

NOTE A SENTENZE

Notaio - Dovere di collaborazione con il consiglio - Denuncia non manifestamente calunniosa - Violazione - Insussistenza. (Cost., artt. 24, 113; l. 16 febbraio 1913, n. 89, art. 147, lett. a).

Il notaio che presenti una denuncia non manifestamente calunniosa e non ingiuriosa contro i componenti del Consiglio Distrettuale di iscrizione esercita un diritto costituzionalmente garantito e non lede la dignità, l'onore, la reputazione e la professionalità dei singoli notai componenti il consiglio e il prestigio e l'onore del Consiglio stesso quale organo rappresentativo della categoria e di conseguenza di tutta la classe notarile ().*

Corte App. Roma, 3 marzo 2023 (ord.); Pres. Pinto; Rel. Papoff.

(*) DIRITTO DI DIFESA E RAPPORTI CON IL CONSIGLIO DISTRETTUALE di *Gianluca Sicchiero*

Nella vicenda in esame si sono contrapposti due valori: quello protetto dalla Costituzione, di tutela in sede giurisdizionale dei propri diritti e quello preservato dall'art. 147 l.n., relativo al prestigio della classe notarile.

Condivido la decisione annotata ma mi pare opportuna qualche precisazione.

Forse il diritto di difesa è invocato in senso ampio: qui il notaio aveva presentato una denuncia per falso, cioè per un delitto che riguarda la fede pubblica e che spetta al p.m. perseguire, sicché non si verteva a proposito di una difesa di un diritto del notaio, ma dell'interesse pubblico a che non siano compiuti reati.

Com'è noto solo la calunnia sanziona la denuncia infondata, ovvero quella presentata dalla parte che sappia innocente il denunciato, al punto che la giurisprudenza ritiene che il primo non possa essere automaticamente condannato al risarcimento del danno se il denunciato sia stato poi assolto perché, si dice, "ai fini del risarcimento del danno, derivante dalla presentazione di una denuncia infondata è necessario che l'attore dimostri il dolo del denunziante; tale elemento soggettivo non può essere desunto dall'assoluzione con formula piena, dell'attore, in sede penale" (1).

(1) Cass., 25 maggio 2004, n. 10033, in *Resp. civ.*, 2004, p. 77. In realtà il danno può derivare anche da una denuncia avventata fatta colposamente, come tale risarcibile dato che si

(*Omissis*) – Il giudizio ha a oggetto il reclamo avverso la decisione della CO.RE.DI ..., re-
sa all'esito del procedimento disciplinare n. ..., di proscioglimento del notaio YY.

Nei confronti del notaio il Consiglio Notarile aveva chiesto l'irrogazione della sanzione disciplinare della sospensione di sei mesi per la violazione dell'art 147, comma 1, lett. a) della legge notarile, essendo YY stato incolpato di avere infondatamente accusato il Consiglio Notarile di aver approvato un verbale falso, in quanto oggetto di manipolazione, così ledendo gravemente la dignità, l'onore, la reputazione e la professionalità dei singoli notai componenti il Consiglio e il prestigio e l'onore del Consiglio stesso quale organo rappresentativo della categoria e di conseguenza di tutta la classe notarile, e minando l'essenza stessa della funzione notarile volta alla verità e alla fede pubblica.

La condotta oggetto di censura è consistita nella presentazione di un esposto presso la Procura della Repubblica, in data ..., con cui il notaio YY ha denunciato la falsità del verbale della sua audizione avanti al Consiglio Notarile del ..., verbale certificato conforme all'originale dal Presidente ... e trasmesso all'epoca alla CO.RE.DI. per avviare un procedimento disciplinare a suo carico, poi concluso con l'irrogazione di una sanzione in data ...

I profili di falsità denunciati erano i seguenti:

– il notaio YY non aveva dettato le sue risposte a verbale, contrariamente a quanto rappresentato;

– il notaio non aveva pronunciato la frase "*omissis*";

Ma in ogni caso è corretto l'assunto per cui non vi è illecito deontologico per la sola presentazione della denuncia non manifestamente calunniosa, perché, quando i fatti siano veri, spetta al p.m. valutarne la rilevanza.

