
Comitato scientifico:

Elisabetta BERTACCHINI (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Giuseppe BUFFONE (Magistrato) - Paolo CENDON (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco CESARI (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Bona CIACCIA (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo CIRCELLI (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio CORASANITI (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Francesco ELEFANTE (Magistrato T.A.R.) - Annamaria FASANO (Magistrato, Ufficio massimario presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo FERRI (Magistrato, Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Eugenio FORGILLO (Presidente di Tribunale) - Mariacarla GIORGETTI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi IANNI (Magistrato) - Francesco LUPIA (Magistrato) - Giuseppe MARSEGLIA (Magistrato) - Piero SANDULLI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano SCHIRO' (Presidente di Corte di Appello) - Bruno SPAGNA MUSSO (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo SPAZIANI (Magistrato, Vice Capo dell'Ufficio legislativo finanze del Ministro dell'economia e delle finanze) - Antonio VALITUTTI (Consigliere della Suprema Corte di Cassazione) - Alessio ZACCARIA (Professore ordinario di diritto privato).

Sospensione necessaria e pregiudizialità della controversia amministrativa.

In tema di sospensione necessaria del processo civile ex art. 295 c.p.c., la pregiudizialità di una controversia amministrativa può astrattamente sussistere solo quando quest'ultima verta su questioni di diritto soggettivo rientranti nell'ambito della giurisdizione esclusiva, mentre, qualora davanti al giudice amministrativo sia impugnato un provvedimento incidente su interessi legittimi, non può disporsi la sospensione del giudizio civile, ancorchè connesso con quello amministrativo, potendo il giudice ordinario disapplicare i provvedimenti a tutela dei diritti soggettivi influenzati dagli effetti dei detti provvedimenti.

Cassazione civile, sezione seconda, sentenza del 18.2.2014, n. 3802

...omissis...

1.8 - Con l'ottavo motivo di ricorso si deduce: "Violazione art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3). Violazione e falsa applicazione della L. 16 febbraio 1913, n. 89, art. 93, comma 1. Eccesso di potere.

Illogicità. Uso abnorme e distorsione della funzione di vigilanza".

I provvedimenti di acquisizione documentale e di monitoraggio adottati dal Consiglio notarile di Grosseto risultavano in contrasto con la L. 16 febbraio 1913, n. 89, art. 93. Il presidente del Consiglio notarile aveva "esercitato informa assolutamente abnorme il potere di vigilanza, tramutandolo in forma di un inesistente potere di ispezione". La norma non prevede un potere ispettivo,

poichè l'ispezione straordinaria spetta al Ministero della Giustizia e al Procuratore della Repubblica, mentre il potere di ispezione ordinario spetta all'Archivio notarile. Il potere era stato esercitato in assenza di situazioni patologiche e distorsive specifiche. Il monitoraggio è assolutamente estraneo alla funzione di vigilanza, che, se esercitata in mancanza di motivazione, risulta distorta e abnorme.

1.9 - Con il nono motivo di ricorso si deduce: "Violazione art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3). Ulteriore violazione e falsa applicazione della L. 16 febbraio 1913, n. 89, art. 93, comma 1. Eccesso di potere. Illogicità. Uso abnorme e distorsione della funzione di vigilanza. Violazione del diritto della privacy". L'adempimento alle richieste documentali avrebbe determinato la violazione del diritto alla privacy dei soggetti estranei coinvolti nella acquisizione documentale. Di qui l'ulteriore illegittimità delle richieste del Consiglio notarile.

1.10 - Col decimo motivo si deduce: "Violazione art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3), in relazione al capo di incolpazione della decisione della Commissione Amministrativa Regionale di Disciplina della Toscana, Secondo Collegio Giudicante, in data 14 luglio 2011, n. 66 Ruolo xxxx.. Violazione e falsa applicazione dei par 21 e 22 del Codice Deontologico Notarile e della L. 16 febbraio 1913, n. 89, art. 147, lett. b e c (Legge Notarile); Infondatezza e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto per la configurazione della fattispecie di cui all'art. 147 della decisione della Commissione Amministrativa Regionale di Disciplina della Toscana, Secondo Collegio Giudicante, in data 14 luglio 2011, n. 66 Ruolo xxxx Inesistenza nel merito dell'illecito disciplinare contestato.

