

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di ricerca in Diritto Pubblico e Tributario nella dimensione europea  
XXVIII ciclo

**VIGILANZE PUBBLICHE  
SULL'ESERCIZIO PRIVATO DI PUBBLICHE FUNZIONI**

Relatore: Chiar.mo Prof. Massimo Andreis

Tesi di Dottorato di: Liliana Felletti (matr. 1026896)



## INDICE SOMMARIO

### CAPITOLO I

#### **ESERCIZIO PRIVATO DI PUBBLICHE FUNZIONI, VIGILANZE E CONTROLLI**

1. L'esercizio privato di pubbliche funzioni.....	7
2. Gli indici rivelatori della pubblicità.....	14
3. Esercizio privato di pubbliche funzioni e diritto europeo .....	18
3.1. Le sentenze sul notariato .....	19
3.2. Le sentenze sulle società organismi di attestazione.....	23
3.3. Le sentenze sugli organismi privati di controllo e certificazione dei prodotti da agricoltura biologica.....	255
4. Vigilanze e controlli .....	26
5. Poteri di vigilanza e tipologie di controlli .....	311

### CAPITOLO II

#### **LE VIGILANZE SUI PRIVATI TITOLARI DI PUBBLICHE FUNZIONI IN VIA ORIGINARIA**

1. Osservazioni generali .....	35
2. I notai: rinvio .....	41
3. Le società organismi di attestazione (SOA) .....	42
3.1. La vigilanza dell'Autorità nazionale anticorruzione .....	45
4. I certificatori in materia agroalimentare .....	55
4.1. Gli organismi privati di controllo e certificazione delle DOP, IGP e STG .....	56
4.1.1. La vigilanza del Ministero delle politiche agricole e delle regioni .....	62
4.2. Gli organismi privati di controllo e certificazione delle DOP e IGP nel settore vitivinicolo.....	66
4.2.1. La vigilanza del Ministero delle politiche agricole e delle regioni .....	68

4.3. Gli organismi privati di controllo e certificazione dei prodotti da agricoltura biologica .....	70
4.3.1. La vigilanza del Ministero delle politiche agricole e delle regioni .....	755
5. I prestatori di servizi di firma elettronica qualificata .....	811
5.1. La vigilanza dell’Agenzia per l’Italia Digitale .....	911
6. L’ente nazionale di accreditamento Accredia .....	94
6.1. La vigilanza del Ministero dello sviluppo economico e della Commissione europea per l’accreditamento .....	988
7. Le Agenzie per le imprese .....	100
7.1. Esercizio privato di pubbliche funzioni? .....	1022
7.2. La vigilanza del Ministero dello sviluppo economico, con la collaborazione delle regioni e degli enti locali .....	1066

### CAPITOLO III

#### **LE VIGILANZE SUI PRIVATI CONFERITARI DI PUBBLICHE FUNZIONI PER INCARICO DELL’AMMINISTRAZIONE**

1. Osservazioni generali .....	109
2. I consorzi di tutela delle produzioni regolamentate.....	110
2.1. La vigilanza del Ministero delle politiche agricole .....	113
3. Gli ausiliari della sosta .....	116
3.1. La vigilanza del Comune.....	119
4. I concessionari locali della riscossione.....	120
4.1. La vigilanza del Ministero dell’economia e delle finanze e dell’ente locale affidante .....	129
5. Gli agenti di tesoreria .....	135
5.1. La vigilanza dell’ente affidante .....	137

## CAPITOLO IV

### LA VIGILANZA SULL'ATTIVITA' NOTARILE

1. Il notaio quale privato esercente pubbliche funzioni.....	143
2. La vigilanza e i controlli.....	149
2.1. L'alta vigilanza del Ministero della Giustizia e della Procura della Repubblica ...	151
2.2. Le ispezioni ordinarie e le vidimazioni dei repertori dell'Archivio notarile distrettuale: rinvio.....	152
2.3. Le ispezioni straordinarie del Ministero della Giustizia.....	152
2.4. La vigilanza e i controlli del Consiglio notarile distrettuale: rinvio.....	155
2.5. Il procedimento disciplinare avanti alle Commissioni amministrative regionali di disciplina: rinvio.....	156
2.6. Le due classi di illeciti disciplinari notarili .....	156
2.6.1. Le violazioni di norme deontologiche .....	157
2.6.2. Le violazioni di norme regolatrici dell'attività tecnico-professionale.....	162
2.7. Osservazioni .....	164
3. L'ispezione ordinaria biennale dell'Archivio notarile distrettuale.....	1655
3.1. La natura dell'ispezione ordinaria biennale.....	16969
3.2. Il verbale ispettivo notarile .....	1777
3.3. La facoltà del Capo dell'Archivio notarile di riprodurre gli atti, i repertori e i registri ispezionati .....	1822
4. L'ispezione del Consiglio notarile distrettuale.....	185
4.1. La natura dell'ispezione consiliare .....	1888
4.2. Il "monitoraggio" .....	191
4.3. Il rapporto tra i poteri di vigilanza consiliare e la normativa antitrust .....	194
5. L'impugnazione degli atti ispettivi.....	202
5.1. Il verbale ispettivo .....	2022
5.2. Le deliberazioni e gli atti ispettivi del Consiglio notarile .....	204
5.2.1. La tesi della giurisdizione del giudice amministrativo.....	2044

5.2.2. La tesi della giurisdizione del giudice ordinario senza autonoma impugnabilità delle deliberazioni consiliari e degli atti ispettivi, salvo eccezioni da portare avanti al giudice amministrativo .....	206
5.2.3. La tesi della giurisdizione del giudice ordinario con autonoma impugnabilità delle deliberazioni consiliari e degli atti ispettivi.....	207
5.2.4. La tesi «ibrida» .....	210
5.3. La proposta interpretativa circa il regime impugnatorio degli atti ispettivi in materia notarile .....	2100
6. Il procedimento disciplinare notarile .....	215
6.1. La natura giuridica del giudizio disciplinare notarile.....	220
6.2. La legittimazione del Conservatore capo dell'Archivio notarile a promuovere il procedimento disciplinare.....	223
6.2.1. L'azione disciplinare ai sensi dell'art. 147 lett. a) l. not. ....	2244
6.2.2. L'azione disciplinare ai sensi dell'art. 136 l. not.....	227
6.3. (segue) La (necessaria?) offensività delle violazioni punibili ai sensi dell'art. 136 l. not. ....	237
6.4. Istituti della legge n. 241/1990 e compatibilità con il procedimento disciplinare notarile.....	239
6.4.1. La comunicazione di avvio del procedimento disciplinare .....	23939
6.4.2. L'individuazione del responsabile del procedimento .....	241
6.4.3. La partecipazione di soggetti terzi al procedimento disciplinare .....	242
6.4.4. Il termine di conclusione del procedimento disciplinare.....	244
6.4.5. L'illegittimità non invalidante .....	2455
7. I rimedi avverso le sanzioni disciplinari inflitte dalla Co.re.di. ....	2466
7.1. I rimedi giurisdizionali .....	2466
7.2. L'inesperibilità di ricorsi amministrativi.....	251
7.3. L'autotutela.....	2522
8. L'accesso agli atti delle ispezioni e dei procedimenti disciplinari notarili.....	253
8.1. L'accesso endoprocedimentale da parte del notaio ispezionato (o accesso «interno») .....	2533
8.2. L'accesso esoprocedimentale da parte di terzi (o accesso «esterno»).....	2555

8.3. La giurisdizione in materia di accesso agli atti delle ispezioni e dei procedimenti disciplinari notarili.....	259
9. Notai e diritto europeo .....	259
10. Le riforme delle competenze notarili: verso l'abolizione del monopolio nell'esercizio della funzione? .....	2611

### **OSSERVAZIONI CONCLUSIVE**

1. Sulle vigilanze in generale.....	26969
2. Sulla vigilanza sull'attività notarile.....	2722

<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	279
---------------------------	-----





# CAPITOLO I

## ESERCIZIO PRIVATO DI PUBBLICHE FUNZIONI, VIGILANZE E CONTROLLI

### 1. L'esercizio privato di pubbliche funzioni

L'esercizio di pubbliche funzioni da parte di soggetti privati è fenomeno di antica origine: si pensi, ad esempio, ai *publicani* e alle *societates vectigalium* del diritto romano<sup>1</sup>, o, in tempi meno remoti, alle compagnie coloniali diffuse nei secoli XVI-XIX<sup>2</sup>.

L'istituto in esame ricorre nelle ipotesi in cui soggetti privati, estranei all'amministrazione, svolgono attività che costituiscono esplicazione di potestà pubblicistiche<sup>3</sup>.

La funzione pubblica può essere esercitata dal privato in via autonoma, ossia al di fuori di un formale rapporto con la pubblica amministrazione (è il caso del notaio), oppure in collaborazione con l'amministrazione (come nella fattispecie dei consorzi di tutela), o, infine, in sostituzione del soggetto pubblico (ciò che avviene per il concessionario esattoriale)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ossia ai soggetti che, in epoca romana, prendevano in appalto la riscossione delle imposte.

<sup>2</sup> Le quali ricevevano in concessione dai governi europei territori coloniali, nei quali esercitavano funzioni economiche, amministrative e giurisdizionali (ad esempio, battevano moneta e avevano il monopolio dell'esazione delle tasse).

<sup>3</sup> Normalmente il privato esercita pubbliche funzioni (o svolge pubblici servizi) per un proprio interesse, anche di lucro. Vi sono, peraltro, ipotesi in cui il privato opera nell'interesse esclusivo dello Stato (si pensi, ad esempio, al testimone).

<sup>4</sup> A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, 1989, pp. 565 ss.

Di norma l'agente esercita l'attività in nome proprio, mediante la sua organizzazione ed i suoi mezzi; riceve un compenso da parte dell'amministrazione oppure direttamente dagli utenti; risponde personalmente per i danni cagionati a terzi. Vi sono casi, tuttavia, in cui il privato agisce in nome e per conto dell'ente pubblico e ad esso imputa determinati effetti (ad esempio, il concessionario di costruzione e gestione di opera pubblica esercita i poteri espropriativi, ma i beni vengono acquisiti dall'ente concedente).

Tra la fine dell'800 e la prima metà del '900 la peculiarità del ruolo del privato esercente pubbliche funzioni ha attratto le attenzioni della letteratura giuspubblicistica, che ha proposto nel tempo differenti ricostruzioni dogmatiche dell'istituto. Classici sono gli studi compiuti sul tema dai "padri fondatori" del diritto amministrativo in Italia, segnatamente da Vittorio Emanuele Orlando<sup>5</sup>, Santi Romano<sup>6</sup>, Oreste Ranalletti<sup>7</sup> e Federico Cammeo<sup>8</sup>, nonché, successivamente, da Guido Zanobini<sup>9</sup>, Giovanni Miele<sup>10</sup>, Feliciano Benvenuti<sup>11</sup> e Massimo Severo Giannini<sup>12 13</sup>.

In particolare, fondamentali restano la teoria dell'organo indiretto dell'amministrazione pubblica, introdotta da Santi Romano<sup>14</sup> e approfondita da Zanobini<sup>15</sup>, e l'elaborazione del concetto di *munus* pubblico da parte di Giannini<sup>16</sup>: a tali

---

<sup>5</sup> V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, 1915, pp. 42 ss.

<sup>6</sup> Fra le altre opere dell'Autore, si rinvia a S. ROMANO, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1912, pp. 75 ss.; ID., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1937.

<sup>7</sup> O. RANELLETTI, *Il concetto di "pubblico" nel diritto*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1905, pp. 337 ss.; ID., *Gli organi dello Stato (concetto, natura, rapporti)*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, I, pp. 17 ss..

<sup>8</sup> F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, Padova, 1960, p. 550 ss.

<sup>9</sup> G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle pubbliche funzioni e l'organizzazione degli enti pubblici*, in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, pp. 87 ss.; ID., *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, 1935, pp. 233 ss.

<sup>10</sup> G. MIELE, *La distinzione tra ente pubblico e privato*, in *Riv. dir. comm.*, 1942, I, pp. 98 ss.; ID., *La manifestazione di volontà del privato nel diritto amministrativo*, Roma, 1931, pp. 25 ss.

<sup>11</sup> F. BENVENUTI, *L'organizzazione impropria della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 968 ss.

<sup>12</sup> Cfr., tra le altre opere, M.S. GIANNINI, voce *Esercizio privato di pubbliche attività*, in *Enc. dir.*, vol. XV, Milano, 1966, pp. 685 ss.; ID., voce *Certezza pubblica*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960, pp. 769 ss.; ID., *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1950, pp. 176 ss.

<sup>13</sup> Per l'illustrazione del pensiero di tali Autori nella materia in esame si rinvia a A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2005, pp. 9 ss.; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004, pp. 115 ss.; F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, Padova, 2000, pp. 19 ss.; ID., *Il concetto di organo indiretto: verso nuove ipotesi di applicazione dell'esercizio privato di funzioni pubbliche*, in *Dir. amm.*, 1995, pp. 347 ss.

<sup>14</sup> S. ROMANO, *Principii di diritto amministrativo*, cit., pp. 189 ss.

<sup>15</sup> G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, cit., pp. 233 ss.

<sup>16</sup> M.S. GIANNINI, voce *Esercizio privato di pubbliche attività*, cit., pp. 685-686; ID., voce *Certezza pubblica*, cit.

teoriche, infatti, si richiamano da decenni sia la Corte di cassazione che il Consiglio di Stato.

La dottrina più recente, pur continuando ad utilizzare le suddette categorie tradizionali<sup>17</sup>, ha in prevalenza sottolineato la valenza essenzialmente descrittiva delle stesse e la sostanziale impossibilità di una sistematizzazione unitaria del fenomeno<sup>18</sup>.

In effetti, l'istituto in esame ricomprende fattispecie del tutto eterogenee. Basti pensare alle seguenti figure: il notaio, che svolge istituzionalmente funzioni di certificazione; il comandante di nave mercantile e di aeromobile, che a bordo è titolare di funzioni di stato civile e di polizia giudiziaria; il concessionario di costruzione e gestione di opere pubbliche, cui sono attribuiti poteri espropriativi; l'istituto scolastico privato c.d. paritario, che può rilasciare titoli di studio equiparati a quelli della scuola pubblica; l'officina abilitata alla revisione dei veicoli; e così via<sup>19</sup>.

Non manca, peraltro, chi sostiene con vigore l'attualità e la rilevanza, anche pratica, dell'istituto dell'esercizio privato di pubbliche funzioni<sup>20</sup>, anche alla luce della disciplina attualmente dettata dall'art. 1, comma 1-ter, della legge n. 241/1990 (su cui si veda *infra*, § 2).

---

<sup>17</sup> V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2000, pp. 72 ss.; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 566; S. VALENTINI, *Precisazioni sul munus publicum*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, Milano, 1988, pp. 969 ss.

<sup>18</sup> F. DE LEONARDIS, *Esercizio privato di pubbliche funzioni e pubblici servizi*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Milano, 2006, pp. 2296 ss.; ID., *Soggettività privata e azione amministrativa*, cit., pp. 89-91; A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., pp. 427 ss.; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, pp. 182 ss.; S. FOÀ, *Nuovi munera pubblici e principio di imparzialità. Il caso delle società organismi di attestazione in materia di lavori pubblici*, in *www.giustamm.it*, n. 12/2000; F. SAITTA, voce *Esercizio privato di funzioni e servizi pubblici*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XIII, Roma, 1989, p. 1; M. NIGRO, *Il notaio nel diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1979, ripubblicato in M. NIGRO, *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1996, vol. II, pp. 1367 ss.

<sup>19</sup> Risulta invece discusso già fra gli autori classici se vi rientrino il semplice cittadino nei casi di c.d. collaborazione civica dovuta (artt. 593 e 652 cod. pen.), di testimonianza processuale e di arresto del reo colto in flagranza di reato (art. 383 c.p.p.), nonché i casi di azione popolare: in senso affermativo cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. III, Milano, 1958, pp. 407 ss., e ID., *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, cit., nonché, più recentemente, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 567; in senso negativo si è invece espresso M.S. GIANNINI, voce *Esercizio privato di pubbliche attività*, cit., p. 686.

<sup>20</sup> In tal senso si sono espressi A. AZZENA, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, Torino, 2011, pp. 165 ss.; P. PATRITO, *L'esercizio privato di pubbliche funzioni: introduzione*, in *Giur. it.*, 2010, pp. 1471 ss. Si vedano anche L. CARROZZA - F. FRACCHIA, *Appalti di lavori, attività oggettivamente amministrativa e qualificazioni del soggetto*, in *Foro it.*, 2001, III, c. 161 ss.

In effetti, il conferimento di potestà pubbliche ai privati ha oggi assunto dimensioni assai più ampie rispetto al passato, tanto che si parla di «esternalizzazione» o «privatizzazione» di funzioni pubbliche.

Siffatta esternalizzazione si inserisce nel più generale e complesso fenomeno di «privatizzazione» che ha investito l'ordinamento pubblicistico a partire dagli anni '90 e si è sviluppato in tre direzioni principali: l'impiego di strumenti tipici del diritto privato nell'azione amministrativa<sup>21</sup>; la trasformazione di enti pubblici in società per azioni, fondazioni e associazioni; la collaborazione delle pubbliche amministrazioni con gli operatori privati attraverso molteplici forme<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Si tratta della c.d. "attività amministrativa di diritto privato", secondo la nota definizione di A. AMORTH, *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1938, pp. 455 ss. Lo svolgimento di attività amministrativa attraverso moduli privatistici è fenomeno in sé non nuovo, che, tuttavia, ha assunto dimensioni notevolmente più ampie negli ultimi anni.

<sup>22</sup> Sul vasto tema della privatizzazione del diritto amministrativo possono rammentarsi, senza pretesa di esaustività, F. SAITTA, *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, in *Ordines*, n. 1/2016, pp. 165 ss.; E. FRENI, *Le privatizzazioni*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari, 2015, pp. 239 ss.; M. D'ALBERTI, *Poteri regolatori tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 2013, pp. 607 ss.; ID., *Diritto amministrativo e diritto privato: nuove emersioni di una questione antica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, pp. 1019 ss.; G. FALCON - B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato nell'organizzazione e nell'azione amministrativa. Problemi e prospettive*, Padova, 2013; B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato oltre i confini dell'amministrazione tradizionale*, Padova, 2013; S. DEL GATTO, *L'uso degli strumenti privatistici da parte delle pubbliche amministrazioni: organismo di diritto pubblico, società pubbliche e "in house providing"*, in L. TORCHIA (a cura di) *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna, 2010, pp. 100 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, 2011; ID., *Diritto privato dell'amministrazione pubblica*, Torino, 2008; F. TRIMARCHI BANFI, *Il principio di legalità e l'impiego del diritto privato per compiti dell'amministrazione pubblica*, in *Amministrare*, 2008, pp. 5 ss.; ID., *Il diritto privato dell'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2004, pp. 661 ss.; M. ANDREIS, *Procedimento amministrativo e attività di diritto privato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, Napoli, 2007, vol. I, pp. 75 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Funzione amministrativa e diritto privato (il problema delle situazioni giuridiche soggettive)*, ivi, vol. III, pp. 1195 ss.; G. NAPOLITANO, *La pubblica amministrazione e le regole dell'esternalizzazione*, in *Dir. econ.*, 2006, pp. 663 ss.; P. CHIRULLI, *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione*, Padova, 2005; G. PIPERATA, *Le esternalizzazioni nel settore pubblico*, in *Dir. amm.*, 2005, pp. 963 ss.; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit.; A. MALTONI, *Sussidiarietà orizzontale e munera pubblici. L'esternalizzazione di funzioni amministrative: verso un'amministrazione in senso "sostanziale/funzionale"*, Bologna, 2002; A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Torino, 2001; F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, cit.; M. DUGATO, *La riduzione della sfera pubblica?*, in *Dir. amm.*, 2002, pp. 169 ss.; M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000; C. MARZUOLI, *Le privatizzazioni fra pubblico come soggetto e pubblico come regola*, in *Dir. pubbl.*, 1995, pp. 393 ss.

Per completezza, si rammenta che la diffusione di soggetti privati e strumenti privatistici nella sfera pubblica non è stata immune da critiche e resistenze, dettate dalla paura che ciò potesse agevolare la corruzione e diminuire la tutela degli amministrati: sul punto cfr. F. SAITTA, *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, cit., pp. 170 ss.; M. D'ALBERTI, *Poteri regolatori tra pubblico e privato*, cit., pp. 625-626, ove l'Autore evidenzia che, a ben vedere, tali rischi risultano superabili attraverso contrappesi forniti dallo stesso diritto privato (quali gli strumenti di disciplina dei conflitti di interesse, le regole di correttezza e trasparenza, il sistema di responsabilità civile); V. PARISIO, *Forma privatistica e sostanza pubblicistica: modello societario e gestione dei servizi pubblici locali*, in *www.giustamm.it*, n. 12/2012.

Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto si osserva che, a seconda dell'intensità della collaborazione, il rapporto tra pubblico e privato può essere di separazione, di scambio o di cooperazione<sup>23</sup>: nel primo caso, che qui interessa, l'attività di pubblico interesse viene svolta direttamente dal privato; nel rapporto di scambio, il soggetto pubblico assolve al proprio compito utilizzando le prestazioni fornitegli dal privato (esempio tipico è il contratto di appalto pubblico); infine, nella relazione di cooperazione, pubblico e privato operano congiuntamente per la realizzazione degli scopi pubblici (c.d. partenariato pubblico-privato, del quale sono espressione, ad esempio, le società miste, le fondazioni di partecipazione, il *project financing*, il *global service*, etc.)<sup>24</sup>.

Dunque, negli ultimi anni il legislatore, nell'ambito del quadro generale testé ricordato ed in concomitanza con un arretramento (o, *rectius*, una riorganizzazione: *infra*, § 4) della sfera dei pubblici poteri, ha attribuito nuove competenze pubblicistiche ai privati. Ciò è avvenuto per finalità di semplificazione dell'azione amministrativa e di riduzione della spesa pubblica, nonché, talvolta, in attuazione della normativa comunitaria.

A mero titolo esemplificativo, il controllo «omologatorio» sugli statuti delle società di capitali, prima di competenza del Tribunale civile, è stato trasferito ai notai<sup>25</sup>. In prospettiva *de iure condendo* si ricorda che sono depositati in Parlamento disegni di legge che prevedono il conferimento al notariato di potestà pubbliche in materia di separazione personale dei coniugi e di scioglimento del matrimonio, sino ad oggi, come noto, di competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Sul punto cfr. G. PIPERATA, *Introduzione. La collaborazione pubblico-privato nell'ordinamento comunitario e nazionale*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, cit., pp. 7 ss.; F. CORTESE, *Tipologie e regime delle forme di collaborazione tra pubblico e privato*, *ivi*, pp. 44 ss.; M. DUGATO, *Il partenariato pubblico-privato: origine dell'istituto e sua evoluzione*, *ivi*, pp. 58 ss.

<sup>24</sup> La letteratura sul partenariato è alquanto ricca: si vedano, fra i molti, G.F. CARTEI - M. RICCHI (a cura di), *Finanza di progetto e partenariato pubblico-privato*, Napoli, 2015; F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, cit., pp. 45 ss.; M. CAFAGNO - A. BOTTO - G. FIDONE - G. BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni pubbliche*, Milano, 2013; F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011; M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato*, Napoli, 2009; F.G. SCOCA, *La collaborazione tra pubblico e privato*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Torino, 2006, pp. 193 ss.

<sup>25</sup> Con l'art. 32 della legge 24 novembre 2000, n. 340 (c.d. legge di semplificazione per il 1999).

<sup>26</sup> Specificamente, durante i lavori per la conversione in legge del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, al dichiarato scopo di "accelerazione" e "semplificazione" delle cause di separazione consensuale, il Senato aveva impegnato il Governo, con due ordini del giorno, a valutare "interventi legislativi volti a prevedere

Si è inoltre assistito alla creazione di nuove figure, genericamente definite «certificatori privati», che operano in numerosi e disparati settori con funzioni di accertamento e certificazione (cfr. *infra*, cap. II, § 1).

Nel settore della riscossione dei tributi locali, in conseguenza della prossima cessazione del monopolio legale delle società pubbliche del gruppo Equitalia<sup>27</sup>, torneranno ad avere ampia diffusione i concessionari privati del servizio di esattoria comunale (cfr. *infra*, cap. III, § 4).

Del resto, secondo la dottrina e la giurisprudenza del Giudice delle leggi, nel nostro ordinamento il legislatore non incontra in linea di massima limiti costituzionali nell'assegnazione a soggetti privati di funzioni pubbliche, ivi comprese quelle comportanti esercizio di poteri discrezionali ed autoritativi<sup>28</sup>.

Vi è infatti piena fungibilità tra modelli organizzativi pubblicistici e privatistici, purché, qualora si opti per i secondi, vengano rispettate le regole proprie della funzione

---

*per le cause di separazione consensuale in assenza di figli minori, anche adottivi, comuni ad entrambi, la possibilità che un notaio emetta il decreto di omologazione senza la necessità di ulteriori atti”.*

In seguito, in data 30 marzo 2010 era stato presentato in Senato il disegno di legge n. 2088, “*nell’ottica di semplificare la procedura di scioglimento del vincolo coniugale*”, nonché allo scopo di alleggerire il carico della giustizia civile e di ridurre i costi indiretti derivanti dai giudizi di separazione consensuale dei coniugi: il d.d.l. prevedeva che, in assenza di figli minori di età, la domanda di separazione consensuale potesse essere presentata anche ad un notaio (oltre che al presidente del tribunale).

<sup>27</sup> La scadenza del mandato *ex lege* al gruppo Equitalia, originariamente fissata per il 1° gennaio 2012 (art. 7, comma 2, lett. *gg-ter* del d.l. n. 70/2011, conv. in l. n. 106/2011), è stata più volte posticipata, da ultimo sino al 30 giugno 2017 (art. 2 del d.l. n. 193/2016, conv. in l. n. 225/2016).

<sup>28</sup> F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 2014, pp. 53 ss.; G. PASTORI, *Attività amministrativa e soggetti privati*, in *Giur. it.*, 2014, pp. 1783 ss., il quale precisa che può essere esercitata anche da privati sia l’attività amministrativa di regolazione che quella di prestazione; V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, cit., pp. 25-26; A. MALTONI, *Enti riqualificati in senso pubblicistico dalla giurisprudenza ed enti equiparati alla P.A. sul piano funzionale. I privati esercenti attività amministrative dopo la riforma della L. n. 241/90*, in *Serv. pubbl. e app.*, 2006, I, pp. 333-334; ID., *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., p. 452; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit., pp. 116-119; S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, p. 238; F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, cit., pp. 291 ss., il quale illustra la perfetta compatibilità tra esercizio di funzioni pubbliche e compiti amministrativi da un lato e personalità giuridica di diritto privato dall’altro lato.

Nella giurisprudenza costituzionale si rammentano Corte cost., ord. 21 maggio 2001, n. 157, in *Giur. cost.*, 2001, I, p. 1259, la quale, pronunziandosi in materia di accertamento delle violazioni del codice della strada da parte degli ausiliari del traffico, ha ritenuto che rientri nella scelta discrezionale del legislatore consentire che talune funzioni pubbliche possano essere svolte anche da soggetti privati che ricevano una particolare investitura dalla pubblica amministrazione; Corte cost., 1° luglio 2010, n. 234, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), la quale, nel giudizio di legittimità avente ad oggetto una legge regionale che attribuiva al gestore del soggetto idrico integrato il potere di rilasciare l’autorizzazione agli scarichi, ha affermato che nel nostro ordinamento non sussiste un “non superabile divieto” di affidare a soggetti privati lo svolgimento di funzioni amministrative.

esternalizzata (artt. 97 Cost. e 1 della legge n. 241/1990) e permanga la responsabilità delle autorità pubbliche mediante l'attivazione di strumenti di regolazione e controllo<sup>29</sup>.

L'unica ipotesi in cui ricorre una preclusione alla gestione privata è quella delle funzioni concernenti l'uso legale della forza per combattere la criminalità e per garantire la sicurezza e l'ordine pubblico: tali funzioni, che comportano poteri di supremazia, sono riservate in via esclusiva allo Stato, in quanto la lotta al male e la pace sociale costituiscono il fondamento della collettività<sup>30</sup>.

Una corrente di pensiero rinviene il fondamento dell'esternalizzazione di funzioni pubbliche nel principio di sussidiarietà orizzontale, configurando il modello della "autoamministrazione dei privati"<sup>31</sup>.

Altri interpreti optano invece per una lettura pessimistica (o, forse, amaramente realista), ravvisando le cause della sempre maggiore presenza dei privati nel fallimento della missione delle amministrazioni<sup>32</sup>, nonché nelle esigenze di riduzione del carico di lavoro pubblico e di contenimento della spesa (anche per effetto dei vincoli europei)<sup>33</sup>.

Mentre il fenomeno generale della privatizzazione del diritto amministrativo ha attirato le attenzioni della dottrina, lo specifico tema dell'esercizio privato di pubbliche

---

<sup>29</sup> V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, cit., pp. 25-26; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit., pp. 118-119. In termini sostanzialmente analoghi si esprime S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, in *Dir. amm.*, 2004, pp. 723 ss., con specifico riferimento all'esternalizzazione delle attività economiche.

<sup>30</sup> F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, cit., pp. 92 ss., il quale, a sostegno del proprio assunto, richiama la giurisprudenza costituzionale sulla sicurezza pubblica come funzione riservata allo Stato (Corte cost., 24 giugno 2010, n. 226; Corte cost., 25 luglio 2001, n. 290; Corte cost., 7 aprile 1995, n. 115). Per completezza, si ricorda che una parte della dottrina si è spinta a ritenere legittima l'attribuzione a privati delle funzioni d'ordine: in tal senso G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010, p. 325; P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1121 ss.

<sup>31</sup> P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, cit., pp. 160 ss. In particolare, l'Autore distingue tra autoamministrazione personale, che concerne principalmente il modello di denuncia di inizio attività di cui all'art. 19 della legge n. 241/1990 (oggi s.c.i.a.) e le dichiarazioni in funzione legittimante previste dalle normative di settore, e autoamministrazione sociale, la quale si riferisce ad un'ampia gamma di istituti, il cui schema comune consiste nell'affidamento a soggetti privati di funzioni pubbliche di certificazione e/o autorizzazione.

<sup>32</sup> M. ANDREIS, *L'accesso alle attività economiche private tra liberalizzazione e semplificazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2013, pp. 255 ss.

<sup>33</sup> F. DE LEONARDIS, *Tra attività amministrativa indiretta e esternalizzazione dei servizi: i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrativa*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Milano, 2009, pp. 263-264, il quale individua come ulteriore ragione dell'espansione dei soggetti privati nella sfera pubblica gli "appetiti" degli stessi su settori redditizi in precedenza gestiti dalle amministrazioni; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit., pp. 22-23, secondo il quale, tuttavia, l'aumento delle ipotesi di intervento dei privati è determinato anche dallo sviluppo di

funzioni – e, all'interno di esso, quello delle vigilanze sui privati conferitari di potestà pubbliche (*infra*, §§ 4 e 5) – resta stranamente trascurato dalla letteratura contemporanea<sup>34</sup>.

## 2. Gli indici rivelatori della pubblicità

Come l'individuazione degli enti pubblici, anche la qualificazione dei soggetti privati esercenti pubbliche funzioni è piuttosto complessa.

Sono infatti assai poche le ipotesi in cui la legge indica espressamente che una determinata attività svolta da un privato implica l'esercizio di funzioni di natura pubblicistica (un esempio si rinveniva, con riferimento alle società organismi di attestazione, nel previgente d.lgs. n. 163/2006: *infra*, cap. II, § 3).

Nella maggior parte dei casi l'operazione qualificatoria rimane affidata agli interpreti e risulta complicata dal fatto che il diritto amministrativo moderno è caratterizzato dalla «fluidità», con accentuazione delle forme privatistiche e con diffusione di figure ibride o di difficile collocazione giuridica<sup>35</sup>.

Ciò premesso, si ritiene che, in linea di massima, possa ravvisarsi esercizio privato di pubbliche funzioni nelle ipotesi in cui ricorrano cinque elementi o «indici esteriori rivelatori»:

- 1) il conferimento ad un soggetto privato, con un'investitura di tipo legislativo o provvedimentale (o, secondo una parte della dottrina, anche contrattuale: *infra*, cap. III, § 1), di una determinata frazione di potestà pubblica d'imperio e/o di certificazione;
- 2) un'espressa previsione normativa che stabilisca presupposti e limiti per lo svolgimento di tale potestà, regolamentando l'attività in forma pubblicistica;
- 3) la presenza nell'attività di un interesse avente pubblico rilievo;
- 4) la doverosità dell'esercizio dell'attività;
- 5) la sussistenza di poteri di vigilanza in capo all'autorità pubblica, la quale deve assicurarsi che il privato operi conformemente agli interessi pubblici e non subordini la

---

iniziative solidaristiche; nonché già S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, pp. 374 ss.

<sup>34</sup> Segnala tale disinteresse, con riferimento al fenomeno in generale, A. MALTONI, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, in *Enc. dir. Annali*, vol. I, Milano, 2007, p. 571.

<sup>35</sup> Sul tema, in generale, V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, cit.



cura di tali interessi allo scopo di lucro che gli è proprio (ciò che rappresenta uno dei maggiori rischi della privatizzazione di funzioni pubbliche)<sup>36</sup>.

Il soggetto cui siano affidate potestà pubbliche mantiene natura privata, con la conseguenza che può disporre della propria esistenza e, quindi, anche cessare l'attività<sup>37</sup>.

Analogamente, il regime giuridico dell'organizzazione del soggetto rimane di tipo privatistico, anche se l'autonomia può essere limitata da specifici vincoli (ad esempio, volti a garantire l'indipendenza del privato), derivanti dall'esigenza di assicurare il rispetto dei principi e delle garanzie della funzione (su cui subito *infra*)<sup>38</sup>.

La qualificazione di un soggetto come privato esercente pubbliche funzioni è foriera di importanti conseguenze sotto il profilo della disciplina sostanziale e processuale applicabile.

Segnatamente, alcune recenti disposizioni hanno segnato una progressiva assimilazione dei privati che svolgono attività amministrative alle pubbliche amministrazioni.

Innanzitutto, viene in rilievo l'art. 1, comma 1-*ter*, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che ha positivizzato l'istituto dell'esercizio privato di funzioni amministrative.

In base a tale disposizione, i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative devono assicurare il rispetto delle regole generali dell'azione amministrativa, indicate nel comma 1 del medesimo art. 1 (vale a dire i canoni di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza, nonché i principi dell'ordinamento comunitario)<sup>39</sup>. In sostanza, quindi, l'azione dei privati è stata

---

<sup>36</sup> Fanno riferimento alla presenza di «sintomi» per qualificare in senso pubblicistico le potestà conferite ai privati A. MALTONI, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, cit., p. 579, nota 51; F. MODUGNO, *Funzione*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano, 1969, pp. 301 ss.

<sup>37</sup> Ciò che, invece, non può fare l'ente pubblico: cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2014, p. 85.

<sup>38</sup> I. PIAZZA, *La disciplina dell'attività amministrativa di soggetti privati tra autonomia organizzativa e garanzie degli amministrati*, in *Dir. amm.*, 2015, pp. 541 ss.; G. PASTORI, *Attività amministrativa e soggetti privati*, cit.; M. D'ALBERTI, *Poteri regolatori tra pubblico e privato*, cit., p. 626. Anche il Giudice delle Leggi ha riconosciuto la legittimità dell'imposizione di vincoli di carattere organizzativo in capo a soggetti privati (nella specie, società organismi di attestazione, di cui si dirà *infra*, cap. II, § 3), in quanto volti a "garantire il trasparente, imparziale ed indipendente esercizio di una funzione di natura pubblica": così Corte cost., 22 maggio 2013, n. 94, in *Giur. cost.*, 2013, p. 1637, con nota di M. LIBERTINI, *Sulla legittimità costituzionale delle norme che impongono l'esclusività dell'oggetto sociale delle Società Organismi di attestazione (S.O.A.) e vietano la partecipazione al capitale delle stesse da parte degli organismi di certificazione delle imprese*.

<sup>39</sup> In argomento cfr., fra gli altri, I. PIAZZA, *La disciplina dell'attività amministrativa di soggetti privati tra autonomia organizzativa e garanzie degli amministrati*, cit.; S. VINTI, *La circolarità logica del diritto*

“funzionalizzata”, nei rapporti con i terzi<sup>40</sup>, in relazione alle attività che costituiscono esplicazione di potestà pubblicistiche<sup>41</sup>, al fine di evitare una diminuzione delle garanzie per gli amministrati<sup>42</sup>.

E' peraltro controverso in dottrina se l'art. 1, comma 1-ter, cit. riguardi tutti i soggetti privati esercenti pubbliche funzioni, ivi compresi i titolari di potestà di certazione (notai, ausiliari del traffico, curatori fallimentari, etc.)<sup>43</sup>, oppure solamente quelli la cui attività sia procedimentalizzata, vale a dire che abbiano la potestà di emanare veri e propri atti con natura provvedimentoale a conclusione di procedimenti amministrativi<sup>44</sup>.

---

*amministrativo*, Torino, 2014, pp. 116 ss.; G. PASTORI, *Attività amministrativa e soggetti privati*, cit., pp. 1783 ss.; R. DIPACE, *I privati e il procedimento amministrativo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, pp. 177 ss.; N. PECCHIOLI, *I soggetti privati ex art. 1, comma 1-ter della legge n. 241/1990 dopo le recenti modifiche alla disciplina del procedimento amministrativo recate dalla legge n. 69/2009*, in *www.giustamm.it*, n. 4/2010; A. MALTONI, sub *Art. 1, comma 1-ter*, in A. BARTOLINI - S. FANTINI - G. FERRARI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, Roma, 2010, pp. 94 ss.; P. PATRITO, *L'esercizio privato di pubbliche funzioni: introduzione*, cit.; G. BOTTINO, *Art. 1. Commento al comma 1-ter*, in AA.VV., *L'azione amministrativa*, Milano, 2005, pp. 110 ss.

<sup>40</sup> Cfr. sul punto G. BOTTINO, *Art. 1. Commento al comma 1-ter*, cit., p. 113, il quale sottolinea che, in base al tenore letterale della norma, i privati devono garantire i richiamati principi nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

<sup>41</sup> In tal senso F. DE LEONARDIS, *Tra attività amministrativa indiretta e esternalizzazione dei servizi: i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrativa*, cit., pp. 267 ss., il quale parla di “regime giuridico per segmenti”; ID., *Atti (e regole) dei soggetti concessionari*, in *Dir. amm.*, 2008, pp. 575 ss.; A. MALTONI, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, cit., pp. 586 ss.; ID., *Enti riqualificati in senso pubblicistico dalla giurisprudenza ed enti equiparati alla P.A. sul piano funzionale. I privati esercenti attività amministrative dopo la riforma della L. n. 241/90*, pp. 343 ss.; M.A. SANDULLI, *Riforma della L. 241/1990 e processo amministrativo: introduzione al tema*, in *Foro amm. - TAR*, 2005, Suppl. al n. 6/2005, pp. 6-7.

Si è comunque evidenziato che la norma ha avuto, di fatto, scarso rilievo pratico, perché generalmente le fattispecie di esercizio di attività amministrativa da parte di privati presentano già una disciplina dettagliata: in tal senso I. PIAZZA, *La disciplina dell'attività amministrativa di soggetti privati tra autonomia organizzativa e garanzie degli amministrati*, cit.

<sup>42</sup> I. PIAZZA, *La disciplina dell'attività amministrativa di soggetti privati tra autonomia organizzativa e garanzie degli amministrati*, cit.

<sup>43</sup> S. VINTI, *La circolarità logica del diritto amministrativo*, cit., pp. 118-119; V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, cit., pp. 25 ss.; G. BOTTINO, *Art. 1. Commento al comma 1-ter*, cit., pp. 111-112, secondo il quale la disposizione è “volutamente generale” nel riferimento ai soggetti privati e, inoltre, per attività amministrativa deve intendersi “ogni potere pubblico che si concreti nell'esercizio di funzioni o servizi pubblici”.

E' stata peraltro prospettata una bipartizione all'interno della generale categoria dei privati cui fa riferimento l'art. 1, comma 1-ter, della legge n. 241: da un lato, “soggetti veramente privati, cioè posti al di fuori dell'organizzazione pubblica complessivamente intesa”, quali i notai e le SOA; dall'altro lato, “soggetti (persone giuridiche) formalmente privati ma nella sostanza compresi nell'ambito dell'organizzazione pubblica”, quali associazioni, fondazioni e società per azioni costituite dalla legge o dagli stessi enti pubblici per l'esercizio di servizi o attività amministrative. Sul punto cfr. V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, cit., pp. 25 ss.

<sup>44</sup> In tal senso cfr., fra gli altri, N. PECCHIOLI, *Soggetti privati ed esercizio di funzioni amministrative*, in AA.VV., *Studi in onore di Alberto Romano*, vol. I, Napoli, 2011, p. 621; A. MALTONI, sub *Art. 1, comma 1-ter*, cit., pp. 94 ss.; P. PATRITO, *L'esercizio privato di pubbliche funzioni: introduzione*, cit.

All'esercizio di pubbliche funzioni si applica inoltre l'art. 2-bis della legge n. 241/1990, il quale, nel sancire la risarcibilità del danno da ritardato esercizio della funzione pubblica, individua espressamente tra i soggetti responsabili, oltre alle pubbliche amministrazioni, i privati preposti all'esercizio di attività amministrative.

Ancora, ai sensi del combinato disposto degli artt. 22, comma 1, lett. e) e 23 della legge n. 241/1990, anche i privati, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse, sono soggetti passivi del diritto di accesso, disciplinato nel capo V della legge n. 241 cit.<sup>45</sup>.

Da ultimo si rammenta che, sul piano processuale, l'oggettivizzazione dell'attività amministrativa è stata riconosciuta dall'art. 7, comma 2, c.p.a., che equipara alle pubbliche amministrazioni i soggetti "comunque tenuti al rispetto del procedimento amministrativo", attribuendo alla giurisdizione amministrativa le controversie sugli atti amministrativi dei soggetti privati<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Sul tema, M.G. DELLA SCALA, *Il diritto di accesso all'attività privatistica dell'amministrazione e dei soggetti privati alla luce della legge n. 15 del 2005. Condanna all'esibizione degli atti e ottemperanza al giudicato amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2006, pp. 219-220.

<sup>46</sup> Rimane peraltro aperta la discussione in ordine alla configurabilità, accanto al vizio di violazione di legge, anche di quelli di incompetenza e di eccesso di potere. In argomento cfr., fra gli altri, I. PIAZZA, *La disciplina dell'attività amministrativa di soggetti privati tra autonomia organizzativa e garanzie degli amministrati*, cit.; E. FOLLIERI, *Il sindacato giurisdizionale sugli atti soggettivamente privati e oggettivamente amministrativi*, in *Giur. it.*, 2014, pp. 1801 ss., secondo il quale, peraltro, il giudice amministrativo risulta sfornito di giurisdizione nelle ipotesi in cui il privato non sia titolare della funzione in via originaria, bensì semplice conferitario della stessa per delega o per concessione dell'amministrazione; G. PASTORI, *Attività amministrativa e soggetti privati*, cit.; S. VINTI, *La circolarità logica del diritto amministrativo*, cit., p. 118; N. PECCHIOLI, *Soggetti privati ed esercizio di funzioni amministrative*, cit., pp. 649 ss.; P. PATRITO, *L'esercizio privato di pubbliche funzioni: introduzione*, cit., il quale, già prima dell'emanazione del c.p.a., distingue fra atti dei soggetti preposti ad attività amministrative proceduralizzate, impugnabili avanti alla giurisdizione amministrativa, e atti degli altri privati esercenti pubbliche funzioni, non inquadrabili alla stregua di atti amministrativi. In ogni caso, restano fermi il criterio generale di riparto basato sulle situazioni soggettive e il criterio speciale di riparto per materia nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva.

