o alla valutazione dei fatti rilevanti. Pertanto, l'errato o omesso esame delle tesi giuridiche prospettate, non p[oteva] esser prospettato autonomamente, come vizio di motivazione, ma p[oteva] valere solo a sorreg-

proposto ricorso deve essere dichiarato inammissibile anche sotto il profilo in questione. Come si ricava dalla stessa letterale formulazione dell'art. 366-bis c.p.c., e come — del resto — precisa una giurisprudenza consolidata di questa Corte regolatrice, la chiara indicazione del fatto controverso voluta dal più volte ricordato art. 36-bis c.p.c., richiede che: — allorché nel ricorso per cassazione si lamenti un vizio di motivazione della sentenza impugnata in merito a un fatto controverso, l'onere di indicare chiaramente tale fatto, ovvero le ragioni per le quali la motivazione è insufficiente — imposto dall'art. 366-bis c.p.c., — deve essere adempiuto non già e non solo illustrando il relativo motivo di ricorso ma anche formulando, al termine di esso, una indicazione riassuntiva e sintetica, che costituisca un *quid pluris* rispetto alla illustrazione del motivo e che consenta al giudice di valutare immediatamente la ammissibilità del ricorso (in termini, ad esempio, Cass., 7 aprile 2008, n. 8897); — qualora si denunzi, con ricorso per cassazione, la sentenza impugnata per omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio, la illustrazione di ciascun motivo deve contenere — a pena di inammissibilità — un momento di sintesi (omologo del quesito di diritto, nella eventualità il motivo sia proposto a norma dell'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 1, 2, 3 e 4) che ne circoscriva puntualmente i limiti, in maniera da non ingenerare incertezze in sede di formulazione del ricorso e di valutazione della sua ammissibilità (Cass., Sez. Un., 1 ottobre 2007, n. 20603); — il requisito previsto dall'art. 366-bis c.p.c., nella eventualità motivo sia dedotto sotto il profilo di cui all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5 deve consistere in una parte del motivo che si presenti a ciò specificamente e non riassuntivamente destinata, di modo che non è possibile ritenerlo rispettato allorchè solo la completata lettura della complessiva illustrazione del motivo rilevi, all'esito di una attività di interpretazione svolta dal lettore e non di una indicazione da parte del ricorrente, deputata all'osservanza del requisito del citato art. 366-bis che il motivo stesso concerne un determinato fatto controverso, riguardo al quale si assuma omessa, contraddittoria o insufficiente la motivazione e si indichino quali sono le ragioni per cui la motivazione è conseguentemente inidonea a sorreggere la decisione (Cass., 18 luglio 2007, n. 16002)» (*sub* 6.2).

gere ed a completare le censure di violazione e falsa applicazione di norme e di principi di diritto, mosse alla sentenza impugnata, che abbia assunto a base della decisione un'argomentazione giuridica incompatibile con le tesi suddette (Cass. 14.6.1991, n. 6752; Cass. 10.5.1996, n. 4338)»<sup>(69)</sup>.

In altri termini, quindi, non era consentito un sindacato sulla motivazione che comportasse un raffronto tra i dati acquisiti al processo e il contenuto della decisione, essendo possibile solo una valutazione tra gli elementi di fatto risultanti dalla decisione impugnata e la valutazione che il giudice dichiarava di averne fatto<sup>(70)</sup>. Il legislatore, poi, con la riformulazione della fattispecie di cui al n. 5 c.p.c. operata dal d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella l. 11 agosto 2012, n. 143, ha ampliato il sindacato che può svolgere la Corte di Cassazione anche avverso le sentenze della CCEPS, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c.

## 7. Conclusioni.

Con riguardo al sindacato della Corte di cassazione sulle sentenze del CNF, ci si potrebbe chiedere perché la legge professionale forense ammetta un ricorso per Cassazione per vizi di legittimità propri del provvedimento amministrativo. Oggi, infatti, il mantenimento di tale previsione risulta di difficile comprensione, dal momento che non è chiara la ragione per cui dei vizi di legittimità dell'atto siano ricondotti all'impugnabilità di una sentenza