L'illecito disciplinare contestato e inesistente".

La contestazione postulava la violazione continuata dell'ordine di acquisizione documentale. Non era stato invece interposto alcun rifiuto, ma vi era stata la sola non ottemperanza conseguente all'esercizio del diritto soggettivo di azione e di difesa, posto, tra l'altro, che l'adempimento alla richiesta avrebbe comportato l'inammissibilità del ricorso giurisdizionale per intervenuta acquiescenza. Inoltre, il ricorrente aveva dato notizia del suo comportamento, dandone ampia motivazione, prima della proposizione del ricorso al Tar.

1.11 - Con l'undicesimo motivo si deduce: "Violazione dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5). Omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio.

Assenza di dolo disciplinare specifico".

Era assente il dolo specifico, posto che la non esecuzione del provvedimento del Consiglio notarile era "dipesa esclusivamente dalla volontà di esercitare il proprio diritto soggettivo alla tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost."

1.12 - Col dodicesimo motivo si deduce: (Violazione dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3), in relazione al capo di incolpazione della decisione della Commissione Amministrativa Regionale di Disciplina della Toscana, Secondo Collegio Giudicante, in data 14 luglio 2011, n. 66 Ruolo xxxxx."

Non sussiste un'analogia tra procedimento penale e quello disciplinare: il soggetto incolpato non doveva adempiere anche ad atti "ritenuti illegittimi".

1.13 - Col tredicesimo motivo si deduce: "Violazione dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5). Omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio.

Illegittimità delle Delib. che dispongono il minimo di tariffa inderogabile".

Il provvedimento di acquisizione della documentazione doveva ritenersi

finalizzato a raccogliere documentazione utile per contestare la violazione in ordine all'obbligo di rispettare i minimi tariffari, ormai superato dalla giurisprudenza e dalla normativa.

1.14 - Col quattordicesimo motivo si prospetta, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale L. 16 febbraio 1913, n. 89, artt. 148 - 159. Violazione artt. 3, 24, 103, 111 e 113 Cost., in relazione alla mancata previsione di un doppio grado pieno di tutela giurisdizionale.

2. Il ricorso è infondato e va rigettato.

3. I primi due motivi, nonché il decimo, tra loro strettamente connessi, possono essere trattati congiuntamente. I primi due attengono alla mancata disposta sospensione del giudizio disciplinare e ai conseguenti effetti, sussistendo una pregiudizialità amministrativa direttamente influente sul giudizio disciplinare. Il decimo riguarda il rilievo da attribuirsi alla mancata concessione da parte del giudice amministrativo della richiesta sospensiva. Sono tutti infondati.

3.1 Al riguardo, l'ordinanza impugnata ha così motivato: "Innanzitutto, non è configurabile alcuna pregiudiziale amministrativa-giurisdizionale allo svolgimento del procedimento disciplinare, il quale risponde ad una logica funzionale sua propria e trova al suo interno gli strumenti per assicurare l'esercizio del diritto di difesa dell'incolpato. Al contrario, l'impugnabilità della sanzione disciplinare davanti al giudice ordinario implica che sia devoluta a quest'ultimo ogni valutazione inerente la legittimità degli atti amministrativi presupposti.