La disposizione codicistica rappresenta l'approdo di una lunga elaborazione dottrinale e giurisprudenziale in tema di riparto di giurisdizione sugli atti emanati da soggetti privati nell'esercizio di funzioni pubblicistiche, che, in buona sostanza, vedeva contrapposti i fautori della giurisdizione ordinaria e i sostenitori della giurisdizione amministrativa: fra i primi vi erano A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 607; M.S. GIANNINI, voce *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, pp. 172 ss.; fra i secondi si rammentano A. AZZENA, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi*, cit., p. 168; V. CERULLI IRELLI, "Atti amministrativi" di soggetti privati e tutela giurisdizionale: a proposito della legge Merloni, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, pp. 1057 ss.; F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 550; G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle pubbliche funzioni e l'organizzazione degli enti pubblici*, cit., pp. 111 ss. A partire dagli anni '90 la giurisprudenza ha qualificato gli atti dei privati concessionari di opere pubbliche come sostanzialmente amministrativi, ravvisando, conseguentemente, la giurisdizione del G.A.: in tal senso, *ex plurimis*, Cass., sez. un., 29 dicembre 1990, n. 12221, in *Foro amm.*, 1991, II, p. 929, con nota di E. CANNADA BARTOLI, *Degli atti di gara del concessionario di sola costruzione*. In seguito, la stessa soluzione è stata per lo più adottata

Come sopra indicato, una delle caratteristiche fondamentali dell'esercizio di funzioni di natura pubblicistica da parte di un privato è la sottoposizione della relativa attività al controllo di una o più autorità pubbliche: proprio quest'ultimo profilo sarà oggetto di specifica indagine nel presente lavoro.

### **3. Esercizio privato di pubbliche funzioni e diritto europeo**

*In limine* è opportuno accennare alla concezione di esercizio privato di pubbliche funzioni nel diritto dell'Unione europea.

L'ordinamento comunitario adotta infatti una nozione assai più restrittiva di quella nazionale. Segnatamente, nella costante interpretazione della Corte di Giustizia<sup>47</sup>, i pubblici poteri devono intendersi riferiti esclusivamente a quelle potestà autoritative e coercitive tradizionalmente attribuite alle amministrazioni.

In sostanza, viene seguita una concezione «decisionale» del potere pubblico come «potere sovrano», volto a incidere unilateralmente sulla sfera giuridica di terzi, a prescindere dal loro consenso e sulla base della disponibilità di mezzi coattivi<sup>48</sup>.

Tale limitativo indirizzo ermeneutico persegue una finalità assai concreta, vale a dire l'ampliamento dello spazio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>49</sup> e, segnatamente, della libertà di stabilimento (art. 49 Trattato FUE, già art. 43 Trattato CE) e della libera prestazione dei servizi (art. 56 Trattato FUE, già art. 49 Trattato CE).

Le suddette libertà fondamentali mirano, come noto, a garantire il trattamento nazionale a qualsiasi cittadino europeo che si rechi in uno Stato membro diverso dal proprio Paese di origine, rispettivamente, per dare luogo ad un insediamento

---

anche in assenza di rapporto concessorio, in base al dato oggettivo della natura amministrativa dell'attività.

<sup>47</sup> La quale, nell'ordinamento comunitario, svolge un'importante funzione pretoria: sul tema, fra i molti, R. ADAM - A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. 263 ss.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, pp. 45 ss.; M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011, pp. 37 ss.

<sup>48</sup> Così A. BENEDETTI, *Libertà di stabilimento e professione notarile*, in *Giur. it.*, 2012, pp. 703 ss., ove l'Autrice sottolinea che la prospettazione della Corte UE richiama la teorizzazione del potere sovrano del "Leviathan" di Thomas Hobbes; nello stesso senso M. CATRICALÀ, *Professione notarile e funzione pubblica*, in *www.giustamm.it*, n. 1/2011.

<sup>49</sup> In proposito, A. BENEDETTI, *Libertà di stabilimento e professione notarile*, cit., rileva come la Corte UE "pieghi" i concetti giuridici allo scopo di espandere l'area delle libertà economiche: ad esempio, in tema di organismo di diritto pubblico prevale un'interpretazione estensiva di ciò che deve intendersi per pubblico.

professionale stabile oppure per svolgervi, occasionalmente o saltuariamente, un'attività non salariata.

Pertanto, pronunziandosi su varie fattispecie costituenti, secondo il nostro diritto interno, esercizio privato di pubbliche funzioni, la Curia europea ha negato la ricorrenza di pubblici poteri, al precipuo scopo di limitare la sfera entro la quale gli Stati membri possono imporre requisiti di cittadinanza o di sede «nazionali».

Come è stato evidenziato in dottrina, l'orientamento della Corte comunitaria si fonda su un approccio «funzionale» e connesso al principio di proporzionalità, nel senso che *“l'eccezione alle libertà fondamentali dovuta all'esercizio di pubblici poteri può essere giustificata ed è comunque limitata solo a quanto è strettamente necessario”*<sup>50</sup>.

Tale interpretazione, però, seppure giustificata dalla suindicata finalità, non appare del tutto condivisibile, in quanto lascia in ombra la possibilità di operare scelte in vista dell'interesse pubblico anche al di fuori dei casi in cui ricorrono poteri autoritativi e coercitivi<sup>51</sup>.

In argomento, significative appaiono le decisioni della Corte UE in materia di attività notarili, di società organismi di attestazione e di certificazione di prodotti biologici<sup>52</sup>.

### **3.1. Le sentenze sul notariato**

La forzatura operata dal giudice comunitario risulta particolarmente evidente nelle pronunzie sulla funzione notarile di modello «latino». Quest'ultima, in base al diritto interno, rappresenta un caso paradigmatico di esercizio privato di pubbliche funzioni di certazione e di autenticazione (*infra*, cap. IV, § 1).

---

<sup>50</sup> Così D. BEVILACQUA, *L'esercizio privato di funzioni amministrative comunitarie*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, pp. 732 ss.

<sup>51</sup> E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, p. 96; M. CATRICALÀ, *Professione notarile e funzione pubblica*, cit.

<sup>52</sup> Altre decisioni in cui la Corte di Giustizia ha negato la ricorrenza di pubblici poteri riguardano la professione forense (Corte giust. CE, 21 giugno 1974, causa C-2/74, Reyners); i commercialisti (Corte giust. CE, 30 marzo 2006, causa C-451/03, servizi ausiliari dottori commercialisti); i periti giudiziari traduttori (Corte giust. UE, 17 marzo 2011, cause riunite C-372/09 e C-373/09, Penarroja); il controllo tecnico dei veicoli (Corte giust. UE, 15 ottobre 2015, causa C-168/14, Itevelesa; Corte giust. CE, sez. IV, 22 ottobre 2009, causa C-438/08, Commissione contro Repubblica portoghese); i servizi privati di sorveglianza (Corte giust. CE, 13 dicembre 2007, causa C-465/05, Commissione contro Repubblica Italiana; Corte giust. CE, 9 marzo 2000, causa C-355/98, Commissione contro Regno del Belgio; Corte giust. CE, 29 ottobre 1998, causa C-114/97, Commissione contro Regno di Spagna); il controllo sulle imprese assicuratrici (Corte giust. CE, 13 luglio 1993, causa C-42/92, Thijssen).

Con sei sentenze emesse il 24 maggio 2011<sup>53</sup> e con due successive sentenze del 1° dicembre 2011<sup>54</sup> e del 10 settembre 2015<sup>55</sup>, la Corte di Giustizia ha condannato per inadempimento<sup>56</sup>, su ricorso della Commissione europea, otto Stati membri (Belgio, Francia, Austria, Germania, Lussemburgo, Grecia, Paesi Bassi e Lituania) che subordinavano l'accesso al notariato al requisito della cittadinanza nazionale, dando luogo ad una discriminazione in violazione della libertà di stabilimento<sup>57</sup>.

Ad avviso della Curia europea, per la professione notarile non ricorrono gli estremi dell'art. 51, par. 1, Trattato FUE (già art. 45, par. 1, Trattato CE), che consente una deroga alla libertà di stabilimento per *“le attività che...partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri”*.

In particolare la Corte, dopo avere premesso che la deroga di cui all'art. 51 cit. deve interpretarsi restrittivamente, ha escluso che le funzioni esercitate dal notaio comportino una partecipazione diretta e specifica all'esercizio di pubblici poteri.

In siffatta operazione ermeneutica il giudice UE ha esaminato tutte le attività svolte dai notai di modello latino, evidenziando che la formazione di atti pubblici, muniti di forza probatoria privilegiata e di efficacia esecutiva, richiede il consenso delle parti; mentre i compiti processuali, nell'ambito dell'esecuzione forzata e della volontaria giurisdizione, sono sempre esercitati su incarico e sotto la sorveglianza del giudice, al quale spetta la risoluzione di eventuali contestazioni.

Anche il c.d. divorzio notarile, ossia la competenza del notaio a sciogliere il vincolo matrimoniale, vigente in Lituania, riposa esclusivamente sulla volontà delle parti e lascia impregiudicate le prerogative del giudice in assenza di accordo tra le stesse.

La Corte comunitaria ha inoltre sottolineato che i notai esercitano la professione in condizioni di concorrenza, circostanza che non è caratteristica dell'esercizio di pubblici poteri.

---

<sup>53</sup> Corte giust. UE, C-47/08, Commissione contro Regno del Belgio, C-50/08, Commissione contro Repubblica francese, C-53/08, Commissione contro Repubblica d'Austria, C-54/08, Commissione contro Repubblica federale di Germania, C-51/08, Commissione contro Granducato del Lussemburgo, C-61/08, Commissione contro Repubblica ellenica e C-52/08, Commissione contro Repubblica portoghese, in *Giur. it.*, 2012, p. 701, con nota di A. BENEDETTI, *Libertà di stabilimento e professione notarile*, cit.

<sup>54</sup> Corte giust. UE, C-157/09, Commissione contro Paesi Bassi, in *curia.europa.eu*.

<sup>55</sup> Corte giust. UE, C-151/14, Commissione contro Repubblica di Lettonia, in *curia.europa.eu*.

<sup>56</sup> Ai sensi dell'art. 258 del Trattato FUE (già art. 226 del Trattato CE).

<sup>57</sup> L'Italia non è stata colpita da pronunziamenti del giudice UE, avendo abolito la condizione di nazionalità per l'accesso alla professione notarile con la legge 31 ottobre 2003, n. 306 (c.d. legge comunitaria per il 2003).

La costruzione del giudice europeo è stata criticata dalla dottrina, che ha rilevato come la funzione notarile di autenticazione, preordinata a creare «certezza pubblica» mediante una stabilizzazione dei rapporti giuridici, sia frutto dell'ordinamento giuridico e non della volontà delle parti<sup>58</sup>.

Ad avviso di chi scrive, inoltre, l'esercizio della professione notarile in condizioni di concorrenza non può considerarsi indicativo dell'assenza di pubblici poteri.

Infatti, tale circostanza si inserisce nel più generale processo, proprio di derivazione comunitaria, di «apertura al mercato» delle professioni intellettuali: fenomeno, questo, del quale costituiscono espressione anche l'abrogazione dell'obbligatorietà delle tariffe minime (art. 2, comma 1, lett. a del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248; art. 3, comma 8, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148; art. 9 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. in l. 24 marzo 2012, n. 27), l'incremento del numero delle piazze notarili (art. 12, comma 1, del d.l. n. 1/2012 cit.) e l'introduzione della facoltà del notaio di esercitare le proprie funzioni in tutto il territorio del distretto di Corte d'appello in cui si trova la sua sede (art. 12, comma 4, del d.l. n. 1/2012 cit.).

Tale impostazione ha quale portato principale l'applicazione della normativa antitrust, ma certamente non esclude il carattere pubblicistico delle funzioni svolte dai notai<sup>59</sup>. Tanto più che la concorrenza tra notai può essere comunque assoggettata a

---

<sup>58</sup> Così A. BENEDETTI, *Libertà di stabilimento e professione notarile*, cit., la quale conclude che “Meglio sarebbe stato, allora, riconoscere espressamente ciò che la Corte lascia intendere: che ci sono diversi tipi di partecipazione privata all'esercizio di poteri pubblici, ma che solo quella che si risolve nell'attribuzione ai privati di poteri decisionali e coercitivi può effettivamente costituire una barriera «piena» alla naturale espansione della libertà di stabilimento, tale da legittimare anche le misure più discriminatorie (qual è quella particolarmente «odiosa» della cittadinanza nazionale) e lasciare un inalterato (e intangibile) potere decisionale in materia agli Stati membri”; nello stesso senso M. CATRICALÀ, *Professione notarile e funzione pubblica*, cit., la quale sottolinea che anche i poteri certificativi esercitati dai notai (e non solo i poteri coercitivi) caratterizzano il potere pubblico.

<sup>59</sup> Cfr. in argomento T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 30 luglio 2014, n. 8346, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), il quale ha confermato la legittimità di una sanzione amministrativa pecuniaria inflitta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato al Consiglio notarile di Lucca, che aveva deliberato l'adozione di tariffari per perseguire l'applicazione uniforme, da parte dei notai operanti nel distretto, dei prezzi relativi agli atti di maggiore diffusione, così ponendo in essere un'intesa restrittiva della concorrenza vietata dall'art. 2 della legge n. 287/1990. Nella pronuncia in esame il giudice amministrativo capitolino ha riconosciuto che l'attività del notaio è caratterizzata dal *munus* pubblico, precisando che “non può costituire eccezione la natura in senso lato «pubblicistica» della funzione...la stessa giurisprudenza comunitaria...ha chiarito che i notai esercitano la loro professione in condizioni di concorrenza e ciò vale ad escludere che l'esercizio in senso lato di pubblici poteri possa assumere un'efficacia esimente dall'applicazione delle norme vigenti sotto il profilo della relativa tutela della concorrenza”.

regole e limiti, riconosciuti legittimi dalla giurisprudenza amministrativa nostrana<sup>60</sup> e dalla stessa Corte di Giustizia nelle sentenze in esame, in quanto giustificati dagli obiettivi di interesse generale perseguiti dall'attività notarile.

Inoltre, la direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005, relativa al mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali, esclude dal proprio ambito di applicazione la professione notarile, precisando al considerando 41 che la stessa direttiva “*non pregiudica l'applicazione...dell'articolo 45 del Trattato concernente in particolare i notai*”. Ciò in quanto la connotazione pubblicistica dell'attività notarile richiede che la relativa disciplina, sia quanto all'accesso che in riferimento all'organizzazione, resti riservata alle legislazioni nazionali<sup>61</sup>.

Anche il Parlamento europeo, in due risoluzioni del 1994 e del 2006, pur auspicando l'eliminazione del requisito di cittadinanza per l'accesso al notariato, si era espresso nel senso che la professione notarile di *civil law* rientrasse pienamente nella sfera di operatività della deroga alla libertà di stabilimento, ritenendola attività partecipante all'esercizio dei pubblici poteri<sup>62</sup>.

In conclusione, poiché il notaio «latino» esercita innegabilmente funzioni pubbliche e, quindi, risulta titolare di una delega di sovranità statale, sarebbe parso più corretto riconoscere l'astratta applicabilità alla professione notarile della clausola derogatoria di

---

<sup>60</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 2 dicembre 2013, n. 10363, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che ha giudicato legittima la deliberazione del Consiglio nazionale del notariato 20 aprile 2012, n. 7-75, in base alla quale il notaio può aprire un solo ufficio secondario e prestarvi la propria opera esclusivamente nei giorni in cui non ha l'obbligo di assistenza alla sede principale.

<sup>61</sup> A. BARONE, *L'attività notarile nel quadro della disciplina comunitaria delle professioni*, in *Notariato*, 2007, pp. 403 ss.; in materia si veda anche A. BARONE, *L'attività notarile nel quadro del riordino della disciplina comunitaria delle professioni: brevi spunti di riflessione fra evoluzione normativa e sviluppi giurisprudenziali*, in *Riv. not.*, 2004, pp. 851 ss.

<sup>62</sup> Si tratta della “*Risoluzione sulla situazione e l'organizzazione del notariato nei [N.d.R.: all'epoca] dodici Stati membri della Comunità*”, p. 36, adottata il 18 gennaio 1994 in seguito al c.d. rapporto Marinho, e della Risoluzione “*Gargani*” del 23 marzo 2006 “*sulle professioni legali e l'interesse generale nel funzionamento dei sistemi giuridici*”, p. 105. In particolare, nella prima risoluzione il Parlamento europeo ha affermato che “*l'attività notarile è connotata da una parziale delega di sovranità da parte dello Stato, finalizzata in particolare ad assicurare il servizio pubblico della redazione degli atti, della loro autenticità e legalità nonché della loro forza esecutoria e probatoria, e quello di assistenza preventiva e imparziale alle parti interessate, onde contribuire al decongestionamento dei tribunali*”; pertanto, la professione notarile costituisce una “*attività indipendente esercitata nel quadro di una carica pubblica, sotto forma di libera professione (a eccezione del Portogallo e di un Land tedesco nonché del sistema del tutto particolare del Regno Unito), ma soggetta al controllo dello Stato - o dell'organo statuario che le pubbliche autorità hanno incaricato di tale compito - per quanto attiene all'osservanza delle prescrizioni dell'atto notarile, alla tariffazione regolamentata e imposta nell'interesse dei clienti, all'accesso alla professione o all'organizzazione della medesima; funzioni preventive rispetto a quella del giudice, con eliminazione o riduzione dei rischi di controversie; ruolo di consulenza imparziale*”. La



cui all'art. 51, par. 1, Trattato FUE, garantendo comunque a tutti i cittadini comunitari l'accesso al notariato, in base al principio di proporzionalità<sup>63</sup>.

### **3.2. Le sentenze sulle società organismi di attestazione**

La Corte di Giustizia dell'Unione si è pronunciata in materia di società organismi di attestazione (SOA) con due sentenze, rispettivamente in data 12 dicembre 2013<sup>64</sup> e in data 16 giugno 2015<sup>65</sup>.

Nel nostro ordinamento le SOA esercitano pubbliche funzioni di attestazione nell'ambito del sistema di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici (*infra*, cap. II, § 3).

In entrambe le pronunzie citate la Curia europea ha escluso che l'attività di certificazione delle SOA configuri una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri, negando conseguentemente la ricorrenza di una deroga alla libertà di stabilimento ai sensi dell'art. 51, par. 1, Trattato FUE.

Segnatamente, secondo il giudice comunitario le SOA, imprese con scopo di lucro che operano in condizioni di concorrenza, sarebbero prive dell'autonomia decisionale propria dell'esercizio di prerogative dei pubblici poteri, per due ordini di motivi.

Da un lato, la verifica svolta da tali organismi in ordine al possesso dei requisiti richiesti in capo alle imprese partecipanti alle gare di appalto è definita in tutti i suoi aspetti dal quadro normativo nazionale. Dall'altro lato, l'anzidetta verifica è eseguita sotto una vigilanza statale diretta e ha la funzione di agevolare il compito delle autorità aggiudicatrici negli appalti pubblici di lavori.

In conseguenza di tale costruzione, nella pronunzia del 2015 la Curia lussemburghese ha giudicato non conforme al diritto europeo l'art. 64, comma 1, del

---

Corte di Giustizia, nelle citate sentenze del 24 maggio 2011 sul notariato, si è limitata a rilevare che tali risoluzioni sono prive di effetti giuridici e, come tali, non vincolanti.

<sup>63</sup> M. CATRICALÀ, *Professione notarile e funzione pubblica*, cit.; A. BARONE, *L'attività notarile nel quadro della disciplina comunitaria delle professioni*, cit., che aveva proposto siffatta ricostruzione prima delle citate sentenze della Corte UE. In termini analoghi si era espressa anche l'Avvocatura generale presso la Corte di Giustizia UE, come evidenziato da F. GUASTI, *Consiglio dei Notariati dell'Unione Europea (CNUE)*, in F. PREITE - A. GAZZANTI PUGLIESE DI COTRONE (a cura di), *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale*, Torino, 2011, p. 848.

<sup>64</sup> Corte giust. UE, sez. IV, 12 dicembre 2013, C-327/12, SOA Nazionale Costruttori, in *curia.europea.eu*. Sul punto si vedano C. LICINI, *Caso SOA: la Corte di Giustizia UE legittima i minimi tariffari, se presidiano valori pubblici*, in *Notariato*, 2014, pp. 191 ss., nonché G. DEMARTINI - B. NASCIBENE, *Le SOA (società organismi di attestazione) esercitano pubblici poteri?*, in *Eurojus.it*, 29 giugno 2014.

<sup>65</sup> Corte giust. UE, grande sezione, 16 giugno 2015, C-593/13, Rina, in *curia.europea.eu*.

d.p.r. n. 207/2010, là dove imponeva alle SOA di avere la sede legale nel territorio italiano. Tale prescrizione, infatti, costituiva una discriminazione vietata dall'art. 14 della direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, che ha implementato le libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi nella materia in esame<sup>66</sup>.

Con la decisione del 2013, invece, la Corte ha ritenuto che il regime di tariffe minime per la remunerazione delle società organismi di attestazione configuri una restrizione alla libertà di stabilimento ai sensi dell'art. 49 TFUE<sup>67</sup>. Tuttavia, sempre ad avviso della Corte, tale restrizione risulta legittima, in quanto rispondente a motivi imperativi d'interesse pubblico. Infatti, una concorrenza "pura" tra le SOA a livello delle tariffe negoziate con i clienti, comportando la possibilità di fissare tali tariffe ad un livello molto ridotto, rischierebbe di mettere a repentaglio l'indipendenza delle società di attestazione e, in ultima analisi, di incidere negativamente sulla qualità dei loro servizi di certificazione<sup>68</sup>.

Anche in riferimento alle SOA valgono le considerazioni svolte per l'attività notarile. Sarebbe stato infatti più corretto riconoscere il carattere pubblicistico delle funzioni svolte da tali organismi, garantendo al contempo il rispetto delle libertà fondamentali del Trattato<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> La citata disposizione stabilisce infatti che *"Gli Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei seguenti requisiti: 1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale...3) restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l'obbligo per il prestatore di avere lo stabilimento principale sul loro territorio o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale"*.

<sup>67</sup> Il sistema in questione, infatti, priva le imprese stabilite in uno Stato membro diverso dall'Italia della possibilità di fornire una concorrenza più efficace, chiedendo onorari inferiori a quelli prestabiliti, a fronte di una obiettiva maggiore facilità per le imprese nazionali di crearsi una clientela.

<sup>68</sup> Peraltro, la Corte rimette al giudice del rinvio l'effettuazione del c.d. test di proporzionalità comunitaria, vale a dire la valutazione se, in base alle modalità di calcolo delle tariffe minime, la normativa nazionale vada oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo di tutela dei destinatari dei servizi delle SOA.

<sup>69</sup> Critico nei confronti del ragionamento ordito dalla Corte di Giustizia nella pronuncia del 12 dicembre 2013 è F. SICILIANO, *Qualificazione per eseguire i lavori pubblici e norme di garanzia della qualità*, in F. SAITTA (a cura di), *Appalti e contratti pubblici*, Padova, 2016.

### **3.3. Le sentenze sugli organismi privati di controllo e certificazione dei prodotti da agricoltura biologica**

La terza fattispecie di rilievo esaminata dal giudice europeo è quella degli organismi privati di controllo e certificazione dei prodotti da agricoltura biologica, i quali, secondo la ricostruzione qui accolta (ma non pacifica: *infra*, cap. II, § 4.3), esercitano pubbliche funzioni.

Con due sentenze del 29 novembre 2007<sup>70</sup> la Corte di Giustizia ha giudicato in contrasto con la libera prestazione dei servizi le normative austriache e tedesche, che imponevano ai suddetti organismi di avere una sede sul territorio nazionale per poter esercitare la propria attività.

Il giudice comunitario ha evidenziato che gli organismi in questione operano sotto la «sorveglianza attiva» dell'autorità pubblica competente, informandola delle infrazioni contestate e delle sanzioni inflitte, trasmettendole annualmente un rapporto e consentendole l'accesso ai propri uffici e impianti a fini d'ispezione.

In forza di ciò, la Corte ha ritenuto che i suddetti organismi svolgano compiti meramente ausiliari e preparatori rispetto alle funzioni esercitate dall'autorità nazionale di sorveglianza, cui, in ultima analisi, dovrebbe essere ascritta la responsabilità dei controlli e delle decisioni.

Siffatto ruolo ausiliario e preparatorio non potrebbe pertanto essere considerato una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'art. 51, par. 1, Trattato FUE, dovendo limitarsi la portata di tale norma a quanto strettamente necessario.

La Curia ha aggiunto che, seppure gli organismi di controllo esplicano anche vere e proprie funzioni pubbliche, quali il rilascio di certificati di conformità, che sono atti amministrativi vincolanti, tali prerogative non risultano scindibili dalla restante parte della loro attività professionale.

---

<sup>70</sup> Corte giust. CE, sez. I, C-393/05, Commissione contro Repubblica d'Austria, e C-404/05, Commissione contro Repubblica federale di Germania, entrambe rese su ricorso per infrazione. La prima sentenza è pubblicata in *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 732, con nota di D. BEVILACQUA, *L'esercizio privato di funzioni amministrative comunitarie*, cit.

Anche in quest'ultimo caso la ricostruzione della Corte UE non appare convincente, risultando difficile, come si illustrerà meglio più oltre, negare il carattere pubblicistico delle attività e dei poteri affidati agli organismi in questione<sup>71</sup>.

#### **4. Vigilanze e controlli**

Come accennato (*supra*, § 1), negli ultimi cinque lustri esigenze di snellimento della burocrazia e di riduzione della spesa pubblica hanno portato ad affidare sempre più frequentemente ai privati il potere di svolgere attività e di adottare atti dotati di rilievo pubblicistico.

Tuttavia, l'azione delle amministrazioni, lungi dall'essere scomparsa, è stata ricollocata sul piano della vigilanza e dei controlli.

Per tale ragione parte della dottrina ha escluso che si sia verificato un vero e proprio "arretramento" della sfera pubblica, preferendo interpretare il fenomeno in oggetto come "riorganizzazione" dei poteri pubblici<sup>72</sup>.

In effetti, se è vero che non vi sono limiti assoluti all'esternalizzazione delle funzioni pubbliche, è comunque necessario che le amministrazioni provvedano alla sorveglianza dei soggetti privati assegnatari di tali funzioni (*supra*, § 1).

Come esplicitato dalla Corte costituzionale, i meccanismi di verifica delle prestazioni di tali privati sono preordinati a garantire il principio di buon andamento dell'amministrazione consacrato nell'art. 97 Cost.<sup>73</sup>.

Da ciò nasce l'interesse a indagare il tema in oggetto sotto il profilo della vigilanza e dei controlli svolti dalle pubbliche autorità sui privati conferitari di potestà pubblicistiche.

Segnatamente, saranno oggetto di esame le vigilanze pubbliche sui soggetti *stricto sensu* privati, ossia collocati al di fuori dell'organizzazione amministrativa latamente

---

<sup>71</sup> In tal senso cfr. D. BEVILACQUA, *L'esercizio privato di funzioni amministrative comunitarie*, cit. Reputa invece corretta la scelta della Corte europea A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private: poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Milano, 2010, pp. 274 ss., secondo la quale l'attività di verifica svolta dai certificatori di prodotti biologici, avendo carattere strettamente tecnico, non potrebbe ascrivere all'esercizio di pubblici poteri.

<sup>72</sup> G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit., pp. 20 ss.; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, in ID. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, cit., pp. 319 ss.; ID., *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1996, pp. 579 ss.; A. MASSERA, *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pp. 1 ss.

intesa, mentre non verranno considerati i soggetti formalmente privati ma nella sostanza riconducibili alla sfera pubblica (quali società, associazioni e fondazioni costituite dalla legge, per lo più in conseguenza di privatizzazione c.d. formale di precedenti strutture pubbliche<sup>74</sup>, oppure dagli stessi enti pubblici)<sup>75</sup>.

Occorre precisare che i termini vigilanza e controllo sono talvolta utilizzati come sinonimi, quale retaggio di risalenti costruzioni dottrinarie che identificavano la vigilanza con il controllo di legittimità<sup>76</sup>.

In realtà, come messo in luce dalla letteratura più recente<sup>77</sup>, vigilanza e controllo sono due istituti distinti.

---

<sup>73</sup> Corte cost., 22 maggio 2013, n. 94, cit.

<sup>74</sup> Ossia enti che hanno assunto una veste giuridica privatistica, ma senza che tale mutamento formale sia stato accompagnato o seguito da una modifica di carattere sostanziale nell'imputazione del patrimonio, tale da sottrarre la gestione finanziaria degli enti trasformati alla disponibilità dello Stato (nel qual caso di verifica la c.d. privatizzazione sostanziale): sul punto cfr. Corte cost., 28 dicembre 1993, n. 466, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>75</sup> Si tratta dei soggetti definiti da una parte della letteratura amministrazioni (o organizzazioni) pubbliche "in forma privatistica", quali Poste Italiane s.p.a., Ferrovie dello Stato s.p.a., Enel s.p.a., Anas s.p.a., Cassa depositi e prestiti s.p.a., l'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti (trasformato *ex lege* in fondazione di diritto privato), e così via: sul punto cfr., per tutti, E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 2014, cit., p. 85. In dottrina e in giurisprudenza sono state oggetto di ampio dibattito la natura di tali soggetti e la disciplina agli stessi applicabile, contrapponendosi teorie "privatistiche" e tesi di "riqualificazione in senso pubblicistico": sul tema, fra i molti, cfr. F. CINTIOLI, *Società in mano pubblica, interesse sociale e nuove qualificazioni della giurisprudenza*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 3/2014; F. GOISIS, *Le società legali alla prova dell'art. 4, co. 13, d.l. n. 95 del 2012. Il caso ANAS s.p.a.*, in *Foro amm.*, 2014, pp. 1701 ss.; ID., *Il problema della natura e della lucratività delle società in mano pubblica alla luce dei più recenti sviluppi dell'ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. econ.*, 2013, pp. 41 ss.; ID., *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004; A. MALTONI, *Attività amministrative e soggetti di diritto privato: le società partecipate*, in *Giur. it.*, 2014, pp. 1791 ss.; ID., *Enti riqualificati in senso pubblicistico dalla giurisprudenza ed enti equiparati alla P.A. sul piano funzionale. I privati esercenti attività amministrative dopo la riforma della L. n. 241/90*, cit., p. 346; G. GRUNER, *Enti pubblici a struttura di S.p.A.*, Torino, 2009; G. BOTTINO, *Le amministrazioni pubbliche e la costituzione, o la partecipazione, di società a capitale pubblico: la legittimità costituzionale dei limiti previsti nell'odierna legislazione statale*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 1606 ss.; M. CAMMELLI - M. DUGATO (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, 2008; P. PIZZA, *Le società per azioni di diritto singolare tra partecipazioni pubbliche e nuovi modelli organizzativi*, Milano, 2007; M.M. FRACANZANI, *Le società degli enti pubblici*, 2005, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); G. ROSSI, *Gli enti pubblici in forma societaria*, in *Serv. pubbl. e app.*, 2004, I, pp. 221 ss.; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit., pp. 171 ss.; ID., *Soggetti privati "enti pubblici"?*, in *Dir. amm.*, 2003, pp. 801 ss. I problemi di disciplina sono stati parzialmente superati con l'emanazione del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica: in argomento cfr. V. ITALIA - M. BASSANI - G. BOTTINO - G. RUGGERI, *Le società partecipate dopo la "riforma Madia"*, Milano, 2017; G. SCIULLO, *A proposito di società pubbliche strumentali, in ridiam.it*, 9 gennaio 2017; G. FARNETI, *Introduzione alla lettura del TU: siamo alla vigilia di un concreto processo di cambiamento?*, in *Azienditalia*, 2016, pp. 833 ss.

<sup>76</sup> U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, parte II, Milano, 1915, pp. 639 ss. e p. 646.

<sup>77</sup> S. VALENTINI, voce *Vigilanza (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993, pp. 702 ss., il quale illustra tutte le opinioni dottrinali sull'istituto della vigilanza succedutesi nel tempo; L. ARCIDIACONO, *La vigilanza nel diritto pubblico*, Padova, 1984. E' interessante segnalare come il problema della distinzione dei concetti di vigilanza e controllo sia interdisciplinare: per la differenza nel diritto commerciale si rinvia

La vigilanza può definirsi una funzione amministrativa volta alla cura dell'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione vigilante, che investe l'intera attività esercitata dal soggetto vigilato.

In generale, le figure soggettive vigilate sono quanto mai eterogenee, potendo trattarsi di autonomie locali, di enti pubblici strumentali ed ausiliari, di uffici dello stesso apparato amministrativo gerarchicamente subordinati e infine – trattasi dell'ipotesi che qui interessa – di soggetti privati che svolgono attività aventi rilievo pubblico<sup>78</sup>.

Nell'espletamento della funzione di vigilanza le amministrazioni dispongono di diversi poteri e facoltà, variabili nel tipo e nell'ampiezza a seconda delle fattispecie (sul punto si rinvia a quanto si dirà *infra*, nel § 5).

Nei poteri delle autorità vigilanti rientra quello di effettuare i controlli<sup>79</sup>, i quali consistono nel verificare la conformità di atti, soggetti e/o comportamenti a norme e parametri predeterminati.

In letteratura la funzione amministrativa di controllo è generalmente studiata con riferimento ai controlli svolti sui soggetti pubblici, aventi lo scopo generale di garantire il rispetto dei principi dell'azione amministrativa<sup>80</sup>.

---

a R. RUSSO, *S.p.a.: una "regola d'uso" per "controllo" e "vigilanza"?*, in *Nuovo dir. soc.*, n. 14/2014, pp. 62 ss.

<sup>78</sup> Proprio in ragione della profonda differenza fra le fattispecie in cui è presente la vigilanza, una parte della dottrina recente nega la ricostruzione dell'istituto come rapporto organizzatorio di supremazia, che era stata seguita in passato da vari interpreti (tra gli altri da F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, cit., pp. 394-395): sul punto cfr. S. VALENTINI, voce *Vigilanza (dir. amm.)*, cit.

<sup>79</sup> Sul tema, F. DI LASCIO - B. NERI, *I poteri di vigilanza dell'Autorità nazionale anticorruzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, p. 460; C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità sui contratti pubblici*, Milano, 2012, pp. 23 ss.; S. VALENTINI, voce *Vigilanza (dir. amm.)*, cit.; L. ARCIDIACONO, *La vigilanza nel diritto pubblico*, cit., p. 98; nonché, con specifico riferimento alla distinzione fra vigilanza e controlli sulle attività economiche, S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, cit., p. 726.

<sup>80</sup> Nella vasta bibliografia sui controlli si vedano, fra gli altri, P.M. ZERMAN, *Il sistema dei controlli*, in M. MIRABELLA - A. ALTIERI - P.M. ZERMAN, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 655 ss.; M. DE BENEDETTO, voce *Controlli II. Controlli amministrativi*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. IX, Roma, 2007, pp. 1 ss.; G. BOTTINO, *Lineamenti del sistema attuale dei controlli nel diritto amministrativo*, in *Dir. e form.*, 2005, pp. 281 ss.; S. ANTONIAZZI - G. BOTTINO, *I controlli amministrativi nel nuovo Titolo V Cost.: organizzazione, soggetti e forme, controlli "collaborativi". Spunti di riflessione*, in *Foro amm. - TAR*, 2004, pp. 3208 ss.; G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 2003, pp. 1343 ss.; R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo*, Milano, 2003; G. BERTI - N. MARZONA, voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. III, Milano, 1999, pp. 457 ss.; U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995; S. CASSESE (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1993; A. CROSETTI, voce *Controlli amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, 1989, pp. 67 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il controllo di legittimità*, Padova, 1984; M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974,

Peraltro, come evidenziato in dottrina<sup>81</sup>, la Corte di cassazione ha da tempo consacrato l'orientamento del giudice contabile volto ad estendere la propria giurisdizione alle fattispecie di danno erariale cagionato da soggetti privati preposti all'esercizio di pubbliche attività<sup>82</sup>.

Nel presente lavoro si è preferito parlare di vigilanze (al plurale), anziché di vigilanza, perché esistono diverse tipologie di vigilanza.

Innanzitutto, le vigilanze sull'esercizio privato di pubbliche funzioni possono essere differenziate in base alla fonte della potestà conferita (o titolo di preposizione).

Segnatamente, esse possono distinguersi a seconda che i privati esercitino pubbliche funzioni per attribuzione in via originaria da parte della legge, o, invece, per incarico dell'amministrazione<sup>83</sup> (delega, concessione e atto convenzionale).

A titolo esemplificativo, rientrano nel primo modello le vigilanze sui notai, sulle società organismi di attestazione e sui certificatori agroalimentari, mentre si riscontra la seconda ipotesi in relazione agli ausiliari della sosta, ai concessionari della riscossione, etc.

Nelle vigilanze di origine legislativa l'autorità sorvegliante non può sostituirsi al privato esercente pubbliche funzioni, né può direttamente invalidare i suoi atti o le sue certificazioni, salvo eccezioni espressamente previste in via normativa<sup>84</sup>.

Viceversa, nelle vigilanze di "fonte amministrativa" l'autorità pubblica può subentrare al privato e/o annullarne gli atti.

Sotto altro profilo, le vigilanze possono essere suddivise in «singole» e «plurime» (o «in contitolarità»).

---

pp. 1263 ss.; G. BERTI - L. TUMIATI, voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, pp. 298 ss.

<sup>81</sup> Cfr. G. BOTTINO, *Lineamenti del sistema attuale dei controlli nel diritto amministrativo*, cit., pp. 284-285.

<sup>82</sup> Cfr., *ex plurimis*, Cass. civ., sez. un., 30 marzo 2017, n. 8242; Cass. civ., sez. un., 27 aprile 2010, n. 9966; Cass. civ., sez. un., 12 ottobre 2004, n. 20132; Corte conti Molise, sez. giur., 7 ottobre 2002, n. 234, in *Guida al dir.*, 2002, fasc. 41, p. 86.

<sup>83</sup> In tal senso si veda A. MALTONI, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, cit., pp. 581-583. Secondo l'Autore, però, nel primo caso l'organo pubblico svolgerebbe esclusivamente compiti di controllo (e la revoca dell'atto autorizzatorio costituirebbe estrinsecazione di potestà vincolate), mentre nella seconda ipotesi la P.A., rimanendo titolare della funzione, manterrebbe anche poteri di indirizzo e di revoca. In realtà, anche in relazione a molte fattispecie di investitura *ex lege* del privato vi sono autorità di vigilanza titolari di poteri precettivi e di rimozione della potestà pubblicistica del privato. Ad avviso di chi scrive, come si dirà, ciò che segna la distinzione tra i due modelli di vigilanza è la diversa estensione dei poteri di controllo delle autorità pubbliche.

<sup>84</sup> Come nel caso delle SOA: sul punto si veda *infra*, cap. II, § 3.

Nelle vigilanze «singole», che sono le più ricorrenti, vi è un'unica autorità (ministeriale, regionale, indipendente, etc.) preposta al settore e titolare di poteri molto estesi. E' il caso, ad esempio, delle vigilanze sulle società organismi di attestazione, sull'Agenzia per l'Italia Digitale, sugli ausiliari della sosta.

Nella seconda ipotesi, invece, la funzione di vigilanza è ripartita fra più organi o enti, che operano in concorso fra loro. Il concorso può essere orizzontale o verticale: nel primo tipo di concorso le autorità competenti operano sullo stesso piano ma con competenze (almeno in parte) distinte; nel concorso verticale le autorità vigilanti intervengono su livelli diversi (locale, nazionale e, talvolta, europeo).

Le vigilanze «plurime» riguardano sia figure di recente conio, quali gli organismi di certificazione in materia agroalimentare e l'ente nazionale di accreditamento, sia soggetti tradizionalmente conferitari di pubbliche potestà, come i notai e i concessionari della riscossione<sup>85</sup>.

In alcuni casi, infine, vi sono persino soggetti privati che collaborano alla vigilanza: anch'essi (come i loro vigilati) esercitano pubbliche funzioni e sono a loro volta sottoposti a sorveglianza pubblica. Sono le ipotesi dei consorzi di tutela delle produzioni regolamentate e del consorzio nazionale imballaggi<sup>86</sup>.

Per completezza, va rimarcata la differenza delle vigilanze qui studiate con l'istituto della c.d. alta vigilanza, che consiste nella supervisione generale di un'autorità amministrativa apicale sull'andamento e sul valore complessivi dell'operato degli uffici o enti vigilati, con poteri di intervento limitati alle disfunzioni più gravi<sup>87</sup>. Fattispecie tipica di alta vigilanza è quella esercitata dal Ministero della Giustizia sugli ordini professionali (sul punto, si rinvia a quanto si dirà *infra*, nel cap. IV, § 2.1, con riferimento all'alta vigilanza sui notai e sui Consigli notarili).

---

<sup>85</sup> S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, cit., pp. 741 ss., segnala invece che, nel campo delle attività economiche, le vigilanze «in contitolarità» riguardano solamente le fattispecie più recenti (quali gli intermediari finanziari e le società private concessionarie di servizi elettrici).

<sup>86</sup> Cfr. sul punto S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, cit., pp. 742-743.

<sup>87</sup> Sul punto cfr. S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, cit., p. 727; S. VALENTINI, voce *Vigilanza (dir. amm.)*, cit.



## 5. Poteri di vigilanza e tipologie di controlli

L'istituto della vigilanza riveste caratteri mutevoli a seconda dello specifico settore cui inerisce e del grado di autonomia del soggetto vigilato (maggiore nel caso dei privati, intermedio negli enti autonomi, minore negli enti strumentali).

Per tale ragione, secondo un orientamento dottrinale non sarebbe possibile fissare principi generali in materia, né tipizzare le facoltà delle amministrazioni vigilanti, “in quanto ad ogni particolare fattispecie, legislativamente prevista, corrisponde una serie più o meno estesa e più o meno intensa di poteri che si ricollegano agli istituti della vigilanza e della tutela”<sup>88</sup>.

Ciononostante, in base al diritto positivo possono essere individuati alcuni poteri normalmente attribuiti agli enti vigilanti, sia pure con la precisazione che non esiste un “sistema di poteri” valido per tutte le autorità<sup>89</sup>.

Segnatamente, secondo una classificazione stilata in letteratura con riferimento alle vigilanze sulle attività economiche<sup>90</sup>, ma cui può attribuirsi validità generale, i poteri delle autorità vigilanti sono raggruppabili in cinque categorie:

i) poteri di regolamentazione (o regolativi, o c.d. precettivi)<sup>91</sup>, che consistono non solo (e non tanto) nell’emanazione di norme secondarie, ma anche (e, forse, soprattutto) nella fissazione di precetti terziari, ossia atti generali contenenti regole di comportamento dettagliate e/o a contenuto operativo (tali sono, ad esempio, le linee guida vincolanti dell’Autorità nazionale anticorruzione nel sistema del Codice degli appalti e delle concessioni di cui al d.lgs. n. 50/2016, di cui si dirà *infra*, cap. II, § 3.1). A tale categoria appaiono riconducibili anche i poteri di orientamento e «*moral suasion*» caratteristici di alcune autorità di vigilanza, segnatamente quelle indipendenti,

---

<sup>88</sup> Così M. STIPO, voce *Vigilanza e tutela (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXXII, Roma, 1994, pp. 1 ss.; sostanzialmente nello stesso senso S. VALENTINI, voce *Vigilanza (dir. amm.)*, cit.

<sup>89</sup> In tal senso cfr. G. MORBIDELLI, *Poteri impliciti*, in *Dir. e soc.*, 2015, pp. 223 ss.

<sup>90</sup> S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, cit., p. 743, il quale parla di vigilanza regolamentare o precettiva, vigilanza autorizzativa, vigilanza informativa ed ispettiva, vigilanza conformativa/correttiva e vigilanza sanzionatoria. Sul tema si veda anche C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell’Autorità sui contratti pubblici*, cit., il quale scruta la materia con particolare riferimento ai poteri dell’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (oggi Anac): l’Autore distingue tra vigilanza preventiva, che si esplica mediante regolamenti e atti generali, anche di *soft law*, e vigilanza successiva, esercitata principalmente attraverso provvedimenti individuali di conformazione e correzione.

<sup>91</sup> Anche denominati poteri prescrittivi da G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit., pp. 222 ss.

che si estrinsecano attraverso atti di *soft law* (quali atti di indirizzo, determinazioni, deliberazioni e comunicati non vincolanti);

ii) poteri di autorizzazione all'esercizio della funzione-attività<sup>92</sup> (e di revoca);

iii) poteri di informazione, controllo ed ispezione;

iv) poteri di «conformazione» e correzione, da intendersi come poteri volti a ricondurre l'attività degli operatori «*nell'ambito della correttezza/ conformità alle regole*», ossia a «*rimetterli in carreggiata*»<sup>93</sup>;

v) poteri sanzionatori, che comprendono l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, di sanzioni provvisoriamente o definitivamente interdittive<sup>94</sup>, nonché, soprattutto nei sistemi disciplinari, di sanzioni di tipo morale o personale<sup>95</sup>.

A seconda dei vari settori, gli enti e gli organi vigilanti dispongono di alcuni o di tutti i suelencati poteri.