<sup>(69)</sup> Cass., 30 luglio 2001, n. 10396, *sub 2*. La stessa sentenza prosegue poi affermando che: «Quanto poi all'assunto vizio motivazionale, va osservato che esso è denunciabile, in questo tipo di procedimento, solo a norma dell'art. 111, Cost., e cioè quando si traduca in una mancanza di motivazione stessa (con conseguente nullità della pronuncia per difetto di un requisito di forma indispensabile), la quale sì verifica nei casi di radicale carenza di essa, ovvero del suo estrinsecarsi in argomentazioni non idonee a rivelare la *“ratio decidendi”* (cosiddetta motivazione apparente), o fra loro logicamente incompatibili o obiettivamente incomprensibili, e sempre che i relativi vizi emergano dal provvedimento in sé, restando esclusa la riconducibilità in detta previsione di una verifica sulla sufficienza e razionalità della motivazione medesima in raffronto con le risultanze probatorie (Cass., Sez. Un., 16 maggio 1992, n. 5888; Cass., Sez. Un., 8 marzo 1993, n. 2754; Cass., 30 ottobre 1996, n. 8064)» (*sub 8.1*).

<sup>(70)</sup> Cass., 14 gennaio 2000, n. 362, *sub 3.2*.

di un'autorità di giurisdizione speciale. Si è rilevato, nel tempo, come la stessa giurisprudenza abbia ridefinito i confini del sindacato giurisdizionale della Corte di Cassazione sulle sentenze del CNF, in quanto il Giudice di legittimità non svolge più un sindacato limitato all'incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge, così come era previsto ai sensi dell'art. 56, comma 3 del Regio d.l. 27 novembre 1933, n. 1578.

Da un lato, infatti, è stata introdotta la fattispecie della nullità della sentenza o del procedimento, di cui all'art. 360, comma 1, n. 4 c.p.c. e, dall'altro, è mutato il modo di intendere l'eccesso di potere, che non può più intendersi come eccesso di potere giurisdizionale. Con la conseguenza che la Cassazione non sembra più svolgere, oggi, un sindacato limitato alla mera legittimità della sentenza impugnata, ma, forse, un sindacato esteso, indirettamente, al merito.

Si dubita, tuttavia, anche della compatibilità del CNF con l'art. 102, comma 2 Cost., dal momento che le sue competenze giurisdizionali non sono più quelle di cui al sistema previgente alla Costituzione, quando tale organo di giurisdizione speciale esercitava la propria potestà giurisdizionale esclusivamente sulle delibere del COA. Sono di rilievo, poi, i problemi connessi alla funzione nomenclattica svolta dalla Corte di cassazione sia con riguardo alle sentenze del CNF che con riguardo a quelle della CCEPS, in relazione al sindacato di cui all'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c.

Anche la CCEPS, infatti, è considerata dalla giurisprudenza come un organo di giurisdizione speciale, che giudica sulle contestazioni relative agli esercenti le professioni sanitarie, anche se, anche con riguardo a tale organo, non mancano i dubbi sulla sua effettiva natura giurisdizionale in ragione della ultima mancanza di disposizioni processuali volte a garantirne la terzietà e imparzialità <sup>(71)</sup>.

Anche l'impugnabilità di tali sentenze per Cassazione, in forza dell'intervento della giurisprudenza, non è più limitata ai motivi

<sup>(71)</sup> F.G. SCOCA, *Sulla natura giurisdizionale*, cit., 1737-1738.

di giurisdizione di cui all'art. 19 d.lg. C.p.S. 13 settembre 1946 n. 233, ma comprende tutti i motivi di cui all'art. 360, comma 1 c.p.c. ai sensi del combinato disposto degli artt. 111 Cost. e 360, comma 5 c.p.c. L'apporto della giurisprudenza nella ridefinizione dell'ambito della giurisdizione della Corte di cassazione sulle sentenze della CCEPS pertanto, sembra essere stato più incisivo rispetto a quello riguardante le sentenze del CNF, anche se si profilano i medesimi problemi con riguardo alla funzione nomofilattica della stessa Corte di cassazione.

Tuttavia, i problemi derivanti dall'obbligo di osservare i vincoli connessi all'enunciazione del principio di diritto, al quale deve attenersi l'organo di giurisdizione speciale, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c, potrebbe forse essere superato con il trasferimento della giurisdizione sulle controversie tra gli organi che svolgono funzioni amministrative o disciplinari e i soggetti destinatari dell'esercizio di tali funzioni al giudice ordinario. In tal modo, la Corte di cassazione, che potrebbe garantire che il sindacato del giudice esterno non interferisca con l'esercizio delle funzioni proprie degli organi interni agli ordini professionali (72), eserciterebbe a pieno titolo la propria funzione nomofilattica. Sempre che una unificazione delle giurisdizioni coinvolga, per prima, la giurisdizione del giudice amministrativo, poiché, altrimenti, potrebbe essere proprio il giudice amministrativo l'autorità giurisdizionale più idonea a sindacare le pronunce degli organi disciplinari, rispetto al quale, però, si porrebbe comunque il problema dell'inquadramento della funzione nomofilattica della Corte di cassazione avverso un organo di giurisdizione speciale.