Nella specie, del resto, il TAR adito dal notaio per far valere l'illegittimità delle richieste provenienti dal Consiglio Notarile ha respinto la domanda di sospensiva, sicché non può dubitarsi dell'esecutorietà sul piano amministrativo dei provvedimenti, di carattere latamente ispettivo, dalla cui inottemperanza nasce l'azione disciplinare. A fronte della decisione negativa del TAR sull'istanza inibitoria del B., non solo la Commissione Regionale di Disciplina non aveva obbligo di sospendere il procedimento disciplinare, ma aveva il dovere di procedere all'accertamento relativo. E' chiaro che l'impugnativa non può di per sé paralizzare un'attività di controllo che risponde ad inderogabili esigenze pubblicistiche. Stante l'esecutività della richiesta, ormai apertamente ammessa dal TAR, il notaio, pur impugnandola, avrebbe dovuto ottemperarle comunque. Non è vero che questo avrebbe comportato acquiescenza, come sempre quando si tratta di dare esecuzione ad un provvedimento esecutivo sottoposto a gravame. L'esecuzione per compulsum salvo impugnazione è quanto normalmente si verifica davanti ai provvedimenti provvisoriamente esecutivi che in misura sempre più larga l'ordinamento offre per contrastare iniziative dilatorie e strumentali dell'obbligato".

3.2 Quanto ai primi due motivi, occorre in primo luogo osservare che la legge notarile non prevede alcuna specifica ipotesi nel senso indicato dal ricorrente, il quale peraltro nemmeno indica nella sua censura la norma in tesi violata, pur articolando la censura sotto il profilo dell'art. 360 cod. proc. civ., n. 3. La legge notarile, anzi, prevede la sola ipotesi della sospensione per procedimento penale (art. 158 quinquies), che consente di concludere per l'esclusione di altre ipotesi di pregiudiziali necessarie al riguardo. Occorre poi rilevare che il provvedimento impugnato è pienamente conforme ai principi in materia più volte affermati, in via generale, da questa Corte in materia di pregiudizialità, anche amministrativa, secondo i quali "in tema di sospensione necessaria del

processo civile ex art. 295 cod. proc. civ., la pregiudizialità di una controversia amministrativa può astrattamente sussistere solo quando quest'ultima verta su questioni di diritto soggettivo rientranti nell'ambito della giurisdizione esclusiva, mentre, qualora davanti al giudice amministrativo sia impugnato un provvedimento incidente su interessi legittimi, non può disporsi la sospensione del giudizio civile, ancorchè connesso con quello amministrativo, potendo il giudice ordinario disapplicare i provvedimenti a tutela dei diritti soggettivi influenzati dagli effetti dei detti provvedimenti" (Cass. 2012 n. 9558), dovendosi ulteriormente ritenere che sussista la pregiudiziale amministrativa "qualora sia imposta dall'esigenza di evitare un conflitto di giudicati, ipotesi che però non ricorre se il possibile contrasto riguardi soltanto gli effetti pratici dell'una o dell'altra pronuncia" (Cass. 2009 n. 11085).

Nel caso in questione, i provvedimenti impugnati non riguardano diritti soggettivi del notaio, ma soltanto il suo interesse legittimo al corretto esercizio dei poteri attribuiti al Consiglio Notarile. Vi è, quindi, pieno potere di sindacato da parte del giudice ordinario sugli atti in questione ai fini della eventuale disapplicazione. Nè può sussistere contrasto di giudicati, posto che la decisione assunta sul punto dal giudice ordinario sugli atti (disapplicazione) non ha alcun effetto di giudicato sugli stessi. Sussiste, invece, com'è evidente, un potenziale contrasto riguardo agli effetti pratici delle due pronunce. Ma ciò non è sufficiente a integrare l'ipotesi della sospensione necessaria.

3.3 Anche il decimo motivo è infondato. Sul punto il Collegio condivide pienamente le valutazioni al riguardo effettuate dalla Corte di appello circa gli effetti della mancata sospensiva, che, eliminando ogni possibile impedimento all'esecutività dei provvedimenti, consentiva l'adempimento da parte del notaio come conseguenza della situazione determinatasi con l'unica evidente cautela della dichiarata esclusione di qualsiasi acquiescenza al riguardo. Nè tale adempimento, negli indicati limiti, avrebbe determinato violazioni di norme e possibili responsabilità a carico del notaio, trattandosi di necessaria ottemperanza ad un provvedimento amministrativo esecutivo, sia pure in pendenza di sindacato di legittimità.