Ad avviso di chi scrive, le vigilanze sui privati esercenti pubbliche potestà sono caratterizzate in modo precipuo dai poteri di controllo.

Infatti, i poteri di regolamentazione del settore<sup>96</sup> e quelli di autorizzazione, espressione di funzioni di amministrazione attiva, possono talvolta mancare.

Ad esempio, non si riscontrano tali poteri in capo alle autorità di vigilanza sull'ente nazionale di accreditamento, per le particolari caratteristiche del soggetto vigilato (*infra*, cap. I, § 6). Similmente, non sussistono poteri regolativi nelle vigilanze sugli ausiliari della sosta e sugli agenti di tesoreria (*infra*, cap. II, §§ 3.1 e 5.1).

---

<sup>92</sup> I quali corrispondono ai poteri (ed alle misure) condizionanti nella classificazione di G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit., pp. 213 ss.

<sup>93</sup> Così S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, cit., p. 727; ID., *L' "amministrativizzazione" del diritto delle imprese*, in S. AMOROSINO, *Diritto dell'economia pubblica e privato*, Roma, 2012, p. 38. Pertanto, nel presente lavoro il termine «conformazione» e la locuzione «potere conformativo» verranno utilizzati in tale specifico significato, e non nell'accezione di «conformazione della proprietà» tipica del diritto urbanistico, né in quella di «intervento nei rapporti economici per sopperire a condizioni di disegualianza» impiegata in materia di regolazione amministrativa dei mercati (su quest'ultima nozione cfr. A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., p. 298).

<sup>94</sup> Ossia la sospensione dell'attività e, nei casi più gravi, la risoluzione del titolo di preposizione all'esercizio dell'attività: sul punto cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 568.

<sup>95</sup> Quali l'avvertimento, la censura, l'ammonimento o rimprovero, il biasimo.

<sup>96</sup> Secondo una parte della letteratura, la funzione di vigilanza e la funzione di regolazione sarebbero interdipendenti: in tal senso C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità sui contratti pubblici*, cit.; critico verso tale ricostruzione è invece G. MORBIDELLI, *Poteri impliciti*, cit.

Anche i poteri di conformazione e quelli sanzionatori possono, sia pure di rado, non esservi, come nelle vigilanze sugli ausiliari della sosta e sugli agenti di tesoreria (*infra*, cap. II, §§ 3.1 e 5.1).

Viceversa, i poteri degli enti vigilanti sui privati esercenti potestà pubblicistiche comprendono sempre i controlli<sup>97</sup>.

Si tratta di controlli qualificabili come «esterni», in quanto effettuati da autorità pubbliche su soggetti privati, estranei all'organizzazione amministrativa.

Tali controlli sono ascrivibili a svariate tipologie, in ragione dell'ampia gamma di fattispecie di pubbliche funzioni esercitate dai privati.

Con riferimento all'oggetto si distinguono controlli sui requisiti dei soggetti esercenti pubbliche funzioni, controlli sui loro atti e controlli sulla loro attività o condotta complessivamente intesa.

I controlli possono essere ordinari (o necessari), vale a dire previsti dalla legge come periodici ed abituali, e straordinari (o eventuali), ossia disposti, a discrezione dell'autorità amministrativa, allorché se ne presenti la necessità o l'opportunità.

Per quanto concerne l'esito, la maggior parte dei controlli può sfociare nell'applicazione di sanzioni ai privati conferitari di pubbliche funzioni (sino alla revoca della stessa potestà pubblica). Vi sono tuttavia altri controlli, che normalmente si affiancano ai primi o sono ad essi prodromici, i quali terminano con l'attivazione di meccanismi di autocorrezione da parte dello stesso soggetto ispezionato. Infine, in alcuni casi il potere pubblico, accertata l'inerzia del privato esercente pubbliche funzioni o l'illegittimità dei suoi atti, può arrivare a sostituirsi allo stesso o ad *annullare* i suoi atti (come accennato *supra*, nel § 4, ciò accade di regola nelle vigilanze sui privati esercenti pubbliche funzioni per incarico dell'amministrazione).

Nel secondo e nel terzo capitolo del presente lavoro sono state esaminate le vigilanze su alcune categorie di privati esercenti pubbliche funzioni, prevalentemente scelte fra quelle di recente introduzione e ripartite a seconda che la potestà sia attribuita dalla legge o dall'amministrazione.

Nel quarto capitolo è stato approfondito lo studio della vigilanza sull'attività notarile, sia in ragione delle profonde modifiche normative intervenute in materia, che hanno dato luogo a nodi interpretativi ed applicativi tuttora irrisolti, sia per via

---

<sup>97</sup> Sul tema, G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit., pp. 229 ss.

dell'attuale riflessione di riforma sulle competenze notarili, che investe le stesse fondamenta del relativo *munus* pubblico.

## **CAPITOLO II**

### **LE VIGILANZE**

### **SUI PRIVATI TITOLARI DI PUBBLICHE FUNZIONI**

### **IN VIA ORIGINARIA**

#### **1. Osservazioni generali**

Le vigilanze della prima tipologia o «modello» oggetto di studio concernono i privati titolari di pubbliche funzioni in via originaria, ossia per diretta attribuzione *ex lege*.

Tali soggetti operano normalmente in via autonoma, vale a dire al di fuori di una formale collaborazione con la pubblica amministrazione<sup>1</sup>.

Nei casi di preposizione per legge non può parlarsi di sostituzione del privato all'amministrazione, proprio perché il potere non viene trasferito da quest'ultima, bensì conferito direttamente dalla legge<sup>2</sup>.

Pertanto, nelle ipotesi in esame l'esercizio delle potestà pubbliche è spesso condizionato al rilascio di abilitazioni, autorizzazioni o atti di nomina. Si pensi, ad esempio, ai notai e ai comandanti di nave (o di aeromobile), i quali sono designati all'esito di un pubblico concorso; oppure alle società organismi di attestazione e agli organismi di certificazione in materia agroalimentare, che possono svolgere la propria attività previa autorizzazione, rispettivamente, dell'Autorità nazionale anticorruzione e del Ministero delle politiche agricole<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Fanno parzialmente eccezione le SOA: sul punto si rinvia a quanto si dirà *infra*, nel § 3.

<sup>2</sup> In tal senso cfr. F. DE LEONARDIS, *Tra attività amministrativa indiretta e esternalizzazione dei servizi: i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrativa*, cit., p. 267.

<sup>3</sup> In argomento, cfr. A. MALTONI, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, cit., pp. 581-582.

Come si vedrà esaminando le varie fattispecie, nelle vigilanze in oggetto il potere pubblico non arriva mai a sostituirsi al soggetto privato o ad annullare, revocare o sospendere i suoi atti o le sue certificazioni, salvo che nel caso delle società organismi di attestazione.

Le fattispecie di preposizione *ex lege* si sono moltiplicate negli ultimi venti anni, in concomitanza con la privatizzazione di molti enti pubblici, economici e non, che, in base ad apposite previsioni normative, hanno continuato ad esercitare le medesime attività svolte in precedenza<sup>4</sup>.

Le vigilanze possono essere «singole» o «plurime», a seconda che vi siano un'unica autorità pubblica di riferimento del settore oppure più organi di sorveglianza.

Le vigilanze «plurime», o «in contitolarità», concernono solitamente fattispecie più risalenti di esercizio privato di pubbliche funzioni, come quella del notaio.

Le vigilanze «singole», invece, ricorrono prevalentemente per figure di recente introduzione, quali i «certificatori privati», denominazione generica atta a ricomprendere numerosi e disparati soggetti, alcuni dei quali poco studiati.

A quest'ultimo proposito si osserva che la produzione di certezze, tradizionalmente appannaggio dei pubblici poteri, negli anni recenti è stata sempre più spesso affidata a soggetti privati «accreditati» da appositi organismi, ossia per i quali sia stato verificato il possesso di determinati requisiti di affidabilità tecnica, amministrativa e finanziaria<sup>5</sup>.

La «certificazione» consiste nella dichiarazione del soggetto accreditato, terzo indipendente, che un determinato prodotto è conforme a specifici requisiti.

Le certificazioni possono essere obbligatorie, volontarie o regolamentate. Le prime sono imposte per legge; le seconde sono spontaneamente richieste dal soggetto che intende fruirne, in genere un'impresa; le ultime sono caratterizzate dal fatto che il produttore aderisce per scelta al sistema di certificazione, ma le regole e i procedimenti di valutazione della conformità sono cogenti.

---

<sup>4</sup> Sul tema, F. DE LEONARDIS, *Tra attività amministrativa indiretta e esternalizzazione dei servizi: i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrativa*, cit., p. 266. Peraltro, come indicato in sede di delimitazione della materia oggetto di indagine (*supra*, cap. I, § 4), le vigilanze sugli enti privatizzati esulano dal presente lavoro.

<sup>5</sup> La nozione di atti di certezza pubblica è stata introdotta da Massimo Severo Giannini negli anni '50. Sul tema, oltre a M.S. GIANNINI, voce *Certezza pubblica*, cit., si vedano A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione pubblica e produzione di "certezza": problemi attuali e spunti ricostruttivi*, in *Dir. amm.*, 2005, pp. 867 ss.; A. FIORITTO, *La funzione di certezza pubblica*, Padova, 2003; B. TONOLETTI, *L'accertamento amministrativo*, Padova, 2001; P. GOTTI, *Gli atti amministrativi dichiarativi*, Milano, 1996.

I sistemi di certificazione si basano sull'applicazione delle norme tecniche emanate dagli enti di normazione privati operanti in tutti gli Stati<sup>6</sup>, nonché a livello europeo<sup>7</sup> e internazionale<sup>8</sup>. Segnatamente, gli enti di normazione garantiscono la correttezza delle norme standardizzate, mentre gli organismi di accreditamento assicurano l'adeguatezza dei certificatori<sup>9</sup>.

Solo per poche figure di certificatori e, precisamente, per quelli che rilasciano attestazioni o certificazioni obbligatorie per legge è pacifica la ricorrenza di pubbliche funzioni di certificazione, che lo Stato ha esternalizzato<sup>10</sup>. Sono tali le società organismi di attestazione e i certificatori in materia agroalimentare, di cui si dirà *infra*, nei §§ 3 e 4 (non pacifica, tuttavia, è la natura delle funzioni esercitate dai certificatori di prodotto biologico, di cui si dirà nel § 4.3).

Nelle altre ipotesi la rara letteratura in argomento tende ad escludere la configurabilità di una vera e propria funzione pubblica, ravvisando piuttosto nell'opera certificativa un'attività privata di interesse pubblico. Tra queste fattispecie se ne possono ricordare alcune, senza pretesa di esaustività: i) gli organismi privati di certificazione della marcatura CE per una serie di prodotti industriali, che, autorizzati (e vigilati) dal Ministero dello sviluppo economico e «notificati» alla Commissione europea, certificano la conformità del prodotto agli *standard* di sicurezza fissati dalle direttive comunitarie, verificando il rispetto delle norme tecniche di attuazione elaborate dall'organismo privato di normazione comunitario CEN<sup>11</sup>; ii) gli organismi di certificazione della qualità (o attestazione di conformità), accreditati da Accredia<sup>12</sup>, che rilasciano certificazioni «di qualità» riguardanti un prodotto, un servizio o un sistema di

---

<sup>6</sup> In Italia l'organismo di normazione tecnica è l'UNI (Ente italiano per l'unificazione dell'industria), al quale partecipano tutte le parti interessate (comprese le pubbliche amministrazioni), soggetto alla vigilanza del Ministero dello sviluppo economico.

<sup>7</sup> L'ente di normazione europeo è il CEN (Comitato europeo di normalizzazione).

<sup>8</sup> L'ente di normazione internazionale è l'ISO (*International Organization for Standardization*).

<sup>9</sup> In argomento cfr. P. ALTILI, *Certificazione: nuova disciplina in materia di accreditamento e di organismi di controllo*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2012, pp. 95 ss.

<sup>10</sup> In tali ipotesi l'esercizio privato di pubbliche funzioni si fonda principalmente sulla doverosità e necessità della funzione: in tal senso A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., p. 169, ove l'Autrice parla di "*carattere necessario e ineludibile della funzione svolta*".

<sup>11</sup> Poiché le imprese sono obbligate a conformarsi ai requisiti essenziali stabiliti a livello europeo, il marchio CE è condizione necessaria per l'immissione del prodotto sul mercato. Per vari prodotti, tuttavia, il produttore può dichiarare autonomamente la conformità CE agli *standard* di sicurezza, anche se il prodotto non rispetta le norme tecniche di attuazione stabilite dal CEN: in caso di contestazione, egli dovrà dimostrare il rispetto delle prescrizioni fondamentali contenute nelle direttive. In argomento cfr. A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., pp. 122 ss.

<sup>12</sup> Sull'ente nazionale di accreditamento Accredia si veda *infra*, § 6.

gestione aziendale<sup>13</sup>, attestandone la conformità alle norme tecniche e agli *standard* fissati dagli organismi di normazione privati<sup>14</sup> (ad esempio, le certificazioni ISO e le certificazioni sociali di impresa<sup>15</sup>); iii) i verificatori ambientali, accreditati da un organo apposito<sup>16</sup>, che rilasciano certificazioni ambientali del sistema europeo di ecogestione e *audit* (EMAS, ossia *Eco-management and audit scheme*)<sup>17 18</sup>; iv) i revisori contabili, che

---

<sup>13</sup> Il termine certificazione della qualità viene normalmente utilizzato come sinonimo di valutazione della conformità, ossia per indicare il “*processo di valutazione della conformità che vede l’interposizione di un certificatore terzo nell’accertamento della effettiva rispondenza delle qualità di quanto certificato con le norme tecniche*”: così A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e “certezze private”*, cit., p. 210; nello stesso senso E. BELLISARIO, *La responsabilità degli organismi di certificazione della qualità*, in *Danno e resp.*, 2011, pp. 1017 ss. Il processo di certificazione della qualità o valutazione della conformità può terminare con il rilascio di un vero e proprio certificato, o con l’apposizione di un marchio o di un’etichetta, o ancora con la validazione di una dichiarazione rilasciata dal produttore. Sugli aspetti civilistici delle certificazioni di qualità cfr. E. BELLISARIO, *Certificazioni di qualità e responsabilità civile*, Milano, 2011; ID., *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un’occasione mancata*, in *Europa e dir. priv.*, 2005, pp. 1045 ss.; M. STRUKUL, *Le certificazioni di qualità come strumento di tutela del consumatore. Profili contrattuali e responsabilità*, in *Obbl. e contr.*, 2009, pp. 733 ss.; E. BIVONA, *Le certificazioni di qualità: vizi del prodotto e responsabilità dell’ente certificatore*, in *Contr. e imp.*, 2006, pp. 1331 ss.; S. MANCUSO, *Il sistema ISO 14001*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Milano, 2006, pp. 203 ss.; A. GENTILI, *La rilevanza giuridica della certificazione volontaria*, in *Europa e dir. priv.*, 2000, pp. 59 ss.; A. LUMINOSO, *Certificazione di qualità di prodotti e tutela del consumatore-acquirente*, in *Europa dir. priv.*, 2000, pp. 27 ss.; in giurisprudenza Trib. Piacenza, 3 maggio 2012, in *Danno e resp.*, 2013, pp. 513 ss., con nota di L. BUGATTI, *La responsabilità dell’ente certificatore nei confronti dell’impresa certificata*; Trib. Monza, 4 febbraio 2004, in *Contratti*, 2004, p. 809 ss., con nota di M. AMBROSOLI, *Il contratto di certificazione della qualità*.

<sup>14</sup> Le norme tecniche sono quelle regole volontarie approvate da un organismo riconosciuto, frutto dell’applicazione di una tecnologia o di una scienza, aventi per oggetto comportamenti relativi alla produzione di beni e servizi e, in generale, all’attività di impresa. Sul tema, fra i molti, A. ZEI, *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Milano, 2008; L. MONTANARI, *I poteri normativi degli organismi tecnico-scientifici*, in G. COMANDÉ - G. PONZANELLI (a cura di), *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2004, pp. 445 ss.; F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001; F. ANCORA, *Normazione tecnica, certificazione di qualità e ordinamento giuridico*, Torino, 2000; U. CARNEVALI, *La norma tecnica da regola di esperienza a norma giuridicamente rilevante. Ricognizione storica e sistemazione teorica. Ruolo dell’UNI e del CEI*, in *Resp. civ. prev.*, 1997, pp. 257 ss.; M. GIGANTE, *Effetti giuridici nel rapporto tra tecnica e diritto: il caso delle “norme armonizzate”*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, pp. 313 ss.; A. PREDIERI, *Le norme tecniche nello Stato pluralista e federativo*, in *Dir. econ.*, 1996, pp. 251 ss.; P. ANDREINI - G. GAIA - G. ELIAS - F.A. ROVERSI MONACO (a cura di), *La normativa tecnica industriale*, Bologna, 1995.

<sup>15</sup> Quali salute e sicurezza dei luoghi di lavoro, garanzia dei rispetto dei valori sociali come il rifiuto dello sfruttamento minorile, etc.

<sup>16</sup> Il Comitato per l’Ecolabel e l’Ecoaudit - Sezione EMAS, che opera con il supporto tecnico dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

<sup>17</sup> Si tratta di certificazioni volontarie, oggi disciplinate dal regolamento CE n. 1221/2009, che si basano sulla c.d. dichiarazione ambientale, mediante cui l’impresa espone le caratteristiche dei propri siti, i propri obiettivi di riduzione dell’impatto ambientale e le azioni svolte: l’affidabilità delle informazioni viene garantita per mezzo della convalida da parte di un verificatore ambientale. Sul punto si vedano A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e “certezze private”*, cit., pp. 133 ss.; A. GIUSTI, *Le certificazioni ambientali: EMAS*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, cit., pp. 225 ss.

Parzialmente differente è il sistema di certificazione volontario del marchio di qualità ecologica dell’Unione europea Ecolabel, attualmente disciplinato dal regolamento CE n. 66/2010: per la concessione della licenza d’uso è infatti prevista la diretta competenza del Comitato per l’Ecolabel e



effettuano la revisione legale dei conti delle società per azioni; v) le agenzie di *rating*, che esprimono i giudizi sull'affidabilità di determinate emittenti.

Nei casi appena richiamati si è in presenza di certificazioni «di mercato», che sono atti privati, emanati all'esito di un'attività tecnica di verifica di conformità, non riservata, svolta da terzi indipendenti nell'esercizio di impresa ed in regime di concorrenza, anche se vigilata da autorità pubbliche e funzionale al corretto andamento dei mercati<sup>19</sup>. In particolare, gli organismi privati qualificati svolgono i propri controlli nella fase precedente alla commercializzazione dei prodotti, mentre le autorità amministrative operano nella fase successiva<sup>20</sup>.

Alle certificazioni in discorso appaiono poi accostabili le attestazioni di tecnici abilitati nel settore dell'edilizia, quali le certificazioni di conformità urbanistica,

---

l'Ecoaudit - Sezione Ecolabel, con il supporto tecnico dell'ISPRA. Sul tema si rinvia a V. MOLASCHI, *L'Ecolabel*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, cit., pp. 213 ss.

<sup>18</sup> Il ricorso alle certificazioni in materia ambientale (certificazioni ambientali Ecolabel, ISO 14001 e soprattutto EMAS) è presupposto per l'ottenimento di benefici (preferenza nell'aggiudicazione di appalti o nell'assegnazione delle concessioni idriche per usi produttivi) e per misure di semplificazione procedimentale (corsie preferenziali per il rilascio o il rinnovo di autorizzazioni ambientali).

<sup>19</sup> In tal senso B. BOSCHETTI, *Istituti di semplificazione (in materia di documentazione amministrativa)*, in M. CLARICH - G. FONDERICO (a cura di), *Procedimento amministrativo*, Torino, 2015, pp. 317 ss.; E. BELLISARIO, *La responsabilità degli organismi di certificazione della qualità*, cit.; A. BENEDETTI, *Profili di rilevanza giuridica delle certificazioni volontarie ambientali*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2012, pp. 5 ss.; ID., *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., p. 130 e pp. 274 ss.; G.S. COCO, *Sulla natura dell'attività svolta dagli organismi autorizzati al controllo, alla classificazione e alla marcatura CE dei dispositivi di protezione individuale*, in *Giust. civ.*, 2001, I, pp. 1761 ss. In giurisprudenza cfr. Cass. civ., sez. un., 23 aprile 2001, n. 169, *ivi*, 2001, I, p. 1759, secondo cui gli organismi autorizzati, preposti al controllo, classificazione e marcatura CE dei dispositivi di protezione individuale, svolgono una attività espressione di discrezionalità tecnica, in quanto presupponente apprezzamenti ed indagini da compiersi sulla base di criteri esclusivamente tecnici e scientifici.

Peculiare è peraltro l'attività delle agenzie di *rating*, che non attestano la conformità a standard tecnici, ma effettuano valutazioni del merito di credito, del cui risultato i pubblici poteri appropiano a fini regolativi: sul tema, tra gli altri, S. AMOROSINO, *Rilevanze pubblicistiche dell'attività di rating finanziario*, in A. PRINCIPE (a cura di), *Le agenzie di rating*, Milano, 2014, pp. 339 ss.; L. AMMANNATI, *Mercati finanziari, società di rating, autorità ed organismi di certificazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, n. 1, pp. 31 ss.; A. BENEDETTI, *Le agenzie di rating tra crisi dei modelli di mercato e criticità dei processi di regolamentazione*, in *www.costituzionalismo.it*, 2012, n. 2; L. PIANESI, *Le agenzie di rating tra privatizzazione di funzioni pubbliche e opinioni private "geneticamente modificate"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, pp. 179 ss.; G. FERRI - P. LACITIGNOLA, *Le agenzie di rating*, Bologna, 2009, pp. 112 ss.

Diversa appare l'impostazione di A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., il quale in generale propende per la ricostruzione delle varie fattispecie di certificatori privati in termini di esercizio privato di pubbliche funzioni, in considerazione dei controlli pubblici esercitati in funzione di tutela dei terzi; a simili conclusioni, con riferimento agli organismi di certificazione del marchio CE, perviene F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, cit., pp. 201 ss., il quale ritiene che tali soggetti privati esercitino veri e propri poteri di autorizzazione, dal momento che essi attribuiscono al bene una determinata qualità, consentendone la commercializzazione.

<sup>20</sup> A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., pp. 274-275, nota 78.

edilizia, igienico-sanitaria, ambientale e la certificazione energetica degli edifici<sup>21</sup>. Anche le attestazioni in questione, infatti, sono atti privati, emanati all'esito di un'attività tecnica svolta da terzi nell'esercizio di attività libero-professionale<sup>22</sup>.

Permangono infine alcuni casi in cui la natura della funzione esercitata dal certificatore è dubbia, per la compresenza di elementi di natura pubblicistica e di caratteri delle certificazioni private di mercato.

Ciò avviene per le certificazioni dei rapporti di lavoro, introdotte dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, che possono essere emanate, su base volontaria, da commissioni di certificazione istituite presso organismi indipendenti dalle parti, pubblici<sup>23</sup> o privati<sup>24</sup>, al fine di ridurre il contenzioso in materia di lavoro. Tali certificazioni sono emesse all'esito di una procedura di stampo pubblicistico, mentre duplice è il sistema di tutela avverso l'atto di certificazione (giudice del lavoro nelle ipotesi di erronea qualificazione del contratto, difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione, vizi del consenso; tribunale amministrativo regionale per i vizi di violazione del procedimento o di eccesso di potere<sup>25</sup><sup>26</sup>).

Molto controversa è anche la natura dei prestatori di servizi di firma elettronica qualificata (già certificatori di firma digitale), che verranno analizzati *infra*, nel § 5.

---

<sup>21</sup> Numerose sono le categorie professionali abilitate alla certificazione energetica: sul tema, S. METALLO, *I soggetti certificatori: indagine sulle norme nazionali e regionali*, in *Studi e materiali*, 2010, n. 1, pp. 23-32.

<sup>22</sup> In alcuni casi l'attestazione tecnica irregolare è considerata dalla legge *tamquam non esset*: ad esempio, la normativa regionale lombarda stabilisce che l'attestato di prestazione energetica redatto in modo non conforme alle modalità stabilite dalla Giunta regionale è inefficace e viene cancellato dal catasto energetico regionale (art. 27, comma 17-bis, L.R. Lombardia 11 dicembre 2006, n. 24). Oltre a ciò, il certificatore è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria irrogata dalla Regione tramite l'ente competente (Infrastrutture Lombarde s.p.a.).

<sup>23</sup> Sono enti pubblici abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro le Direzioni provinciali del lavoro, le Province, le Università pubbliche e private, il Ministero del lavoro e i Consigli provinciali dei consulenti del lavoro.

<sup>24</sup> Si tratta degli enti bilaterali, organismi di natura sindacale costituiti a iniziativa delle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative.

<sup>25</sup> Art. 80 del d.lgs. n. 276/2003.

<sup>26</sup> Sul tema, A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., pp. 176 ss., nonché, fra i giuslavoristi, A. TURSI, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *Libro dell'anno del diritto 2012*, [www.treccani.it](http://www.treccani.it); P. RAUSEL, *Collegato lavoro: certificazione dei contratti*, Torino, 2011; V. BRINO, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, in *Lav. dir.*, 2006, n. 1, pp. 383 ss.; L. NOGLER, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2004, pp. 15 ss.; G. PERONE - A. VALLEBONA (a cura di), *La certificazione dei contratti di lavoro*, Torino, 2004; M. TIRABOSCHI, *Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Milano, 2004, pp. 237 ss.

## 2. I notai: rinvio

La figura del notaio affonda le sue origini nel *tabellio* del tardo impero romano, anche se solo nel medioevo il *notarius* assume la tipica funzione di redigere documenti muniti di *publica fides*<sup>27</sup>.

Nel nostro ordinamento il notaio è titolare di un ufficio pubblico ed esercita, in via autonoma, funzioni originariamente ed esclusivamente proprie<sup>28</sup>. Come si è messo in luce in letteratura, infatti, per le attività notarili è impossibile individuare un'autorità pubblica titolare della funzione<sup>29</sup>.

Il sistema di vigilanza sull'attività notarile è di tipo «plurimo» a concorso orizzontale ed è piuttosto complesso: esso verrà esaminato approfonditamente nel capitolo IV, al quale pertanto si rinvia.

Sin d'ora è comunque opportuno evidenziare che sono previsti controlli ispettivi sia sugli atti notarili, sia sulla condotta dei notai.

L'esito delle attività di controllo può condurre all'applicazione di sanzioni disciplinari, che, nelle ipotesi più gravi, prevedono la destituzione del soggetto dall'ufficio.

Qualora le autorità ispezionanti riscontrino un atto affetto da irregolarità «minori» è anche possibile che le stesse si limitino a stimolare il notaio a stipulare nuovamente l'atto emendato dal vizio.

In nessun caso, gli organi pubblici possono annullare direttamente l'atto o sostituirsi al notaio.

---

<sup>27</sup> Sul tema si rinvia a G. CENCETTI, *Dal tabellone romano al notaio medievale*, in *Il notariato veronese attraverso i secoli*, Verona, 1966, nonché a F. EBNER, *Gli archivi notarili*, Roma, 1999, pp. 16 ss.

<sup>28</sup> S. CASSESE, *L'esercizio notarile di funzioni statali*, in *Foro it.*, 1996, n. 2, V, pp. 69 ss.; M. NIGRO, *Il notaio nel diritto pubblico*, cit., pp. 1367 ss. Come si vedrà *infra*, nel cap. IV, § 1, il notaio esercita anche funzioni pubbliche in collaborazione con l'amministrazione e in sostituzione della stessa, ma gli atti connessi a tali funzioni sono quantitativamente assai meno numerosi di quelli costituenti esplicazione delle tipiche potestà notarili.

<sup>29</sup> A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 567.

### 3. Le società organismi di attestazione (SOA)

Dopo alcune iniziali incertezze, è attualmente opinione pressoché unanime in dottrina e in giurisprudenza che pubblici poteri certificativi siano esercitati dalle società organismi di attestazione, comunemente indicate con l'acronimo SOA<sup>30</sup>.

Tali organismi sono società di capitali di diritto privato che operano nell'ambito del sistema di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici, disciplinato nel Codice degli appalti e delle concessioni di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50<sup>31</sup>. Tali

---

<sup>30</sup> In tal senso, fra i tanti, possono rammentarsi F. SICILIANO, *Qualificazione per eseguire i lavori pubblici e norme di garanzia della qualità*, cit., secondo il quale le SOA svolgono non solo (e non tanto) un'attività di certificazione, bensì una più complessa funzione pubblica di qualificazione; V. TURCHINI, *La colpa grave e il ruolo degli organismi di attestazione nei procedimenti sanzionatori dell'Anac*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, pp. 383 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, cit., p. 26; I. PAGANI, *I sistemi di qualificazione delle imprese, la realizzazione dei lavori e la selezione delle offerte*, in *Urb. e app.*, 2011, pp. 269 ss.; A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., pp. 155 ss.; P. PATRITO, *Le società organismo di attestazione: natura e responsabilità*, in *Giur. it.*, 2010, pp. 1484 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *La Società organismo di attestazione come pubblica amministrazione che rilascia e conserva atti o documenti ai fini della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà*, in *Foro amm. - CdS*, 2007, pp. 626 ss.; M. SINISI, *Trasferimento delle partecipazioni azionarie di una SOA e procedimento di revoca dell'autorizzazione a rilasciare attestazioni di qualificazione: quali i poteri dell'Autorità?*, in *Foro amm. - TAR*, 2006, pp. 3909 ss.; A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., pp. 344 ss.; R. BARBERIO, *La natura giuridica degli atti delle SOA*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, pp. 996 ss.; L. IEVA, *Non esiste il potere dell'Authority di annullare (o modificare) le attestazioni SOA*, in *Urb. e app.*, 2003, pp. 824 ss.; G.P. CIRILLO, *La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici emanati nell'esercizio dei poteri di vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese*, in *Riv. trim. appalti*, 2000, pp. 743 ss.; F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, cit., pp. 199 ss.; S. FOÀ, *Nuovi munera pubblici e principio di imparzialità. Il caso delle società organismi di attestazione in materia di lavori pubblici*, cit. In passato aveva dubitato della natura pubblicistica delle funzioni svolte dalle SOA, fra gli altri, L. GIAMPAOLINO, *Le SOA e la loro responsabilità*, in *Contr. Stato e enti pubbl.*, 2001, pp. 11 ss.

In giurisprudenza si vedano, *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. VI, 22 aprile 2014, n. 2029, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. IV, 29 ottobre 2013, n. 5213, *ivi*; Cons. Stato, sez. VI, 19 gennaio 2007, n. 121, *ivi*; Cons. Stato, sez. VI, 22 marzo 2005, n. 1178, *ivi*; Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2004, n. 993, *ivi*; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 11 luglio 2013, n. 6905, in *Foro amm. - TAR*, 2013, p. 2389; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 2 maggio 2011, n. 3736, *ivi*, 2011, p. 1613; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 20 dicembre 2007, n. 1999, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 19 settembre 2006, n. 8812, in *Foro amm. - TAR*, 2006, p. 2928; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 1° settembre 2004, n. 8214, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 12 maggio 2004, n. 4342, *ivi*; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 9 giugno 2004, n. 5418, *ivi*; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 12 maggio 2004, n. 4340, *ivi*.

<sup>31</sup> Il sistema di qualificazione delle imprese nel settore dei lavori pubblici è stato introdotto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109. In seguito, è stato disciplinato nell'art. 40 del previgente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), le cui previsioni sono confluite, con talune modifiche, nell'art. 84 dell'attuale Codice degli appalti e delle concessioni. La natura pubblicistica delle funzioni svolte dalle SOA era stata riconosciuta dal legislatore del Codice del 2006, il cui art. 40, comma 3, prevedeva testualmente che *"le SOA nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici svolgono funzioni di natura pubblicistica"*. Fra i numerosi contributi sul sistema di qualificazione delle imprese si vedano, oltre a quelli già indicati in nota 27, F. DALLARI, *I soggetti ammessi alle procedure di affidamento*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici*, Torino, 2014, pp. 145 ss.; G. BERGONZINI, *I requisiti di partecipazione agli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in R. VILLATA - M. BERTOLISSI - V. DOMENICHELLI - G. SALA (a cura di), *I contratti pubblici di lavori, servizi e*

società, previamente autorizzate dall’Autorità nazionale anticorruzione (Anac, di cui si dirà *infra*, nel § 3.1), verificano la sussistenza dei requisiti prescritti dalla legge in capo alle imprese partecipanti alle gare per l’affidamento di lavori pubblici.

In particolare, le SOA rilasciano attestazioni concernenti l’assenza dei motivi di esclusione normativamente previsti (condanne penali per gravi delitti, violazioni in materia fiscale e previdenziale, etc.); il possesso di requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali; il possesso della certificazione di sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000 e alla vigente normativa nazionale, rilasciata da organismi privati accreditati, nonché della certificazione del *rating* di impresa, rilasciata dall’Anac (art. 84, comma 4, del Codice degli appalti e delle concessioni)<sup>32</sup>.

L’attestazione SOA è obbligatoria per le imprese partecipanti alle gare di appalto di lavori pubblici di importo pari o superiore ad € 150.000,00 e ha effetti di certezza «preclusiva» per le P.A. appaltanti, che non possono procedere ad autonome indagini istruttorie. Per tali ragioni la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che le società in questione, *“pur essendo organismi privati, rilasciano “attestazioni” aventi contenuto vincolato e rilievo pubblicistico, nell’esercizio di una funzione pubblicistica di certificazione (che sfocia in una attestazione con valore di atto pubblico)”*<sup>33</sup>, ossia

---

*forniture*, tomo I, Padova, 2014, pp. 299 ss.; A. BENEDETTI, *Art. 40. Qualificazione per eseguire lavori pubblici*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, 2013, pp. 619 ss.; F. CARDARELLI, *Art. 40 (Qualificazione per eseguire lavori pubblici)*, in AA.VV., *Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2007, pp. 448 ss.; R. LEONARDI, *Le SOA tra natura giuridica del certificatore e compiti della pubblica amministrazione*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, cit., pp. 115 ss.

Il precedente sistema di cui alla legge 10 febbraio 1962, n. 57 prevedeva invece un potere di verifica diretta da parte dello Stato circa la sussistenza, in capo ai soggetti iscritti all’albo nazionale dei costruttori, dei requisiti generali e di capacità tecnica e finanziaria; in caso di mancanza di tali requisiti, l’organo principale dell’albo (Comitato centrale) poteva adottare provvedimenti di sospensione o cancellazione dall’albo stesso.

<sup>32</sup> L’art. 84, comma 6, del Codice degli appalti e delle concessioni stabilisce che le stazioni appaltanti hanno l’obbligo di effettuare controlli, almeno a campione, sulla sussistenza dei requisiti oggetto dell’attestazione, segnalando le eventuali irregolarità riscontrate all’Anac, che provvede di conseguenza.

<sup>33</sup> Così, *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 19 gennaio 2007, n. 121, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 22 marzo 2005, n. 1178, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 20 dicembre 2007, n. 1999, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 19 settembre 2006, n. 8812, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 1° settembre 2004, n. 8214, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 9 giugno 2004, n. 5418, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 12 maggio 2004, n. 4340, cit. Cfr. anche Corte cost., 22 maggio 2013, n. 94, cit.: *“...le SOA, benché abbiano personalità giuridica di diritto privato ed esercitino il controllo in base ad un contratto di diritto privato con l’impresa allo stesso assoggettata (peraltro, caratterizzato da alcuni elementi predeterminati), “svolgono funzioni di natura pubblicistica” e rilasciano attestazioni a contenuto vincolato, aventi rilievo pubblicistico”*.

avente “la stessa valenza certificativa di quelli rilasciati da pubbliche amministrazioni”<sup>34</sup>.

Secondo l’opinione preferibile, è la legge ad attribuire direttamente alle SOA, in via originaria, la titolarità di una pubblica funzione di certificazione e attestazione, sia pure condizionandone l’esercizio alla previa verifica, da parte dell’Anac, della sussistenza dei requisiti richiesti dalla normativa (su cui subito *infra*)<sup>35</sup>. Si è pertanto ravvisata un’analogia con il caso del notaio, il quale, acquisita l’abilitazione, esercita un’attività in esplicazione di potestà pubbliche conferitegli dalla legge, ma percepisce il corrispettivo dal cliente<sup>36</sup>.

Va tuttavia evidenziato che, nella fattispecie in esame, gli organismi di attestazione operano sostanzialmente come ausiliari delle stazioni appaltanti, il che li avvicina, per certi versi, a quei privati che svolgono funzioni pubbliche in collaborazione con le amministrazioni. Tale caratteristica spiega la sussistenza, in capo all’autorità di vigilanza, di un potere sostitutivo rispetto alle SOA, potere che è invece normalmente assente nelle vigilanze sui privati titolari di funzioni pubbliche in via originaria.

Le SOA, inoltre, operano in concorrenza tra loro, in quanto le imprese hanno la libertà di scegliere la società di attestazione cui rivolgersi e con la quale stipulano un contratto atipico a prestazioni corrispettive<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Così, testualmente, Cons. Stato, sez. VI, 22 aprile 2014, n. 2029, cit.

<sup>35</sup> In tal senso A. MALTONI, *Enti riqualificati in senso pubblicistico dalla giurisprudenza ed enti equiparati alla P.A. sul piano funzionale. I privati esercenti attività amministrative dopo la riforma della L. n. 241/90*, cit., p. 342, nota 30; ID., *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., pp. 351-352. La tesi della legittimazione *ex lege* è accolta anche da F. SICILIANO, *Qualificazione per eseguire i lavori pubblici e norme di garanzia della qualità*, cit., il quale, peraltro, ritiene che la funzione pubblica di attestazione sia svolta dalla SOA unitamente alla stessa Anac, con la conseguenza che l’attestazione SOA sarebbe configurabile come atto soggettivamente e oggettivamente pubblico.

Secondo un diverso indirizzo dottrinale, invece, si realizzerebbe una sostituzione della società privata all’amministrazione, in quanto per gli appalti di servizi e forniture il controllo circa la sussistenza delle condizioni richieste dalla legge o dal bando è effettuato direttamente dalla stazione appaltante (P. PATRITO, *Le società organismo di attestazione: natura e responsabilità*, cit.): i poteri pubblicistici sarebbero conferiti dall’Autorità di vigilanza alla SOA attraverso un’autorizzazione costitutiva (R. BARBERIO, *La natura giuridica degli atti delle SOA*, cit., p. 999; G.P. CIRILLO, *La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*, cit., p. 769) o una concessione (R. MONTANARO, *Certificazione e tutela giurisdizionale*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, cit., p. 64; L. IEVA, *Non esiste il potere dell’Authority di annullare (o modificare) le attestazioni SOA*, cit., p. 830).

<sup>36</sup> Così A. MALTONI, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, cit., p. 582; ID., *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., p. 352, nota 725. Invece, secondo F. SICILIANO, *Qualificazione per eseguire i lavori pubblici e norme di garanzia della qualità*, cit., la certificazione del notaio è imputabile esclusivamente allo stesso, mentre l’attestazione SOA è imputabile anche all’Anac.

<sup>37</sup> P. PATRITO, *Le società organismo di attestazione: natura e responsabilità*, cit., e ivi ulteriori riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

### 3.1. La vigilanza dell'Autorità nazionale anticorruzione

L'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) è l'autorità amministrativa indipendente<sup>38</sup> titolare, in via esclusiva, di penetranti ed estesi poteri pubblicistici di vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese e, per quanto qui interessa, sulle SOA.

In particolare, l'Anac dispone di tutti i cinque poteri tipici delle vigilanze, vale a dire di regolamentazione del settore, di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività, nonché di controllo ispettivo, di conformazione e sanzionatori.

Le regole e i principi generali del sistema di vigilanza sono contenuti nel Codice degli appalti e delle concessioni di cui al d.lgs. n. 50/2016.

In particolare, tale Codice attribuisce all'Anac ampi poteri regolativi: l'Autorità può infatti emanare non soltanto atti di *soft law* (delibere, comunicati, atti di interpretazione, etc.)<sup>39</sup>, ma anche linee guida vincolanti, aventi ad oggetto il sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, i controlli che devono essere svolti dalle SOA e quelli posti in essere dalla stessa Autorità<sup>40</sup>. Tale potere di posizione di precetti terziari

---

<sup>38</sup> Tale ente, ai sensi dell'art. 19, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. in legge 11 agosto 2014, n. 114, ha sostituito l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), subentrando nelle funzioni di quest'ultima (cfr., ad esempio, C.G.A.R. Sicilia, ord. 15 gennaio 2015, n. 1, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 23 aprile 2015, n. 5938, *ivi*); a sua volta l'AVCP derivava dalla riorganizzazione della precedente Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (AVLP), avvenuta con l'art. 6 del d.lgs. n. 163/2006. Dunque, oggi l'Anac ha assunto un ruolo centrale nel sistema, in quanto svolge funzioni di vigilanza sia in materia di prevenzione della corruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190) e di trasparenza nelle pubbliche amministrazioni (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33), sia nel settore dei contratti pubblici (art. 213 del Codice degli appalti e delle concessioni), espletando numerosi e importanti compiti. Sul tema, fra i molti, E. CARACCILO LA GROTTIERA, *L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in F. SAITTA (a cura di), *Appalti e contratti pubblici*, cit.; D. SAMMARRO - R. ROLLI, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: l'ANAC e l'Uomo di Vitruvio*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 4/2016, i quali paragonano l'Anac al leonardiano uomo vitruviano e agli ecatonchiri, figure mitologiche con cento mani; G. CREPALDI, *Il procedimento sanzionatorio davanti all'Anac per violazione degli obblighi di trasparenza*, in [www.ilpersonale.it](http://www.ilpersonale.it), 18.11.2015; F. DI LASCIO - B. NERI, *I poteri di vigilanza dell'Autorità nazionale anticorruzione*, cit.; G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità nazionale anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *Dir. amm.*, 2015, pp. 345 ss.; F. DI CRISTINA, *La nuova vita dell'Anac e gli interventi in materia di appalti pubblici in funzione anticorruzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, pp. 1023 ss.; G. PIPERATA, *L'attività di garanzia nel settore dei contratti pubblici tra regolazione, vigilanza e politiche di prevenzione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici*, Torino, 2014, pp. 33 ss.

<sup>39</sup> Come pacificamente riconosciuto in dottrina e in giurisprudenza già prima dell'emanazione del nuovo Codice del 2016: cfr. G. MORBIDELLI, *Poteri impliciti*, cit.; G. PIPERATA, *L'attività di garanzia nel settore dei contratti pubblici tra regolazione, vigilanza e politiche di prevenzione*, pp. 44-45, e *ivi* ulteriori riferimenti dottrinali e giurisprudenziali; R. CARANTA, *I contratti pubblici*, Torino, 2012, p. 530; L. GIAMPAOLINO - L. PONZONE, *L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici*, in M.A. SANDULLI - R. DE NICTOLIS - R. GAROFOLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, Milano, 2008, pp. 714 ss.

<sup>40</sup> Artt. 83, comma 2, 84, comma 2, e 84, comma 8, del Codice degli appalti e delle concessioni.

costituisce una novità introdotta dal Codice del 2016, non essendo espressamente previsto nella normativa previgente<sup>41</sup>.

L'Anac è inoltre titolare del potere di autorizzare gli organismi di attestazione<sup>42</sup>, previa verifica della sussistenza dei requisiti all'uopo necessari.

Nelle more dell'adozione delle linee guida Anac, è espressamente sancita la perdurante vigenza delle disposizioni relative al sistema di qualificazione delle imprese contenute nel regolamento di esecuzione del previgente Codice contratti, ossia il d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207 (artt. 60 ss.)<sup>43</sup>. Dunque, per ottenere l'autorizzazione all'esercizio della propria attività, le SOA devono possedere i requisiti soggettivi, organizzativi, finanziari e tecnici stabiliti dagli artt. 64, 66 e 67 del d.p.r. n. 207 cit.

In particolare, le società in esame devono essere costituite in forma di società per azioni, possedere un capitale sociale interamente versato almeno pari ad € 1.000.000,00 e svolgere in via esclusiva l'attività di attestazione e di effettuazione dei connessi controlli sulle imprese di costruzione.

Inoltre, la composizione e la struttura organizzativa delle SOA devono assicurare indipendenza di giudizio<sup>44</sup> ed assenza di qualunque interesse commerciale o finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori.