In precedenza il S.C. si era inoltre occupato delle azioni avanzate direttamente dal notaio contro un consiglio distrettuale, dicendo che "il notaio che presenti al proprio Consiglio Notarile distrettuale reiterate istanze di accesso ai documenti e poi, dinanzi ai dinieghi del Consiglio, promuova le conseguenti azioni in sede giurisdizionale, non incorre nella violazione dell'art. 147, comma 1, lettera a) l. not. E ciò perché il decoro e prestigio della classe notarile, tutelato dalla menzionata disposizione, non può dirsi lesa da un'attività coincidente con l'esercizio del diritto di agire garantito dalla Costituzione, salvo che, nella sede propria, non sia stata accertata l'abuso del diritto da parte del notaio" (2).

Detto questo, è ormai principio consolidato quello per cui "i comportamenti che compromettono tale interesse [quello tutelato dalla lett. a) dell'art. 147 l.n.] sebbene non tipizzati, possono ricavarsi dalle regole di etica professionale e dal complesso dei principi di deontologia oggettivamente enucleabili dal comune sentire di un dato momento storico poiché il principio di tipicità attinge, nella sua assolutezza, alla sola sanzione penale" (3).

Segnalo che con una recente sentenza il S.C., riferendosi alla lesione del prestigio della classe notarile, ha tuttavia precisato essere suo compito valutare la ragionevolezza con cui la decisione di merito ne accerti la con-

tratta di illecito civile; non è però un danno *in re ipsa*: la denuncia "integra solo pericolo di danno e non costituisce da solo un elemento sufficiente a provarne l'esistenza, per cui compete all'attore dimostrare nel singolo caso se da detto comportamento sia derivato un pregiudizio": Cass., 18 settembre 2009, n. 20120.

(2) Cass., 23 gennaio 2014, n. 1437, richiamata anche dalla Corte d'Appello nell'ordinanza in esame.

(3) Cito solo un paio tra le più recenti, ma non c'è alcuna oscillazione: Cass., 1 aprile 2023, n. 9627; Cass., 18 maggio 2022, n. 15930. In letteratura v. **P. De Martinis** e **C. Di Zenzo**, in **E. Protetti**, **P. De Martinis** e **C. Di Zenzo**, *La legge notarile*, Milano, 2016, pp. 592-593.

– il verbale non era stato approvato lo stesso giorno del ... perché ancora non esisteva materialmente.

Nel presente procedimento la CO.RE.DI., dopo avere rigettato l'eccezione preliminare di prescrizione dell'addebito, ha motivato il proscioglimento del notaio, sostenendo che occorreva valutare se la condotta del notaio YY potesse avere compromesso il decoro e il prestigio della classe notarile a prescindere dalla fondatezza o meno dell'accusa rivolta al consiglio e sottoposta al vaglio del giudizio penale i cui sviluppi successivi all'atto dell'avvio del procedimento disciplinare potevano rilevare solo al fine di valutare l'eventuale carattere abusivo dell'esercizio del diritto di difesa.

La CO.RE.DI. ha in proposito richiamato il principio espresso dalla Corte di Cassazione secondo cui la fattispecie disciplinare di cui al comma 1, lett. a, dell'art. 147 legge notarile "non può dirsi integrata da un'attività coincidente con l'esercizio del diritto garantito dagli artt. 24 e 113 Cost., attesa l'insanabile contraddizione consistente nel sanzionare disciplinarmente un comportamento integrante esercizio di un diritto soggettivo – il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi - tutelato al più alto livello delle fonti anche nei confronti della pubblica amministrazione (e non escluso né limitato a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti), salvo che, nella sede propria, non ne sia stata accertata l'abusività" (Cass. n. 1437/2014). (*Omissis*).

creta sussistenza (4), mentre in precedenza si è precisato che quella lesione può accadere anche con comportamenti adottati dal notaio nella vita privata (5), ad es. indebitandosi e venendo assoggettato ad azioni esecutive (6), come d'altronde indica l'art. 1 dei Principi di deontologia (7).

Va infine ricordato come la letteratura notarile abbia individuato un'ipotesi in cui l'affermata lesione del decoro della classe notarile in realtà non esisteva, perché si trattava nel caso di un comportamento pianamente seguito da tutti i notai circa le modalità di erezione di inventario, fino a che la casazione ha ritenuto trattarsi di comportamento non legittimo (8).

Dall'altra parte della vicenda vi è il rapporto tra il notaio ed il consiglio notarile, che assume contorni più ampi, all'interno dei quali vi è anche la conflittualità tra l'ente ed il singolo notaio.