4. Sono pure infondate le censure avanzate con i motivi da tre a sette con riguardo all'asserita violazione della L. n. 241 del 1990, applicabile al procedimento disciplinare notarile, quanto ai diritti di partecipazione e di difesa. Tali censure sono inconferenti perchè si fondano: a) sull'errato assunto che gli atti generali adottati del locale Consiglio notarile di monitoraggio, d'informazione e di acquisizione di documenti costituiscano già atti del procedimento disciplinare; b) sulla espletata istruttoria del procedimento disciplinare in questione.

Al riguardo, correttamente la Corte di appello ha rilevato che "il rinvio a giudizio disciplinare non è stato preceduto da alcuna attività istruttoria a cui l'incolpato avesse diritto di partecipare. L'addebito si sostanzia, infatti, in una condotta di pura omissione, di per sè censurabile e tale da integrare gli estremi dell'illecito disciplinare. Donde la Delib. del rinvio a giudizio in data 8 marzo 2011, ricevendo la quale la Commissione di Disciplina, in data 18 maggio 2011, ha dato immediato avviso dell'inizio del procedimento all'organo richiedente ed al notaio incolpato, rispettando puntualmente il disposto dell'art. 155 L.N."

Nel caso in questione non vi è stata alcuna istruttoria disciplinare, come esattamente rilevato dalla Corte territoriale. Nè gli atti generali di informazione

e di acquisizione documentale adottati dal Consiglio notarile possono essere automaticamente qualificati come atti di inizio del procedimento disciplinare, avendo altra e diversa finalità. La legittima acquisizione di dati e informazioni, in tesi suscettibili di dare luogo ad azione disciplinare, non si pone di per sé come atto di inizio del procedimento disciplinare, avendo quest'ultimo inizio solo dal momento viene acquisita la notizia di rilievo disciplinare. Del resto, diversamente opinando, tutti gli atti, anche genericamente, ispettivi dovrebbero essere ricondotti nell'alveo del procedimento disciplinare. Inoltre, nel caso in questione, è stato censurato il solo comportamento omissivo del notaio e non altro.

Del resto, questa Corte ha già avuto occasione di affermare, con riguardo alla comunicazione di cui alla L. n. 241 del 1990, art. 7, che "In materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, non è necessaria la comunicazione prescritta dalla L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 7, allorché il Presidente del Consiglio notarile investa quest'ultimo del promovimento della procedura, perché, da un lato, lo stesso art. 7 limita il proprio ambito di operatività, escludendola quando esistano "ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento", e, dall'altro, dette ragioni sono legislativamente presupposte dalla L. 16 febbraio 1913, n. 89, art. 153, come sostituito dal D.Lgs. 1 agosto 2006, n. 249, art. 39, il quale dispone che "il procedimento è promosso senza indugio, se risultano sussistenti gli elementi costitutivi di un fatto disciplinarmente rilevante". (Sez. U, Sentenza n. 13617 del 31/07/2012, Rv. 623439) 5. Sono anche infondate le censure articolate con l'ottavo e il nono motivo di ricorso, quanto all'inesistenza di un potere ispettivo del Consiglio notarile e alla violazione del diritto alla privacy. Non si tratta di esercizio di potere ispettivo, ma di vigilanza sull'attività svolta dai notai, attività questa che certamente rientra nelle attribuzioni dei Consigli notarili, in quanto collegate alle funzioni pubbliche loro riservate. Si tratta di atti strumentali al fine e che non presentano profili di illegittimità, nemmeno sotto il profilo di eccesso o di sviamento del potere, così come correttamente valutato dal giudice del merito, cui esclusivamente tale valutazione spetta, se, come nel caso, adeguatamente motivata.