Come chiarito dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato<sup>45</sup>, i requisiti dell'indipendenza e dell'assenza di conflitti di interesse devono essere intesi in un'accezione ampia, ossia anche in senso meramente potenziale, e devono essere

---

<sup>41</sup> Sul tema, in generale, cfr. S. LICCIARDELLO, *Prime note sulla funzione di regolazione dell'ANAC nel nuovo codice degli appalti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10 agosto 2016; G. MORANO, *Le linee guida Anac nel sistema delle fonti del diritto*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 11 maggio 2016; M. DELLE FOGLIE, *Verso un "nuovo" sistema delle fonti? Il caso delle linee guida ANAC in materia di contratti pubblici*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 6/2016; C. DEODATO, *Le linee guida dell'ANAC: una nuova fonte del diritto?*, *ivi*, n. 4/2016. Nella dottrina antecedente al Codice del 2016 era discusso se l'Autorità di vigilanza fosse o meno titolare di poteri impliciti di regolazione con effetti vincolanti *erga omnes*: in senso affermativo si era espresso C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità sui contratti pubblici*, *cit.*, pp. 278 ss., che considerava il potere regolamentare-regolatorio strettamente connesso alla funzione di vigilanza e necessario per la tutela degli interessi protetti; contrari erano, invece, G. MORBIDELLI, *Poteri impliciti*, *cit.*, in base alla considerazione che un siffatto potere si poneva in contrasto con il principio di legalità, e D. DE GRAZIA, *La vigilanza e il controllo sull'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni*, in D. SORACE (a cura di), *Amministrazione pubblica dei contratti*, Napoli, 2013, p. 174, il quale riconosceva agli atti di regolazione un valore orientativo e di *moral suasion*.

<sup>42</sup> Artt. 84, comma 1, del Codice degli appalti e delle concessioni.

<sup>43</sup> Art. 216, comma 14, del Codice degli appalti e delle concessioni.

<sup>44</sup> In argomento cfr., fra gli altri, C. CONTESSA, *Giunge alla Consulta la questione dell'obbligo per le SOA di svolgere attività in via esclusiva*, in *Urb. e app.*, 2012, pp. 221 ss.; R.M. PELLEGRINI, *La società organismo di attestazione come pubblica amministrazione che rilascia e conserva atti e documenti ai fini della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà*, in *Foro amm. - CdS*, 2007, pp. 626 ss.

<sup>45</sup> Cons. Stato, Ad. gen., 24 febbraio 2011, n. 852, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).



valutati non solo con riferimento alla SOA come soggetto giuridico autonomo, ma anche in relazione ai suoi azionisti ed amministratori.

I requisiti in esame sono ulteriormente precisati nell'art. 66 del d.p.r. n. 207 cit., il quale prescrive, tra l'altro, il divieto di partecipazione al capitale SOA per le amministrazioni aggiudicatrici e per gli organismi di certificazione, nonché l'obbligo di comunicazione all'Autorità dell'intenzione di acquisire o cedere partecipazioni azionarie nell'organismo di attestazione, al fine di ottenere il nulla osta. L'Anac può infatti negare l'autorizzazione ad acquisire azioni in una SOA a qualunque soggetto che possa influire sulla corretta gestione della stessa o comprometterne l'indipendenza.

Con particolare riferimento al dovere di imparzialità delle SOA, la Corte costituzionale ha giudicato legittimo il divieto del congiunto esercizio delle attività di attestazione e di certificazione da parte di uno stesso soggetto e le limitazioni alla partecipazione al capitale sociale delle SOA per gli organismi di certificazione. Tali vincoli sono infatti giustificati dall'esigenza di garantire il *“trasparente, imparziale ed indipendente esercizio di una funzione di natura pubblica”*<sup>46</sup>.

Sono inoltre prescritti requisiti di regolarità fiscale e contributiva in capo alla SOA e requisiti morali in capo agli amministratori, ai soci ed al personale (assenza di condanne penali, di procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione, etc.).

L'Anac può chiedere alla società aspirante all'autorizzazione informazioni e integrazioni documentali. Il potere di approfondimento istruttorio dell'Autorità non incontra limiti di tempo: infatti, ai sensi dell'art. 68, comma 3, del d.p.r. n. 207 cit., il

---

<sup>46</sup> Così Corte cost., 22 maggio 2013, n. 94, cit. Il Giudice delle Leggi ha precisato che *“il possesso da parte di un organismo di certificazione di partecipazioni sociali in una SOA può favorire la concentrazione delle due distinte verifiche in capo a soggetti sostanzialmente unitari..., anche senza ipotizzare condotte in concreto necessariamente scorrette, ma con pregiudizio per l'assetto concorrenziale del mercato. Ciò vale anche a respingere l'ipotesi, suggerita dai rimettenti e dalle Società, di limitare i divieti contestati a quella di certificazione e attestazione di una medesima impresa. Il rischio di un vulnus all'assetto competitivo dei due mercati coinvolti va evitato già a monte. L'esigenza di garantire gli assetti concorrenziali dei mercati richiede l'eliminazione di ogni possibile contesto o pratica facilitante la collusione o anche la semplice confusione di interessi; ed in tali ipotesi rientra sicuramente anche la partecipazione azionaria di una società operante in un mercato in una diversa società attiva nel mercato contiguo o a valle. Tale partecipazione può almeno favorire quello scambio di informazioni tra operatori dello stesso mercato o di mercati contigui che si trova spesso alla base di condotte anticoncorrenziali in funzione della fonte, del tasso di elaborazione, del vantaggio per gli operatori e per gli utenti e che pertanto può di per sé costituire un cartello illecito, per il suo oggetto o per i suoi effetti”*.

tempo necessario per acquisire le integrazioni non si computa nel termine di conclusione del procedimento (fissato in sessanta giorni dal ricevimento dell'istanza)<sup>47</sup>.

I poteri di controllo ispettivo dell'Autorità anticorruzione sono attualmente previsti dall'art. 84, comma 6, del Codice degli appalti e delle concessioni, il quale stabilisce che l'Anac può effettuare ispezioni, anche senza preavviso, e richiedere alle SOA qualsiasi documento ritenuto necessario.

I procedimenti ispettivi possono essere avviati dall'Autorità d'ufficio (su segnalazione di casi sospetti o qualora l'organo di vigilanza lo ritenga opportuno), oppure su istanza motivata e documentata di un'impresa<sup>48</sup>, di un'altra SOA o di una stazione appaltante.

In attesa delle emanande linee guida Anac<sup>49</sup>, i procedimenti ispettivi continuano ad essere disciplinati nel regolamento di esecuzione del previgente Codice dei contratti (artt. 65 e 71 del d.p.r. n. 207/2010).

I controlli possono avere un triplice oggetto, vale a dire: la permanenza in capo alle società organismi di attestazione dei requisiti generali e di indipendenza prescritti dall'art. 64 del d.p.r. n. 207/2010<sup>50</sup> (art. 65 del d.p.r. n. 207/2010); l'attività svolta dalle SOA, al fine di verificare che sia conforme a quanto prescritto dalla normativa o direttamente dall'Anac (con il provvedimento di autorizzazione della SOA) e che applichino le tariffe prestabilite (art. 71, comma 1, lett. a, b, d e e del d.p.r. n. 207/2010); la veridicità delle attestazioni rilasciate alle imprese (art. 71, comma 1, lett. c del d.p.r. n. 207/2010).

---

<sup>47</sup> Sul punto cfr. F. SICILIANO, *Qualificazione per eseguire i lavori pubblici e norme di garanzia della qualità*, cit.

<sup>48</sup> Che può essere sia un'impresa concorrente, sia la stessa impresa titolare dell'attestazione (la quale, ad esempio, potrebbe lamentare l'applicazione da parte della SOA di tariffe più alte di quelle stabilite).

<sup>49</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 84, comma 2, del Codice degli appalti e delle concessioni, le Linee guida devono individuare livelli *standard* di qualità dei controlli delle SOA, il cui mancato rispetto comporta l'esercizio di poteri di diffida da parte dell'Anac, ovvero, nei casi più gravi, la sospensione o la decadenza dall'autorizzazione all'esercizio dell'attività. L'art. 84, comma 8, del Codice aggiunge che le Linee guida disciplinano anche i casi e le modalità di sospensione o di annullamento delle attestazioni, nonché di decadenza delle autorizzazioni degli organismi di certificazione.

<sup>50</sup> E, quindi, il capitale sociale di almeno € 1.000.000,00, l'assenza di procedure di liquidazione, la regolarità fiscale e contributiva, l'assenza di misure di prevenzione e di condanne penali a carico degli amministratori, legali rappresentanti e soci, etc.

Qualora accerti il venir meno in capo alla SOA dei requisiti necessari per l'esercizio dell'attività, l'Autorità di vigilanza procede alla revoca dell'autorizzazione, oggi ridenominata decadenza<sup>51</sup>.

In proposito, la giurisprudenza ha interpretato il principio di imparzialità e indipendenza in modo particolarmente pregnante.

Infatti, considerato che gli organismi di attestazione svolgono funzioni di interesse pubblico, finalizzate ad assicurare l'idoneità tecnico-economica delle imprese affidatarie di commesse da parte delle P.A., all'Autorità è stato riconosciuto un ampio margine di discrezionalità nella verifica dei requisiti di indipendenza, autonomia decisionale ed assenza di interessi. Pertanto, l'Anac gode di ampia libertà di apprezzamento e può legittimamente fare ricorso a presunzioni, ossia indizi gravi, precisi e concordanti, nonché a massime di comune esperienza e all'*id quod plerumque accidit*.

E' stata così giudicata legittima la revoca dell'autorizzazione di una SOA la cui socia di maggioranza era convivente con un soggetto che possedeva partecipazioni, cariche sociali e interessi in varie società operanti nel settore dei lavori pubblici e attestate dalla SOA in questione<sup>52</sup>.

Analoga conclusione è stata raggiunta in un caso in cui l'Autorità aveva ritenuto che le due socie della SOA fossero prive di capacità economica, con conseguente sostanziale assenza di autonomia decisionale e di indipendenza in capo all'organismo di attestazione. Nel caso in questione, la SOA aveva beneficiato di ingenti finanziamenti, volti a ripianare le perdite, da parte di soggetti estranei alla compagine sociale, verosimilmente soci occulti; inoltre, una delle due socie era una studentessa universitaria senza redditi, risultando quindi inverosimile che la stessa potesse avere risparmiato in un breve periodo somme consistenti<sup>53</sup>.

Per quanto concerne il procedimento di controllo sulle attestazioni rilasciate dalle SOA, l'Anac svolge in via ordinaria una verifica periodica e «*a campione*» di un

---

<sup>51</sup> Sul punto cfr. F. SICILIANO, *Qualificazione per eseguire i lavori pubblici e norme di garanzia della qualità*, cit.

<sup>52</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 19 settembre 2006, n. 8812, cit.

<sup>53</sup> Cons. Stato, sez. VI, 2 luglio 2015, n. 3290, in *Urb. e app.*, 2015, pp. 1153 ss., con nota di C. CONTESSA, *I requisiti di autonomia e indipendenza delle SOA e l'onere della prova*, il quale evidenzia che le agevolazioni probatorie in esame consentono all'Autorità di superare le difficoltà spesso insormontabili cui altrimenti andrebbe incontro qualora dovesse fornire la prova piena delle circostanze rilevanti in materia.

numero di anno in anno fissato dalla stessa Autorità, ai sensi dell'art. 71, comma 4, del d.p.r. n. 207/2010. In proposito, l'art. 84, comma 9, del Codice degli appalti del 2016 ha previsto che, al fine di garantire l'effettività e la trasparenza dei controlli, l'Anac deve predeterminare e pubblicare sul proprio sito internet istituzionale il criterio e il numero di verifiche a campione da effettuare annualmente sulle attestazioni SOA.

Nel procedimento in esame, avviato sia d'ufficio che su istanza degli operatori del mercato, l'Anac controlla la sussistenza dei requisiti per il rilascio delle attestazioni, in contraddittorio con la SOA e con l'impresa, nonché, nel caso di iniziativa di parte, con il soggetto istante.

Il procedimento può sfociare in un provvedimento con cui l'Autorità indica all'organismo di attestazione il contenuto dell'atto da adottare. L'Anac ha infatti il potere di prescrivere alla SOA, in maniera vincolante, le “*condizioni da osservarsi nell'esecuzione del contratto stipulato*”; nei casi più gravi, può chiedere alla società di “*sospendere o annullare l'attestazione*”, assegnando all'uopo alla SOA un termine congruo, non inferiore a quindici giorni (art. 71, comma 3, primo periodo del d.p.r. n. 207/2010).

Si tratta, quindi, di un vero e proprio potere correttivo-conformativo dell'Anac, che impone alla società di attestazione di ottemperare alle proprie indicazioni.

Nell'ipotesi di inerzia della SOA, l'Anac interviene in via diretta per adottare l'atto omesso, comunicando l'avviso di avvio del procedimento alla stessa SOA e all'impresa interessata (art. 71, comma 3, secondo periodo del d.p.r. n. 207/2010)<sup>54</sup>.

L'*iter* procedimentale delineato dalla normativa regolamentare è inderogabile. Di conseguenza, è illegittimo il provvedimento con cui l'Autorità di vigilanza annulla

---

<sup>54</sup> La disposizione citata ha recepito il prevalente (anche se non unanime) orientamento giurisprudenziale, che aveva riconosciuto alla previgente Autorità di vigilanza sui lavori pubblici il potere di invalidare direttamente l'attestazione SOA. Sul tema si vedano, tra gli altri, S. VINTI, *La funzione di controllo sulla qualificazione delle imprese nelle procedure di evidenza pubblica*, in *www.giustamm.it*, n. 2/2010, pp. 33-34; R. LEONARDI, *Le SOA tra natura giuridica del certificatore e compiti della pubblica amministrazione*, cit., pp. 121-123; A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., pp. 348-350. Sulla giurisprudenza pronunziatasi anteriormente alla modifica normativa del 2010 cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 14 maggio 2004, n. 2125, in *Urb. e app.*, 2004, pp. 857 ss., con nota di F. CARINGELLA - G. FERRARI - L. TARANTINO, *Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e potere di annullamento delle attestazioni SOA*; Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2004, n. 991, in *Urb. e app.*, 2004, pp. 683 ss., con nota di R. DAMONTE, *Il potere dell'Autorità di vigilanza di annullare in via diretta le attestazioni SOA*, e in *Foro amm. - CdS*, 2004, p. 2276, con nota di S. FOÀ, *L'autorità di vigilanza sui lavori pubblici può annullare le attestazioni SOA: esercizio privato di funzione pubblica e controllo*.

l'attestazione senza avere previamente indicato alla SOA il contenuto dell'atto da adottare<sup>55</sup>.

Infine, l'Anac è titolare di poteri sanzionatori correlati ai controlli svolti nell'ambito del sistema di qualificazione degli esecutori dei contratti pubblici di lavori (art. 213, comma 3, lett. f del Codice degli appalti e delle concessioni).

Le sanzioni amministrative irrogabili dall'Anac alle SOA sono di tre tipi: pecuniarie, provvisoriamente interdittive (sospensione dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione) e definitivamente interdittive (decadenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione).

Segnatamente, l'art. 84, comma 10, del Codice prescrive che la violazione, da parte delle SOA, delle disposizioni delle emanande linee guida Anac è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria, il cui importo è determinato sulla base dei criteri generali di cui alla legge n. 689/1981, con particolare riferimento ai principi di proporzionalità e adeguatezza alla gravità della fattispecie. A fronte dell'ordinanza-ingiunzione dell'Anac non è ammesso il pagamento in misura ridotta.

Nei casi più gravi, in aggiunta alla sanzione economica, sono previste, alternativamente, le sanzioni accessorie della sospensione dell'attività di impresa per un periodo da un mese a due anni, ovvero della decadenza dell'autorizzazione.

Nell'ipotesi di reiterazione della violazione che abbia comportato la sanzione accessoria della sospensione dell'attività, si applica sempre la decadenza dell'autorizzazione.

Al momento, nelle more dell'emanazione delle linee guida Anac, continua a trovare applicazione il regime sanzionatorio delineato nel d.p.r. n. 207/2010.

Pertanto, nel caso di inadempienza della SOA alle indicazioni impartite dall'Anac al termine del procedimento di verifica sulle attestazioni, di cui si è detto poco sopra, nonché in altre fattispecie analiticamente indicate nell'art. 73 del regolamento di esecuzione (subito *infra*), l'Anac può dare corso ad un procedimento sanzionatorio nei confronti della SOA, mirante ad irrogare all'organismo misure pecuniarie o interdittive (sospensione e, nei casi più gravi, decadenza dell'autorizzazione all'attività di attestazione).

---

<sup>55</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 17 giugno 2004, n. 5920, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 12 maggio 2004, n. 4340, cit.

Con determinazione n. 1 del 15 marzo 2011<sup>56</sup>, l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, organo predecessore dell'Anac, ha dettato una serie di indicazioni applicative in ordine alle fattispecie sanzionatorie di cui all'art. 73 cit. ed emanato puntuali linee guida operative.

Le suddette ipotesi sanzionatorie possono essere suddivise in due macro-categorie: violazioni in materia di obblighi delle SOA atti ad assicurare il possesso e il mantenimento dei requisiti generali e di indipendenza necessari per lo svolgimento dell'attività di attestazione; violazioni in materia di obblighi attinenti allo svolgimento dell'attività di attestazione.

Le fattispecie oggetto di sanzione non sono del tutto coincidenti con quelle dei procedimenti di controllo. Da un lato, infatti, talune ipotesi oggetto di verifica non comportano l'apertura di un procedimento sanzionatorio a carico della SOA (si pensi ai casi, non infrequenti, in cui l'attestazione SOA sia stata falsificata<sup>57</sup>). Dall'altro lato, le sanzioni possono essere inflitte anche in casi differenti (ad esempio, se le SOA non adempiano alle richieste di informazioni dell'Autorità; violino gli obblighi di comunicazione all'Autorità; trasmettano informazioni, dati o atti non veritieri; etc.).

Il procedimento volto all'irrogazione delle sanzioni è sinteticamente disciplinato nell'art. 73, commi 5 e 6, del d.p.r. n. 207/2010.

Esso viene iniziato d'ufficio dall'Anac quando, nell'ambito dei procedimenti ispettivi o su denuncia dei terzi interessati, venga a conoscenza della condotta illecita di una SOA. Dopo lo svolgimento dell'attività istruttoria necessaria, in contraddittorio con la SOA, l'Anac adotta il provvedimento conclusivo entro il termine di novanta giorni<sup>58</sup>.

In dottrina si è discusso se, per gli aspetti non espressamente previsti nel d.p.r. n. 207/2010, trovi applicazione la legge n. 241/1990, in quanto normativa di carattere generale relativa a tutti i procedimenti amministrativi, oppure la legge n. 689/1981,

---

<sup>56</sup> In G.U. - Serie Generale n. 92 del 21 aprile 2011.

<sup>57</sup> Cfr., ad esempio, T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 18 aprile 2007, n. 3389, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Sui reati di falso negli appalti pubblici si veda M. CAROLLO, *La tutela penale dei pubblici appalti: i reati in materia di esercizio di poteri certificativi*, in M. ANDREIS (a cura di), *I contratti pubblici tra principi interni e vincoli sovranazionali*, Milano, 2011, pp. 659 ss.

<sup>58</sup> Sul tema, C. CELONE, *I procedimenti sanzionatori dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp)*, in M. ALLENA - S. CIMINI (a cura di), *Il potere sanzionatorio delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Il diritto dell'economia*, Modena, 2013, 3, vol. 26, n. 82 (3-2013), 2013, pp. 289 ss. In generale, sul contraddittorio nei procedimenti sanzionatori delle Autorità amministrative indipendenti, si vedano M. CLARICH - L. ZANETTINI, *Le garanzie del contraddittorio nei procedimenti sanzionatori dinanzi alle Autorità indipendenti*, in *Giur. comm.*, 2013, I, pp. 358 ss.

quale legge speciale sui procedimenti sanzionatori<sup>59</sup>. Peraltro, la questione è stata di fatto superata dall'emanazione del regolamento AVCP 26 febbraio 2014, recante il «Regolamento unico in materia di esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'Autorità per la vigilanza»: tale provvedimento, tuttora vigente, disciplina in modo dettagliato tutti i procedimenti sanzionatori svolti dall'Autorità di vigilanza<sup>60</sup>.

Per l'applicazione delle sanzioni è sempre necessaria la sussistenza dell'elemento soggettivo.

Talvolta la stessa normativa richiede espressamente l'accertamento del dolo o della colpa grave (art. 73, comma 3, del d.p.r. n. 207/2010). Ma anche per le fattispecie sanzionatorie in relazione alle quali nulla è previsto, deve ritenersi che la sanzione possa essere irrogata solo se l'inadempimento sia imputabile al trasgressore quantomeno a titolo di colpa. Infatti, le sanzioni dell'Anac hanno natura di sanzioni amministrative<sup>61</sup> e, pertanto, ricadono nella sfera di operatività del principio generale sancito dall'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Sul punto cfr. C. CELONE, *I procedimenti sanzionatori dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp)*, cit., p. 291.

<sup>60</sup> Esso ha sostituito tre precedenti regolamenti concernenti l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità, vale a dire: il regolamento del 21 ottobre 2010 in materia di esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'Autorità per la Vigilanza di cui all'articolo 8, comma 4, del d.lgs n. 163/2006; il regolamento del 25 marzo 2011 in materia di esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'Autorità per la Vigilanza, limitatamente alle sanzioni nei confronti delle SOA di cui all'art. 73 del d.p.r. n. 207/2010; il regolamento del 13 luglio 2011 in materia di procedimento *ex art.* 40, comma 9-*quater* del d.lgs. n. 163/2006 per l'accertamento della responsabilità delle imprese che presentano falsa dichiarazione o falsa documentazione ai fini della qualificazione sotto il profilo del dolo o della colpa grave.

<sup>61</sup> In argomento cfr., con riferimento alle sanzioni inflitte dalla previgente Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, G. PIPERATA, *L'attività di garanzia nel settore dei contratti pubblici tra regolazione, vigilanza e politiche di prevenzione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici*, cit., pp. 33 ss.; A. SERGI, *L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in R. VILLATA - M. BERTOLISSI - V. DOMENICHELLI - G. SALA (a cura di), *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, cit., pp. 43 ss.; M. GIOVANNINI, *Art. 6. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, cit., pp. 123 ss.; L. IEVA, *Requisiti di partecipazione alle gare pubbliche e poteri sanzionatori dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*, in *Urb. e app.*, 2001, pp. 1373 ss.; G.P. CIRILLO, *La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*, cit., p. 754.

<sup>62</sup> C. CELONE, *I procedimenti sanzionatori dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp)*, cit., pp. 302-304. In generale, si osserva che le sanzioni amministrative presentano alcuni elementi di somiglianza con quelle penali, tra cui, appunto, la necessaria ricorrenza dell'elemento soggettivo, ma rispetto a queste costituiscono un *genus* a se stante, essendovi tra le due tipologie di misure importanti elementi di diversità: sul punto si rinvia, fra gli altri, a P. CERBO, *La nozione di sanzione amministrativa e la disciplina applicabile*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Milano, 2016, pp. 7 ss.; S. LICCIARDELLO, *I principi che governano la irrogazione delle sanzioni amministrative*, *ivi*, pp. 75 ss.; S. CIMINI - F. VALENTINI, *Il principio di specialità*, *ivi*, pp. 344-345; A. DI LASCIO, *La sanzione amministrativa e la sanzione penale*, *ivi*, pp. 933 ss., e *ivi* ulteriori riferimenti dottrinali. Secondo la giurisprudenza la differenza morfologica tra reato penale ed illecito amministrativo non consente che, attraverso un procedimento di integrazione analogica, le norme di favore previste in materia penale vengano *tout court* estese agli illeciti

In proposito, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, ai sensi dell'art. 3 cit. è necessaria e sufficiente la coscienza e volontà della condotta, senza che occorra la concreta dimostrazione del dolo o della colpa. Ciò in quanto la norma pone comunque una presunzione *iuris tantum* di colpevolezza, gravando pertanto sull'autore del fatto l'onere di provare di aver agito senza colpa<sup>63</sup>.

Peraltro, il Consiglio di Stato ha talvolta mostrato un atteggiamento meno rigoroso nei confronti del soggetto incolpato, ritenendo non applicabili le misure sanzionatorie in assenza di elementi probatori atti a far desumere l'intenzione della SOA di sottrarsi al rapporto collaborativo con l'Autorità di vigilanza.

Ad esempio, il Supremo Consesso della giustizia amministrativa ha annullato un provvedimento sanzionatorio adottato dall'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici in un caso in cui la SOA aveva ommesso di controllare la permanenza dei requisiti morali e, quindi, non aveva comunicato alla stessa autorità l'intervenuta sentenza penale irrevocabile di condanna di un proprio consigliere di amministrazione per il reato di bancarotta fraudolenta. Quest'ultimo soggetto aveva infatti reso una dichiarazione sostitutiva di certificazione circa la propria onorabilità, per la quale l'art. 71 del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445 (T.U. leggi in materia di documentazione amministrativa) prevede un obbligo di verifica solo «*a campione*» (salva l'ipotesi, nella specie non ricorrente, di fondati dubbi sulla veridicità della dichiarazione). Nel periodo di riferimento, inoltre, non era ancora intervenuta la determinazione n. 1/2011 di AVCP, la quale ha precisato, tra l'altro, che ogni sei mesi le SOA devono richiedere alle Procure della Repubblica - Ufficio Casellario Giudiziale i certificati integrali relativi

---

amministrativi: ad esempio, è pacificamente esclusa l'applicabilità alle sanzioni amministrative dell'art. 81 cod. pen. in tema di continuazione tra reati, per cui l'istituto del c.d. cumulo giuridico opera nella sola ipotesi di concorso formale tra le violazioni (ossia di più illeciti commessi con un'unica azione od omissione), ma non nel caso di concorso materiale (ossia di violazioni plurime commesse con più azioni od omissioni) (in tal senso, *ex multis*, Cass. civ., sez. II, 3 giugno 2016, n. 11507; Cass. civ., sez. VI, 13 ottobre 2011, n. 21203, in *Giust. civ.*, 2012, I, p. 1753; Cass. civ., sez. lav., 6 ottobre 2008, n. 24655; Cass. civ., sez. lav., 21 maggio 2008, n. 12974).

<sup>63</sup> In tal senso, *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. VI, 4 settembre 2014, n. 4506, in *Foro amm.*, 2014, p. 2321; Cass., sez. II, 9 dicembre 2013, n. 27432; Cass., sez. trib., 3 agosto 2012, n. 14030; Cons. Stato, sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2658, in *Foro amm. - CdS*, 2012, p. 1293; Cons. Stato, sez. VI, 6 giugno 2011, n. 3353, in *Foro amm. - CdS*, 2011, p. 2005; Cons. Stato, sez. VI, 9 maggio 2011, n. 2742, in *Foro amm. - CdS*, 2011, p. 1598; Cass., sez. un., 30 settembre 2009, n. 20930; Cass., sez. II, 10 febbraio 2009, n. 3251; Trib. Milano, 23 marzo 2015, n. 3778, in banca dati *DeJure*; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 8 gennaio 2015, n. 151, in *Foro amm.*, 2015, p. 191; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 31 gennaio 2012, n. 345, in *Foro amm. - TAR*, 2012, p. 65. Sul punto si veda anche G. MARGIOTTA, *L'elemento soggettivo*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, cit., pp. 245 ss.



alle persone fisiche oggetto di controllo, ivi comprese, secondo la comune interpretazione, quelle operanti all'interno della stessa SOA<sup>64</sup>.

Per completezza si rammenta che, secondo un orientamento dottrinale, nelle ipotesi in cui l'Autorità di vigilanza abbia pronunciato la decadenza di un'attestazione SOA illegittimamente rilasciata all'impresa aggiudicataria e a ciò abbia fatto seguito la riedizione della gara da parte dell'amministrazione, in capo alla SOA appare configurabile la responsabilità amministrativa, con la conseguente giurisdizione della Corte dei conti<sup>65</sup>.

#### **4. I certificatori in materia agroalimentare**

Altra ipotesi in cui la dottrina propende per la qualificazione in termini di esercizio privato di pubbliche funzioni è quella delle certificazioni agroalimentari c.d. regolamentate.

Occorre premettere che, nel settore agroalimentare, le certificazioni rilasciate dagli organismi di controllo, normalmente aventi natura privata, possono essere suddivise in volontarie e regolamentate.

Le certificazioni volontarie di prodotto attestano la ricorrenza, nel prodotto stesso, di requisiti tecnici normalmente stabiliti direttamente dall'ente di certificazione, spesso con il consenso dell'impresa produttrice.

Si tratta di certificazioni meramente facoltative, nel senso che i produttori, in assenza di un obbligo di legge, scelgono volontariamente di valersene per valorizzare le proprie merci<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Il caso in questione è stato esaminato e deciso da Cons. Stato, sez. VI, 22 aprile 2014, n. 2029, cit.

<sup>65</sup> In tal senso P. PATRITO, *Le società organismo di attestazione: natura e responsabilità*, cit. L'applicabilità alle SOA della responsabilità erariale è riconosciuta anche da S. VINTI, *La funzione di controllo sulla qualificazione delle imprese nelle procedure di evidenza pubblica*, cit., p. 1.

<sup>66</sup> In argomento cfr. M.C. FERRARESE - A. MATTIAZZI - P. CORTIANA - S. PINTON, *La certificazione di prodotto nel settore agroalimentare*, in *Ambiente e sviluppo*, 2005, p. 651. A tale categoria possono ricondursi anche le certificazioni kasher e halāl, che attestano la conformità dell'alimento alle prescrizioni religiose ebraiche e islamiche, ma non sono normativamente regolamentate (in materia cfr. E. TOSELLI, *Le diversità convergenti. Guida alle certificazioni alimentari kasher, halāl e di produzione biologica*, Milano, 2015), nonché le certificazioni relative al rispetto di valori etici, quali quelle concernenti i prodotti del commercio equo e solidale (I. CANFORA, *Certificazione e tutela della qualità dei prodotti agroalimentari*, in *Agr. Istituz. Merc.*, n. 1-2/2013, p. 104).

Tali certificazioni sono numerosissime, potendo riguardare caratteristiche particolari dei prodotti non previste dalla normativa vigente, quali la presenza o l'assenza di ingredienti desiderabili o indesiderabili, di parametri specifici, etc.<sup>67</sup>.

Poiché l'attività certificativa volontaria non è riservata né esiste una doverosità della funzione, la dottrina prevalente esclude che vi sia esercizio di pubbliche funzioni<sup>68</sup>.

Diverso discorso va fatto per le certificazioni regolamentate: il produttore vi accede per scelta, ma i criteri di riferimento e i procedimenti di valutazione della conformità sono stabiliti da norme cogenti.

Sono certificazioni regolamentate le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e alimentari, vale a dire i marchi europei «denominazione di origine protetta», «indicazione geografica protetta» e «specialità tradizionali garantite», indicate, rispettivamente, con gli acronimi DOP, IGP e STG<sup>69</sup>, nonché le certificazioni di prodotto biologico.

#### **4.1. Gli organismi privati di controllo e certificazione delle DOP, IGP e STG**

Le denominazioni di origine protette (DOP), le indicazioni geografiche protette (IGP) e le specialità tradizionali garantite (STG) sono oggetto di una regolamentazione c.d. multilivello, contenuta principalmente nel regolamento UE 21 novembre 2012, n. 1151, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, nonché, a livello nazionale,

---

<sup>67</sup> Ad esempio, la società CSQA Certificazioni s.r.l., uno dei maggiori enti privati italiani di certificazione, ha creato oltre cento disciplinari tecnici di prodotto tra cui le aziende possono scegliere. A mero titolo esemplificativo se ne ricordano alcuni: «Senza glutine»; «Cioccolato ottenuto senza l'impiego di grassi vegetali diversi dal burro di cacao»; «Gianduiotto ottenuto per estrusione con una percentuale di nocciole definite e con esclusione di latte»; «Prodotti ortofrutticoli (freschi e trasformati) ottenuti secondo tecniche di produzione integrata con residuo di fitofarmaci inferiore al residuo massimo ammesso»; «Carni avicole ottenute con l'esclusione delle farine»; «Olio extra vergine di oliva da olive snocciolate»; «Pesce allevato in acque dolci e salate e/o salmastre e in spazi confinati»; «Prodotti zootecnici ottenuti da animali allevati secondo modalità definite»; «Melone con caratteristiche fisiche, chimiche e sensoriali definite»; «Mozzarella con un numero minimo di fermenti lattici vivi (determinati come streptococcus thermophilus)»; «Prodotti agroalimentari a marchio "Bergamo città dei mille ... Sapori"»; e così via.

<sup>68</sup> L. GILI, *La certificazione agroalimentare*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, cit., p. 153.

<sup>69</sup> Il termine marchio è qui impiegato in senso atecnico, in quanto le anzidette denominazioni sono diritti di proprietà industriale, ma non marchi veri e propri, in quanto non individuano un unico produttore titolare di un diritto di esclusiva: sul punto si veda M. GIUFFRIDA, *Sistemi di qualità DOP, IGP e STG*, in banca dati "Diritto alimentare. Mercato e sicurezza" diretta da F. Albisinni, [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it), 2014, pp. 15 ss.

nell'art. 53 della legge 24 aprile 1998, n. 128<sup>70</sup> (come sostituito dall'art. 14 della legge 21 dicembre 1999, n. 526) e nel decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaaf) del 14 ottobre 2013.

Le certificazioni DOP, IGP e STG possono riguardare qualunque prodotto agroalimentare: ortofrutticoli, cereali, formaggi, oli, aceti, carni, prodotti ittici, etc.

La funzione delle certificazioni DOP e IGP consiste nel garantire le specificità dei prodotti alimentari, per la provenienza geografica, le caratteristiche organolettiche, la genuinità, il metodo produttivo, etc. La differenza tra la DOP e la IGP risiede nei differenti presupposti richiesti ai fini del riconoscimento: la denominazione di origine protetta identifica i prodotti il cui intero ciclo produttivo, dalla materia prima sino al prodotto finito, è localizzato nel territorio; nel caso dell'indicazione geografica protetta, invece, è sufficiente che il processo produttivo si svolga anche solo in parte all'interno del territorio<sup>71</sup>.

Le certificazioni STG consentono ai produttori l'utilizzazione di denominazioni di vendita tradizionali (quali «pizza napoletana» e «mozzarella»), per designare prodotti ottenuti con materie prime, metodi e/o ricette tradizionali, intendendo come tali quelli

---

<sup>70</sup> L'art. 53 cit. è stato emanato in attuazione dei previgenti regolamenti CEE 14 luglio 1992, n. 2081 (relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine) e 14 luglio 1992, n. 2082 (relativo alle attestazioni di specificità), confluiti, rispettivamente, nei regolamenti CE 20 marzo 2006, n. 510 (relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine) e 20 marzo 2006, n. 509 (relativo alle specialità tradizionali garantite), a loro volta abrogati e sostituiti dal citato regolamento UE n. 1151/2012. Sul regolamento UE n. 1151/2012 si vedano, fra gli altri, F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2015, pp. 251 ss.; S. BOLOGNINI, *Il reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari: cinquanta sfumature di valore aggiunto*, in *Agr. Istituz. Merc.*, n. 2/2014, pp. 23 ss.; F. CAPELLI, *Il Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci ed ombre*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, n. 1, p. 52 ss.; P. BORGHI, *L'insostenibile leggerezza delle versioni linguistiche: condizionamento e confezionamento dei prodotti DOP e IGP nel recente regolamento UE n. 1151/2012*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, n. 3, pp. 29 ss.; A. NERI, *I prodotti agroalimentari UE nel reg. 1151/2012*, in *Alimenta*, 2013, n. 4, pp. 73 ss.; L. COSTATO, *Il Regolamento n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, pp. 648 ss. Sui previgenti regolamenti CE si possono richiamare L. COSTATO, *DOP, IGP e STG nei regolamenti del 2006, adottati anche in relazione ai negoziati WTO*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, pp. 351 ss.; F. GENCARELLI, *I segni distintivi di qualità nel settore agroalimentare e le esigenze del diritto comunitario*, in *Dir. un. eur.*, 2005, pp. 75 ss.; M. CONTICELLI, *Il procedimento europeo di registrazione delle denominazioni di origine protetta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, pp. 317 ss.

<sup>71</sup> M. GIUFFRIDA, *Sistemi di qualità DOP, IGP e STG*, cit., pp. 5 ss.; G. PERONE, *Segni e denominazioni nel mercato agroalimentare*, in *Giust. civ.*, 2011, pp. 535 ss.; L. LA TORRE - M. CERRETO, *La tutela delle DOP e delle IGP*, Napoli, 2010, pp. 16 ss. In argomento cfr. anche F. ALBISINNI, *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, 2016, in [www.unitusdistu.net](http://www.unitusdistu.net); G. CASTELLI, *La protezione ex officio delle DOP e IGP dei prodotti agricoli ed alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, pp. 191 ss.; V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, n. 4, pp. 4 ss.

comprovati sul mercato nazionale per un periodo di tempo di almeno trent'anni, che consente di tramandare le conoscenze da una generazione all'altra<sup>72</sup>.

L'ordinamento contempla sanzioni amministrative, civili e penali volte a proteggere le denominazioni, indicazioni e specialità riconosciute contro qualsiasi uso commerciale scorretto o "usurpazione" del nome e contro qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa al prodotto<sup>73</sup>.

Al fine di ottenere tale tutela, le DOP, le IGP e le STG devono essere previamente registrate presso la Commissione europea, la quale tiene appositi registri, accessibili al pubblico, delle denominazioni di origine protette, delle indicazioni geografiche protette e delle specialità tradizionali garantite che sono state riconosciute<sup>74</sup>.

Il procedimento amministrativo di registrazione (o riconoscimento) è "composto", vale a dire in parte nazionale e in parte europeo. Le organizzazioni formate dai produttori e/o trasformatori presentano le istanze di registrazione al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (autorità competente ai sensi dell'art. 31 del D.M. 14 ottobre 2013), il quale svolge un'istruttoria, apre una procedura di opposizione (consentendo ai produttori interessati di presentare obiezioni), e, in caso di esito favorevole, inoltra la domanda alla Commissione europea<sup>75</sup>. Quest'ultima, a propria volta, dà corso ad un'analogha procedura a livello comunitario, dando la possibilità agli altri Stati membri di opporsi alla registrazione.

Le DOP, IGP e STG devono presentare i requisiti stabiliti nel citato regolamento UE e devono rispettare un apposito disciplinare di produzione, elaborato dalle stesse organizzazioni di produttori. Il disciplinare indica una serie di elementi, quali il nome del prodotto agricolo o alimentare che comprende la denominazione d'origine o l'indicazione geografica; la descrizione del prodotto stesso mediante indicazione delle materie prime, se del caso, e delle principali caratteristiche fisiche, chimiche,

---

<sup>72</sup> M. GIUFFRIDA, *Sistemi di qualità DOP, IGP e STG*, cit., pp. 19-20.

<sup>73</sup> In particolare, il d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297 prevede sanzioni amministrative, in attuazione della normativa comunitaria, a protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari; il d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale) sancisce la responsabilità civile dei soggetti che utilizzano impropriamente denominazioni di origine e indicazioni geografiche; l'art. 517-*quater* cod. pen., introdotto dalla legge 23 luglio 2009, n. 99, punisce il reato di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni d'origine dei prodotti agroalimentari. Sul tema, si rinvia a L. LA TORRE - M. CERRETO, *La tutela delle DOP e delle IGP*, cit., pp. 76 ss.

<sup>74</sup> Artt. 11 e 22 del regolamento UE n. 1151/2012.

<sup>75</sup> Artt. 6-11 del D.M. 14 ottobre 2013.

microbiologiche e/o organolettiche; la delimitazione della zona geografica di produzione; la descrizione del metodo di ottenimento del prodotto.

Il sistema europeo dei regimi di qualità si basa su apposite strutture di controllo, aventi il compito di garantire che i prodotti agricoli e alimentari recanti una denominazione protetta siano conformi disciplinare di produzione registrato.

Il rispetto del disciplinare viene verificato sia *ex ante*, ossia anteriormente all'immissione del prodotto sul mercato, sia *ex post*, nella fase successiva alla commercializzazione.

Diversi sono però i soggetti che operano nelle due fasi.

Segnatamente, la verifica *ex ante* può essere svolta sia da autorità di controllo pubbliche designate, sia da organismi privati di controllo (OC) accreditati dall'organismo nazionale di accreditamento<sup>76</sup>, denominato Accredia (su cui v. *infra*, § 6), autorizzati con decreti del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali ed iscritti in un apposito elenco<sup>77</sup>.

In base all'art. 53, comma 11, della legge n. 128/1998, l'organismo certificatore (o l'autorità pubblica designata) è unico per ciascuna produzione DOP e IGP, mentre le STG sono ammessi più certificatori. Ogni organismo privato (o autorità pubblica) può tuttavia svolgere la propria attività per più produzioni riconosciute.

Attualmente in Italia ci sono ventuno organismi privati di controllo autorizzati e ventotto autorità pubbliche di controllo designate (molte delle quali Camere di Commercio) per le verifiche di conformità ai disciplinari di produzione registrati delle DOP, IGP e STG.

I controlli *ex post* sono invece effettuati dai consorzi di produttori riconosciuti a livello nazionale, attributari per legge delle funzioni di tutela e promozione delle denominazioni protette: sul punto si rinvia a quanto si illustrerà *infra*, cap. III, § 2.

Per quanto concerne specificamente gli organismi privati di controllo, l'art. 37, comma 1, del regolamento UE n. 1151/2012 precisa che essi operano come organismi di

---

<sup>76</sup> Gli enti pubblici designati non sono invece soggetti ad accreditamento: il che ha suscitato perplessità per i maggiori costi che i privati devono sostenere rispetto agli organismi pubblici (cfr. sul punto R. RICCI CURBASTRO, *Il ruolo di garanzia dei consorzi di tutela*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, n. 1, pp. 56-57.

<sup>77</sup> Denominato «Elenco degli organismi di controllo privati per la denominazione di origine protetta (DOP), la indicazione geografica protetta (IGP) e la attestazione di specificità (STG)» (art. 53, commi 1 e 7, della legge 24 aprile 1998, n. 128). La previsione rimane valida anche alla luce degli artt. 36 e 37 del regolamento UE n. 1151 cit., che contengono l'attuale disciplina comunitaria sul punto.

certificazione dei prodotti<sup>78</sup>. Secondo la definizione contenuta nell'art. 2, punto 5, del regolamento CE n. 882/2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti<sup>79</sup>, espressamente richiamato dall'art. 37 cit., tali enti sono terzi indipendenti cui l'autorità competente ha delegato determinati compiti di controllo.

Tali organismi svolgono quindi attività di verifica e certificazione di conformità al disciplinare del prodotto D.O.P.<sup>80</sup>, IGP e STG, di apposizione del relativo marchio, nonché di polizia amministrativa volta a prevenire ed accertare eventuali abusi rispetto alle prescrizioni del disciplinare.

La dottrina prevalente e la giurisprudenza riconoscono la natura di esercenti pubbliche funzioni agli organismi privati di controllo e certificazione delle DOP, IGP e STG<sup>81</sup>.

La funzione in esame ha infatti carattere necessario e riservato, tanto che, in mancanza di scelta dell'organismo di controllo da parte dei produttori, la designazione è effettuata dalle regioni (art. 53, comma 9, della legge n. 128/1998)<sup>82</sup>.

Inoltre, per espressa previsione dei legislatori europeo e nazionale, la funzione in esame può essere svolta, oltre che da enti privati, anche da autorità pubbliche all'uopo designate (cfr. 37, comma 1, del regolamento UE n. 1151/2012, nonché art. 53, commi 1 e 9, della legge n. 128/1998). Tanto che, in caso di inadempienza delle autorità

---

<sup>78</sup> Art. 37, comma 1, del regolamento UE n. 1151/2012.

<sup>79</sup> Si tratta del testo generale di riferimento in materia, perché si applica sia ai controlli sulla sicurezza alimentare, sia a quelli relativi ai prodotti di qualità: sul punto, cfr. I. CANFORA, *Certificazione e tutela della qualità dei prodotti agroalimentari*, cit., p. 106.

<sup>80</sup> Sul punto cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-ter, 22 aprile 2004, n. 3477, in *Foro amm. - TAR*, 2004, p. 1110.