È un tema di cui occorre vagliare i confini per comprendere obblighi e diritti reciproci.

Anzitutto esiste un dovere di collaborazione del notaio, espresso dai Principi di deontologia notarile negli artt. 21 e 22.

In tal senso il notaio deve fornire al Consiglio cui è iscritto o a quello Nazionale (e non ad altri, come precisa l'art. 22) i "dati e le informazioni in genere che gli siano richiesti da tali organi, anche con carattere di periodicità, riguardanti la propria attività professionale, le modalità di svolgimento della

(4) Cass., 11 aprile 2023, n. 9627, che in quel caso ha riformato la decisione di merito perché "tutte le argomentazioni utilizzate dall'ordinanza non riescono a specificare in maniera soddisfacente la gravità della lesione arrecata al prestigio della categoria professionale di appartenenza e lo svilimento della funzione istituzionale del notaio, quale soggetto preposto dall'ordinamento alla verifica della conformità dei suoi atti al modello legale".

(5) Cass., 27 settembre 2022, n. 28133.

(6) Cass., 29 aprile 2022, n. 13577, in *Foro it.*, 2022, 1, p. 3351.

(7) "Il notaio deve conformare la propria condotta professionale ai principi della indipendenza e della imparzialità evitando ogni influenza di carattere personale sul suo operare ed ogni interferenza tra professione ed affari. Ugualmente egli deve nella vita privata evitare situazioni che possano pregiudicare il rispetto dei suddetti principi".

(8) Si veda la brillante analisi che ha fatto di quel caso **O. Poma**, *Riflessioni sull'inventario di eredità e sugli articoli 147, lett. a) e 136 l.n.*, in questa *Rivista*, 2016, p. 1071 ss..

La natura abusiva dell'esercizio del diritto appariva smentita dai successivi sviluppi del procedimento penale per il reato di falso in atto pubblico di cui all'art. 479 c.p., elevato a carico di alcuni membri del Consiglio Notarile.

Tuttavia fondamentale era, a prescindere dalla fondatezza o meno delle accuse, la valutazione negativa della natura abusiva della denuncia all'epoca dei fatti, dato che non erano state utilizzate, nella stesura dell'esposto, espressioni incontinenti o sconvenienti all'indirizzo del Consiglio Notarile o di singoli consiglieri, o espressioni inopportune travalicanti i limiti del diritto di difesa.

Il Consiglio Notarile con l'atto di reclamo ha lamentato che la CO.RE.DI. non aveva tenuto conto del fatto che il verbale del ... incriminato non era stato oggetto di querela di falso e che non era stata in alcun modo inficiata la sua efficacia/validità.

La pretestuosità della denuncia emergeva dal fatto che comunque il contenuto del verbale non era rilevante ai fini del procedimento disciplinare, come evidenziato anche nelle pronunce delle varie corti giurisdizionali che, nel confermare la sanzione irrogata all'esito di quel procedimento, avevano specificato che l'accertamento prescindeva dalle ammissioni del notaio YY rese a verbale in sede di audizione.

Nella prospettazione del reclamante il notaio YY, a momento della presentazione dell'esposto, era consapevole innanzitutto che il verbale era documento giuridicamente riferibile

stessa e l'osservanza delle normative in materia di adempimenti, sia nella sua generalità per specifici periodi, sia per settori, luoghi o altre modalità determinate; *b*) nelle stesse condizioni di cui al punto *a*), ad esibire o trasmettere copia o estratti del repertorio, di atti, registri, libri e documenti, anche di natura fiscale, a fornire relazioni scritte e/o rispondere a questionari riguardanti le modalità di svolgimento dell'attività professionale" (9).

La violazione di questi obblighi comporta responsabilità disciplinare, come ha ricordato ancora nella vigenza della precedente formulazione dei Principi la corte di cassazione: "il suindicato principio di deontologia professionale vale ad integrare la generica formulazione del precetto dell'art. 147 l.n., nel senso che il comportamento del professionista il quale, in violazione della suddetta norma deontologica, si sottragga ai controlli dell'organo preposto alla vigilanza o tenda ad eluderli o a renderli difficoltosi, costituisce condotta tipica, eticamente riprovevole in quanto indicativa di scarsa lealtà, correttezza e limpidezza di comportamento, idonea a ledere l'interesse tutelato dall'art. 147 l.n."