La riconduzione di queste forme di autodichia alla giurisdizione del giudice ordinario (o amministrativo), peraltro, potrebbe condurre a rivedere la natura giuridica di tali organi di giurisdizione speciale, che oggi, almeno con riguardo al CNF, risulta non del tutto compatibile con l'art. 102, comma 2 Cost.

(72) Per uno studio sulla natura giuridica degli ordini professionali v. anche L. FERRARA, *Note critiche sulla natura giuridica degli ordini professionali*, in *Dir. amm.*, 2011, 361 ss.

**ABSTRACT:** Il contributo analizza i limiti del sindacato giurisdizionale della Corte di Cassazione sulle decisioni del Consiglio nazionale forese e della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, quali organi di giurisdizione speciale costituiti prima dell'entrata in vigore della Costituzione. Muovendo dalla ricostruzione della competenza giurisdizionale del Consiglio nazionale forese così come delineata dal r.d.l. n. 1578 del 1933 fino alla legge n. 247 del 2012, l'indagine verifica la compatibilità dell'attuale regime giuridico di tali organi di giurisdizione speciale con il divieto di istituire nuovi giudici speciali di cui all'art. 102, comma 2, Cost. Particolare attenzione è dedicata al carattere devolutivo del sindacato del Consiglio nazionale forese, che si atteggia come un riesame pieno della *res in iudicium deducta*, e alle conseguenze che ne derivano sul piano dell'impugnabilità delle sue decisioni. L'analisi si concentra quindi sui presupposti e sui limiti del ricorso per Cassazione, esaminando la deducibilità dell'eccesso di potere ai sensi dell'art. 36, comma 6, l. n. 247/2012 e l'estensione dei motivi di ricorso di cui all'art. 360, comma 1, c.p.c., anche alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale in tema di sindacato giurisdizionale sulla motivazione. Il lavoro esamina infine la ricorribilità per Cassazione delle sentenze della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, evidenziandone la controversa natura e le ricadute sistematiche sull'esercizio della funzione nomofilattica della Suprema Corte. L'indagine evidenzia infine le criticità derivanti dall'ampliamento del sindacato giurisdizionale di legittimità e solleva dei dubbi sulla compatibilità costituzionale dell'attuale regime giuridico applicabile alle giurisdizioni speciali disciplinari.

**ABSTRACT:** *This article analyses the scope and limits of the judicial review exercised by the Corte di Cassazione (Italian Supreme Court of Cassation) over decisions rendered by the Consiglio Nazionale Forese (Italian National Bar Council, hereinafter CNF) and the Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie (Central Commission for Health Professions, hereinafter CCEPS), both operating as special jurisdictions established prior to the entry into force of the Italian Constitution. By reconstructing the jurisdictional competence of the CNF from Royal Decree-Law no. 1578 of 1933 to Law no. 247 of 2012, the article assesses the compatibility of the current legal framework governing these bodies with the constitutional prohibition on the establishment of new special courts under Article 102(2) of the Constitution. Particular attention is devoted to the devolutive nature of the review exercised by the CNF, which entails a full re-examination of the *res in iudicium deducta*, and to the implications this feature has for the appealability of its decisions. The analysis then focuses on the conditions and limits of recourse before the Court of Cassation, examining the admissibility of claims of excess of power under Article 36(6) of Law no. 247/2012 and the scope of the grounds of appeal provided for in Article 360(1) of the Code of Civil Procedure, also in light of the evolving case law on judicial review of reasoning. The article further addresses the appealability before the Court of Cassation of decisions issued by the CCEPS, highlighting the controversial nature of its jurisdictional status and the systemic implications for the exercise of the Supreme Court's nomofilactic function. The study ultimately identifies the critical issues arising from the expansion of judicial review at the level of legality and raises doubts as to the constitutional compatibility of the current legal regime applicable to special disciplinary jurisdictions.*