<sup>81</sup> A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., pp. 167 ss.; P. COLOMBO, *La disciplina pubblicistica dei prodotti a denominazione registrata*, in *Dir. econ.*, 2004, p. 504. In tal senso paiono orientati anche F. ALBISINNI, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati fra accountability e trasparenza: verso un diverso ordine nella Food Law*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, n. 1, pp. 6 ss.; S. AMOROSINO, *Trasparenze, certezze e sicurezze dei prodotti e dei mercati agroalimentari: correlazioni e funzioni*, *ivi*, pp. 39 ss., e A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., pp. 335 ss. Dubbio è invece L. GILI, *La certificazione agroalimentare*, cit., p. 154, secondo cui l'utilizzo delle locuzioni «*accreditamento*» e «*autorizzazione a certificare*» i prodotti DOP, IGP e STG, anziché il riferimento all'istituto della concessione, potrebbe deporre in senso contrario alla tesi pubblicistica. In giurisprudenza hanno sancito la natura pubblicistica delle funzioni esercitate dagli organismi in esame, *ex aliis*, Cass. civ., sez. I, 10 gennaio 2008, n. 355, in *Foro it.*, 2008, I, c. 739; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 8 luglio 2015, n. 204, in banca dati "*Jus explorer*"; App. Torino, ord. 24 aprile 2003, in *Giur. ann. dir. ind.*, 2003, p. 4568; App. Torino, 7 febbraio 2002, in *Giur. ann. dir. ind.*, 2002, p. 588.

<sup>82</sup> Cfr. sul punto M. GIUFFRIDA, *Sistemi di qualità DOP, IGP e STG*, cit., p. 12; nonché A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., p. 169 e pp. 280-281.

pubbliche di controllo, è espressamente previsto l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo<sup>83</sup>.

Gli organismi di certificazione hanno un'autonomia limitata, in quanto, con il provvedimento di autorizzazione, viene ad essi vietato di modificare la denominazione, la compagine sociale e lo statuto senza il preventivo assenso del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali<sup>84</sup>.

Il sistema certificativo presenta altresì un chiaro carattere pubblicistico, sia per le modalità di registrazione e pubblicità del marchio, sia per i controlli di conformità dei prodotti al disciplinare registrato.

A quest'ultimo proposito si evidenzia che le verifiche sono svolte dai certificatori (sia a livello documentale, sia *in loco*) secondo un "piano di controllo" dagli stessi predisposto ed approvato dal Ministero<sup>85</sup>. Nel suddetto documento gli organismi di controllo stabiliscono il tipo e la frequenza dei controlli presso gli operatori in base ai rischi individuati per ciascuno stadio produttivo<sup>86</sup>.

Tutti gli organismi di certificazione, poi, presentano al loro interno una "Giunta di appello", avanti alla quale gli operatori del settore possono esperire ricorsi avverso le determinazioni degli organismi stessi. Un siffatto meccanismo risulta assimilabile alla tradizionale tutela giustiziale interna all'amministrazione<sup>87</sup>, ad ulteriore conferma del fatto che gli organismi privati di certificazione e controllo delle DOP-IGP svolgono funzioni amministrative.

Anche la giurisprudenza, nelle poche occasioni in cui si è pronunciata in materia, ha ritenuto che l'attività di controllo e certificazione svolta dagli organismi privati in esame costituisca "*esplicazione di pubbliche potestà amministrative e non già esercizio di attività privata d'impresa*"<sup>88</sup>. Da un lato, infatti, si tratta di "*attribuzioni aventi di mira la protezione di interessi pubblici alla genuinità e lealtà del mercato alimentare*" (e non di compiti accordati nell'interesse particolare dei produttori dello specifico

---

<sup>83</sup> Art. 53, comma 10, della legge n. 128/1998.

<sup>84</sup> Cfr. l'autorizzazione prot. n. 16984 del 16 settembre 2016, rilasciata dall'Icqrf all'organismo Toscana Certificazione Agroalimentare s.r.l., in [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it).

<sup>85</sup> A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., p. 169 e pp. 280-281.

<sup>86</sup> Cfr. sul punto la relazione finale di audit effettuato dal 16 al 27 giugno 2014 n. DG(SANCO) 2014-7108-RM FINAL, p. 10, in [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

<sup>87</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. II ter, 26 marzo 2013, n. 3125, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it): "*Trattasi, con ogni evidenza, di un rimedio "amministrativo" – ad attivazione, evidentemente, facoltativa – concesso nei confronti di tutti i provvedimenti emessi da organi competenti nell'esecuzione delle attività di controllo e certificazione delle DOP-IGP nelle forme previste dai relativi disciplinari*".

prodotto); dall'altro lato, l'esercizio di tali funzioni è “*alternativo alla diretta esplicazione delle stesse da parte di organi pubblici, come pure...consentito dalla norma comunitaria*”, con conseguente equivalenza tra le mansioni svolte dagli organismi privati e quelle esercitate dalle autorità pubbliche a ciò designate<sup>89</sup>.

#### **4.1.1. La vigilanza del Ministero delle politiche agricole e delle regioni**

Gli organismi privati autorizzati al controllo sulle DOP, IGP e STG sono soggetti alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, che è l'autorità centrale di riferimento del settore, nonché a quella delle regioni e province autonome per le strutture locali (art. 53, comma 12, della legge n. 128/1998; art. 2, comma 3, D.M. 16 febbraio 2012).

Si tratta, quindi, di una vigilanza «plurima» o in «contitolarità», attesa la compresenza di più autorità di sorveglianza. Il concorso è di tipo verticale (*supra*, cap. I, § 4): a livello nazionale è svolta dal Mipaaf, mentre a livello locale dalle regioni e province autonome.

Il Ministero opera attraverso il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari, noto con l'acronimo di Icqrf<sup>90</sup>.

Le Regioni programmano l'attività di vigilanza di propria competenza di concerto con l'Ispettorato (art. 2, comma 4, D.M. 16 febbraio 2012).

Al fine di assicurare il coordinamento fra gli uffici territoriali dell'Icqrf e le Regioni/Province autonome opera un Comitato nazionale di vigilanza<sup>91</sup> ed è prevista la stipula di accordi bilaterali volti a ripartire lo svolgimento dell'attività di vigilanza fra organo centrale e autorità locali<sup>92</sup>. Di fatto, la supervisione è per lo più esercitata dall'Icqrf; nei restanti casi le autorità regionali svolgono l'attività di vigilanza in base

---

<sup>88</sup> Così Cass. civ., sez. I, 10 gennaio 2008, n. 355, cit.

<sup>89</sup> Cass. civ., sez. I, 10 gennaio 2008, n. 355, cit.; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 8 luglio 2015, n. 204, cit.

<sup>90</sup> L'art. 1, comma 1047, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007) ha infatti demandato all'Ispettorato centrale le funzioni statali di vigilanza sull'attività di controllo delle strutture pubbliche e private operanti nell'ambito dei regimi di produzione agroalimentare di qualità regolamentata.

<sup>91</sup> Art. 3 D.M. 16 febbraio 2012.

<sup>92</sup> Art. 4 D.M. 16 febbraio 2012.



allo specifico accordo bilaterale e sulla base di istruzioni elaborate dall'Icqrf centrale per garantire coerenza nell'approccio di tutti gli ispettori<sup>93</sup>.

In ogni caso, in forza del principio di sussidiarietà, l'Ispettorato può sempre intervenire qualora la Regione non assolva alle funzioni di vigilanza (art. 2, comma 5, D.M. 16 febbraio 2012).

La vigilanza del Mipaaf è caratterizzata da poteri regolativi, di autorizzazione, di controllo, conformativi-correttivi e sanzionatori.

I poteri di regolamentazione sono piuttosto ampi, potendi esplicarsi sia attraverso atti vincolanti, quali decreti ministeriali contenenti norme secondarie<sup>94</sup> e/o precetti tecnici, sia mediante atti esplicativi e di indirizzo, come circolari e linee guida.

Il Ministero rilascia inoltre l'autorizzazione all'esercizio dell'attività previa verifica che l'organismo privato, già accreditato da Accredia, possieda determinati requisiti di indipendenza, tecnici e organizzativi.

In particolare, ai sensi dell'art. 53, comma 2, della legge n. 128/1998, di derivazione comunitaria<sup>95</sup>, le strutture di controllo devono adempiere alle condizioni stabilite dalla norma europea EN 45011 del 26 giugno 1989 (la quale detta i criteri generali che un organismo di certificazione dei prodotti deve adottare per essere riconosciuto come competente e degno di fiducia), avere disponibilità di personale qualificato sul prodotto specifico e di mezzi per lo svolgimento dell'attività di controllo, nonché disporre di procedure adeguate.

E' peraltro previsto un meccanismo di silenzio-assenso, in base al quale, se l'autorizzazione non viene rilasciata entro il termine di sessanta giorni dalla domanda, si forma il silenzio-assenso<sup>96</sup>.

In passato, il sistema di vigilanza sulle denominazioni di origine, come disciplinato dalla legislazione italiana (di origine puramente interna), era profondamente diverso. Infatti, i controlli e le verifiche sugli utilizzatori delle denominazioni di origine e delle

---

<sup>93</sup> Cfr. la relazione finale di audit effettuato dal 16 al 27 giugno 2014 n. DG(SANCO) 2014-7108-RM FINAL, cit. La relazione conclude nel senso che *"il sistema in atto in Italia per i controlli ufficiali delle denominazioni registrate come DOP/IGT/STG è efficace...I controlli ufficiali dei prodotti DOP/IGT/STG sono delegati a organismi di controllo, a loro volta sottoposti a un'adeguata supervisione"*.

<sup>94</sup> Che, come tali, devono trovare fondamento in espresse previsioni di legge (art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400).

<sup>95</sup> E' infatti stato emanato in attuazione degli originari regolamenti CEE nn. 2081 (relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine) e 2082 (relativo alle attestazioni di specificità) del 1992 (cfr. *supra*, nota 70).

<sup>96</sup> Art. 53, comma 13, della legge n. 128/1998.

indicazioni geografiche erano affidate ai consorzi volontari di tutela. Questi ultimi, però, essendo formati dagli stessi produttori, non assicuravano il rispetto dei requisiti di obiettività e imparzialità. Come si vedrà *infra*, nel cap. III, § 2, in capo ai suddetti consorzi sono state mantenute funzioni pubblicistiche, che sono però distinte dall'attività di controllo svolta dagli organismi in esame.

La vigilanza ministeriale si esplica inoltre in controlli sull'attività dei certificatori, ma non può mai giungere all'esercizio di poteri sostitutivi e/o di annullamento dei singoli certificati<sup>97</sup>.

Incisivi sono comunque i poteri conformativi e sanzionatori del Ministero nei confronti degli enti privati, previsti dal d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297<sup>98</sup> e dall'art. 53, comma 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128.

Segnatamente, qualora accerti che l'organismo non opera in conformità alla normativa comunitaria, o al piano di controllo ed al relativo tariffario, il Ministero può intimare all'ente di rispettare le regole e gli obblighi di comportamento, in modo da ricondurne l'attività nell'ambito della correttezza<sup>99</sup>.

Le sanzioni amministrative irrogabili dal Mipaaf sono sia di tipo pecuniario, sia di tipo interdittivo, consistendo queste ultime nella sospensione e nella revoca dell'autorizzazione.

Il d.lgs. n. 297 cit. contempla diverse condotte delle strutture di controllo sanzionabili con le anzidette misure: il mancato adempimento delle prescrizioni ministeriali, comprensive del piano di controllo e del relativo tariffario<sup>100</sup>; lo svolgimento di attività incompatibili con il mantenimento del provvedimento autorizzatorio<sup>101</sup>; la discriminazione tra i soggetti da immettere o tra quelli immessi nel

---

<sup>97</sup> A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., p. 169.

<sup>98</sup> Il provvedimento in esame ha introdotto sanzioni amministrative da comminare a produttori, organismi di controllo e consorzi di tutela che violano la normativa comunitaria in materia di denominazioni protette. Il d.lgs. n. 297/2004 fa riferimento al regolamento CEE n. 2081/92, ma è pacificamente rimasto applicabile anche in seguito all'abrogazione del suddetto regolamento, in quanto la relativa disciplina è sostanzialmente confluita dapprima nel regolamento CE 20 marzo 2006, n. 510 e, successivamente, nel regolamento UE n. 1151/2012: sul punto cfr. M. GIUFFRIDA, *Sistemi di qualità DOP, IGP e STG*, cit., p. 12, nonché, per un esame approfondito del d.lgs. n. 297 cit., L. LA TORRE - M. CERRETO, *La tutela delle DOP e delle IGP*, cit., pp. 43 ss.

<sup>99</sup> Art. 4, comma 1, secondo periodo del d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297.

<sup>100</sup> Art. 4, comma 1, primo periodo del d.lgs. n. 297 cit., che prevede una sanzione di cinquantamila euro, oltre all'eventuale sospensione o revoca del provvedimento autorizzatorio.

<sup>101</sup> Art. 4, comma 1, secondo periodo del d.lgs. n. 297 cit., che prevede una sanzione di cinquantamila euro, oltre all'eventuale sospensione o revoca del provvedimento autorizzatorio.

sistema di controllo di una denominazione protetta<sup>102</sup>; la creazione di ostacoli all'accesso al sistema di controllo<sup>103</sup>.

Tali violazioni possono essere accertate dall'Icqr, dal Comando carabinieri politiche agricole e dal Corpo forestale dello Stato (tutti e tre organi di controllo del Ministero delle politiche agricole e forestali)<sup>104</sup>.

Il provvedimento sanzionatorio è emanato dall'Icqr con ordinanza-ingiunzione, ai sensi dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689<sup>105</sup>. L'ordinanza-ingiunzione è impugnabile con ricorso in opposizione avanti alla sezione specializzata in materia di proprietà industriale istituita presso il Tribunale territorialmente competente<sup>106</sup>.

In base alla legge n. 128/1998, poi, il Mipaaf dispone la sospensione e la revoca del provvedimento autorizzatorio, anche per una singola produzione riconosciuta, nelle ipotesi di perdita o di accertamento della mancanza originaria dei requisiti prescritti dalla legge in capo all'organismo di controllo, nonché nei casi di violazione della normativa comunitaria<sup>107</sup>.

A quest'ultimo proposito si osserva che, poiché le strutture di controllo devono essere previamente accreditate dall'ente nazionale Accredia, in relazione alla verifica dei requisiti di legge le competenze del Ministero finiscono di fatto per sovrapporsi a quelle del suddetto ente, il quale, nell'ambito della sorveglianza da esso svolta, può adottare provvedimenti di sospensione e revoca dell'accreditamento.

Ad esempio, in un caso realmente verificatosi Accredia ha sospeso per sei mesi un organismo di controllo, consentendogli tuttavia di continuare a svolgere attività di sorveglianza e rinnovo per le certificazioni precedentemente rilasciate; il Mipaaf, invece, ha disposto la cancellazione dell'organismo dall'elenco<sup>108</sup>.

---

<sup>102</sup> Art. 4, comma 2, prima parte del d.lgs. n. 297 cit., che prevede una sanzione di sessantaduemila euro.

<sup>103</sup> Art. 4, comma 2, seconda parte del d.lgs. n. 297 cit., che prevede una sanzione di sessantaduemila euro. Tutte le indicate sanzioni pecuniarie sono aumentate di tre volte in caso di reiterazione dello stesso illecito (art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 297 cit.).

<sup>104</sup> Art. 1 del D.M. 1° dicembre 2005, recante “Disposizioni procedurali in applicazione del decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 297”.

<sup>105</sup> Art. 3 del D.M. 1° dicembre 2005 cit.

<sup>106</sup> Art. 5 del D.M. 1° dicembre 2005 cit.

<sup>107</sup> Art. 53, comma 4, della legge n. 128/1998.

<sup>108</sup> Cfr. decreto direttoriale Mipaaf del 10 maggio 2011, *Cancellazione dell'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 14, comma 7, della legge n. 526 del 21 dicembre 1999 dell'organismo per il controllo sulle produzioni ad indicazione geografica e sulle specialità tradizionali garantite «ICQ – Istituto Calabria Qualità s.r.l.»*, pubblicato in G.U. 13 maggio 2011, n. 110. Cfr. sul punto P. ALTILI, *Certificazione: nuova disciplina in materia di accreditamento e di organismi di controllo*, cit., p. 103, la quale ritiene necessario un coordinamento fra le competenze del Mipaaf e quelle di Accredia nel settore agroalimentare.

Pur in assenza di espressa previsione deve ritenersi che, in presenza di un contrasto fra le decisioni del Ministero e quelle di Accredia, le prime prevalgono sulle seconde: il Ministero è infatti la pubblica autorità preposta alla vigilanza del settore, mentre Accredia è pur sempre un soggetto privato, sia pure, come si vedrà, investito di importanti pubbliche funzioni.

Per completezza, infine, si ricorda che l'art. 18 della legge n. 99/2009 ha introdotto una forma di controllo politico, stabilendo che, entro il 30 aprile di ogni anno, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali trasmette alle Camere una relazione nella quale illustra, con riferimento all'anno precedente, le iniziative assunte a tutela della qualità delle produzioni agroalimentari, della pesca e dell'acquacoltura, con specifico riguardo, tra l'altro, agli illeciti riscontrati nelle attività di controllo, indicando le contestazioni amministrative sollevate, i sequestri effettuati e le notizie di reato inviate, anche con specifico riguardo al reato di cui all'art. 517-*quater* cod. pen. (contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari).

#### **4.2. Gli organismi privati di controllo e certificazione delle DOP e IGP nel settore vitivinicolo**

Per le certificazioni regolamentate in materia vitivinicola vige un sistema analogo a quello testé illustrato per i prodotti alimentari, attualmente disciplinato nel regolamento UE 17 dicembre 2013, n. 1308<sup>109</sup>, nel d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61 e nel D.M. 7 novembre 2012.

Nel nostro ordinamento le DOCG (denominazione di origine controllata e garantita) e le DOC (denominazione di origine controllata) sono le menzioni specifiche tradizionali utilizzate per designare i prodotti vitivinicoli DOP, mentre l'IGT è la menzione specifica tradizionale per indicare i vini IGP.

---

<sup>109</sup> Il quale ha sostituito il previgente regolamento CE 22 ottobre 2007, n. 1234 (nel quale, per effetto del regolamento CE 25 maggio 2009, n. 491, era confluita la disciplina dettata dal regolamento CE 29 aprile 2008, n. 479, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo). Per un'analisi della normativa si vedano S. MENGHINI - B. FABBRI, *Qualità e tracciabilità della filiera dei vini a denominazione*, Milano, 2013; F. ALBISINNI, *L'officina comunitaria e la OCM vino: marchi, denominazioni e mercato*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2008, pp. 422 ss.; ID.(a cura di), *Le regole del vino - Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Atti del Convegno Aida-Idaic 23-24 novembre 2007, Milano, 2008.

Le menzioni italiane tradizionali possono essere riportate in etichettatura da sole o congiuntamente alla corrispondente espressione europea, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 61/2010.

Il conferimento della protezione dei marchi DOCG, DOC e IGT avviene all'esito di una doppia procedura, nazionale e comunitaria, normata, rispettivamente, nel D.M. 7 novembre 2012 e nel regolamento UE 17 dicembre 2013, n. 1308, parte II, titolo II, capo I, sez. II (artt. 92 e ss.)<sup>110</sup>.

Segnatamente, i gruppi di produttori presentano la domanda di protezione alla regione di appartenenza. Unitamente all'istanza deve essere proposto un disciplinare di produzione, recante una serie di indicazioni (caratteristiche analitiche e organolettiche del vino, zona geografica, rese massime per ettaro, varietà di uve da cui è ottenuto il vino, etc.).

La regione, accertata la legittimazione del soggetto richiedente, la completezza della documentazione e la rispondenza del disciplinare alla normativa vigente, trasmette la domanda al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, corredata dal proprio parere.

Il Ministero svolge a sua volta un'istruttoria e, in caso di esito positivo, convoca una «riunione di pubblico accertamento», aperta a tutti gli interessati; successivamente, sottopone la domanda al Comitato nazionale vini DOP e IGP e pubblica la proposta di disciplinare di produzione sulla Gazzetta Ufficiale, affinché tutti i soggetti interessati possano prenderne visione e presentare eventuali osservazioni.

Al termine di tale articolato procedimento il Mipaaf trasmette la domanda di protezione alla Commissione europea, la quale verifica la sussistenza dei requisiti per il riconoscimento e, in caso di esito positivo, iscrive il marchio in un apposito registro elettronico, accessibile al pubblico.

Come accade per le produzioni DOP e IGP negli altri settori agroalimentari, anche in materia vitivinicola la conformità al disciplinare di produzione è verificato *ex ante* da autorità di controllo pubbliche designate e da organismi privati di attestazione, accreditati da Accredia (*infra*, § 6), autorizzati con decreto del Mipaaf ed iscritti in un apposito elenco; nonché *ex post*, nella fase successiva alla commercializzazione, dai consorzi di tutela (sui quali *infra*, cap. III, § 2).

Gli organismi di controllo privati operano come organismi di certificazione dei prodotti e devono essere indipendenti, ai sensi dell'art. 2, punto 5, del regolamento CE n. 882/2004<sup>111</sup>.

Ogni produzione riconosciuta è soggetta al controllo di una sola struttura di controllo; quest'ultima può però operare per più produzioni riconosciute<sup>112</sup>.

Oggi in Italia ci sono sette organismi privati di controllo autorizzati e ventiquattro autorità pubbliche di controllo (quasi tutte Camere di Commercio) designate per le verifiche di conformità ai disciplinari di produzione registrati dei vini di qualità DOP e IGP.

Secondo l'opinione prevalente, i suddetti organismi svolgono pubbliche funzioni di controllo e certificazione<sup>113</sup>.

#### **4.2.1. La vigilanza del Ministero delle politiche agricole e delle regioni**

Secondo lo schema di vigilanza «plurima» a concorso verticale già visto per i prodotti DOP e IGP, anche gli organismi privati di controllo e certificazione delle denominazioni di qualità nel settore vitivinicolo sono sottoposti alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole, affiancato dalle regioni e dalle province autonome per le denominazioni di origine o indicazioni geografiche ricadenti nel territorio di propria competenza (art. 13, comma 13, della d.lgs. n. 61/2010).

Il Mipaaf è titolare di poteri analoghi a quelli già esaminati in riferimento agli organismi di controllo per la generalità dei prodotti agroalimentari (*supra*, § 4.1.1), vale a dire poteri regolativi, autorizzatori, ispettivi, conformativi e sanzionatori.

Anche nel settore vitivinicolo le strutture di controllo private devono rispettare i requisiti di obiettività e imparzialità stabiliti dalla norma europea EN 45011, il cui scopo è quello di verificare che il soggetto terzo delegato della certificazione di un prodotto (nel caso di specie, un vino a denominazione di origine) soddisfi adeguati livelli di

---

<sup>110</sup> In argomento cfr. S. AMOROSINO, *La disciplina giuridica del vino: profili di diritto amministrativo*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, n. 1, pp. 61 ss.

<sup>111</sup> Art. 90, comma 3, del regolamento UE 17 dicembre 2013, n. 1306.

<sup>112</sup> Art. 13, comma 10, del d.lgs. n. 61/2010.

<sup>113</sup> S. AMOROSINO, *La disciplina giuridica del vino: profili di diritto amministrativo*, cit., p. 64; A. FIORITTO, *Certezze pubbliche prodotte dai privati: il caso delle denominazioni protette dei vini*, cit., pp. 974 ss.; A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., pp. 169-171; A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., pp. 335 ss.

competenza ed affidabilità e, in particolare, i requisiti di imparzialità della struttura e di competenza del personale incaricato dei controlli.

In proposito, la giurisprudenza del T.A.R. Lazio ha escluso che possa minare l'imparzialità di un organismo privato di certificazione la presenza, nella compagine societaria, di una federazione degli stessi produttori di vino da controllare, allorquando l'ente sia stato accreditato in conformità alla norma EN 45011 e, quindi, Accredia abbia verificato la sussistenza dei suddetti requisiti di imparzialità e competenza<sup>114</sup>.

Con il provvedimento autorizzatorio il Mipaaf approva anche il piano dei controlli che l'ente privato dovrà svolgere sul vino a denominazione protetta, dalla coltivazione del vigneto e sino al momento dell'imbottigliamento<sup>115</sup>.

Il Mipaaf gode poi di ampie potestà conformativo-correttive, in quanto ha il potere-dovere di intimare alla struttura di controllo il rispetto degli obblighi di comportamento in tutti i casi in cui questa svolga attività incompatibili con il provvedimento autorizzatorio o non applichi correttamente il piano di controllo<sup>116</sup>.

Le sanzioni amministrative irrogabili dal Mipaaf agli organismi di controllo possono essere pecuniarie o interdittive.

Le prime trovano applicazione in varie fattispecie sostanzialmente analoghe a quelle esaminate in relazione alla vigilanza sugli organismi di controllo delle DOP e IGP (*supra*, § 4.1.1): inadempimento delle prescrizioni impartite dal Mipaaf, ivi comprese le disposizioni del piano di controllo e del relativo tariffario<sup>117</sup>; perdurante svolgimento di attività incompatibili, in violazione dell'intimazione ad adempiere<sup>118</sup>;

---

<sup>114</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-ter, 4 aprile 2011, nn. da 2953 a 2956, nn. da 2965 a 2975, in *www.giustizia-amministrativa.it*; *idem*, 1° febbraio 2011, nn. da 888 a 892, n. 911, n. 913, n. 915, nn. da 917 a 923, *ivi*; *idem*, 18 gennaio 2011, nn. da 392 a 394, n. 400, nn. da 405 a 415, *ivi* (la n. 412 anche in *Giorn. dir. amm.*, 2011, pp. 974 ss., con nota di A. FIORITTO, *Certezze pubbliche prodotte dai privati: il caso delle denominazioni protette dei vini*, cit., e in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2012, II, pp. 133 ss., con nota di E. GUADAGNO, *I Consorzi di tutela e gli organi di certificazione dei vini di qualità*).

<sup>115</sup> Art. 24 del d.lgs. n. 61/2010. Sul punto cfr. anche R. RICCI CURBASTRO, *Il ruolo di garanzia dei consorzi di tutela*, cit., p. 57.

<sup>116</sup> Art. 25, comma 1, secondo periodo del d.lgs. n. 61/2010; R. RICCI CURBASTRO, *Il ruolo di garanzia dei consorzi di tutela*, cit., p. 56.

<sup>117</sup> Art. 25, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 61/2010, che stabilisce una sanzione pecuniaria da cinquemila a cinquantamila euro.

<sup>118</sup> Art. 25, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 61/2010, che prevede una sanzione pecuniaria da cinquemila a cinquantamila euro.

discriminazioni fra i soggetti controllati o frapposizione di ostacoli all'esercizio del diritto di accesso all'uso della denominazione protetta<sup>119</sup>.

Le misure interdittive della sospensione e della revoca dell'autorizzazione, anche per una singola produzione riconosciuta, possono essere irrogate dal Mipaaf nei casi di perdita dei requisiti di cui alla norma europea EN 45011, di violazione della normativa comunitaria, di mancato rispetto delle disposizioni impartite con il decreto di autorizzazione o di perdurante svolgimento di attività incompatibili<sup>120</sup>.

#### **4.3. Gli organismi privati di controllo e certificazione dei prodotti da agricoltura biologica**

L'espressione "agricoltura biologica" (o "produzione biologica") indica un metodo di coltivazione e di allevamento basato esclusivamente sull'impiego di sostanze naturali, con esclusione di qualunque sostanza di sintesi chimica (quali concimi, diserbanti, antiparassitari, ogm, raggi ionizzanti, antibiotici e ormoni), nonché volto a tutelare gli equilibri ambientali (alternanza delle colture, ampi spazi per il pascolo degli animali, etc.)<sup>121</sup>.

La disciplina delle produzioni biologiche è contenuta principalmente nel regolamento CE n. 834/2007 del 28 giugno 2007, nei relativi regolamenti attuativi n. 889/2008 del 5 settembre 2008 e n. 1235/2008 dell'8 dicembre 2008, nonché, a livello nazionale, nel d.lgs. 17 marzo 1995, n. 220 e in numerosi decreti ministeriali (fra i quali il D.M. 27 novembre 2009, n. 18354, il D.M. 1° febbraio 2012, n. 2049, il D.M. 9 agosto 2012, n. 18321 e il D.M. 20 dicembre 2013).

Su scala mondiale, inoltre, il sistema di mercato dei prodotti biologici fa capo a due istituzioni: l'organizzazione internazionale *International Federation of Organic Agriculture Movements* (IFOAM), la quale detta gli *standards* di riferimento e coordina l'attività degli organismi operanti nel settore dell'agricoltura biologica; l'ente no-profit *International Organic Accreditation Service* (IOAS), che stabilisce i criteri generali per l'accreditamento dei certificatori.

---

<sup>119</sup> Art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 61/2010, che contempla una sanzione pecuniaria da seimila a sessantamila euro.

<sup>120</sup> Artt. 13, commi 4 e 5, e 25, comma 1, secondo periodo del d.lgs. n. 61/2010.

<sup>121</sup> In argomento cfr., tra gli altri, G. PERONE, *Segni e denominazioni nel mercato agroalimentare*, cit., pp. 535 ss.



In base alla normativa comunitaria, le produzioni da agricoltura biologica, per essere etichettate come tali, devono soddisfare rigidi requisiti di genuinità e salubrità.

I produttori di agricoltura biologica sono pertanto sottoposti ad un sistema di controlli periodici in tutte le fasi, vale a dire produzione della materia prima, trasformazione, commercializzazione e vendita al consumatore (c.d. certificazione «di filiera»)<sup>122</sup>.

In particolare, l'art. 27 del regolamento CE n. 834/2007 cit. stabilisce che la conformità dei prodotti biologici agli specifici requisiti prescritti dalle norme comunitarie è oggetto di controlli ufficiali, che ciascuno Stato membro può affidare ad autorità pubbliche e/o ad organismi privati di controllo accreditati, i quali dispongano di mezzi e competenze idonei e siano indipendenti e imparziali.

I produttori “certificati” dagli enti di controllo (e, quindi, in possesso di un “certificato di conformità” e di un “documento giustificativo”) hanno il diritto di utilizzare nell’etichettatura, nella pubblicità e nei documenti commerciali il marchio europeo “da agricoltura biologica” e il corrispondente logo comunitario (costituito dall’unione tra la bandiera europea e una foglia).

Peraltro, diversamente dai prodotti DOP, IGP e STG, i prodotti biologici non godono di registrazione e tutela a livello comunitario<sup>123</sup>.

L’Italia<sup>124</sup>, come la maggior parte dei Paesi europei, ha affidato il sistema di controllo sulle produzioni ottenute con metodo biologico ad organismi privati di controllo e certificazione (odc)<sup>125</sup>.

Secondo uno schema analogo a quello relativo ai prodotti DOP e IGP, gli organismi privati di controllo nel settore biologico devono essere accreditati da Accredia (*infra*, § 6) e, quindi, ottenere l’autorizzazione del Ministero per le politiche agricole alimentari e

---

<sup>122</sup> In argomento cfr. I. CANFORA, *Certificazione e tutela della qualità dei prodotti agroalimentari*, cit., pp. 107 ss., la quale sottolinea che i regolamenti europei in materia di produzioni biologiche dettano disposizioni dettagliate sui controlli, in quanto in tale settore è alto il rischio di frodi.

<sup>123</sup> F. GENCARELLI, *I segni distintivi di qualità nel settore agroalimentare e le esigenze del diritto comunitario*, cit., pp. 75 ss.

<sup>124</sup> In Europa l’Italia è il secondo Paese produttore di biologico (dopo la Spagna) in termini di superficie investita, come indicato nel rapporto dell’Istituto nazionale di economia agraria a cura di R. ZUCARO, *Il sistema di controllo dei prodotti biologici in Italia*, 2013, p. 106, in *dspace.inea.it*.

<sup>125</sup> Il sistema di controllo è affidato ad organismi privati, oltre che in Italia, in Germania, Austria, Francia, Belgio, Bulgaria, Ungheria, Romania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Lettonia, Svezia, Regno Unito, Irlanda, Grecia e Cipro. Il sistema di controllo è invece affidato ad autorità pubbliche in Olanda, Danimarca, Estonia, Lituania e Finlandia. Infine, il sistema di controllo è misto in Lussemburgo, Polonia, Spagna e Malta.

forestali, con l'iscrizione in un apposito elenco istituito presso lo stesso Mipaaf (che, attualmente, ne conta quattordici, oltre a tre autorizzati per la sola provincia di Bolzano).

In base al D.M. 3 maggio 2012, n. 10071, l'organismo di controllo deve essere unico per ciascuna struttura aziendale; inoltre, non è consentito il cambio di certificatore nell'ipotesi in cui sia stata rilevata una situazione di irregolarità.

Anche nel settore in esame gli enti certificatori devono operare secondo un "piano di controllo", dagli stessi annualmente predisposto ed approvato dal Mipaaf, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano<sup>126</sup>. In tale documento gli organismi pianificano lo svolgimento dei controlli sugli operatori che producono, trasformano, importano, esportano e/o commercializzano i prodotti biologici<sup>127</sup>. I controlli possono essere di tipo documentale, ispettivo e analitico sui prodotti (ad esempio, analisi di campioni in laboratorio)<sup>128</sup>.

Inoltre, i certificatori sono soggetti ad una serie di obblighi, indicati nel regolamento CE n. 834/2007 e nell'allegato n. 3 al d.lgs. n. 220/1995. Ad esempio, devono trasmettere annualmente alle regioni ed al Mipaaf l'elenco dei produttori certificati ed una relazione sui controlli eseguiti; devono dare immediata comunicazione alle regioni e al Mipaaf delle violazioni commesse dai produttori, al fine della comminatoria delle relative sanzioni; devono avere procedure documentate per il ritiro e l'annullamento di certificati e marchi di conformità.

Nell'ipotesi in cui riscontrino il mancato rispetto delle disposizioni in materia di agricoltura biologica, gli organismi di controllo hanno il potere-dovere di applicare agli operatori un provvedimento sanzionatorio.

---

<sup>126</sup> Art. 5 del d.lgs. n. 220/1995.

<sup>127</sup> Generalmente gli organismi di controllo pianificano il numero e il tipo di ispezioni a seconda della classe di rischio – bassa, media o alta – cui appartiene l'operatore (ad esempio, gli operatori a basso rischio sono ispezionati una volta all'anno; quelli a medio rischio ricevono due ispezioni annuali; quelli a rischio alto soggiacciono a tre o più ispezioni, almeno una delle quali senza preavviso).

<sup>128</sup> Le modalità di svolgimento di tali controlli sono analiticamente indicate in R. ZUCARO (a cura di), *Il sistema di controllo dei prodotti biologici in Italia*, cit., p. 19 e pp. 27 ss. Il rapporto descrive anche, alle pp. 95 ss., le attività di controllo a scopo di prevenzione e contrasto alle frodi effettuate direttamente sulle produzioni biologiche dall'Icqr (ispezioni presso gli operatori e analisi di laboratorio), dal Comando carabinieri politiche agricole e alimentari - Nuclei antifrodi carabinieri (sequestri), nonché dal Corpo forestale dello Stato. In argomento si veda anche E. TOSELLI, *Le diversità convergenti. Guida alle certificazioni alimentari kasher, halal e di produzione biologica*, cit., pp. 183 ss.

Segnatamente, il D.M. 20 dicembre 2013<sup>129</sup> distingue le “non conformità” in inosservanze, irregolarità e infrazioni, a seconda della loro gravità, tipizzando le rispettive sanzioni. Le inosservanze consistono in violazioni di lieve entità e/o di carattere formale, che comportano l’applicazione di una diffida scritta con richiesta di azioni correttive. Le irregolarità si configurano come inadempienze che compromettono la qualificazione dei prodotti, in presenza delle quali deve essere applicato il divieto di utilizzare il marchio “agricoltura biologica” in relazione ad una partita o all’intera produzione. Le infrazioni sono inadempienze che compromettono il processo o il metodo di produzione oppure la documentazione aziendale: esse comportano la sospensione della certificazione di conformità al metodo di agricoltura biologica o, nel caso di infrazioni gravi e reiterate, l’esclusione dell’operatore dal sistema.

Nel caso di adozione delle misure sanzionatorie, spesso (anche se non sempre<sup>130</sup>) l’ufficio regionale dell’Agenzia per le erogazioni in agricoltura procede alla riduzione e/o al recupero dei premi per l’agricoltura biologica.

Peraltro, gli enti di controllo svolgono di fatto la propria attività in modo spesso assai diverso in termini di verifiche ispettive eseguite, campioni di prodotto analizzati, non conformità rilevate e sanzioni irrogate<sup>131</sup>.

A differenza che per gli organismi di controllo dei marchi DOP e IGP, per gli enti certificatori di prodotto biologico non vi è concordia, fra i pochi autori intervenuti in argomento, circa la natura delle funzioni esercitate.

Una prima tesi esclude che gli organismi in esame esercitino pubbliche funzioni, in quanto gli stessi compiono un’opera di verifica tecnica in un libero mercato di servizi, sia pure attraverso l’emissione di certificati. Dunque, si tratterebbe di attività meramente ausiliaria rispetto a quella pubblicistica di sorveglianza sul mercato, svolta dalle competenti autorità amministrative<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> Disposizioni per l’adozione di un elenco di «non conformità» riguardanti la qualificazione biologica dei prodotti e le corrispondenti misure che gli organismi di controllo devono applicare agli operatori, ai sensi del regolamento CE n. 889/2008, modificato da ultimo dal regolamento di esecuzione UE n. 392/2013 della Commissione del 29 aprile 2013. L’Allegato A al suddetto D.M. contiene un elenco dettagliato delle “non conformità” riscontrabili.

<sup>130</sup> Cfr. sul punto R. ZUCARO (a cura di), *Il sistema di controllo dei prodotti biologici in Italia*, cit., pp. 29 ss., in cui si osserva che tale disomogeneità rischia di produrre distorsioni nella concorrenza.

<sup>131</sup> B.C. DE GENNARO - L. ROSELLI, *Un’analisi della struttura e del funzionamento del sistema di controllo e certificazione delle produzioni da agricoltura biologica*, in *Agriregionieuropa*, 2008, n.15.

<sup>132</sup> A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e “certezze private”*, cit., p. 143 e pp. 275-276. La prima Autrice richiama anche due pronunce «gemelle» della Corte di Giustizia dell’Unione europea, vale a dire Corte giust., 29 novembre 2007, causa C-393/05 (Commissione / Austria) e causa C-404/05 (Commissione /

Secondo un'opposta ricostruzione, invece, gli enti privati di controllo delle produzioni biologiche esercitano funzioni amministrative dirette alla cura di interessi pubblici comunitari, assicurando che i prodotti biologici posseggano gli specifici requisiti previsti dalla normativa europea e siano quindi commerciabili liberamente in tutto il territorio dell'Unione<sup>133</sup>.

Quest'ultima tesi appare più convincente, per plurimi motivi.

Innanzitutto, gli organismi in esame sono sottoposti ad una regolamentazione pubblicistica, volta a garantire la sicurezza del mercato dei prodotti biologici e l'affidamento dei consumatori, ed esercitano un'attività di natura amministrativa. Sono infatti senza dubbio riconducibili a funzioni pubbliche il rilascio dei certificati di conformità, aventi effetto di autorizzazione all'impiego del marchio biologico; l'irrogazione di sanzioni; lo svolgimento di controlli<sup>134</sup>.

Inoltre, come si è accennato, il diritto comunitario consente a ciascuno Stato membro di strutturare il sistema di controllo e certificazione dei prodotti biologici all'interno del proprio apparato amministrativo. E, addirittura, nel 2009 e nel 2010 i controlli su diversi operatori biologici furono svolti direttamente dal personale degli uffici periferici dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità, in quanto era stata revocata l'autorizzazione a ben cinque enti privati di certificazione<sup>135</sup>.

Infine, a sostegno della ricostruzione qui accolta milita la circostanza che, nelle strutture organizzative di tutti gli organismi di controllo, è presente un "Comitato

---

Germania), le quali hanno stabilito l'impossibilità per gli Stati membri di richiedere agli organismi privati di controllo dei prodotti biologici una struttura permanente sul territorio nazionale, in base alla norma fondamentale del Trattato sulla libertà di prestazione dei servizi (art. 49 Trattato CE, ora art. 56 Trattato FUE). In particolare, la Corte comunitaria ha negato la ricorrenza degli estremi degli artt. 55 e 45, par. 1, Trattato CE (ora artt. 62 e 51, par. 1, Trattato FUE, che consente una deroga alla libertà di stabilimento per "le attività che...partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri"), escludendo che le funzioni esercitate dai suddetti organismi comportino una «partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri». Tuttavia, come si è visto *supra* (cap. I, § 3), la *ratio* dell'interpretazione restrittiva della nozione di «pubblici poteri», intesa dalla Corte di Giustizia in senso quasi ottocentesco come potestà autoritative, risiede nella preoccupazione di limitare i casi di deroga al Trattato.

<sup>133</sup> D. BEVILACQUA, *L'esercizio privato di funzioni amministrative comunitarie*, cit.; sostanzialmente nello stesso senso B.C. DE GENNARO - L. ROSELLI, *Un'analisi della struttura e del funzionamento del sistema di controllo e certificazione delle produzioni da agricoltura biologica*, cit., secondo i quali le sanzioni irrogate dagli organismi di controllo del marchio biologico sono misure punitive di natura amministrativa.

<sup>134</sup> Così anche D. BEVILACQUA, *L'esercizio privato di funzioni amministrative comunitarie*, cit.

<sup>135</sup> Cfr. i cinque D.M. del 23 dicembre 2008, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 302 del 29.12.2008 e sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 303 del 30.12.2008, nonché i successivi D.M. di proroga dei termini dell'attività di controllo del personale ministeriale (D.M. 25 giugno 2009, D.M. 29 settembre 2009 e D.M. 18 dicembre 2009). Su tale vicenda si veda anche R. ZUCARO (a cura di), *Il sistema di controllo dei prodotti biologici in Italia*, cit., p. 86.

ricorsi”, avanti al quale può agire il produttore non ammesso al sistema di produzione biologica. Si tratta quindi di un meccanismo di tutela interno all’organismo privato, che presenta una forte somiglianza con i ricorsi amministrativi in via giustiziale<sup>136</sup>.

#### **4.3.1. La vigilanza del Ministero delle politiche agricole e delle regioni**

Similmente a quanto previsto per gli odc sulle produzioni DOP e IGP, la vigilanza sugli organismi privati di certificazione e controllo in materia di agricoltura biologica è «plurima» e a concorso verticale, essendo esercitata sia dal Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali, sull’intero territorio nazionale, sia dalle regioni e province autonome, esclusivamente per le strutture ricadenti all’interno dei propri confini (art. 4 del d.lgs. n. 220/1995; art. 2, comma 3, D.M. 16 febbraio 2012).

Le citate autorità sono tenute a coordinarsi fra loro, al fine di evitare sovrapposizioni<sup>137</sup>, anche se, come si dirà, in concreto ciò spesso non accade. Il Ministero, che opera attraverso l’Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (Icqrf), può sostituirsi alle Regioni inerti o inadempienti<sup>138</sup>.

La normativa attribuisce al Mipaaf potestà di regolamentazione ed autorizzative, poteri di informazione, controllo ed ispezione e poteri sanzionatori.

Come nel settore delle denominazioni protette, anche in quello in esame il Ministero può emanare regolamenti, precetti a contenuto tecnico-operativo e atti esplicativi.

L’Icqrf, mediante la Direzione generale per il riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione e tutela del consumatore (VICO), verifica il possesso in capo agli odc, previamente accreditati da Accredia, dei prescritti requisiti di competenza, idoneità tecnica e di mezzi, imparzialità e indipendenza prescritti dall’art. 27 del regolamento CE n. 834/2007. Presso il Mipaaf è altresì istituito un apposito Comitato di valutazione degli organismi di controllo, con il compito di esprimere pareri in merito all’adozione dei provvedimenti di autorizzazione (e di revoca) degli organismi di controllo<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II ter, 26 marzo 2013, n. 3125, cit., che si è espresso in tal senso in riferimento agli organismi privati di certificazione e controllo delle DOP-IGP.

<sup>137</sup> Art. 2, comma 4, D.M. 16 febbraio 2012.

<sup>138</sup> Art. 2, comma 5, D.M. 16 febbraio 2012.

<sup>139</sup> Art. 2 del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 220.

Espletato positivamente il suddetto accertamento<sup>140</sup>, il Ministero emana il decreto di autorizzazione a svolgere l'attività di controllo e certificazione nel settore della produzione biologica.

Va tuttavia segnalato che, per quanto concerne i requisiti di imparzialità e indipendenza, la citata norma europea si limita a richiedere che l'organismo di controllo sia "imparziale e libero da qualsiasi conflitto di interessi per quanto riguarda l'espletamento dei compiti che gli sono stati delegati"<sup>141</sup>, così lasciando alle autorità di ciascuno Stato membro ampia discrezionalità in proposito.