Nè sussiste la dedotta violazione della normativa di cui alla L. n. 196 del 2003. Al riguardo, questa Corte ha già avuto occasione di affermare il condiviso principio secondo il quale "ai sensi del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, artt. 18 e 19 (c.d. codice della privacy) - secondo cui il trattamento da parte di un soggetto pubblico di dati personali è consentito soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali, mentre il trattamento riguardante dati diversi da quelli sensibili e giudiziari è consentito anche in mancanza di una norma di legge o di regolamento che lo preveda espressamente - commette illecito disciplinare il notaio, libero professionista esercente una funzione pubblica, il quale non ottempera alla richiesta del Consiglio notarile distrettuale, organismo di natura anch'esso pubblica, di trasmettere copia delle fatture attinenti agli atti repertoriati, trattandosi della comunicazione di dati tra soggetti pubblici stabilita dall'art. 26 dei principi di deontologia professionale dei notai emanati dal C.N.N. in data 24.02.1994 in virtù di autonoma potestà regolamentare attribuita a tale Consiglio dalla L. 27 giugno 1991, n. 220, art. 16" (Cass. n. 25504 del 2006, Rv. 594712).

6. Sono infondate le censure avanzate con l'undicesimo e dodicesimo motivo, sulla base del giustificato mancato adempimento alla richiesta del Presidente

del Consiglio notarile del 10 marzo 2010, conseguenza del legittimo esercizio del diritto di difesa (decimo motivo), in assenza di "dolo disciplinare specifico" (undicesimo motivo), non potendosi comunque configurare un obbligo di adempimento a fronte di atti ritenuti illegittimi (dodicesimo motivo). Tutte le argomentazioni avanzate risultano superate alla luce delle considerazioni svolte con riguardo al rigetto del decimo motivo (cui si rinvia), quanto al protrarsi della mancata collaborazione anche dopo il rigetto della istanza di sospensiva da parte del TAR, che ha tolto ogni residuo ostacolo alla esecutività del provvedimento. Da tale momento, infatti, il provvedimento poteva essere adempiuto, con esenzione da ogni responsabilità o esclusione di qualsiasi acquiescenza soltanto con l'adozione di semplici accorgimenti. In tal modo e in tale momento è venuto meno ogni residuo ragionevole ostacolo, anche sul piano soggettivo, in ordine alla necessità della collaborazione istituzionale, restando ovviamente impregiudicato il merito della vicenda.

7. E' infondato anche il tredicesimo motivo, che si fonda sull'affermazione, secondo la quale le acquisizioni documentali e le richieste di informativa sarebbero state orientate alla verifica del rispetto dei minimi tariffali. Si tratta di affermazione che non risulta comprovata dagli atti in esame, nè vi è stata contestazione disciplinare al riguardo. La censura è quindi inconferente.

8. Va disatteso anche l'ultimo motivo, col quale si pone la questione di legittimità costituzionale della normativa disciplinare notarile, che non consente il doppio grado di giurisdizione. Al riguardo, questa Corte ha già avuto occasione di affermare il condiviso principio secondo il quale: "In tema di responsabilità disciplinari a carico dei notai, la conformazione del procedimento, nel quale è previsto un unico grado in sede giurisdizionale, non è in contrasto con i principi o le disposizioni della Costituzione e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, poichè queste fonti di rango primario non impongono il doppio grado di giudizio, come evidenziato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza del 30 luglio 1997, n. 288, nè può ritenersi violato il principio di uguaglianza, perchè anche altri ordinamenti disciplinari professionali (come quello forense) prevedono un'articolazione analoga a quella fissata per i notai. (Cass. SU n. 13617 del 2012, Rv. 623443).

9. Le spese possono essere compensate in relazione alla specificità della vicenda e delle questioni poste.

p.q.m.

La Corte rigetta il ricorso. Spese compensate.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 19 aprile 2013.

Depositato in Cancelleria il 18 febbraio 2014