Ed è affermazione sempre ribadita nel tempo (10), che rileva la violazione anche nel ritardo prolungato ed ingiustificato nel rispondere (11).

Tuttavia, a fronte di questo obbligo generale di collaborazione, esiste il diritto di non autodenunciarsi: *nemo tenetur se detergere* che opera anche in sede amministrativa (12).

Infatti la giurisprudenza ha ben chiarito che "1.2. Sul tema generale dell'applicazione del principio fondamentale *nemo tenetur se detergere* in ambito disciplinare notarile, questa Corte ha affermato che il notaio non può essere costretto a rendere dichiarazioni in seguito alle quali possa essere successivamente esposto a un procedimento sanzionatorio, e che costituisce esercizio

(9) Così anche **De Martinis** e **C. Di Zenzo**, *citt.*, pp. 594-595.

(10) Cass., 18 maggio 2022, n. 15930, in *Danno e Resp.*, 2023, p. 87; Cass., 9 ottobre 2020, n. 21830.

(11) Cass., 30 luglio 2020, n. 16433.

(12) **V. Tenore**, *La responsabilità disciplinare del notaio*, **AA.VV.**, in *Il notaio e le sue quattro responsabilità*, a cura di V. Tenore, Milano, 2016, p. 68.

al citato organo disciplinare nella sua interezza e che pertanto la denuncia penale era idonea a gettare discredito non solo sui singoli componenti.

Inoltre, sempre nella prospettazione del reclamante, il notaio era pure consapevole che la denuncia non fosse in alcun modo necessaria e neanche utile per l'esercizio del legittimo diritto di difesa ai fini disciplinari, e infatti nello stesso reclamo presentato avverso il provvedimento sanzionatorio del ... egli aveva evidenziato l'irrelevanza delle pretese ammissioni riportate nel verbale.

Il notaio YY ha chiesto il rigetto del reclamo, riproponendo, in forma di reclamo incidentale condizionato all'accoglimento delle ragioni avversarie, le eccezioni di prescrizione e di intempestività dell'esercizio dell'azione disciplinare.

Il Sostituto Procuratore Generale ha chiesto il rigetto del reclamo.

Si ritiene condivisibile l'affermazione della CO.RE.DI secondo cui la presenza di una denuncia penale di falso in atto pubblico costituisce in generale esercizio di un diritto e, nel caso di specie, anche una modalità di esercizio del proprio diritto di difesa, alternativa alla presentazione di querela di falso in sede civile.

Difatti, a fronte della potenziale utilizzazione in sede disciplinare da parte del Consiglio Notarile delle dichiarazioni rese a verbale da YY contro lo stesso, questi ha ritenuto di denunciare gli elementi ritenuti falsi nel verbale.

di un diritto il rifiuto di rendere dichiarazioni scritte o orali autoindizianti, ancorchè richieste dal consiglio notarile nell'ambito delle sue funzioni di vigilanza e controllo (Cass., 18 giugno 2004, n. 11412)", precisando che "occorre distinguere, pertanto, tra il rifiuto del notaio di fornire al consiglio competente dati e chiarimenti necessari ai fini del controllo dell'attività professionale, che configura illecito disciplinare, e il rifiuto di rendere dichiarazioni aventi ad oggetto un fatto che oggettivamente integra un illecito disciplinare, rifiuto questo sussumibile nel diritto di difesa" (13).

Infatti, come aveva indicato la decisione ivi richiamata, "5.2. Generalmente si ritiene che il principio della non esigibilità di una condotta diversa, sia che lo si voglia ricollegare alla *ratio* della colpevolezza, riferendolo ai casi in cui l'agente operi in condizioni soggettive tali da non potersi da lui "umanamente" pretendere un comportamento diverso, sia che lo si voglia ricollegare alla *ratio* dell'antigiuridicità, riferendolo a situazioni in cui non sembri coerente ravvisare un dovere giuridico dell'agente di uniformare la condotta al precetto, non può trovare collocazione e spazio al di fuori delle cause di giustificazione e delle cause di esclusione della colpevolezza espressamente codificate. Stante l'unitarietà nel sistema delle cause di giustificazione (Cass. n. 5462/1998), esse operano anche nell'ambito della responsabilità disciplinare (cfr. Cass. S.U. n. 9971/2001). Tra le cause di giustificazioni, vi è anche quella che la condotta incriminata sia stata posta in essere nell'esercizio di un diritto (cfr. art. 51 c.p.) e costituisce esercizio di un diritto quello di non voler rendere dichiarazioni (scritte o orali) autoindizianti (cfr. artt. 63 c.p.p. e 384 c.p.), che ha il suo referente costituzionale nell'art. 24 Cost. e nel più generale diritto a difendersi e non ad autoincolparsi" (14).