Ciò ha consentito alle nostre autorità nazionali di escludere il conflitto di interessi e, conseguentemente, di accreditare e autorizzare un ente di certificazione nonostante questo sia di proprietà di un consorzio che raggruppa 155 produttori biologici, i quali vengono controllati dal suddetto ente. A giustificazione di tale decisione si è affermato che il consorzio in questione non produce prodotti, né svolge attività di controllo e certificazione<sup>142</sup>. Tuttavia, ad avviso di chi scrive, le richiamate circostanze non appaiono tali da eliminare con certezza il rischio derivante da una «convergenza» (se non da un vero e proprio conflitto) di interessi.

L'attività di controllo ispettivo delle autorità pubbliche sugli organismi di controllo è espressamente prevista dall'art. 27, parr. 8 e 9, del regolamento CE 28 giugno 2007, n. 834, nonché dagli artt. 92-*quater* e ss. del regolamento attuativo 5 settembre 2008, n. 889<sup>143</sup>.

L'Icqrif, attraverso la Direzione generale della prevenzione e del contrasto alle frodi agro-alimentari (PREF) e gli uffici periferici situati nelle varie regioni, valuta l'attività svolta dagli organismi di controllo, tenendo conto anche di quanto segnalato da Accredia<sup>144</sup>. Segnatamente, devono essere oggetto di esame i controlli eseguiti sugli

---

<sup>140</sup> Entro il termine di novanta giorni dal ricevimento dell'istanza da parte dell'organismo (art. 3, comma 1, del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 220).

<sup>141</sup> Così art. 27, par. 5, lett. b), punto iii) del regolamento CE n. 834/2007.

<sup>142</sup> Come riportato nella trasmissione televisiva "Report" del 10 ottobre 2016. L'ente di certificazione in questione è CCPB s.r.l., controllata dal Consorzio Il Biologico.

<sup>143</sup> Introdotti dal regolamento UE n. 392/2013.

<sup>144</sup> Art. 92-*quater*, par. 1, del regolamento CE n. 889/2008. Sul punto cfr. I. CANFORA, *Certificazione e tutela della qualità dei prodotti agroalimentari*, cit., p. 112, la quale critica la scelta del legislatore europeo di affidare il monitoraggio degli organismi privati di controllo anche all'ente nazionale di accreditamento, che è un organismo "tecnico".

operatori, il trattamento delle non conformità riscontrate e quello dei ricorsi e reclami<sup>145</sup>, nonché la procedura di analisi dei rischi adottata dall'odc<sup>146</sup>.

L'Icqrif può chiedere agli enti di certificazione qualsiasi informazione necessaria<sup>147</sup> e li sottopone annualmente ad ispezione, mirando a verificare, tra l'altro, il rispetto della procedura di controllo standard previamente approvata dal Ministero, l'idoneità del personale, l'attuazione dell'elenco delle misure da applicare in caso di infrazioni o irregolarità<sup>148</sup>.

Per quanto concerne la potestà sanzionatoria, la normativa si limita a prevedere che il Mipaaf possa revocare l'autorizzazione nel caso in cui l'ente certificatore non soddisfi più i requisiti richiesti o non svolga controlli oggettivi, indipendenti ed efficaci<sup>149</sup>.

Manca invece, a differenza che per le produzioni DOP e IGP, una normativa nazionale istitutiva di un sistema sanzionatorio *ad hoc* riguardante gli organismi di controllo degli operatori di prodotti biologici. Tale lacuna contribuisce a rendere inadeguato il sistema di controllo sulle produzioni biologiche, sommandosi ad altri difetti della disciplina (su cui subito *infra*).

Va sottolineato che al Mipaaf non risultano espressamente attribuite potestà conformativo-corrective. Tuttavia, ad avviso di chi scrive, il Ministero può comunque legittimamente fare uso di tali poteri, in quanto «impliciti» nel sistema normativo<sup>150</sup>.

---

<sup>145</sup> Art. 27, par. 9, del regolamento CE n. 834/2007; art. 92-*quater*, par. 1, del regolamento CE n. 889/2008.

<sup>146</sup> Art. 92-*quater*, par. 2, del regolamento CE n. 889/2008. In base a tale disposizione, la procedura di analisi dei rischi deve essere realizzata in modo tale che, tra l'altro, almeno il 10 % di tutte le ispezioni e visite di controllo sia effettuato senza preavviso.

<sup>147</sup> In base all'art. 27, par. 11, del regolamento CE n. 834/2007, gli enti certificatori devono consentire alle autorità nazionali competenti di accedere ai loro uffici e impianti e fornire loro qualsiasi informazione e assistenza ritenuta necessaria.

<sup>148</sup> Art. 92-*sexies* del regolamento UE n. 392/2013.

<sup>149</sup> Art. 27, par. 9, lett. d del regolamento CE n. 834/2007 e art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 220/1995.

<sup>150</sup> Come noto, una parte della dottrina e della giurisprudenza ritiene ammissibili quei poteri che, seppure non espressamente contemplati dalla legge, si muovono comunque nel solco della norma attributiva del potere, come misura concreta di realizzazione dell'interesse pubblico. In particolare, i poteri provvedimentali impliciti si ritengono configurabili se possono essere ricavati dal sistema normativo in cui il potere stesso si radica ("per connessione" o "per derivazione" da un potere amministrativo sicuramente attribuito). Sul tema cfr. in generale, fra gli altri, R. CHIEPPA - R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, pp. 468 ss.; G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in AA.VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Atti del LIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2008, pp. 193 ss.; ID., *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 703 ss.; F. FRACCHIA, *Giudice amministrativo ed energia: il sindacato del Tar Lombardia sugli atti dell'Autorità per l'energia e il gas*, in *Dir. econ.*, 2007, pp. 631 ss.; V. MILANI, *Principio di legalità e poteri dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 1, pp. 35 ss.; N. BASSI, *A volte (per fortuna) ritorna: il principio di legalità dell'azione amministrativa fra regole costituzionali e normativa comunitaria*, in *Foro amm. - TAR*, 2002, pp. 1900

Infatti, il potere di diffida è riconosciuto in generale a tutte le Amministrazioni per la piena ed effettiva cura degli interessi pubblici cui sono preposte<sup>151</sup>.

Parimenti ammissibili appaiono poteri a contenuto interdittivo ed inibitorio, in quanto tipici delle amministrazioni vigilanti e funzionali al rispetto delle specifiche regole in materia di agricoltura biologica<sup>152</sup>.

Una conferma indiretta della configurabilità di siffatti poteri si ricava dalla direttiva Mipaaf n. 13318 del 3 luglio 2015<sup>153</sup>. In base a tale atto, qualora gli organismi di controllo non si uniformino alle istruzioni impartite dall'Icqrf relative alle misure di controllo rinforzato da applicare agli operatori con particolari criticità, lo stesso Icqrf, quale Autorità di vigilanza, può sospendere l'autorizzazione ai sensi dell'art. 21-*quater* della legge n. 241/1990 “*fino a che l'OdC non applichi le misure e gli adeguamenti richiesti*”.

Le competenze delle regioni e delle province autonome sono più ristrette di quelle ministeriali.

Segnatamente, le prime dispongono solo di poteri ispettivi, potendo limitarsi a proporre al Ministero la revoca dell'autorizzazione qualora accertino che l'ente controllato non risulta più in possesso dei requisiti necessari per lo svolgimento dell'attività<sup>154</sup>.

Deve tuttavia segnalarsi che talune Regioni hanno legiferato in materia, introducendo la possibilità di esercitare anche una potestà conformativa nei confronti degli organismi di controllo. Tale è, ad esempio, il caso della Regione Sicilia, che, in caso di accertamento di una irregolarità o di una infrazione da parte dell'operatore attivo nella produzione biologica, può richiedere all'organismo un'azione correttiva. Questi,

---

ss.; L.R. PERFETTI, *Principio di legalità e politica economica. Sui limiti posti alle imprese pubbliche alla acquisizione di imprese pubbliche nel settore dell'energia*, in *Foro amm. - CdS*, 2002, pp. 1561 ss. In giurisprudenza cfr., *ex aliis*, Cons. Stato, sez. I, 5 febbraio 2016, n. 305 (n. affare 2024/2015), in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. VI, 20 marzo 2015 n. 1532, *ivi*; Cons. Stato, sez. IV, 13 maggio 2013, n. 2596, *ivi*; Cons. Stato, sez. VI, 8 settembre 2003, n. 4910, *ivi*; T.A.R. Piemonte, 13 gennaio 2017, n. 59, *ivi*; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, 23 giugno 2011, n. 5623, *ivi*; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 25 gennaio 2007, n. 563, in [www.eius.it](http://www.eius.it).

<sup>151</sup> R. CHIEPPA - R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 471; G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, 2008, cit., pp. 235 ss.; ID., *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, 2007, cit., pp. 746 ss.; A. BRANCASI, voce *Diffida nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990, pp. 78 ss.

<sup>152</sup> Sul tema, in generale, G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, cit., p. 233; ID., *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, 2007, cit., pp. 744-745.

<sup>153</sup> In [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it).

<sup>154</sup> Art. 4, comma 3, del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 220.



entro trenta giorni, deve presentare una proposta per eliminare la non conformità riscontrata, che, a seconda dei casi, dovrà essere attuata dallo stesso organismo di controllo o dall'operatore<sup>155</sup>.

Dunque, la vigilanza sugli organismi di controllo delle produzioni biologiche è stata configurata dal legislatore nazionale come vigilanza di tipo «plurimo», essendo competenti in materia sia un'autorità statale, ossia il Mipaaf (attraverso l'Icqrif), sia le Regioni e le due province autonome.

Tuttavia, le funzioni ispettive non sono chiaramente ripartite fra autorità statale e regioni, con conseguente parziale sovrapposizione delle competenze, come evidenziato nella relazione finale di audit svolto nel 2013 dall'Ufficio alimentare e veterinario della Commissione europea<sup>156</sup>.

Inoltre, le competenze ministeriali si intersecano anche con quelle di Accredia, originando i medesimi rischi di sovrapposizione osservati in relazione agli organismi di controllo e certificazione delle DOP, IGT e STG (*supra*, § 4.1.1).

Manca poi un efficace coordinamento delle attività di supervisione: anche in conseguenza di ciò, sussiste una forte disomogeneità nelle modalità di svolgimento dell'attività ispettiva da parte delle varie Regioni, alcune delle quali operano in maniera assai più rigorosa rispetto ad altre<sup>157</sup>.

In proposito, insufficienti si sono rivelati sia l'istituzione di un apposito Comitato nazionale di vigilanza<sup>158</sup>, sia la stipula di accordi bilaterali fra gli uffici territoriali dell'Icqrif e diverse Regioni/Province autonome<sup>159</sup>.

Anche per tali ragioni la legge 28 luglio 2016, n. 154 ha introdotto alcune novità in materia, tra cui l'istituzione presso il Mipaaf del "Sistema informativo per il biologico (SIB)", allo scopo di gestire i procedimenti amministrativi degli operatori e degli

---

<sup>155</sup> Cfr. sul punto R. ZUCARO (a cura di), *Il sistema di controllo dei prodotti biologici in Italia*, cit., p. 35.

<sup>156</sup> Cfr. la relazione finale di audit effettuato dal 15 al 26 aprile 2013 n. DG(SANCO) 2013-6650-RM FINAL, pp. 5 ss., in *ec.europa.eu*.

<sup>157</sup> Cfr. sempre la relazione finale di audit effettuato dal 15 al 26 aprile 2013 n. DG(SANCO) 2013-6650-RM FINAL, cit., p. 7, nonché R. ZUCARO (a cura di), *Il sistema di controllo dei prodotti biologici in Italia*, cit.

<sup>158</sup> Art. 3 D.M. 16 febbraio 2012.

<sup>159</sup> Cfr. la risposta data dal Ministero per le politiche agricole alla raccomandazione n. 2 dell'Ufficio alimentare e veterinario della Commissione europea, in "Response of the Competent Authorities of Italy to the recommendations of Report ref. DG(SANCO)/2013-6650-MR of an audit carried out from 15 to 26 April 2013 in order to evaluate the control systems for organic production and labelling of organic products", pp. 3-4, in *ec.europa.eu*. Il suddetto documento contiene le risposte del Mipaaf alle dodici raccomandazioni formulate dall'UAV a conclusione dell'audit.

organismi di controllo mediante un'apposita infrastruttura del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN)<sup>160</sup>.

Inoltre, la medesima legge ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per raccogliere in un “*codice agricolo*” ed in “*appositi testi unici*” tutte le norme vigenti in materia agricola e agroalimentare, divise per settori omogenei. Per compiere tale opera di codificazione il Governo gode di poteri non solo di sistemazione e riordino della normativa (ivi incluso il c.d. coordinamento «forte», ossia la positivizzazione di orientamenti giurisprudenziali consolidati<sup>161</sup>), ma anche parzialmente innovativi. In particolare, l'art. 5, comma 2, lett. g) della legge n. 154 cit. stabilisce che l'esecutivo possa “*armonizzare*” e “*razionalizzare*” la normativa sulle produzioni a qualità regolamentata, tra cui la produzione biologica, “*al fine di evitare duplicazioni, di tutelare maggiormente i consumatori e di eliminare gli ostacoli al commercio e le distorsioni della concorrenza, nonché al fine di coordinare l'attività dei diversi soggetti istituzionalmente competenti*”.

Tuttavia, rimangono in ogni caso preclusi alle autorità vigilanti, Ministero e Regioni, eventuali interventi sostitutivi nei confronti degli enti privati di controllo, con conseguente impossibilità di revoca sia di certificati autorizzativi rilasciati da questi ultimi, sia di dinieghi e sanzioni.

A livello europeo è previsto che gli Stati membri UE si scambino informazioni concernenti le irregolarità e le infrazioni riscontrate sui prodotti biologici (c.d. sistema informativo Ofis).

Inoltre, il Ministero riferisce circa l'attività di vigilanza svolta alla Commissione europea, che rappresenta il secondo livello di supervisione sul sistema di controllo dei prodotti biologici.

Gli Stati membri sono soggetti ad audit<sup>162</sup> da parte sia dell'Ufficio alimentare e veterinario della Commissione europea<sup>163</sup>, sia della Corte dei Conti europea<sup>164</sup>.

---

<sup>160</sup> Art. 7, comma 2, l. n. 154/2016.

<sup>161</sup> Art. 5, comma 2, lett. d) della legge n. 154/2016.

<sup>162</sup> Ossia ad una valutazione indipendente, che ha come scopo di valutare la conformità ai requisiti richiesti dalla normativa.

<sup>163</sup> Tra il 2012 e il 2014 l'UAV ha effettuato negli Stati membri, inclusa l'Italia, quattordici audit, riscontrando numerose carenze nell'attività di supervisione svolta dalle autorità pubbliche sugli organismi di controllo: cfr. il rapporto di sintesi n. DG(SANTE) 2015-8950-RS, in *ec.europa.eu*, nonché, con specifico riferimento all'Italia, la relazione finale di audit effettuato dal 15 al 26 aprile 2013 n. DG(SANCO) 2013-6650-RM FINAL, in *ec.europa.eu*.

## 5. I prestatori di servizi di firma elettronica qualificata

Poco indagati nella letteratura giuspubblicistica sono gli aspetti giuridici dell'attività svolta dai prestatori di servizi di firma elettronica qualificata, corrispondenti ai soggetti già denominati certificatori di firma digitale<sup>165</sup>.

E' opportuno premettere che la materia in questione è stata oggetto, nel volgere di pochi anni, di un'evoluzione normativa tumultuosa, dovuta non solo all'incidenza del diritto europeo, ma anche ad un forte interesse del legislatore nazionale per l'uso delle tecnologie informatiche<sup>166</sup>.

---

Già prima, fra il 1999 e il 2004, l'UAV aveva condotto nove audit negli Stati membri, fra cui l'Italia, e sette audit in Paesi terzi.

<sup>164</sup> Quest'ultima nel 2012 ha sottoposto ad audit otto Paesi, tra cui l'Italia, evidenziando la necessità di rafforzare la vigilanza sugli organismi di controllo e lo scambio di informazioni tra Stati membri e Commissione (cfr. la relazione speciale n. 9/2012 sul sistema di controllo della produzione biologica, in *eca.europa.eu*).

<sup>165</sup> Il che può apparire singolare, in quanto i contributi sulle firme elettroniche sono numerosi, ma concentrati quasi esclusivamente sugli aspetti tecnici della materia. Si ricordano, tra gli altri, M. MAZZEO, *Firma digitale e documento informatico. Il notaio dalla ceralacca al bit*, in *Obbligazioni e Contratti*, 2010, pp. 711 ss.; L. MAGGIO - I. ZANGARA, *Esperienze di amministrazione digitale. La firma digitale*, in *Informatica e diritto*, 2008, pp. 331 ss.; B. COTTIER - S. MARIONI, *La firma elettronica, garanzia tecnica e giuridica di sicurezza nel commercio elettronico*, in *Informatica e diritto*, 2007, pp. 331 ss.; nonché, anteriormente all'emanazione del CAD, R. BORRUSO, *Il documento informatico, la firma elettronica e la firma digitale alla luce delle ultime norme*, in *Giust. civ.*, 2004, II, pp. 143 ss.; B. IZZI, *La firma elettronica negli strumenti di circolazione della ricchezza*, in *Riv. not.*, 2004, pp. 867 ss.; D. RANDO, *Firma elettronica e funzioni della forma*, in *Legalità e giustizia*, 2004, pp. 51 ss.; O. TROIANO, *La firma elettronica qualificata tra armonizzazione sovranazionale e legislazioni nazionali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2004, pp. 417 ss.; F. MANFREDI SELVAGGI, *La firma digitale*, in *Rivista delle cancellerie*, 2004, pp. 303 ss.; C. PRELE, *Il documento informatico: innovazioni normative in materia di firme elettroniche e disciplina dei certificatori*, in *Giur. piemontese*, 2003, pp. 336 ss.; F. SORRENTINO, *La disciplina sulle firme elettroniche: ultimo tassello?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, pp. 801 ss.; A. CONTALDO, *Il documento informatico e la firma digitale nella pubblica amministrazione: appunti per una ricostruzione della fattispecie*, in *Riv. amm. Repubblica Italiana*, 2002, pt. 1, pp. 35 ss.; A. PIZZOFERRATO, *La "nuova" firma digitale nell'esperienza giuridica italiana*, in *Contr. e imp. Europa*, 2002, pp. 77 ss.; G.R. STUMPO, *Documento (informatico) e firma (digitale) nel quadro normativo (nazionale e comunitario) di riferimento*, in *Foro pad.*, 2001, pt. 2, pp. 1 ss.; S. BRESCIA, *In tema di firma digitale e di documento informatico*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2000, pp. 3 ss.; R. GRANATO CORIGLIANO, *Firma digitale e firma elettronica*, in *Riv. dir. priv.*, 2000, pp. 809 ss.; G. ARNÒ - D. LISTA, *La firma digitale nell'ordinamento italiano e comunitario*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, pt. 2, pp. 781 ss.; P. PICCOLI - G. ZANOLINI, *Il documento elettronico e la «firma digitale»*, in *Riv. not.*, 2000, pp. 879 ss.; G. ROGNETTA, *Crittografia asimmetrica: dal cifrario di Giulio Cesare alla firma digitale*, in *Informatica e diritto*, 1999, pp. 59 ss.; AA.VV., *Formazione, archiviazione e trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2000, pp. 747 ss.; M. MASSIMILIANO, *L'attività amministrativa in forma elettronica e la firma digitale*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, 1998, pt. 1, pp. 271 ss.

<sup>166</sup> La prima regolamentazione della materia si rinviene nel d.p.r. 10 novembre 1997, n. 513, contenente i criteri e le modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici. Il d.p.r. n. 513/1997 è stato successivamente abrogato e le relative disposizioni sono sostanzialmente confluite nel d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, recante il Testo Unico in materia di documentazione amministrativa. La normativa anzidetta è stata in seguito mutata dal d.lgs. 23 gennaio 2002, n. 10, e dal d.p.r. 7 aprile 2003, n. 137, che hanno dato attuazione alla direttiva 1999/93/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 1999, relativa ad un quadro comunitario per le firme

L'attuale disciplina delle firme elettroniche è contenuta nel regolamento UE n. 910/2014 del 23 luglio 2014, c.d. eIDAS<sup>167</sup>, in vigore dal 1° luglio 2016, e nel d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, c.d. Codice dell'amministrazione digitale (d'ora innanzi anche CAD), più volte novellato, da ultimo con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179<sup>168</sup>.

Come evidenziato in dottrina, la ricostruzione del quadro normativo vigente sulle firme digitali non è sempre agevole, per via della scelta del legislatore del 2016 di mantenere in vita il corpo del CAD, apportandovi modifiche, ma al contempo di abrogare alcune disposizioni, con conseguente applicabilità in via esclusiva, per taluni aspetti, del regolamento eIDAS<sup>169</sup>.

Ai sensi dell'art. 3, par. 1, n. 10 del regolamento eIDAS la firma elettronica è costituita da un insieme di dati in forma elettronica, acclusi o connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati dal firmatario per firmare; parallelamente, il certificato di firma elettronica è un attestato che collega i dati di convalida di una firma elettronica a una persona fisica e ne conferma almeno il nome o lo pseudonimo (art. 3, par. 1, n. 14 del regolamento eIDAS). In altri termini, la firma elettronica è la sottoscrizione apposta ad un documento informatico, ossia *“un metodo di attribuzione della paternità e di garanzia della riservatezza di un documento informatico che si basa su un procedimento tecnico fondato sui principi individuati dalla crittografia moderna”*<sup>170</sup>.

Le firme elettroniche si suddividono in due macro-categorie.

---

elettroniche. L'intera materia è stata ridisciplinata dal d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale, tuttora in vigore con numerose modifiche apportate negli anni.

<sup>167</sup> Acronimo di *Electronic Identification Authentication and Signature* (vale a dire identificazione elettronica, autenticazione e firme). Sul regolamento eIDAS si vedano, fra gli altri, cfr. D. TUMIETTO - A. CACCIA, *Regolamento europeo eIDAS*, in *Il documento digitale*, n. 1/2015, pp. 6 ss.

<sup>168</sup> Sulla novella del 2016 si vedano, in generale, B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Gior. dir. amm.*, 2017, pp. 7 ss.; F. TROJANI, *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale*, Santarcangelo di Romagna, 2016; ID., *La riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale: il processo di innovazione tecnologica dopo il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179*, in *Comuni d'Italia*, n. 6/2016, pp. 11 ss.

<sup>169</sup> B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, cit.; F. TROJANI, *La riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale: il processo di innovazione tecnologica dopo il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179*, cit., p. 11.

<sup>170</sup> Così E. BELISARIO, *Il procedimento amministrativo ai sensi del codice dell'amministrazione digitale*, relazione al seminario svoltosi a Bergamo il 1° dicembre 2014, p. 36. Peraltro, le firme elettroniche possono essere utilizzate non solo quale atto formale di sottoscrizione elettronica di un documento informatico, ma anche come strumento di sicurezza volto ad assicurare certezza dell'origine ed integrità del contenuto del documento stesso, come accade, ad esempio, nella fatturazione elettronica: sul punto si veda L. NEIROTTI, *Riflessioni giuridiche sulla firma elettronica: limiti, problemi, prospettive*, in *Cyberspazio e diritto*, 2005, pp. 407-408.

La prima è la firma elettronica «debole», o «leggera», o semplice, che consente di ricondurre dei dati elettronici ad un soggetto, ma non assicura l'integrità del documento cui è apposta: è tale, ad esempio, l'e-mail inviata con posta elettronica ordinaria, in quanto l'utente accede al sistema di posta attraverso un sistema di autenticazione basato su *user id* e *password*, oppure il bancomat, in cui il *pin* è abbinato ad una carta magnetica<sup>171</sup>. Ai sensi dell'art. 21, comma 1, CAD, il documento con firma elettronica debole è liberamente valutabile in giudizio, tenendo conto delle sue caratteristiche oggettive di qualità e sicurezza<sup>172</sup>.

La seconda macro-categoria è quella della firma elettronica «forte» o «pesante», che garantisce l'identità dell'autore e l'integrità del documento firmato. In base all'art. 21, commi 2 e 2-bis, CAD, il documento informatico sottoscritto con firma elettronica forte fa piena prova fino a querela di falso e soddisfa il requisito della forma scritta di cui all'art. 1350 cod. civ.<sup>173</sup>.

Nell'ambito delle firme forti si distinguono la firma elettronica avanzata, la firma elettronica qualificata e la firma elettronica digitale: mentre le prime due sono disciplinate direttamente nel regolamento eIDAS, la firma digitale, strumento esclusivamente italiano, è generata, apposta e verificata secondo la normativa del CAD e in base alle regole tecniche del d.p.c.m. 22 febbraio 2013.

La firma elettronica avanzata consente la connessione univoca dei dati elettronici al firmatario, senza necessità di *smartcard* o certificati (artt. 3, par. 1, n. 11 e 26 del regolamento eIDAS). Tipico esempio è la firma c.d. grafometrica o su *tablet*, la quale consiste nella sottoscrizione autografa con una speciale *pen drive* su una tavoletta

---

<sup>171</sup> In argomento si vedano, fra i molti, A. DELL'ORFANO, *La dematerializzazione dei rapporti con la P.A.*, in *Federalismi.it*, n. 8/2016, p. 14; R. BORRUSO, *Il documento informatico, la firma elettronica e la firma digitale alla luce delle ultime norme*, cit., pp. 155-156; A. LISI, *L'avvento della firma elettronica leggera*, 9 giugno 2004, in *PuntoInformatico.it*.

<sup>172</sup> Per una ricognizione della giurisprudenza in argomento si rinvia a G. SGUEO, *L'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, pp. 114 ss.

<sup>173</sup> L'art. 21, comma 2, CAD aggiunge che l'utilizzo del dispositivo di firma elettronica qualificata o digitale si presume riconducibile al titolare, salvo prova contraria: si tratta, quindi, di una presunzione *iuris tantum*. In argomento cfr. A. DELL'ORFANO, *La dematerializzazione dei rapporti con la P.A.*, cit., pp. 16 ss.; F. DELFINI, *Documento informatico, firme elettroniche e funzione notarile*, in F. DELFINI - C. GATTONI - C. MENICHINO - P. PELLICANÒ - A. PELOSI - STEF. ROMANO - V. TAGLIAFERRI - A. VENDITTI, *L'atto pubblico informatico*, Torino, 2011, pp. XXVI ss.; C.M. BIANCA, *Documento digitale e atto notarile*, in *Studi e Materiali*, supplemento 1/2008, pp. 123 ss.; S. PATTI, *La sottoscrizione del documento informatico: la firma digitale*, *ivi*, pp. 127 ss.

grafica, che acquisisce a sistema alcuni dati c.d. biometrici (quali pressione del tratto di penna, angolazione, tempo e posizione)<sup>174</sup>.

La firma elettronica qualificata e la firma digitale hanno un livello di sicurezza superiore, in quanto si basano su «certificati qualificati».

Segnatamente, la firma elettronica qualificata è un particolare tipo di firma elettronica avanzata, basata su un certificato qualificato e realizzata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma (art. 3, par. 1, n. 12 del regolamento eIDAS).

La firma digitale è una *species* di firma elettronica qualificata, basata, oltre che su un certificato qualificato, su un sistema crittografico a chiavi asimmetriche: una chiave privata (codice di criptazione), conosciuta soltanto dal soggetto titolare, ed una chiave pubblica (codice di decrittazione), consultabile da chiunque vi abbia interesse nell'elenco pubblico del certificatore (art. 1, comma 1, lett. s CAD)<sup>175</sup>. Le due chiavi sono correlate, nel senso che il documento cifrato con la chiave privata può essere decifrato unicamente con la corrispondente chiave pubblica, e indipendenti, in quanto la conoscenza della chiave pubblica non consente di risalire a quella privata<sup>176</sup>. I dispositivi più diffusi per la generazione delle firme digitali sono quelli che consentono l'apposizione delle c.d. firme digitali locali, ossia il *token* e la *smart card*. Altri strumenti di autenticazione (*user id + password + OTP* o cellulare) consentono la generazione della firma digitale remota, su un dispositivo (HSM) custodito dal prestatore del servizio.

---

<sup>174</sup> La raccolta di tali dati consente, in caso di contestazione, la verifica da parte di un grafologo. Peraltro, per aversi una firma elettronica avanzata grafometrica è necessario che sia garantita la cifratura dei dati biometrici, l'immediata associazione di tali dati al documento e la generazione di una chiave pubblica e di una privata (che potrà eventualmente servire per verificare l'associazione dei dati al documento): sul punto si veda E. BELISARIO, *Il procedimento amministrativo ai sensi del codice dell'amministrazione digitale*, cit., pp. 39-42.

<sup>175</sup> Ai sensi dell'art. 24, comma 3, CAD, per la generazione della firma digitale deve adoperarsi un certificato qualificato che, al momento della sottoscrizione, non risulti scaduto di validità ovvero non risulti revocato o sospeso.

<sup>176</sup> Il sistema a doppia chiave asimmetrica della firma digitale è dunque piuttosto complicato: in sostanza, il dichiarante cripta lo scritto con il suo codice segreto, detto chiave privata, e lo spedisce telematicamente al destinatario; quest'ultimo può decriptarlo utilizzando un codice diverso ma connesso al primo mediante un algoritmo matematico, detto chiave pubblica, che si trova depositato presso un soggetto certificatore, affinché quest'ultimo lo possa comunicare al destinatario del messaggio munito di firma digitale. In argomento si rinvia a R. BORRUSO, *Il documento informatico, la firma elettronica e la firma digitale alla luce delle ultime norme*, cit., pp. 148 ss., che ha il pregio di spiegare i concetti in esame in modo comprensibile anche a chi è digiuno di informatica, nonché a P. PICCOLI - G. ZANOLINI, *Il documento elettronico e la «firma digitale»*, cit., pp. 890 ss.

Dunque, per la firma elettronica qualificata e per la firma digitale è necessario l'intervento di un soggetto che rilasci certificati qualificati. Tale soggetto è oggi denominato prestatore di servizi di firma elettronica qualificata (sostanzialmente corrispondente al certificatore qualificato e/o accreditato di firma elettronica di cui al previgente art. 27 CAD, abrogato dal d.lgs. n. 179/2016); il prestatore di servizi di firma elettronica qualificata è poi ricompreso nella più generale figura del prestatore di servizi fiduciari qualificati<sup>177</sup>.

In proposito, è opportuno precisare che il regolamento eIDAS distingue due categorie di prestatori di servizi fiduciari: prestatori di servizi fiduciari non qualificati (o semplici) e prestatori di servizi fiduciari qualificati.

I servizi fiduciari consistono in un insieme di servizi elettronici, forniti normalmente a pagamento, aventi ad oggetto sei tipologie di strumenti: firme elettroniche, sigilli elettronici<sup>178</sup>, validazioni temporali elettroniche, servizi elettronici di recapito certificato, autenticazione di siti web e conservazione di firme, sigilli e certificati elettronici (cfr. art. 3, par. 1, n. 16 del regolamento eIDAS).

I servizi fiduciari sono qualificati quando soddisfano determinati requisiti, stabiliti dal regolamento eIDAS, fornendo garanzie superiori in termini di sicurezza e qualità (cfr. art. 3, par. 1, n. 17 del regolamento eIDAS). I prestatori di servizi fiduciari qualificati possono fregiarsi del marchio di fiducia UE<sup>179</sup>.

Per quanto concerne specificamente le firme elettroniche qualificate e digitali, i prestatori di servizi di firma elettronica qualificata svolgono due compiti fondamentali.

Innanzitutto, essi rilasciano i certificati qualificati di firma elettronica, ossia i documenti elettronici attestanti la corrispondenza tra un determinato soggetto, preventivamente identificato, e un dispositivo di firma qualificata o digitale. Tali certificati devono contenere una serie di indicazioni, tra cui il nominativo del titolare

---

<sup>177</sup> Sul tema, F. TROJANI, *La riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale: il processo di innovazione tecnologica dopo il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179*, cit., pp. 16-17; D. TUMIETTO - A. CACCIA, *Regolamento europeo eIDAS*, cit., p. 7.

<sup>178</sup> I quali provano l'emissione di un documento elettronico da parte di una persona giuridica, garantendone l'origine e l'integrità; come le firme elettroniche, si distinguono in semplici, avanzati e qualificati.

<sup>179</sup> Art. 23 del regolamento eIDAS.

della firma, l'inizio e la fine del periodo di validità del certificato e i dati per la verifica della firma (nel caso di firma digitale, la chiave crittografica pubblica)<sup>180</sup>.

Oltre a ciò, i certificatori in esame tengono un elenco aggiornato delle chiavi pubbliche certificate, accessibile anche per via telematica<sup>181</sup>.

I prestatori di servizi di firma elettronica qualificata possono essere sia soggetti privati sia organismi pubblici<sup>182</sup>.

L'art. 4 del regolamento eIDAS stabilisce che la prestazione di tutti i servizi fiduciari negli Stati membri dell'Unione è libera<sup>183</sup>.

Tuttavia, il medesimo regolamento eIDAS e il CAD prescrivono che i prestatori di servizi fiduciari qualificati debbano possedere una serie di requisiti generali di affidabilità organizzativa, competenza tecnica e solidità finanziaria<sup>184</sup>.

Inoltre, tutti i prestatori di servizi fiduciari sono tenuti sia ad adottare le misure tecniche e organizzative appropriate per gestire i rischi legati alla sicurezza dei servizi fiduciari, sia a comunicare senza indugio all'organismo di vigilanza del settore tutte le violazioni della sicurezza o le perdite di integrità che abbiano un impatto significativo sui servizi fiduciari prestati o sui dati personali ivi custoditi<sup>185</sup>. Ma solo i prestatori di servizi fiduciari qualificati e, per quanto qui interessa, i prestatori di servizi di firma elettronica qualificata devono assolvere ad una serie di obblighi, dettagliatamente

---

<sup>180</sup> Artt. 3, par. 1, n. 15 e 28 del regolamento eIDAS, nonché Allegato I allo stesso regolamento. Ulteriori indicazioni facoltative, quali il codice fiscale del titolare, sono previste nell'art. 28 CAD.

<sup>181</sup> Art. 32, comma 3, lett. b) CAD. I certificatori che rilasciano certificati qualificati devono altresì “tenere registrazione, anche elettronica, di tutte le informazioni relative al certificato qualificato dal momento della sua emissione almeno per venti anni anche al fine di fornire prova della certificazione in eventuali procedimenti giudiziari” (art. 32, comma 3, lett. j) CAD). Sul tema, G. NAVONE, *La firma digitale ed il sistema di certificazione quale nuovo strumento di pubblicità legale*, in *Dir. dell'Internet*, 2008, pp. 113 ss.; P. LOPRIORE, *Dalla firma digitale alla firma elettronica qualificata*, in *Cyberspazio e diritto*, 2004, p. 43; G. ROGNETTA, *Crittografia asimetrica: dal cifrario di Giulio Cesare alla firma digitale*, cit., p. 72; M. GRANIERI, *La responsabilità del certificatore nella disciplina della firma digitale*, in *Danno e resp.*, 1998, pp. 513 ss.

<sup>182</sup> Tali sono, ad esempio, la Banca d'Italia; lo Stato Maggiore della Difesa; il Consiglio Nazionale del Notariato e il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (i quali rilasciano i certificati digitali di sottoscrizione esclusivamente ai professionisti della rispettiva categoria); nonché, anche se costituiti in forma di società di capitali, Postecom s.p.a., Lombardia Informatica s.p.a. e Infocert s.p.a.

<sup>183</sup> Analoga previsione era contenuta nel previgente art. 26 CAD, abrogato dal d.lgs. n. 179/2016.

<sup>184</sup> Cfr. art. 24, par. 2, del regolamento eIDAS e art. 29, commi 2 e 3, CAD. In sintesi, devono impiegare personale dotato delle necessarie competenze, affidabilità, esperienza e qualifiche; devono avere risorse finanziarie adeguate; utilizzare sistemi affidabili e prodotti protetti da alterazioni, che garantiscano la sicurezza tecnica e l'affidabilità dei procedimenti; adottare misure adeguate contro le falsificazioni e i furti di dati. Sul punto cfr. anche F. TROJANI, *La riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale: il processo di innovazione tecnologica dopo il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179*, cit., p. 17.

<sup>185</sup> Art. 19 del regolamento eIDAS.



elencati nell'art. 24 del regolamento eIDAS<sup>186</sup> e, per i secondi, anche nell'art. 32, comma 3, del CAD.

Alcuni di tali obblighi riguardano la certificazione in senso stretto: tra questi, l'identificazione della persona che chiede la certificazione, ossia l'accertamento dell'identità reale della stessa<sup>187</sup>; la tempestiva revoca o sospensione del certificato di firma, allorquando si verificano i presupposti indicati nell'art. 36 del CAD<sup>188</sup>, tra cui la richiesta del titolare e la compromissione della chiave privata o del dispositivo sicuro per la generazione delle firme digitali<sup>189</sup>; la tempestiva pubblicazione dei provvedimenti di revoca e di sospensione<sup>190</sup>.

Altri vincoli concernono, invece, l'attività in genere del prestatore di servizi di firma elettronica qualificata: l'obbligo di attenersi alle regole tecniche<sup>191</sup>; l'obbligo di informare i richiedenti, in modo compiuto e chiaro, sulla procedura di certificazione e sui requisiti tecnici necessari per accedervi<sup>192</sup>; il divieto di copiare o conservare le chiavi private di firma del soggetto cui il certificatore ha fornito il servizio di certificazione<sup>193</sup>; l'obbligo di comunicare immediatamente ad AgID ed agli utenti eventuali malfunzionamenti che provochino disservizi, sospensione o interruzione del servizio stesso<sup>194 195</sup>.

I prestatori di servizi fiduciari qualificati devono essere, appunto, «qualificati» da un'apposita autorità pubblica, in Italia denominata Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), e quindi iscritti in un elenco pubblico di fiducia<sup>196</sup>.

Fra i pochi interpreti che hanno affrontato la questione è discussa la rilevanza pubblicistica dell'attività di certificazione svolta dai soggetti già denominati certificatori di firma digitale e, oggi, prestatori di servizi di firma elettronica qualificata.

---

<sup>186</sup> Sul punto cfr. D. TUMIETTO - A. CACCIA, *Regolamento europeo eIDAS*, cit., p. 8.

<sup>187</sup> Art. 24, par. 1, del regolamento eIDAS e art. 32, comma 3, lett. a) CAD.

<sup>188</sup> Art. 32, comma 3, lett. h) CAD.

<sup>189</sup> Art. 20 delle regole tecniche contenute nel d.p.c.m. 22 febbraio 2013, richiamato dall'art. 36, comma 2, CAD.

<sup>190</sup> Artt. 24, par. 3, del regolamento eIDAS e art. 32, comma 3, lett. g) CAD.

<sup>191</sup> Art. 32, comma 3, lett. d) CAD.

<sup>192</sup> Artt. 24, par. 2, lett. d) del regolamento eIDAS e 32, comma 3, lett. e) CAD.

<sup>193</sup> Art. 32, comma 3, lett. k) CAD.

<sup>194</sup> Art. 32, comma 3, lett. m-bis) CAD.

<sup>195</sup> Sul tema, M. GRANIERI, *La responsabilità del certificatore nella disciplina della firma digitale*, cit., il quale esamina alcuni di tali obblighi, già contenuti nel previgente d.p.r. 10 novembre 1997, n. 513.

<sup>196</sup> Artt. 21 del regolamento eIDAS e 29 CAD.

Secondo l'orientamento più restrittivo, le certificazioni di firma qualificata e digitale sono delle semplici certificazioni di mercato, effettuate nell'esercizio di attività di impresa<sup>197</sup>. Ciò si ricaverebbe sia dalla previsione normativa che l'attività di certificazione è libera, sia dal fatto che l'autorità preposta alla vigilanza, nel caso di esito negativo dei controlli, è titolare di soli poteri inibitori, mentre non può incidere sui certificati di firma (la cui revoca o sospensione è rimessa in via esclusiva ai certificatori).

L'opposto indirizzo sostiene invece la natura pubblicistica delle funzioni dei soggetti che rilasciano i certificati qualificati, i quali svolgono un'attività per certi aspetti analoga a quella del notaio e, come quest'ultimo, hanno natura di pubblici ufficiali<sup>198</sup>.

Tale ricostruzione viene fondata su molteplici elementi.

Innanzitutto, si sottolinea che i soggetti in esame hanno il potere di emettere atti fidefacienti: i certificati qualificati, infatti, sono forniti di pubblica fede e rimuovibili solo con la querela di falso. Inoltre, l'attività di certificazione è disciplinata da norme di diritto pubblico, volte a garantire l'affidabilità e la sicurezza del sistema della firma elettronica qualificata e digitale. Infine, sono attribuiti all'autorità pubblica poteri di controllo e sanzionatori sui prestatori di servizi di firma elettronica qualificata, allo scopo di garantire il corretto svolgimento dei compiti ad essi attribuiti.

Nonostante le obiettive difficoltà di qualificazione della fattispecie in esame, accresciute dal tecnicismo proprio della materia, appaiono comunque ravvisabili i principali indici rivelatori dell'esercizio privato di pubbliche funzioni (*supra*, cap. I, § 2), vale a dire: lo svolgimento, da parte di un soggetto privato, di una potestà pubblica,

---

<sup>197</sup> A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., pp. 145-147, per la quale si è in presenza di una "prestazione di servizi, svolta con organizzazione propria e verso corrispettivo, nel mercato delle certificazioni, che vede le società di certificazione in concorrenza tra loro". Anche secondo A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., p. 404, appare difficile qualificare l'attività dei certificatori qualificati come potestà pubblica, principalmente per il fatto che gli stessi certificatori operano in un regime di liberalizzazione.

<sup>198</sup> B. COTTIER - S. MARIONI, *La firma elettronica, garanzia tecnica e giuridica di sicurezza nel commercio elettronico*, cit., pp. 338-339; R. ROSETTI, *La responsabilità del certificatore nel sistema della firma elettronica*, in *Giust. civ.*, 2004, II, pp. 495-497. In ragione della loro qualifica di pubblici ufficiali, quest'ultimo Autore ritiene che, nell'ipotesi di dolosa violazione degli obblighi inerenti alla propria funzione, i certificatori qualificati e accreditati, corrispondenti agli attuali prestatori di servizi di firma elettronica qualificata, siano punibili per i reati di falso materiale o ideologico commesso dal pubblico ufficiale in atti pubblici (artt. 476 e 477 cod. pen.). Anche U. BECHINI - M. MICCOLI, *Attuazione della direttiva europea sulla firma elettronica, ovvero la forma «sine probatione»*, in *Notariato*, 2002, pp. 324

segnatamente di certificazione; una stringente regolamentazione dell'attività in forma pubblicistica; la presenza di un interesse pubblico; la titolarità in capo all'autorità pubblica di settore, ossia AgID, di poteri di vigilanza sui prestatori di servizi di firma elettronica qualificata.

Per quanto concerne la ricorrenza di una potestà di certificazione, le funzioni svolte dai prestatori di servizi di firma elettronica qualificata appaiono riconducibili alla categoria dogmatica delle «certezze pubbliche».

Tali soggetti, infatti, svolgono una vera e propria attività di certificazione, costitutiva di certezze legali: essi identificano il soggetto che utilizza la firma digitale; attestano che a tale soggetto corrisponde una determinata chiave pubblica, avente un dato periodo di validità, attraverso il rilascio del certificato di firma digitale; assicurano l'immodificabilità del contenuto del documento elettronico<sup>199</sup>.

Maggiori problemi sembrerebbero porsi, ad una valutazione *prima facie*, in relazione al secondo elemento di qualificazione. Come più volte ricordato, infatti, l'attività di prestazione di servizi di certificazione delle firme elettroniche è libera.

Senonché la liberalizzazione dei servizi di certificazione è stata imposta a livello comunitario dapprima con la direttiva 1999/93/CE, recepita nel previgente art. 26 CAD, e in seguito dall'art. 4 del regolamento eIDAS. Diversamente, l'originaria disciplina nostrana, contenuta nel d.p.r. n. 513/1997, prevedeva lo svolgimento dell'attività in regime autorizzatorio<sup>200</sup>. E un'osservazione più attenta conduce a scorgere in varie previsioni la “nostalgia” del nostro legislatore per il regime iniziale.

Infatti, il Codice di settore nazionale individua, all'interno della più ampia categoria dei prestatori di servizi fiduciari qualificati, i prestatori di servizi di firma elettronica qualificata (corrispondenti ai precedenti certificatori qualificati e accreditati<sup>201</sup>), gli unici

---

ss., reputano che i certificatori siano sostanzialmente equiparabili ai pubblici ufficiali, sia pure criticando la scelta legislativa di conferire al certificato dagli stessi rilasciato validità fino a querela di falso.

<sup>199</sup> P. PICCOLI - G. ZANOLINI, *Il documento elettronico e la «firma digitale»*, cit., pp. 895-896. Sul punto cfr. anche C. MENICHINO, *Commento all'art. 23 ter l. not.*, in F. DELFINI - C. GATTONI - C. MENICHINO - P. PELLICANÒ - A. PELOSI - STEF. ROMANO - V. TAGLIAFERRI - A. VENDITTI, *L'atto pubblico informatico*, cit., p. 12, ove l'Autrice evidenzia che il CAD ha unificato in capo al certificatore le due funzioni dell'identificazione e della certificazione, che in altri ordinamenti sono svolte da soggetti distinti (ad esempio, negli Stati Uniti la prima viene svolta dalla *Registration Authority*, mentre la seconda compete alla *Certification Authority*).

<sup>200</sup> Su cui si veda M. GRANIERI, *La responsabilità del certificatore nella disciplina della firma digitale*, cit.

<sup>201</sup> Nel sistema precedente alle modifiche del 2016 il CAD prevedeva tre categorie di certificatori di firme elettroniche: meri certificatori (o certificatori semplici), che prestavano servizi di certificazione di base, ossia relativi alle firme elettroniche aventi il minor grado di sicurezza; certificatori «qualificati» (o

titolati a rilasciare certificati di firma digitale: ad essi il CAD impone precisi obblighi e regole operative (cfr. il già ricordato art. 32 CAD)<sup>202</sup>, ulteriori rispetto a quelli previsti dal regolamento eIDAS per i prestatori di servizi fiduciari qualificati.

Inoltre, ai sensi dell'art. 34 CAD, nel caso di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni aventi rilevanza esterna, è necessario che la certificazione di firma digitale provenga da un prestatore di servizi di firma elettronica qualificata (oppure dalla stessa P.A. che abbia previamente ottenuto la qualificazione da AgID)<sup>203</sup>. Secondo l'interpretazione corrente, tale obbligo si estende anche agli atti informatici ricevuti dai notai, in ragione della loro qualifica come pubblici ufficiali (tanto che il Consiglio Nazionale del Notariato si è da tempo accreditato presso AgID come certificatore delle firme digitali rilasciate a tutti i notai in esercizio<sup>204</sup>). Pertanto, l'attività di certificazione di firma digitale non può realmente ritenersi del tutto libera, dato che, con riferimento al settore pubblico, vi è l'obbligo che provenga da un prestatore qualificato.

In terzo luogo, l'intero sistema di certificazione delle firme digitali ha dato luogo ad un nuovo strumento di pubblicità legale, affidato alla pluralità dei prestatori di servizi di certificazione, che, come ogni tipo di pubblicità legale, mira al soddisfacimento di un interesse pubblico generale<sup>205</sup>.

Da ultimo, per quanto concerne la vigilanza pubblica sui prestatori di servizi di firma elettronica qualificata, non si ritiene che osti alla ricostruzione della fattispecie in termini di esercizio privato di pubbliche funzioni il fatto che AgID non possa direttamente revocare o sospendere i certificati di firma.

Invero, un simile potere non si rinviene in alcuna delle fattispecie di vigilanza sui privati esercenti pubbliche funzioni in via originaria (con l'unica eccezione della

---

«notificati»); certificatori «accreditati». In argomento cfr., fra gli altri, R. ROSETTI, *La responsabilità del certificatore nel sistema della firma elettronica*, cit., p. 497; E. MORELATO, *Profili giuridici della firma elettronica nella direttiva comunitaria 1999/93/CE (raffrontata con il modello di legge sulle firme elettroniche dell'Uncitral)*, in *Contr. e imp.*, 2001, pp. 441 ss.

<sup>202</sup> Sul punto cfr. G. NAVONE, *La firma digitale ed il sistema di certificazione quale nuovo strumento di pubblicità legale*, cit., il quale sottolinea che “il modo di essere e di operare del certificatore – pubblico o privato che sia – deve modellarsi seguendo contorni marcatamente segnati dalle norme dell'ordinamento”.

<sup>203</sup> Per un difetto di coordinamento con il nuovo art. 29 CAD, oltre che con il regolamento eIDAS, l'art. 34 cit. fa ancora riferimento ai certificatori accreditati, che, come si è detto, sono stati sostituiti dai prestatori di servizi di firma elettronica qualificata.

<sup>204</sup> *Supra*, nota 182.

<sup>205</sup> In tal senso G. NAVONE, *La firma digitale ed il sistema di certificazione quale nuovo strumento di pubblicità legale*, cit.

vigilanza sulle SOA): si pensi, ad esempio, ai notai o agli organismi che rilasciano certificazioni DOP o IGP, pacificamente ritenuti titolari di pubblici poteri.

Ciò, del resto, risulta coerente con il fatto che nel modello in questione è la legge – e non l'amministrazione – ad attribuire ai privati le potestà pubbliche<sup>206</sup>.

### **5.1. La vigilanza dell'Agenzia per l'Italia Digitale**

Le funzioni di vigilanza sull'attività dei prestatori di servizi di firma elettronica qualificata – e, più in generale, sui prestatori di servizi fiduciari (qualificati e non qualificati)<sup>207</sup> – sono svolte in via esclusiva dall'Agenzia per l'Italia Digitale, nota anche con l'acronimo di AgID (già DigitPA e prima ancora CNIPA).

Tale Agenzia è un ente pubblico non economico, con sede in Roma, pacificamente annoverato fra le Autorità amministrative indipendenti<sup>208</sup>. L'ente è oggi preposto a promuovere l'innovazione digitale nel Paese, nonché l'utilizzo delle tecnologie digitali nell'organizzazione della pubblica amministrazione e nel rapporto tra questa e gli amministratori<sup>209</sup>.

AgID è titolare anzitutto di poteri di regolamentazione del settore e *lato sensu* autorizzativi.

L'Agenzia può infatti emanare, anche nella forma di atti amministrativi generali, regole tecniche, standard e linee guida in materia di tecnologie informatiche, con

---

<sup>206</sup> Per completezza, ci si è chiesti se le considerazioni svolte possano essere estese anche alle figure del gestore di posta elettronica certificata, ossia di quel sistema di comunicazione in grado di attestare l'invio e l'avvenuta consegna di un messaggio di posta elettronica e di fornire ricevute opponibili ai terzi (art. 1, comma 1, lett. v-*bis* CAD), nonché alle figure del gestore dell'identità digitale (art. 64 CAD) e del conservatore accreditato di documenti informatici (art. 44-*bis* CAD). La soluzione positiva, però, appare dubbia. Infatti, è vero che AgID svolge funzioni di vigilanza e controllo anche sull'attività di tali soggetti ed è titolare dei medesimi poteri sanzionatori (art. 32-*bis* CAD). Tuttavia, l'attività in questione appare realmente liberalizzata, essendo richiesti per il relativo svolgimento requisiti assai meno stringenti di quelli prescritti per la certificazione della firma digitale (cfr. il d.p.r. 11 febbraio 2005, n. 68, il CAD ed il regolamento eIDAS).

<sup>207</sup> Secondo quanto previsto dagli artt. 17, 20 e 21 del regolamento eIDAS.

<sup>208</sup> L'ente in questione, istituito ai sensi dell'art. 176 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), è attualmente disciplinato dall'art. 14-*bis* CAD, dagli artt. 19 - 22 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv. in l. 7 agosto 2012, n. 134, nonché dagli artt. 8 e 9 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300. In precedenza, le funzioni di accreditamento dei certificatori e di vigilanza del settore erano svolte dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre la preminente Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) era relegata ad un ruolo di mera consulenza: sul tema, C. PRELE, *Il documento informatico: innovazioni normative in materia di firme elettroniche e disciplina dei certificatori*, cit., pp. 337-339; T. BIANCHI, *Firma digitale e ruolo dell'Aipa alla luce del d.lgs. 23 gennaio 2002, n. 10*, in *Cyberspazio e diritto*, 2002, pp. 1-7.

<sup>209</sup> F. TROJANI, *La riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale: il processo di innovazione tecnologica dopo il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179*, cit., p. 18.

l'obiettivo di promuovere l'omogeneità dei linguaggi e delle procedure e di assicurare, quindi, la piena interoperabilità e uniformità dei sistemi informatici della pubblica amministrazione<sup>210</sup>.

Inoltre, come accennato nel precedente paragrafo, AgID concede la qualificazione ai prestatori di servizi fiduciari che ne facciano richiesta, possiedano i requisiti prescritti dalla normativa europea e nazionale (*supra*, § 5) e presentino una relazione di valutazione della conformità rilasciata da un organismo accreditato<sup>211</sup>.

La disciplina interna prevede una fattispecie di silenzio-assenso, in virtù della quale la domanda di qualificazione si considera accolta dopo novanta giorni dalla presentazione della stessa, qualora non venga comunicato all'interessato un provvedimento di diniego<sup>212</sup>.

Successivamente AgID dispone l'iscrizione del richiedente in un apposito elenco pubblico di fiducia<sup>213</sup>.

L'Agenzia svolge poi un'attività di verifica sui prestatori di servizi fiduciari, qualificati e non.

Tuttavia, assai diverse sono le modalità di svolgimento dei controlli.

Infatti, nel caso di prestatori di servizi fiduciari non qualificati, l'organismo di vigilanza interviene *ex post* solamente qualora riceva segnalazioni circa la presumibile mancanza dei requisiti minimi fissati dalla normativa europea<sup>214</sup>.

Molto più pregnanti sono invece i controlli sui prestatori di servizi fiduciari qualificati, che avvengono sia *ex ante* sia *ex post*.

Segnatamente, ogni due anni l'autorità di vigilanza deve acquisire dal soggetto privato una relazione di valutazione di conformità, che confermi il possesso dei requisiti stabiliti dal regolamento eIDAS<sup>215</sup>, e analizzarne le risultanze<sup>216</sup>.

---

<sup>210</sup> Art. 14-*bis* CAD. Si vedano, ad esempio, le «Linee guida per la vigilanza sui certificatori qualificati» emanate dal CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione il 10 settembre 2008).

<sup>211</sup> Art. 29 CAD. La disposizione prevede inoltre il regime dell'accreditamento per tre categorie di soggetti tipici del diritto interno, vale a dire gestori di posta elettronica certificata, dei gestori dell'identità digitale e dei conservatori di documenti informatici: in argomento cfr. F. TROJANI, *La riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale: il processo di innovazione tecnologica dopo il d.lgs. 26 agosto 2016*, n. 179, cit., p. 17.

<sup>212</sup> Art. 29, comma 4, CAD.

<sup>213</sup> Artt. 22 del regolamento eIDAS e 29, comma 6, CAD.

<sup>214</sup> Art. 17, par. 3, lett. b) del regolamento eIDAS.

<sup>215</sup> Art. 20, par. 1, del regolamento eIDAS.

<sup>216</sup> Art. 17, par. 4, lett. b) del regolamento eIDAS.

Inoltre, l'organismo di vigilanza può, in qualsiasi momento, sottoporre a verifica un prestatore di servizi fiduciari qualificati, oppure far eseguire una valutazione della conformità a spese dello stesso prestatore controllato<sup>217</sup>.

L'autorità di vigilanza è altresì tenuta a cooperare con le autorità di protezione dei dati, specialmente in relazione ai risultati di verifiche di prestatori di servizi fiduciari qualificati dai quali siano emerse violazioni delle norme di protezione dei dati personali<sup>218</sup>.

AgID è infine titolare di poteri di conformazione e sanzionatori nei confronti dei prestatori di servizi fiduciari qualificati<sup>219</sup>.

Segnatamente, qualora accerti la mancanza dei requisiti necessari o un inadempimento, AgID diffida i soggetti a conformare la propria condotta agli obblighi imposti dal regolamento eIDAS o dal CAD, fissando un termine e disciplinando le modalità per adempiere<sup>220</sup>.

Qualora il prestatore persista nella violazione, l'autorità provvede all'irrogazione di una delle sanzioni amministrative previste nell'art. 32-*bis* CAD, applicando la legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto compatibile.

Le misure sanzionatorie possono essere di tipo pecuniario e di tipo interdittivo.

Le prime sono graduabili fra un minimo di € 4.000,00 ed un massimo di € 40.000, in relazione alla gravità della violazione accertata e all'entità del danno provocato all'utenza.

La sanzione interdittiva, riservata ai casi di particolare gravità, consiste nella cancellazione del prestatore dall'elenco dei soggetti qualificati<sup>221</sup>.

In aggiunta, l'autorità può applicare la sanzione amministrativa accessoria della pubblicazione dei provvedimenti di diffida o di cancellazione.

Da ultimo, il regolamento eIDAS prevede che ogni anno tutti gli organismi nazionali di vigilanza presentino alla Commissione europea una relazione sulle

---

<sup>217</sup> Artt. 17, par. 4, lett. e) e 20, par. 2, del regolamento eIDAS.

<sup>218</sup> Artt. 17, par. 4, lett. a) e c), nonché considerando n. 31 del regolamento eIDAS, il quale specifica l'opportunità che la trasmissione di informazioni copra gli incidenti di sicurezza e le violazioni dei dati personali.

<sup>219</sup> Oltre che dei gestori di PEC, dei gestori dell'identità digitale e dei conservatori accreditati di firme, sigilli e certificati elettronici. Sul tema, nel vigore della normativa previgente, cfr. I. LUCATI, *Certificatori: responsabilità e sanzioni*, in *Resp. civ.*, 2011, pp. 157 ss.

<sup>220</sup> Artt. 17, par. 4, lett. j) del regolamento eIDAS e 32-*bis*, comma 1-*bis*, CAD.

<sup>221</sup> Cfr. anche art. 20, par. 3, del regolamento eIDAS.

principali attività svolte nell'anno precedente<sup>222</sup>. Inoltre, gli stessi sono tenuti a trasmettere sia alla Commissione, sia all'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA), una sintesi delle notifiche di violazione di sicurezza e perdita di integrità pervenute dai prestatori di servizi fiduciari<sup>223</sup>.

Si rammenta anche che il Forum delle Autorità di vigilanza europee per le firme elettroniche (F.E.S.A.) coordina le autorità di vigilanza nazionali e sostiene la cooperazione e lo scambio di informazioni.

Per completezza, si segnala che il CAD prevede una speciale ipotesi di responsabilità civile del prestatore di servizi fiduciari qualificati che cagioni danni ad altri nello svolgimento della propria attività<sup>224</sup>: per quanto concerne specificamente il prestatore di servizi di firma elettronica qualificata, questo potrà essere chiamato a rispondere sia nei confronti del titolare della firma elettronica che nei confronti dei terzi<sup>225</sup>. Si tratta di una fattispecie di responsabilità aggravata per colpa presunta, nella quale il prestatore può discoltarsi unicamente fornendo la prova di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno<sup>226</sup>.

## **6. L'ente nazionale di accreditamento Accredia**

Come accennato *supra* (§§ 1, 4.1, 4.2 e 4.3), gli organismi privati di certificazione di qualità e i certificatori delle DOP, IGP e STG devono essere previamente «accreditati» a livello nazionale, allo scopo di tutelare gli interessi sia dei consumatori finali, sia degli operatori coinvolti nella filiera produttiva.

L'accREDITAMENTO consiste nell'attestazione, da parte dell'ente istituzionalmente a ciò deputato, che un organismo di certificazione possiede la competenza tecnica per

---

<sup>222</sup> Art. 17, par. 6, del regolamento eIDAS.

<sup>223</sup> Artt. 17, par. 6, e 19, par. 3, del regolamento eIDAS.

<sup>224</sup> Art. 30 CAD, che recepisce l'art. 13, par. 1, del regolamento eIDAS. Analoga responsabilità è prevista per i gestori di PEC, i gestori dell'identità digitale ed i conservatori accreditati di documenti informatici.

<sup>225</sup> Art. 30 CAD. Nel primo caso la responsabilità ha natura contrattuale, nel secondo extracontrattuale: in tal senso cfr. R. ROSETTI, *La responsabilità del certificatore nel sistema della firma elettronica*, cit., pp. 505-506.

<sup>226</sup> Sul tema, cfr. I. LUCATI, *Certificatori: responsabilità e sanzioni*, cit.; L. NEIROTTI, *Riflessioni giuridiche sulla firma elettronica: limiti, problemi, prospettive*, cit., pp. 385 ss.; R. ROSETTI, *La responsabilità del certificatore nel sistema della firma elettronica*, cit., pp. 505 ss.



eseguire attività di valutazione della conformità, sulla base di criteri stabiliti da norme armonizzate<sup>227</sup>.

Il regolamento CE n. 765/2008 ha istituito un sistema europeo degli enti di accreditamento dei certificatori privati, riferito alla generalità dei prodotti, ivi compresi quelli alimentari<sup>228</sup>, ai processi produttivi e all'organizzazione dei servizi e dei sistemi, allo scopo di rafforzare la credibilità del sistema delle certificazioni nell'Unione europea<sup>229</sup>.

Il citato regolamento comunitario ha previsto la “centralizzazione” dell'accREDITamento: un'autorità pubblica nazionale detiene le funzioni di regolamentazione e controllo e ciascuno Stato membro designa un unico organismo nazionale di accREDITamento, che può avere natura pubblica o privata.

In Italia le funzioni di accREDITamento sono state conferite ad una associazione privata<sup>230</sup> senza scopo di lucro, denominata Accredia, in forza di D.M. in data 22 dicembre 2009<sup>231</sup> (con un contestuale decreto sono state disciplinate l'organizzazione ed il funzionamento di tale organismo, nonché le modalità di controllo sullo stesso<sup>232</sup>).

---

<sup>227</sup> Segnatamente, l'ente di accREDITamento deve attestare che l'organismo di certificazione soddisfa i criteri stabiliti dagli *standard* internazionali delle serie ISO 17000 e dalle norme tecniche armonizzate europee EN 45000, nonché eventualmente ogni altro requisito supplementare per svolgere una specifica attività di valutazione della conformità: cfr. art. 2, comma 1, lett. c) del D.M. 22 dicembre 2009, relativo all'organizzazione e al funzionamento dell'organismo nazionale italiano di accREDITamento, nonché art. 1, comma 1, lett. c) del D.M. 22 dicembre 2009, relativo alla designazione di Accredia quale ente unico italiano di accREDITamento (sul punto si veda *infra*, in questo stesso §).

<sup>228</sup> I quali erano invece esclusi nell'originaria proposta della Commissione europea: sul punto cfr. F. ALBISINNI, *Sicurezza e controlli: chi garantisce cosa?*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, n. 4, p. 17. In argomento si veda anche P. ALTILI, *Certificazione: nuova disciplina in materia di accREDITamento e di organismi di controllo*, cit., pp. 97 ss.

<sup>229</sup> P. ALTILI, *Certificazione: nuova disciplina in materia di accREDITamento e di organismi di controllo*, cit., p. 102.

<sup>230</sup> Accredia deriva dalla fusione di Sincert e Sinal, i quali svolgevano in precedenza analoga attività, ed è pertanto subentrata ad essi negli accordi internazionali di mutuo riconoscimento relativi all'accREDITamento dei laboratori di prova e degli organismi di certificazione e ispezione. Attualmente Accredia ha una composizione mista, in quanto fra i sessantasette associati, che rappresentano tutte le parti interessate alle attività di accREDITamento e certificazione, vi sono anche soggetti pubblici. Segnatamente, sono soci di Accredia nove Ministeri (Salute, Sviluppo economico, Ambiente, Difesa, Infrastrutture e Trasporti, Interno, Istruzione, Lavoro e Politiche Agricole), sette enti pubblici (tra cui Cnr, Enea, Inail e Ispra), i due enti di normazione CEI e UNI, tredici organizzazioni imprenditoriali (Confindustria, Confcommercio, Confagricoltura, Confesercenti Coldiretti, etc.), due “grandi committenti” (Ferrovie dello Stato e Enel) e trentasei soci ordinari (Alpi, Ance, Ascoteco, Assocalzaturifici italiani, Conaf, Consiglio nazionale degli ingegneri, Federchimica, etc.).

<sup>231</sup> Decreto del Ministero dello sviluppo economico del 22 dicembre 2009, *Designazione di «Accredia» quale unico organismo nazionale italiano autorizzato a svolgere attività di accREDITamento e vigilanza del mercato*, pubblicato in G.U. 26 gennaio 2010, n. 20. Il decreto è stato emanato dal Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con otto altri Ministri, vale a dire i Ministri dell'Interno, delle Politiche agricole alimentari e forestali, dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle Infrastrutture e dei trasporti, del Lavoro e delle politiche sociali, della Salute, dell'Istruzione, dell'Università e della

E' opinione comune fra gli interpreti che l'ente nazione di accreditamento eserciti funzioni pubbliche<sup>233</sup>.

Infatti, l'attività di accreditamento ha carattere necessario<sup>234</sup>, come emerge anche dal nono considerando del regolamento CE n. 765/2008, ai sensi del quale *“Il valore particolare dell'accREDITAMENTO sta nel fatto che esso fornisce un'attestazione dotata di autorità della competenza tecnica degli organismi cui spetta assicurare conformità alle norme applicabili”*.

Inoltre, l'art. 4, comma 5, del regolamento CE n. 765/2008 prevede espressamente che l'organismo nazionale di accreditamento riceve un'investitura pubblica e svolge un' *“attività di autorità pubblica”*<sup>235</sup>.

In letteratura si è pertanto affermato che l'accREDITAMENTO degli enti di certificazione ha natura autoritativa. Esso è infatti volto al rilascio di un'autorizzazione, che appare assimilabile ad un'abilitazione professionale, in quanto rimuove un ostacolo all'esercizio di un'attività libera, che richiede il possesso di determinati requisiti tecnico-professionali<sup>236</sup>. Peraltro, l'accREDITAMENTO ha contenuto altamente tecnico, mentre rimangono esclusi apprezzamenti discrezionali<sup>237</sup>.

---

ricerca, della Difesa. Mediante l'accREDITAMENTO Accredia qualifica, oltre agli organismi di certificazione, anche i laboratori di prova (in campo meccanico, chimico, elettrico, microbiologico), i laboratori medici e i laboratori di taratura (i quali verificano la precisione degli strumenti di misura, quali lunghezza, elettricità, radiazioni ionizzanti).

<sup>232</sup> Decreto del Ministero dello sviluppo economico del 22 dicembre 2009, di concerto con i Ministri dell'Interno, delle Politiche agricole alimentari e forestali, dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle Infrastrutture e dei trasporti, del Lavoro e delle politiche sociali, della Salute, dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, della Difesa, *Prescrizioni relative all'organizzazione ed al funzionamento dell'unico organismo nazionale italiano di accREDITAMENTO autorizzato a svolgere attività di accREDITAMENTO in conformità al regolamento (CE) n. 765/2008*, pubblicato in G.U. 25 gennaio 2010, n. 19.

<sup>233</sup> S. AMOROSINO, *Il sistema di accREDITAMENTO degli organismi privati di certificazione*, in ID., *Diritto dell'economia pubblico e privato*, cit., pp. 80-81; ID., *Il regolamento CE n. 765/2008, in materia di accREDITAMENTO degli organismi di “valutazione della conformità” (certificazione)*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, n. 4, pp. 25 ss.; A. MOSCARINI, *L'accREDITAMENTO nel Regolamento CE n. 765/2008 e le “fonti” di produzione privata*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, n. 1, pp. 23 ss., la quale ricorda che *“L'attribuzione ad un soggetto privato dell'esercizio di una funzione amministrativa...attraverso l'istituzione, per legge, del soggetto costituito per la cura di interessi generali risponde ad un modello del tutto consolidato di esercizio privato di pubbliche funzioni”*; A. FIORITTO, *Certezze pubbliche prodotte dai privati: il caso delle denominazioni protette dei vini*, cit., pp. 974 ss.; ID., *La funzione di certezza pubblica*, cit., pp. 291 ss.; A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e “certezze private”*, cit., pp. 130-133.

<sup>234</sup> Così A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e “certezze private”*, cit., p. 132.

<sup>235</sup> La disposizione stabilisce testualmente che *“Qualora l'accREDITAMENTO non sia effettuato direttamente dalle stesse autorità pubbliche, gli Stati membri incaricano il proprio organismo nazionale di accREDITAMENTO di effettuare l'accREDITAMENTO quale attività di autorità pubblica e gli conferiscono un riconoscimento formale”*.

<sup>236</sup> A. MOSCARINI, *L'accREDITAMENTO nel Regolamento CE n. 765/2008 e le “fonti” di produzione privata*, cit., pp. 25, 26 e 28; A. FIORITTO, *Certezze pubbliche prodotte dai privati: il caso delle denominazioni*

Oltre a ciò, si osserva che la disciplina degli organismi nazionali di accreditamento presenta un'impronta marcatamente pubblicistica<sup>238</sup>.

Infatti, l'ente di accreditamento deve operare senza scopo di lucro, non può offrire attività o servizi forniti dagli organismi di valutazione della conformità, né possedere azioni o avere interessi finanziari o gestionali nei suddetti organismi<sup>239</sup>; deve essere indipendente dai certificatori valutati, sottratto alle pressioni commerciali e a potenziali conflitti di interesse con gli stessi<sup>240</sup>; deve possedere risorse finanziarie e umane adeguate e rendere pubblici i risultati delle attività svolte<sup>241</sup>; deve controllare periodicamente gli organismi accreditati e, se del caso, limitare, sospendere o revocare il certificato di accreditamento<sup>242</sup>.

Infine, l'ente di accreditamento individua le attività di valutazione della conformità per le quali è competente ad effettuare l'accredimento, rinviando, se del caso, alle pertinenti legislazioni e norme comunitarie o nazionali<sup>243</sup>. Dunque, l'organismo di accreditamento svolge altresì una funzione pubblicistica di regolamentazione del settore, in quanto ha la facoltà di emanare determinazioni o linee guida integrative delle norme tecniche individuatrici delle attività da accreditare e dei parametri di discrezionalità tecnica in base ai quali operare<sup>244</sup>.

---

*protette dei vini*, cit., pp. 974 ss.; ID., *Certezza pubblica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. II, Milano, 2006, p. 855. Secondo la ricostruzione in esame, gli atti di accreditamento sono atti amministrativi, posti in essere da un privato esercente pubbliche funzioni, in quanto produttivi di certezza pubblica sull'idoneità professionale degli enti di certificazione e, quindi, sulla sicurezza e garanzia di qualità dei prodotti e dei servizi certificati da questi ultimi.

<sup>237</sup> A. FIORITTO, *Certezze pubbliche prodotte dai privati: il caso delle denominazioni protette dei vini*, cit., pp. 974 ss., in particolare nota 3.

<sup>238</sup> Sul punto cfr. A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., p. 132; nonché F. ALBISINNI, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, cit., pp. 16 ss.

<sup>239</sup> Art. 4, par. 7 e 8, reg. CE n. 765/2008.

<sup>240</sup> Art. 8, n. 1, reg. CE n. 765/2008, nonché art. 3 del D.M. 22 dicembre 2009, relativo all'organizzazione e al funzionamento dell'organismo nazionale italiano di accreditamento.

<sup>241</sup> Art. 4, par. 9, e art. 8, nn. 7, 10 e 11, reg. CE n. 765/2008, nonché art. 4 del D.M. 22 dicembre 2009, relativo all'organizzazione e al funzionamento dell'organismo nazionale italiano di accreditamento.

<sup>242</sup> Art. 5, par. 4, reg. CE n. 765/2008, nonché art. 5 del D.M. 22 dicembre 2009, relativo all'organizzazione e al funzionamento dell'organismo nazionale italiano di accreditamento.

<sup>243</sup> Art. 8, n. 5, reg. CE n. 765/2008, nonché art. 4 lett. h del D.M. 22 dicembre 2009, relativo all'organizzazione e al funzionamento dell'organismo nazionale italiano di accreditamento.

<sup>244</sup> Sul tema, A. MOSCARINI, *L'accredimento nel Regolamento CE n. 765/2008 e le "fonti" di produzione privata*, cit., pp. 25 ss., la quale esprime perplessità in merito a tale scelta del legislatore comunitario nel segno della autoreferenzialità dell'organismo di accreditamento.

### **6.1. La vigilanza del Ministero dello sviluppo economico e della Cooperazione europea per l'accreditamento**

In base al regolamento CE n. 765/2008, la vigilanza su ciascun organismo nazionale di accreditamento è svolta da un'autorità pubblica nazionale e da un organismo europeo.

Si tratta dunque di una vigilanza «plurima» e a concorso verticale, che, peraltro, presenta caratteri molto peculiari, in quanto a livello statale le competenze sono altresì ripartite fra due organi centrali.

L'art. 9 del regolamento CE n. 765/2008 stabilisce che gli Stati membri controllano i propri organismi nazionali di accreditamento a intervalli regolari. Qualora un ente di accreditamento non soddisfi le prescrizioni normative o non ottemperi ai propri obblighi, lo Stato deve adottare gli opportuni provvedimenti correttivi e informare di ciò la Commissione.

Il sistema interno di vigilanza sull'ente nazionale di accreditamento fa capo al Ministero dello sviluppo economico, che, ai sensi dell'art. 4 della legge 23 luglio 2009, n. 99, è autorità nazionale referente per le attività di accreditamento.

Segnatamente, l'art. 6<sup>245</sup> del già citato D.M. 22 dicembre 2009, relativo all'organizzazione e al funzionamento dell'organismo nazionale italiano di accreditamento, ha istituito presso il suddetto Ministero una commissione di sorveglianza, composta da rappresentanti di nove Ministeri (Sviluppo Economico, Interno, Politiche agricole alimentari e forestali, Ambiente, Infrastrutture e trasporti, Lavoro e politiche sociali, Salute, Istruzione Università e ricerca, Difesa).

La commissione esegue controlli regolari sulla struttura e sull'attività di Accredia, elaborando un apposito piano di sorveglianza.

Qualora l'ente vigilato non soddisfi le prescrizioni necessarie per l'esercizio dell'attività o non ottemperi agli obblighi in materia di accreditamento e controllo sugli organismi di certificazione, di partecipazione alle valutazioni *inter pares* e di conformità delle tariffe applicate agli indici di congruità, la commissione di sorveglianza deve proporre al Ministero dello sviluppo economico i provvedimenti da adottare.

Nel caso di perdita dei requisiti o di gravi violazioni dei propri obblighi da parte di Accredia, il Ministero ha il potere-dovere di limitare, sospendere o revocare la

---

<sup>245</sup> Significativamente rubricato "Controllo da parte dello Stato".

designazione dell'ente nazionale di accreditamento, informandone tempestivamente la Commissione europea<sup>246</sup>.

Dunque, i poteri pubblicistici di vigilanza sono suddivisi fra la commissione interministeriale di sorveglianza e il Ministero dello Sviluppo economico.

La commissione dispone di poteri informativi e di controllo, ma si limita a proporre le misure idonee al Mise. Quest'ultimo è titolare di poteri di conformazione e correzione, nonché di poteri sanzionatori, potendo pronunziare finanche la revoca della designazione di Accredia quale ente nazionale di accreditamento.

Mancano, invece, in capo alle autorità di vigilanza i poteri di regolamentazione del settore e di autorizzazione, per le particolari caratteristiche del soggetto vigilato, che è l'unico ad operare in forza della designazione ed in base alle prescrizioni contenute nei già illustrati decreti del 22 dicembre 2009 (*supra*, § 6).

Infine, la vigilanza in esame appare del tutto singolare, in quanto, oltre alla descritta sorveglianza «esterna», è previsto l'inserimento negli organi di Accredia di delegati ministeriali e di enti pubblici interessati all'attività di accreditamento, con una «sovraabbondanza di “ingerenze” amministrative...che ricorda un po' modelli corporativi»<sup>247</sup>. In particolare, i Ministeri e gli enti pubblici nominano propri rappresentanti nell'assemblea e negli organi direttivi di Accredia, il Ministero dello sviluppo economico designa il presidente del collegio sindacale e i Ministeri competenti per materia nominano i presidenti dei comitati di settore per l'accREDITAMENTO<sup>248</sup>.

Come accennato, gli organismi nazionali di accreditamento e, quindi, anche Accredia, sono altresì controllati a livello europeo. Essi devono sottoporsi ad una valutazione «*inter pares*» organizzata da un organismo riconosciuto dalla Commissione europea, denominato Cooperazione europea per l'accREDITAMENTO (*European cooperation for Accreditation*), il quale accerta se gli organismi nazionali soddisfino le condizioni stabilite dal regolamento CE n. 765/2008<sup>249</sup>.

---

<sup>246</sup> Art. 2, comma 4, del D.M. 22 dicembre 2009, relativo alla designazione dell'ente nazionale di accreditamento.

<sup>247</sup> Così S. AMOROSINO, *Il sistema di accreditamento degli organismi privati di certificazione*, in ID., *Diritto dell'economia pubblico e privato*, cit., p. 84; ID., *Il regolamento CE n. 765/2008, in materia di accreditamento degli organismi di “valutazione della conformità” (certificazione)*, cit., p. 26.

<sup>248</sup> Art. 6, comma 4, del D.M. 22 dicembre 2009, relativo all'organizzazione e al funzionamento dell'organismo nazionale italiano di accreditamento.

<sup>249</sup> Art. 10 reg. CE n. 765/2008.

Le regole ed il corretto funzionamento del sistema di valutazione «*inter pares*» sono oggetto di verifica periodica da parte della Commissione europea<sup>250</sup>.

## **7. Le Agenzie per le imprese**

La figura dell’Agenzia per le imprese, rimasta sinora trascurata dalla dottrina<sup>251</sup>, è stata introdotta dall’art. 38, comma 3, lett. c) del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133, emanato in attuazione della direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 (c.d. direttiva servizi).

Nell’ambito di un’opera di semplificazione e riordino della disciplina dello Sportello Unico per le attività produttive (SUAP), l’art. 38 cit. ha stabilito che possa essere affidata a soggetti privati – denominati, appunto, Agenzie per le imprese – l’attestazione della sussistenza dei requisiti necessari per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell’esercizio dell’attività di impresa.

In sostanza, nei procedimenti per l’avvio di attività produttive è stato introdotto un “dualismo”<sup>252</sup>, conferendo agli utenti la facoltà di scegliere se ricorrere direttamente al SUAP o se, invece, avvalersi delle Agenzie per le imprese.

Lo scopo della previsione di tali nuovi soggetti è duplice. Da un lato, infatti, la possibilità per gli imprenditori di rivolgersi alle Agenzie per le imprese consente loro di agevolare i rapporti con la pubblica amministrazione e di superare le eventuali problematiche connesse all’utilizzo della modalità telematica, prescritta in via esclusiva per la presentazione delle domande al SUAP. Dall’altro lato, l’operato delle Agenzie ha la finalità di snellire gli adempimenti e ridurre i costi per le stesse pubbliche amministrazioni.

All’art. 38 cit. è stata data attuazione con il d.p.r. 9 luglio 2010, n. 159, recante i requisiti e le modalità di accreditamento delle agenzie per le imprese, e con il d.p.r. 7 settembre 2010, n. 160, concernente il SUAP.

In base a tale normativa, le Agenzie per le imprese possono essere accreditate presso il Ministero dello sviluppo economico per svolgere due diverse tipologie di

---

<sup>250</sup> Art. 10, par. 7, reg. CE n. 765/2008.

<sup>251</sup> Con l’unica eccezione di M. MACERONI, *L’Agenzia per le imprese*, in *Disc. comm. serv.*, 2012, pp. 75 ss.

<sup>252</sup> Così M. MACERONI, *L’Agenzia per le imprese*, cit., p. 76.

attività: un'attività di asseverazione, con valore di autorizzazione per l'esercizio dell'attività imprenditoriale, che consente l'avvio immediato dell'attività o dell'intervento ("Agenzie di tipo a"); un'attività meramente istruttoria ("Agenzie di tipo b").

Segnatamente, nelle ipotesi di attività soggette a Segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.), l'Agenzia per le imprese verifica la sussistenza dei requisiti e dei presupposti di legge per l'esercizio delle attività e, se l'esito è positivo, rilascia una "*dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività*" (art. 38, comma 3, lett. c, secondo periodo d.l. n. 112 cit.; art. 6 d.p.r. n. 160 cit.). Segnatamente l'Agenzia, compiuta l'istruttoria, trasmette telematicamente al SUAP la dichiarazione di conformità, comprensiva della S.C.I.A. o della domanda presentata dall'interessato (con i relativi allegati), che vale come titolo ai fini dell'autorizzazione dell'esercizio dell'attività e dell'avvio immediato dell'intervento, nonché ai fini edilizi (art. 6, comma 2, del d.p.r. n. 160 cit.)<sup>253</sup>.

Pertanto, nei procedimenti in questione, anche detti «automatizzati», l'Agenzia diventa una sorta di "SUAP privato", in quanto espleta la fase istruttoria e, successivamente, trasmette "il pacchetto completo" al SUAP, che si limita a riceverlo ed archivarlo in modo "passivo"<sup>254</sup>.

Se, invece, si tratta di procedimenti che comportano potere discrezionale dell'Amministrazione, l'Agenzia per le imprese, su richiesta del soggetto interessato, può svolgere attività istruttoria in luogo e a supporto del SUAP (art. 38, comma 3, lett. c, ultimo periodo d.l. n. 112 cit.; art. 7, comma 5, del d.p.r. n. 160 cit.). In tale ambito la dichiarazione di conformità rilasciata dall'Agenzia per le imprese accreditata, all'esito dell'attività istruttoria svolta ovvero di singole fasi di tale attività, non consente l'avvio immediato dell'attività o dell'intervento, ma costituisce attestazione resa sotto la responsabilità dell'Agenzia accreditata, dell'accertato rispetto di tutte le prescrizioni di

---

<sup>253</sup> Cfr. sul punto Cons. Stato, sez. consultiva atti normativi, parere n. 280/2010 dell'8 febbraio 2010 (pubblicato il 15 marzo 2010, n. 976), in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), relativo allo schema di regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive.

<sup>254</sup> Così M. MACERONI, *L'Agenzia per le imprese*, cit., pp. 89-91, che parla di "forza dirompente e per certi aspetti rivoluzionaria" della disciplina in oggetto. L'Autore evidenzia anche la "discrasia" tra l'art. 6, comma 2, del d.p.r. n. 160/2010 e l'art. 19, comma 1, della legge n. 241/1990, che considera la dichiarazione di conformità dell'Agenzia delle imprese un semplice elemento che costituisce la Scia: cfr. M. MACERONI, *L'Agenzia per le imprese*, cit., pp. 92-94, il quale conclude che la normativa del d.p.r. n. 160 prevale su quella della legge n. 241 in quanto posteriore e speciale.

carattere tecnico, giuridico, amministrativo e procedurale previste dalla normativa ai fini della formazione dell'atto autorizzatorio. Inoltre, le Agenzie possono fornire supporto organizzativo e gestionale, qualora il Comune lo ritenga opportuno e ferma restando la titolarità del procedimento in capo al Comune medesimo, nell'ambito della conferenza di servizi indetta dal responsabile del SUAP (art. 7, comma 5, ultimo periodo del d.p.r. n. 160 cit.)<sup>255</sup>.

Dunque, in tali procedimenti, che rimangono gestiti dal SUAP, l'Agenzia svolge una funzione di "doppio ausilio"<sup>256</sup>: all'utente, in favore del quale presta la propria opera di assistenza nella preparazione della documentazione, e al SUAP, al quale presenta una pratica già istruita.

### **7.1. Esercizio privato di pubbliche funzioni?**

Occorre preliminarmente esaminare la natura delle attività svolte dalle Agenzie per le imprese, al fine di verificare se possa riscontrarsi una fattispecie di esercizio privato di pubbliche funzioni.

Come si è detto, le Agenzie svolgono sia attività di attestazione nei procedimenti c.d. automatizzati sia attività istruttorie nei procedimenti discrezionali.

In questa seconda fattispecie l'esercizio di potestà pubblicistiche è senz'altro da escludersi: infatti, gli organismi privati possono solamente espletare l'istruttoria, mentre il potere amministrativo discrezionale, autorizzatorio o concessorio, rimane sempre in capo all'amministrazione.

Più complessa è la qualificazione dell'attività consistente nel rilascio della dichiarazione di conformità nei procedimenti c.d. automatizzati.

In tali casi la ricostruzione dell'Agenzia delle imprese come "soggetto privato chiamato a svolgere pubbliche funzioni" è stata espressamente sostenuta, in base alla considerazione che lo sportello unico sarebbe titolare di una funzione "connaturata allo Stato" e, nel procedimento automatizzato, l'Agenzia espleta direttamente le funzioni di SUAP, diventandone un "*alter ego*"<sup>257</sup>.

---

<sup>255</sup> Cfr. sempre Cons. Stato, parere n. 280/2010, cit., relativo allo schema di regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive.

<sup>256</sup> M. MACERONI, *L'Agenzia per le imprese*, cit., p. 87.

<sup>257</sup> Così M. MACERONI, *L'Agenzia per le imprese*, cit., pp. 76, 81-82 e 89-90.



Ad avviso di chi scrive, tuttavia, tale interpretazione lascia in ombra la questione della natura della funzione in esame. Perché ricorra esercizio privato di pubbliche funzioni non è infatti sufficiente che il privato espliciti un'attività normalmente di competenza di un soggetto pubblico, ben potendo comunque mancare una vera e propria potestà pubblica (in tal caso ricorrerebbe, al più, un'ipotesi di semplice esercizio privato di pubblico servizio<sup>258</sup>).

Occorre dunque approfondire la natura della dichiarazione di conformità delle Agenzie per le imprese.

In base sia all'art. 38, comma 3, lett. c) del d.l. n. 112/2008, sia all'art. 2, comma 3, del d.p.r. n. 159/2010, sia all'art. 6, comma 2, del d.p.r. n. 160/2010, la suddetta dichiarazione di conformità costituisce "*titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività*". Dunque, il tenore letterale delle norme sembra fare riferimento al potere amministrativo di autorizzazione, che consiste, come noto, nel rimuovere i limiti posti dalla legge all'esercizio di una situazione di vantaggio preesistente, previa verifica della compatibilità con gli interessi pubblici e, quindi, del rispetto delle condizioni normativamente prescritte<sup>259</sup>.

Tuttavia, secondo la previsione dell'art. 6, comma 1, del d.p.r. n. 160/2010, la dichiarazione di conformità delle Agenzie per le imprese concerne esclusivamente i procedimenti soggetti a S.C.I.A.<sup>260</sup>. E, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 241/1990, la S.C.I.A. è espressione di attività liberalizzata: in altri termini, non vi è l'intermediazione di un potere amministrativo in ordine all'esplicazione di un'attività privata, la quale trova titolo di legittimazione direttamente nella legge<sup>261</sup>.

---

<sup>258</sup> Fattispecie che, nonostante venga spesso accostata all'esercizio privato di pubbliche funzioni, se ne differenzia proprio sotto il fondamentale aspetto dell'assenza di una potestà pubblicistica.

<sup>259</sup> Cfr., per tutti, E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 2014, cit., pp. 320 ss.

<sup>260</sup> Cfr. in tal senso anche Cons. Stato, sez. consultiva atti normativi, parere n. 281/2010 dell'8 febbraio 2010 (pubblicato il 15 marzo 2010, n. 977), in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), concernente lo schema di regolamento concernente le Agenzie per le imprese (poi approvato con il citato d.p.r. n. 159/2010), ove il supremo Consesso afferma che l'attestazione positiva delle Agenzie per le imprese costituisce "*dichiarazione di conformità con valenza di titolo autorizzatorio per le pratiche rientranti nell'attività vincolata della P.A.*" e che il primo tipo di accreditamento è relativo "*alle attività vincolate (D.I.A.)*". Sul punto si vedano anche il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 12/44/CR10b/C11 sulle Agenzie per le imprese, in [www.regioni.it](http://www.regioni.it), e la determina della Direzione attività produttive della Regione Piemonte in data 24 gennaio 2014, n. 16, pubblicata sul Bollettino Ufficiale Regione Piemonte n. 15 del 10.4.2014.

<sup>261</sup> F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2016, pp. 1256 ss.; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 2014, cit., pp. 493 ss.

Ciò risulta del resto coerente con il disposto dell'art. 14 del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, emanato in attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che configura l'autorizzazione come regime eccezionale rispetto al libero mercato (*“regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale”*), nel rispetto, tra l'altro, dei principi di non discriminazione e di proporzionalità).