L'applicazione concreta fatta da quest'ultima decisione è questa: "pertanto mentre il notaio è certamente tenuto a fornire al Consiglio notarile le

(13) Cass., 9 ottobre 2020, n. 21830.

(14) Cass., 18 giugno 2004, n. 11412.

Tale condotta non è in contraddizione con il contenuto del reclamo avverso la sanzione irrogatagli, essendo invece comprensibile che, pur deducendo la falsità del verbale, si volesse al contempo sminuire la valenza probatoria delle affermazioni contestate.

Per le stesse ragioni non rileva che *ex post* la fondatezza della sanzione sia stata confermata in sede giurisdizionale su altri elementi di prova.

Oltre all'assenza di elementi per ritenere pretestuosa la presentazione dell'esposto, nemmeno dal contenuto di quest'ultimo né dagli altri documenti in atti emergono profili di un esercizio del diritto di difesa con modalità abusive, in quanto calunniöse o diffamatorie.

L'attuale pendenza del processo penale, in fase dibattimentale, per il reato di falso *ex art.* 479 c.p., corrobora l'idea che l'accusa non fosse manifestamente infondata e che comunque non avesse carattere calunniöse.

Nemmeno sono stati utilizzati toni gratuitamente offensivi o denigratori nei confronti del Consiglio Notarile, ma solo contenuti strettamente finalizzati a corroborare le accuse e a tal riguardo anche il reclamante non evidenzia particolari espressioni diffamatorie.

Pertanto il reclamo deve essere rigettato, rimanendo assorbito l'esame dei motivi di reclamo incidentale. (*Omissis*).

notizie ed i dati relativi alla sua attività, allorchè essi non siano già richiesti come risultato di un'indagine selettiva, posta a carico dello stesso notaio, di soli quelli contenenti violazioni di principi deontologici, non altrettanto è esigibile una dichiarazione (scritta o orale) in quest'ultima ipotesi. In altri termini mentre costituisce illecito disciplinare da parte del notaio, per mancata collaborazione con il Consiglio notarile, il non aver fornito i dati relativi indistintamente a tutti gli atti rogati (con le relative tariffe) in un certo periodo di tempo, salvo poi per il Consiglio provvedere agli accertamenti relativi ad eventuali illeciti disciplinari, non altrettanto si verifica nel caso che, la richiesta investa esclusivamente l'indicazione degli atti per i quali siano stati violati i minimi tariffari. In quest'ultimo caso, infatti, non si chiede al notaio di fornire un dato o una notizia, ma di effettuare a suo carico un'indagine selettiva, avente ad oggetto un fatto che oggettivamente integra illecito disciplinare, riferirne poi, sotto la propria responsabilità, i risultati al consiglio stesso, con la conseguenza che il comportamento omissivo del notaio è scriminato dall'aver egli esercitato il diritto di non *edere contra se*".

Orbene, di fronte ad una richiesta generalizzata di copia di atti occorre che vi sia equilibrio tra il tempo concesso e la massa di dati da comunicare, posto che il dovere di leale collaborazione è reciproco, riguardando anche il Consiglio richiedente (art. 1, l. n. 241/1990).

Inoltre è diritto del notaio avere copia della delibera che dispone la richiesta, in quanto il divieto di rilasciare copie delle delibere indicato dall'art. 101 del Regolamento n. 1326 del 1914 non riguarda "coloro ai quali le deliberazioni si riferiscono", essendo diritto del notaio valutare se la delibera possa essere in qualche modo invalida (15).

(15) **L. Crotti**, *I temi deontologici più attuali analizzati alla luce delle recenti pronunce emesse in materia notarile*, in questa *Rivista*, 2017, p. 507, dice che "esistono anche dei casi, e sono molto più frequenti di quanto si possa pensare, in cui il consiglio notarile calca infondatamente la mano".