Pertanto, parrebbe preferibile ritenere che le disposizioni succitate impieghino l'espressione *«titolo autorizzatorio»* in senso atecnico, vale a dire senza fare riferimento al potere amministrativo di autorizzazione in senso stretto.

Una tale interpretazione trova conferma nel fatto che l'art. 38, comma 3, lett. f) del d.l. n. 112/2008 parla di *“titolo autorizzatorio”* anche con riferimento alla D.I.A., oggi S.C.I.A., vale a dire alla procedura concernente attività pacificamente liberalizzate (*“lo sportello unico, al momento della presentazione della dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti previsti per la realizzazione dell'intervento, rilascia una ricevuta che, in caso di dichiarazione di inizio attività, costituisce titolo autorizzatorio”*)<sup>262</sup>.

Tanto più che, in seguito alle modifiche introdotte con il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. in l. 30 luglio 2010, n. 122<sup>263</sup>, dopo la presentazione della S.C.I.A. (e sempre che questa sia formalmente corretta e corredata degli allegati necessari<sup>264</sup>), il privato può iniziare immediatamente l'attività oggetto di segnalazione, a prescindere dal fatto che sia o meno intervenuta l'attestazione di conformità dell'Agenzia per le imprese.

Dunque, dei cinque indici rivelatori dell'esercizio privato di pubbliche funzioni, nel caso in esame appare carente proprio il primo, ossia la sussistenza in capo al soggetto privato di una vera e propria potestà pubblica.

*Nulla quaestio*, invece, circa la ricorrenza degli altri quattro presupposti.

Pur non essendo contingentata, infatti, l'attività delle Agenzie per le imprese è sottoposta a una disciplina pubblicistica, che richiede il previo accreditamento

---

<sup>262</sup> L'art. 5, comma 7, del d.p.r. n. 160/2010 precisa che la ricevuta della S.C.I.A., rilasciata dallo Sportello Unico, *“costituisce titolo autorizzatorio ai fini del ricorso agli ordinari rimedi di tutela dei terzi e di autotutela dell'amministrazione”*.

<sup>263</sup> E, parzialmente, già con la legge 18 giugno 2009, n. 69, che aveva previsto la possibilità di inizio immediato dell'attività in caso di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE.

ministeriale e ne subordina l'ottenimento al possesso di una serie di requisiti (su cui si veda *infra*, § 7.2).

E' inoltre pacifico che le Agenzie per imprese sono state istituite per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale, come esplicitato anche dal Consiglio di Stato nel già richiamato parere n. 281/2010 dell'8 febbraio 2010<sup>265</sup>.

Le Agenzie sono altresì obbligate ad esercitare la propria attività, in presenza di richiesta del privato.

Infine, sussistono di poteri di controllo e sanzionatori in capo all'autorità pubblica (come si illustrerà *infra*, nel § 7.2).

Alla luce di ciò, occorre allora dare conto di una possibile diversa prospettiva.

Secondo la formulazione dell'art. 19, comma 2, della legge n. 241/1990 vigente nel 2008, ossia quando furono previste le Agenzie per le imprese, l'attività privata poteva essere iniziata solamente dopo il decorso di trenta giorni dalla data di presentazione dell'allora Dichiarazione di inizio attività (D.I.A.). Pertanto, nella *mens legis* la dichiarazione di conformità dell'Agenzia per le imprese doveva consentire al privato l'avvio immediato dell'attività o dell'intervento, senza dover attendere lo *spatium temporis* all'epoca stabilito.

Per non privare di utilità l'attestazione delle Agenzie, si è suggerito di attribuire alla dichiarazione di conformità un effetto «preclusivo» del potere di controllo normalmente spettante alla P.A. nei sessanta giorni successivi alla presentazione della S.C.I.A., ai sensi dell'art. 19, comma 3, della legge n. 241/1990. In altri termini, ricevuta la S.C.I.A. unitamente alla dichiarazione di conformità, l'amministrazione non potrebbe accertare un'eventuale carenza dei requisiti e presupposti né, conseguentemente, esercitare il potere inibitorio o conformativo. Resterebbe ferma, però, la possibilità per l'amministrazione sia di effettuare controlli sulle dichiarazioni di conformità rese dalle Agenzie, sia di intervenire in ogni tempo in autotutela *ex art. 21-nonies* della legge n. 241/1990 nel caso di false dichiarazioni<sup>266</sup>.

---

<sup>264</sup> Art. 5, commi 4 e 5, del d.p.r. n. 160/2010: il SUAP verifica immediatamente, con modalità informatica, la completezza formale della segnalazione e, in caso positivo, rilascia automaticamente la ricevuta, ottenuta la quale il richiedente può avviare immediatamente l'attività o l'intervento.

<sup>265</sup> Nel quale il supremo organo consultivo si era espresso nel senso che le esigenze poste alla base dell'introduzione delle Agenzie per le imprese fossero talmente chiare da rendere ultronea l'esplicitazione delle stesse, originariamente contenuta nello schema di d.p.r.

<sup>266</sup> In tal senso il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 12/44/CR10b/C11 sulle Agenzie per le imprese, cit., che auspica comunque un intervento legislativo chiarificatore in

Si tratta di una ricostruzione che, in base al quadro normativo vigente, appare un po' ardua. Tuttavia, qualora si accettasse siffatta impostazione, l'attività «autorizzatoria» delle Agenzie per le imprese potrebbe costituire un'ipotesi di esercizio privato di pubbliche funzioni.

## **7.2. La vigilanza del Ministero dello sviluppo economico, con la collaborazione delle regioni e degli enti locali**

La vigilanza sulle Agenzie per le imprese è esercitata dal Ministero dello sviluppo economico e comprende poteri di regolazione, di accreditamento, di controllo, di conformazione e sanzionatori.

Segnatamente, il Mise può, nel rispetto dei principi generali, emanare norme regolamentari, prescrizioni tecniche e atti a contenuto esplicativo.

L'accREDITAMENTO ministeriale è disciplinato nel già citato regolamento attuativo, contenuto nel d.p.r. 9 luglio 2010, n. 159, ed è di due tipi, a seconda che l'Agenzia rilasci dichiarazioni di conformità costituenti titolo autorizzatorio ("Agenzie di tipo a") oppure svolga attività istruttoria ("Agenzie di tipo b").

Per ottenere l'accREDITAMENTO le Agenzie delle imprese devono innanzitutto appartenere al novero dei soggetti tassativamente individuati dall'art. 2, comma 2, del d.p.r. n. 159/2010, dotati di personalità giuridica di diritto privato, che possono essere costituiti anche in forma societaria<sup>267</sup>.

Inoltre, le Agenzie devono possedere una struttura tecnico-amministrativa rispondente a criteri di competenza, indipendenza e terzietà (art. 3 del d.p.r. n. 159/2010).

In particolare, l'allegato al d.p.r. n. 159 cit. elenca dettagliatamente: i) i requisiti strutturali, ossia presenza di personale competente ed esperto, utilizzo di procedure trasparenti, possesso di mezzi idonei; ii) i requisiti inerenti l'attività, vale a dire possesso di certificato di conformità alla norma UNI EN ISO 9001 per esercitare attività di attestazione con valore di autorizzazione ("Agenzie di tipo a"), oppure di certificato

---

materia. In senso contrario appare invece M. MACERONI, *L'Agenzia per le imprese*, cit., p. 94, secondo cui "nel procedimento automatizzato...la possibilità di intervenire in autotutela o comunque nei casi previsti dai commi 3 e 4 dell'articolo 19 è rimessa all'amministrazione".

<sup>267</sup> Si tratta di organismi di valutazione della conformità di opere o progetti, associazioni di categoria, centri di assistenza alle imprese, studi associati e associazioni di professionisti. In argomento si rinvia a

di conformità alla norma ISO / IEC 17065, per svolgere attività istruttoria nei procedimenti che comportano attività discrezionale da parte dell'amministrazione ("Agenzie di tipo b"); iii) requisiti di indipendenza e terzietà (la struttura richiedente l'accreditamento, i suoi alti dirigenti e il personale addetto alla valutazione della conformità non intervengono nella predisposizione della documentazione di cui devono verificare la conformità e non intraprendono alcuna attività che possa essere in conflitto con la loro indipendenza di giudizio o la loro integrità per quanto riguarda le attività di valutazione della conformità)<sup>268</sup>.

E' comunque possibile che una medesima Agenzia si accrediti in tempi successivi per settori merceologici differenti e/o per aree territoriali diverse.

Il procedimento di accreditamento non ha natura discrezionale<sup>269</sup> ed è svolto dal Ministero dello sviluppo economico.

Peraltro, nelle ipotesi di materie di competenza di altre amministrazioni statali o di regioni (e province autonome), l'istruttoria è compiuta da queste ultime, mentre il Mise adotta il provvedimento finale entro trenta giorni dal ricevimento delle relative proposte (formandosi in mancanza il silenzio-assenso, ai sensi dell'art. 20 della legge n. 241/1990). In tali casi si è in presenza di fasi procedurali autonome, facenti capo in prima battuta ad altri Ministeri o ad enti territoriali e, successivamente, al precitato organo ministeriale, che svolge anche un ruolo di coordinamento<sup>270</sup>.

I poteri di controllo, conformativi e sanzionatori sono previsti nell'art. 5 del d.p.r. n. 159/2010, che ne detta una disciplina alquanto scarna.

Il procedimento di controllo può essere iniziato d'ufficio o dietro segnalazione di inadempienze, disfunzioni o irregolarità da parte di terzi, che possono essere soggetti privati ma anche enti territoriali ed altre amministrazioni pubbliche.

Sul punto, le Regioni hanno proposto che il Ministero dello sviluppo economico effettui il controllo sul mantenimento dei requisiti di carattere generale e quelli di indipendenza e terzietà, mentre ciascuna Amministrazione effettui i controlli a

---

M. MACERONI, *L'Agenzia per le imprese*, cit., pp. 76 ss., secondo il quale, in base ad una lettura evolutiva della normativa, possono costituirsi in Agenzia anche le fondazioni.

<sup>268</sup> Si vedano sul punto le "Linee guida per l'accreditamento ministeriale per l'esercizio dell'attività di Agenzie per le imprese ai sensi e per gli effetti di cui al DPR 9 luglio 2010, n. 159" in data 25 marzo 2013.

<sup>269</sup> In tal senso M. MACERONI, *L'Agenzia per le imprese*, cit., pp. 83 ss. L'Autore evidenzia che il procedimento di accreditamento provvisorio ha invece carattere discrezionale, in quanto eccezionale e provvisorio.

campione sull'attività dell'Agenzia verificando, per ciascuna tipologia di procedimento, il rispetto del manuale operativo e segnalando al Mise le eventuali irregolarità riscontrate<sup>271</sup>.

Il Ministero comunica all'Agenzia l'inizio del procedimento e l'inadempimento contestato. Entro trenta giorni l'Agenzia è tenuta a fornire una relazione documentata sulle misure correttive adottate, ovvero le proprie osservazioni nel caso in cui non ritenga di assumere alcun atto di autocorrezione.

Se le misure o le osservazioni risultano insufficienti, oppure nell'ipotesi di inutile decorso del termine di trenta giorni, il Ministero dello sviluppo economico emana i provvedimenti conseguenti, tra cui la possibile sospensione o revoca dell'accreditamento.

Ai fini dello svolgimento dell'attività di vigilanza, le amministrazioni competenti possono accedere ad una banca dati che raccoglie le informazioni concernenti l'attività svolta dalle Agenzie per le imprese e, in particolare, le dichiarazioni di conformità costituenti titolo autorizzatorio rilasciate, le attestazioni rese a supporto degli sportelli unici e le istanze per le quali è stata accertata la mancanza dei presupposti per l'esercizio dell'attività di impresa.

---

<sup>270</sup> Sul tema, M. MACERONI, *L'Agenzia per le imprese*, cit., pp. 83 ss.

<sup>271</sup> In tal senso il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 12/44/CR10b/C11 sulle Agenzie per le imprese, cit., che auspica comunque un intervento legislativo chiarificatore in materia.

## CAPITOLO III

### LE VIGILANZE

#### SUI PRIVATI CONFERITARI DI PUBBLICHE FUNZIONI PER INCARICO DELL'AMMINISTRAZIONE

##### 1. Osservazioni generali

Le vigilanze della seconda tipologia o «modello» oggetto di studio riguardano i privati conferitari di pubbliche funzioni in base ad un atto di incarico dell'amministrazione, che può consistere in una delega oppure in una concessione traslativa<sup>1</sup>, nonché, secondo una parte della dottrina, anche in un atto di natura contrattuale o convenzionale<sup>2</sup>.

Nei casi indicati l'amministrazione trasferisce al privato il solo esercizio della funzione. Tuttavia, nelle ipotesi di delega i privati agiscono in collaborazione o in ausilio degli apparati pubblici, mentre la concessione dà luogo ad una vera e propria sostituzione del privato concessionario all'ente concedente.

Ad esempio, si è in presenza di una delega di potestà pubbliche nei casi dei consorzi di tutela delle produzioni regolamentate, degli ausiliari della sosta, delle federazioni sportive incaricate dal CONI di effettuare i controlli sulle società sportive e

---

<sup>1</sup> Quest'ultima può essere un provvedimento oppure un accordo pubblicistico a contenuto concessorio: così A. MALTONI, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, cit., p. 583.

<sup>2</sup> In tal senso si rammentano, fra gli altri, F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 565; F. DE LEONARDIS, *Tra attività amministrativa indiretta e esternalizzazione dei servizi: i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrativa*, cit., p. 269, che richiama a sostegno di tale assunto l'art. 3 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419, in base al quale gli enti pubblici nazionali privatizzati possono continuare a svolgere le funzioni pubbliche "sulla base di apposite concessioni o *convenzioni* con le autorità ministeriali competenti"; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit., p. 183, il quale cita la medesima disposizione. Peraltro, il secondo Autore non manca di rilevare come, da un punto di vista sistematico, risulti problematica una legittimazione all'esercizio di potestà pubbliche fondata su atti di natura privatistica quali contratti e convenzioni.

dei contraenti generali delegati dall'amministrazione all'esercizio dei poteri espropriativi<sup>3</sup>.

Ricorre invece una concessione traslativa nel conferimento di funzioni pubbliche ai concessionari locali della riscossione, mentre nel caso degli agenti di tesoreria è discusso se si tratti di una vera e propria concessione o di un contratto atipico a titolo gratuito.

Il tratto caratterizzante delle vigilanze sui privati esercenti pubbliche funzioni per incarico dell'amministrazione risiede nella facoltà dell'autorità pubblica di sostituirsi al soggetto vigilato e/o di annullarne gli atti.

Anche nell'ambito del modello in esame le vigilanze sono per lo più «singole», ma non mancano vigilanze «plurime» o «in contitolarità», come nel caso dei concessionari del servizio di esattoria.

## **2. I consorzi di tutela delle produzioni regolamentate**

I consorzi di tutela delle DOP (denominazione di origine protetta), IGP (indicazione geografica protetta) e STG (specialità tradizionali garantite), nonché, in materia di vini, delle DOCG (denominazione di origine controllata e garantita), DOC (denominazione di origine controllata) e IGT (indicazione geografica tipica) sono unioni volontarie di produttori costituite ai sensi dell'art. 2602 cod. civ., senza finalità lucrative e con funzioni di tutela, promozione e valorizzazione delle rispettive produzioni agroalimentari o vitivinicole<sup>4</sup>.

La disciplina di tali organismi si rinviene in una nutrita serie di norme europee e nazionali (tra le principali, l'art. 45 del regolamento UE 21 novembre 2012, n. 1151; l'art. 53, commi 15 e ss., della legge 24 aprile 1998, n. 128<sup>5</sup>; il d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297; il D.M. 12 maggio 2010; il D.M. 12 aprile 2000; nonché, con specifico riferimento ai consorzi di tutela delle produzioni vitivinicole, l'art. 17 del d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61, il D.M. 21 luglio 2011 e il D.M. 16 dicembre 2010).

---

<sup>3</sup> In argomento cfr. A. MALTONI, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, cit., p. 583.

<sup>4</sup> Sulla natura e le funzioni dei consorzi di tutela si veda, per tutti, L. PAOLONI, *I Consorzi di tutela ed i contratti per le politiche dell'offerta dopo il d.lgs. 61/2010*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, n. 3, pp. 27 ss.

<sup>5</sup> Cfr. *supra*, cap. II, § 4.1, nota 70 sull'art. 53 cit.



I consorzi di tutela dotati di determinati requisiti di rappresentatività (almeno i 2/3 della produzione<sup>6</sup>) sono riconosciuti dal Ministero ed incaricati di svolgere importanti attività.

Segnatamente, tali consorzi collaborano con il Mipaaf, sotto il coordinamento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari, alla vigilanza, tutela e salvaguardia delle produzioni regolamentate da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio delle denominazioni tutelate e comportamenti comunque vietati dalla legge<sup>7</sup>.

L'art. 53, comma 15, primo periodo della legge n. 128/1998, come novellato dalla legge n. 526/1999, precisa però che le funzioni di vigilanza dei consorzi di tutela rimangono "distinte dalle attività di controllo" svolte dalle autorità nazionali e dagli organismi privati autorizzati<sup>8</sup>.

In precedenza, invece, come accennato (*supra*, § 4.1.1), erano gli stessi consorzi di tutela a svolgere i controlli circa la conformità dei prodotti nella fase antecedente all'immissione sul mercato. Come evidente, però, i consorzi non potevano assicurare il rispetto dei requisiti di obiettività e imparzialità, essendo costituiti dai medesimi produttori controllati e, quindi, non indipendenti<sup>9</sup>.

Pertanto, oggi i consorzi di tutela effettuano una vigilanza che si esplica in due attività principali, entrambe nella fase della commercializzazione: la verifica che le produzioni tutelate rispondano ai requisiti previsti dai disciplinari di produzione registrati; il controllo sui prodotti similari che, con false indicazioni sull'origine, la specie, la natura e le qualità specifiche, possano ingenerare confusione nei consumatori e recare danno alle produzioni DOP e IGP<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Art. 5 del D.M. 12 aprile 2000.

<sup>7</sup> Art. 53, comma 15, lett. d) della legge n. 128/1998; art. 17, comma 1, lett. c) e d) del d.lgs. n. 61/2010. In argomento cfr. L. GILI, *La certificazione agroalimentare*, cit., p. 152.

<sup>8</sup> Sul punto cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-ter, 22 aprile 2004, n. 3477, cit.

<sup>9</sup> M. GIUFFRIDA, *Sistemi di qualità DOP, IGP e STG*, cit., p. 15; L. PAOLONI, *I Consorzi di tutela ed i contratti per le politiche dell'offerta dopo il d.lgs. 61/2010*, cit., p. 27; L. GILI, *La certificazione agroalimentare*, cit., p. 152; A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., pp. 337-338; Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2005, n. 4524; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-ter, 22 aprile 2004, n. 3477, cit.; Trib. Saluzzo, ord. 5 gennaio 2001, in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, pp. 31 ss., con nota di P. LATTANZI, *Denominazione di origine protetta e marchio collettivo geografico: il caso del "Grana Padano"*.

<sup>10</sup> Cfr. art. 5, comma 4, del D.M. 16 dicembre 2010; art. 1 del D.M. 21 luglio 2011. Ad esempio, R. RICCI CURBASTRO, *Il ruolo di garanzia dei consorzi di tutela*, cit., p. 57, ricorda che i consorzi di tutela hanno segnalato il commercio in Germania dei vini "Prisecco" e "Consecco", ad imitazione della DOC italiana "Prosecco".

Ciascun consorzio opera sulla base di un programma di vigilanza predisposto annualmente unitamente all'ufficio periferico territorialmente competente dell'Icqr<sup>11</sup>; a tale ufficio sono segnalate eventuali irregolarità riscontrate<sup>12</sup> ed è trasmessa la rendicontazione dell'attività effettuata<sup>13</sup>.

I controlli sono svolti *erga omnes*, nei confronti di tutte le imprese della filiera produttiva, anche non iscritte al consorzio.

Agli agenti vigilatori dipendenti dai consorzi, nell'esercizio di tali funzioni, può persino essere attribuita la qualifica di agenti di pubblica sicurezza, purché siano incensurati e prestino giuramento dinanzi al sindaco<sup>14</sup>.

L'affidamento di siffatti estesi poteri di controllo è stata giudicata legittima dalla giustizia amministrativa, adita da alcuni produttori vitivinicoli<sup>15</sup>.

Oltre alle funzioni di vigilanza, i consorzi di tutela possono avanzare proposte di disciplina regolamentare e svolgere compiti consultivi relativi al prodotto interessato; possono definire programmi che rechino misure di carattere strutturale e di adeguamento tecnico per migliorare qualitativamente le produzioni (dal punto di vista igienico sanitario, chimico, fisico, etc.); possono promuovere l'adozione di delibere a favore delle produzioni; possono espletare attività finalizzate alla valorizzazione dei prodotti<sup>16</sup>.

Come testimoniato da una serie di indici, i consorzi di tutela delle produzioni regolamentate sono enti privati delegati all'esercizio di funzioni pubblicistiche, per il cui espletamento dispongono di poteri autoritativi<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> Art. 5, commi 8 e 9, del D.M. 16 dicembre 2010; art. 1 del D.M. 21 luglio 2011.

<sup>12</sup> Art. 4 del D.M. 21 luglio 2011.

<sup>13</sup> Art. 5, comma 10, del D.M. 16 dicembre 2010; art. 2 del D.M. 21 luglio 2011.

<sup>14</sup> Art. 53, comma 15, lett. d) della legge n. 128/1998; art. 17, comma 5, del d.lgs. n. 61/2010. Cfr. altresì artt. 1, 2, 5 e 8 del d.lgs. n. 297/2004.

<sup>15</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-ter, 18 aprile 2007, nn. 3406-3407-3411-3412-3414-3415, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-ter, 24 maggio 2007, nn. 4817-5495-6685-6686, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Per completezza, si rileva che le decisioni in questione si sono pronunziate con riferimento alla normativa previgente (legge 10 febbraio 1992, n. 164; D.M. 4 giugno 2007, n. 256; D.M. 4 agosto 2006; D.M. 29 maggio 2001). Sul punto cfr. E. CARRETTA, *Consorzi di tutela dei vini e controlli erga omnes*, in *Riv. dir. alim.*, 2007, n. 2, pp. 41 ss.

<sup>16</sup> Art. 53, comma 15, lett. a), b) e c) della legge n. 128/1998; art. 17, comma 1, lett. a) e b) del d.lgs. n. 61/2010.

<sup>17</sup> In tal senso cfr., in dottrina, A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., pp. 172-173; S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, cit., pp. 742-743; E. CARRETTA, *Consorzi di tutela dei vini e controlli erga omnes*, cit., p. 44; A. MALTONI, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, cit., p. 583, nota 81; ID., *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., pp. 339-342. In giurisprudenza si vedano Cons. Stato, sez. VI, 19 agosto 2008, n. 3953, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cass. civ., sez. I, 10 gennaio 2008, n. 355, cit., la quale, peraltro, ha ritenuto che,

Innanzitutto, i consorzi di tutela svolgono le funzioni di vigilanza su incarico e previo riconoscimento ministeriale (art. 53, comma 15, della legge n. 128/1998 e, per i vini, art. 17 del d.lgs. n. 61/2010). Il riconoscimento costituisce in favore del consorzio il diritto di indicare la denominazione protetta nella propria ragione sociale (art. 26 del d.lgs. n. 61/2010)<sup>18</sup>.

Inoltre, nel preambolo del D.M. 12 maggio 2010 è chiaramente specificato l'interesse pubblico sotteso all'attività dei consorzi di tutela: “...l'esercizio delle funzioni attribuite ai consorzi di tutela, se svolto in modo adeguato, genera benefici nei confronti della popolazione e dell'economia rurale, aumentando il valore economico delle singole denominazioni d'origine ed indicazioni geografiche, benefici di cui godono anche i soggetti non aderenti al consorzio”<sup>19</sup>.

Infatti, il controllo del rispetto dei disciplinari effettuato dai consorzi di tutela mira a tutelare la qualità del prodotto nell'interesse del consumatore e, quindi, è espressione di una missione di interesse generale che rientra nei compiti essenziali dello Stato in materia di tutela dell'alimentazione<sup>20</sup>.

Infine, come si vedrà nel paragrafo seguente, i consorzi sono sottoposti alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il quale, in caso di inadempimento, può arrivare a sospendere o revocare l'incarico<sup>21</sup>.

## 2.1. La vigilanza del Ministero delle politiche agricole

---

allorquando i consorzi agiscano non nell'esercizio di potestà autoritative, ma nell'ambito dell'attività di impresa, trova applicazione la normativa *antitrust* (ravvisando, di conseguenza, una pratica anticoncorrenziale illecita nella delibera con cui un consorzio di tutela di un formaggio DOP aveva imposto il contingentamento della produzione); Cons. Stato, Sez. VI, ord. 24 maggio 2005, n. 2494, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. VI, 18 ottobre 1999, n. 1427, *ivi*; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 1° aprile 2014, n. 519, *ivi*, il quale ha ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo in quanto, a fronte dell'esercizio delle potestà pubblicistiche conferite al Consorzio di tutela, si stagliano interessi legittimi; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-ter, 18 aprile 2007, nn. 3406-3407-3411-3412-3414-3415, *cit.*; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-ter, 24 maggio 2007, n. 4817-6685-6686, *cit.*; T.A.R. Lombardia, Brescia, 31 gennaio 2006, n. 105, in *obiter dictum*, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-ter, ord. 26 aprile 2004, n. 2247, *ivi*.

<sup>18</sup> M. MINELLI, *L'utilizzazione delle denominazioni protette dei vini dopo il decreto legislativo n. 61/2010*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, n. 4, pp. 36 ss.

<sup>19</sup> Nel medesimo preambolo si dichiara “necessario verificare costantemente le modalità di espletamento del citato incarico da parte dei consorzi, al fine di evitare che la mancata o non corretta esecuzione possa arrecare danno alle denominazioni tutelate ovvero ai soggetti inseriti nel sistema di controllo, nonché alla/e regione/i su cui insiste la produzione”; e ancora si ritiene “necessario verificare che il ruolo svolto dai consorzi e dal quale derivano oneri anche per i soggetti non aderenti al consorzio sia effettivamente posto in essere nonché idoneo a favorire le denominazioni protette”.

<sup>20</sup> Così Cass. civ., sez. I, 10 gennaio 2008, n. 355, *cit.*

<sup>21</sup> A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, *cit.*, pp. 340-341.

I consorzi di tutela, pur svolgendo la funzione istituzionale di collaborare alla vigilanza pubblica sulle produzioni regolamentate, sono essi stessi, in quanto organismi privati, sottoposti alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole.

Il Mipaaf esercita poteri regolativi, *lato sensu* autorizzativi, di controllo, conformativi/correttivi e sanzionatori.

Sotto il primo aspetto il Ministero può adottare regolamenti, precetti tecnici e circolari. Si segnala, inoltre, che l'Ispettorato centrale per la tutela della qualità e repressione frodi emana le linee guida per la predisposizione del programma di vigilanza da parte dei consorzi e degli uffici periferici dello stesso Icqr<sup>22</sup>.

Come accennato nel § precedente, il Mipaaf riconosce i consorzi di tutela muniti dei prescritti requisiti di rappresentatività e di operatività<sup>23</sup>, conferendo ad essi l'incarico di svolgere le funzioni di vigilanza.

Il Ministero svolge poi numerosi controlli con cadenza regolare. In particolare, esso verifica annualmente i requisiti operativi minimi e ogni tre anni i requisiti di rappresentatività e le previsioni dello statuto consortile<sup>24</sup>.

Inoltre, il Mipaaf ha facoltà di effettuare verifiche ed ispezioni in qualunque momento, anche su segnalazione di terzi, al fine di controllare il rispetto dei requisiti minimi di operatività e/o di rappresentatività da parte dei consorzi di tutela<sup>25</sup>.

Nel caso di accertata mancanza dei requisiti operativi, il Ministero invita il consorzio ad uniformarsi alle prescrizioni normative entro un termine stabilito dallo stesso Ministero<sup>26</sup>. Decorso inutilmente tale termine il Mipaaf può sospendere o revocare l'incarico del consorzio.

In generale, le sanzioni amministrative irrogabili dal Mipaaf sono di tipo pecuniario e di tipo interdittivo.

Le prime sono previste dai d.lgs. n. 297/2004 e n. 61/2010 e puniscono due tipologie di condotte: l'inadempimento delle prescrizioni o degli obblighi derivanti dal decreto di riconoscimento o da eventuali successive disposizioni impartite dal Mipaaf, o

---

<sup>22</sup> Art. 5, comma 9, del D.M. 16 dicembre 2010.

<sup>23</sup> Cfr. D.M. 12 aprile 2000, D.M. 12 maggio 2010, nonché, in materia di vini, D.M. 16 dicembre 2010.

<sup>24</sup> Artt. 2-3 del D.M. 12 maggio 2010.

<sup>25</sup> Art. 4 del D.M. 12 maggio 2010.

<sup>26</sup> Art. 5, comma 1, del D.M. 12 maggio 2010.

lo svolgimento di attività incompatibile<sup>27</sup>; la discriminazione fra gli associati, o la frapposizione di ostacoli all'esercizio del diritto all'accesso al consorzio, o la violazione delle disposizioni impartite con il D.M. 12 settembre 2000, n. 410, concernente la ripartizione dei costi derivanti dalle attività dei consorzi di tutela<sup>28</sup>.

Numerose altre misure sanzionatorie sono contemplate dal D.M. 12 maggio 2010 per il caso in cui di mancato adeguamento del consorzio alle norme in tema di requisiti operativi, vale a dire: il richiamo scritto; l'inabilitazione ad avanzare al Ministero richieste di contribuzione relative alla valorizzazione e/o promozione delle caratteristiche di qualità dei prodotti DOP/IGP; la sospensione temporanea dell'incarico; la revoca, anche parziale, dell'incarico<sup>29</sup>.

Le medesime sanzioni sono altresì irrogate nelle ipotesi di mancata trasmissione al Ministero di documenti nei termini di legge (organigramma, pianta organica e copia del decreto di nomina degli agenti vigilatori), nonché di mancata adozione delle modifiche statutarie ritenute necessarie dal Mipaaf<sup>30</sup>.

Qualora invece venga accertata la mancanza dei requisiti di rappresentatività, il Ministero non rinnova l'incarico al consorzio di tutela fino a quando lo stesso non dimostri il possesso di tali requisiti<sup>31</sup>. Decorsi sei mesi dalla scadenza dell'incarico, senza che il consorzio abbia posto rimedio alle proprie inadempienze, il Ministero procede alla revoca dell'incarico al consorzio<sup>32</sup>.

Come si è accennato, titolare della funzione di vigilanza sulle produzioni regolamentate è il Mipaaf, che delega la suddetta funzione ai consorzi di tutela.

Per tale motivo, nelle ipotesi di sospensione e di revoca dell'incarico di un consorzio, spetta al Ministero svolgere i controlli e le attività normalmente poste in essere dall'ente collettivo.

---

<sup>27</sup> Art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 297/2004, che prevede una sanzione di cinquantamila euro, oltre all'eventuale sospensione o revoca del provvedimento di riconoscimento; nonché, per i consorzi di tutela vitivinicoli, art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 61/2010, che prevede una sanzione da cinquemila a cinquantamila euro, oltre all'eventuale sospensione o revoca del provvedimento di riconoscimento.

<sup>28</sup> Art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 297/2004, che prevede una sanzione di sessantaduemila euro; nonché, per i consorzi di tutela vitivinicoli, art. 27, comma 2, del d.lgs. n. 61/2010, che prevede una sanzione da seimila a sessantamila euro.

<sup>29</sup> Art. 5, comma 2, del D.M. 12 maggio 2010.

<sup>30</sup> Artt. 2, comma 5, e 3, comma 4, del D.M. 12 maggio 2010.

<sup>31</sup> Art. 5, comma 3, del D.M. 12 maggio 2010.

<sup>32</sup> Art. 5, comma 4, del D.M. 12 maggio 2010.

Analogamente, deve ritenersi che il Ministero possa esercitare il potere sostitutivo qualora un consorzio rimanga totalmente inerte, oppure non adempia in modo adeguato ai compiti affidatigli.

### **3. Gli ausiliari della sosta**

Altra fattispecie di privato esercente pubbliche funzioni in collaborazione con l'amministrazione è l'ausiliare della sosta o accertatore delle violazioni in materia di sosta (comunemente detto «vigilino»), dipendente da società concessionaria dei parcheggi.

Tale figura, dapprima diffusasi nella prassi, è stata successivamente disciplinata dall'art. 17, commi 132 e 133, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. Bassanini *bis*), con la finalità di coadiuvare la polizia stradale nell'attività di contrasto alla sosta vietata, comportamento con ridotta pericolosità ai fini della sicurezza stradale, ma sovente causa di congestione della circolazione nei centri abitati<sup>33</sup>.

In base a tale normativa, in alcune ipotesi tassative i sindaci dei comuni possono conferire a determinati soggetti – mediante apposito atto di delega – funzioni di accertamento delle violazioni del Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285).

In particolare, per quanto qui interessa, le funzioni di prevenzione ed accertamento nelle aree soggette a concessione di parcheggio possono essere svolte dai dipendenti della società concessionaria<sup>34</sup>.

Secondo una prassi diffusa in diversi comuni, inoltre, le funzioni di ausiliari della sosta sono affidate anche a membri di apposite associazioni di volontariato.

Con norma di interpretazione autentica (art. 68 della legge 23 dicembre 1999, n. 488), il legislatore ha precisato che gli accertatori devono essere nominativamente designati dal sindaco e che le funzioni agli stessi affidate comprendono i poteri di

---

<sup>33</sup> G. PROTOSPATARO - A. BOSI, *Gli ausiliari del traffico*, Forlì, 2003, p. 5.

<sup>34</sup> Sul tema, F. DELVINO - G. NAPOLITANO, *Ausiliari del traffico e della sosta*, Matelica, 2005, pp. 59 ss. L'art. 17 cit. prevede altre due fattispecie: quella della sosta di autoveicoli nell'ambito del territorio del Comune, nella quale le funzioni di accertamento delle relative infrazioni sono attribuite ai dipendenti comunali, detti comunemente ausiliari del traffico; nonché quella del controllo sulla circolazione dinamica e sulla sosta nelle corsie riservate ai mezzi pubblici, per la quale è prevista la competenza degli ispettori delle aziende di trasporto pubblico urbano.

contestazione immediata, nonché di redazione e sottoscrizione del verbale di accertamento munito dell'efficacia dell'atto pubblico.

La medesima disposizione interpretativa ha previsto che agli ausiliari del traffico o della sosta può essere conferita anche la competenza a disporre la rimozione dei veicoli parcheggiati ovunque venga impedito di accedere ad un altro veicolo regolarmente in sosta o lo spostamento di veicoli in sosta, oppure in seconda fila<sup>35</sup>.

In letteratura e in giurisprudenza è pacifico che gli ausiliari della sosta esercitano pubblici poteri di certazione e sanzionatori, ossia vere e proprie “*funzioni pubbliche di polizia stradale (di prevenzione e di accertamento), che ordinariamente spettano alle amministrazioni pubbliche...i poteri conferiti sono esercitati dagli ausiliari in via collaborativa con l'amministrazione competente, che viene così parzialmente sgravata di compiti ad essa spettanti in via primaria*”<sup>36</sup>.

Gli ausiliari possono infatti redigere il verbale di accertamento di violazione al Codice della strada, munito di fede pubblica privilegiata, ai sensi degli artt. 2699 e 2700 cod. civ.<sup>37</sup>: si tratta di un vero e proprio atto amministrativo a contenuto certativo in ordine alla circostanza dell'avvenuta infrazione, dotato di efficacia esecutiva<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> La norma ha pertanto suscitato perplessità negli interpreti, in quanto si è osservato che una legge interpretativa non può conferire nuovi poteri potestativi a soggetti non legati da un rapporto funzionale alla pubblica amministrazione: in tal senso A. SAGNA, *Sulla legittimazione degli ausiliari del traffico ad elevare contravvenzioni per violazioni del codice stradale*, in *Nuovo dir.*, 1999, pp. 1037 ss.

<sup>36</sup> Così A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., p. 312; sostanzialmente nello stesso senso G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit., p. 184; F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, cit., p. 3, nota 3; A. TRAVI, *Sull'accertamento di infrazioni al codice della strada effettuato dagli ausiliari del traffico*, in *Foro it.*, 1999, I, c. 3159. In giurisprudenza cfr. Corte cost., ord. 21 maggio 2001, n. 157, cit., che ha dichiarato manifestamente infondata la q.l.c. delle disposizioni che hanno attribuito i poteri in esame a soggetti estranei all'amministrazione, essendo pacificamente ammesso nel sistema l'esercizio di funzioni pubbliche da parte di soggetti privati; Cass. civ., sez. un., 9 marzo 2009, n. 5621, in *Foro it.*, 2009, I, c. 3382, secondo cui “*il legislatore, in presenza ed in funzione di particolari esigenze del traffico cittadino, tra cui sono da ritenere comprese le problematiche connesse alle aree da riservare a parcheggio a pagamento, ha stabilito, con le norme surrichiamate, che determinate funzioni, obiettivamente pubbliche, possano essere eccezionalmente svolte anche da soggetti privati, i quali abbiano una particolare investitura, da parte della pubblica amministrazione, in relazione al servizio svolto, in considerazione della progressiva rilevanza dei problemi delle soste e parcheggi*”.

<sup>37</sup> Pertanto, tale verbale fa piena prova fino a querela di falso con riguardo ai fatti dal pubblico ufficiale attestati come da lui compiuti o avvenuti in sua presenza, nonché alla provenienza del documento dal pubblico ufficiale ed alle dichiarazioni delle parti.

<sup>38</sup> F. BRUSCHINI, *Nota in tema di ausiliari del traffico*, in *Giur. it.*, 2009, pp. 1377 ss.; A. PIOGGIA, *Infrazioni al Codice della Strada e ausiliari del traffico*, in *Riv. giur. circ. e trasp.*, 2001, pp. 552 ss. In giurisprudenza cfr. Cass. civ., sez. III, 19 marzo 2009, n. 6654; Cass. civ., sez. II, 23 luglio 2008, n. 20291: “*In tema di codice della strada, i verbali di accertamento redatti dagli ausiliari del traffico dipendenti delle società concessionarie dei parcheggi a pagamento, ai quali siano state conferite funzioni pubbliche dai comuni a norma dell'art. 17, comma 132, l. 15 maggio 1997 n. 127, hanno l'efficacia di cui agli articoli 2699 e 2700 c.c., relativamente agli elementi di tempo, di luogo e di fatto direttamente*

Evidente è altresì l'interesse pubblico presente nella fattispecie in esame, consistente nell'esigenza di assicurare la corretta gestione dei parcheggi e, conseguentemente, del traffico automobilistico nei centri urbani.

I poteri degli ausiliari di accertare le infrazioni al Codice della strada presentano tuttavia due importanti limiti: da un lato, le violazioni contestabili sono esclusivamente quelle relative al parcheggio o alla sosta dei veicoli<sup>39</sup>; dall'altro lato, deve trattarsi di infrazioni commesse nelle aree comunali oggetto di concessione e specificamente destinate al parcheggio, previo pagamento di ticket, nonché nelle aree immediatamente limitrofe a quelle oggetto della concessione, a condizione che queste costituiscano lo spazio minimo indispensabile per le manovre necessarie a fruire del parcheggio<sup>40</sup>.

Ciò emerge dal tenore letterale dell'art. 17, comma 132, della legge n. 127/1997, da ritenersi norma di stretta interpretazione, e risulta confermato dal fatto che gli ausiliari non rientrano fra i soggetti cui l'art. 12 del Codice della strada, con prescrizione tassativa, affida l'accertamento della generalità delle violazioni in materia di circolazione stradale.

---

*rilevati, che consistono, con riferimento alle infrazioni delle norme disciplinanti la collocazione dei veicoli nelle zone predisposte per la sosta (art. 157, commi 5 e 6, cod. strada), nell'indicazione del giorno ed ora dell'infrazione, della via con le zone di sosta delimitate da segnaletica regolamentare e della circostanza di fatto che il veicolo sostava irregolarmente o fuori da quelle"; Cass. civ., sez. II, 27 luglio 2007, n. 16777, in *Il civilista*, 2009, 2, p. 27.*

<sup>39</sup> Sul tema, *ex aliis*, Cass. civ., sez. II, 24 aprile 2010, n. 9847, in *Arch. circ. sin.*, 2010, pp. 713 ss.; Cass. civ., sez. II, 27 luglio 2007, n. 16777, cit.; Cass. civ., sez. I, 18 agosto 2006, n. 18186, in *Guida al dir.*, 2006, fasc. 37, pp. 67 ss.

<sup>40</sup> Cfr. le due circolari del Ministero dell'Interno 25 settembre 1997, n. 300/A/26467/110/26, e 17 agosto 1998 n. 300/A/55042/110/26. In giurisprudenza tale ricostruzione è stata accolta dalle sezioni unite della Cassazione nel 2009, dirimendo un contrasto interpretativo che vedeva contrapposte la tesi in oggetto e un indirizzo estensivo, secondo il quale l'ausiliario poteva rilevare qualunque infrazione ricollegabile alla sosta nella zona oggetto della concessione: così Cass. civ., sez. un., 9 marzo 2009, n. 5621, cit., in *Guida al dir.*, 2009, fasc. 13, p. 67, con nota di E. SACCHETTINI, *L'eccezionalità del potere delegato ha fatto privilegiare la soluzione restrittiva*, e in *Giudice di pace*, 2009, p. 300, con nota di A.M. BUSCA, *Parcheggi a pagamento e violazioni della sosta rilevate da soggetti dipendenti della società concessionaria: l'intervento delle sezioni unite della Cassazione*. In precedenza avevano sposato la tesi più rigorosa, *ex multis*, Cass. civ., sez. II, 13 gennaio 2009, n. 551, in *Giur. it.*, 2009, p. 1375, con nota di F. BRUSCHINI, *Nota in tema di ausiliari del traffico*, cit.; Cass. civ., sez. I, 18 agosto 2006, n. 18186; Cass. civ., sez. I, 26 aprile 2005, n. 8593; Cass. civ., sez. I, 7 aprile 2005, n. 7336, in *Arch. giur. circ. trasp.*, 2006, p. 37, con nota di C. BRUNO, *Riflessioni critiche su Cassazione civile n. 7336/05 in ordine all'estensione dei poteri degli ausiliari del traffico*. In dottrina si vedano, oltre agli autori testè citati, P. CERBO, *Concessionari di servizi pubblici - parcheggi - e poteri di accertamento delle violazioni in materia di sosta*, in *Foro it.*, 2009, I, c. 3382 ss.; F. DELVINO - G. NAPOLITANO, *Ausiliari del traffico e della sosta*, cit., pp. 72 ss.; U. TERRACCIANO, *Marciapiedi zona off limits per i «vigilini» - Ausiliari del traffico figli di un dio minore*, in *Dir. e giust.*, 2005, fasc. 19, pp. 24 ss., il quale ha definito gli ausiliari "pubblici ufficiali «figli di un dio minore»"; T. ADRAVANTI, *I poteri degli ausiliari della sosta e del traffico*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 2003, pp. 110 ss.



Pertanto, gli ausiliari della sosta hanno un ambito circoscritto di competenza, riconducibile all'accertamento di due tipologie di violazioni ed alle relative sanzioni amministrative pecuniarie: parcheggio in zona di sosta vietata o mancato pagamento o rinnovo della tariffa periodica prevista per la fruizione dello spazio, previsti dall'art. 7, comma 15, del Codice della strada; parcheggio al di fuori della segnaletica o mancata attivazione del dispositivo di controllo della sosta a pagamento, ai sensi dell'art. 157, commi 5, 6 e 8, del Codice della strada<sup>41</sup>.

La successiva procedura sanzionatoria, ossia la notificazione dei verbali, la verifica del corretto pagamento delle somme da parte dei trasgressori e la riscossione dei proventi degli illeciti amministrativi, è di competenza dei comandi di Polizia municipale del Comune<sup>42</sup>.

### **3.1. La vigilanza del Comune**

Il Comune, nelle sue varie articolazioni, esercita la vigilanza sugli ausiliari della sosta, con poteri *lato sensu* autorizzatori, poteri direttivi e poteri di controllo.

Come accennato, infatti, il sindaco deve nominare gli accertatori, previo accertamento dell'idoneità fisica e morale all'espletamento dell'incarico, ivi inclusa l'assenza di precedenti o pendenze penali<sup>43</sup>.

Gli uffici o comandi di Polizia municipale svolgono attività di indirizzo, pianificazione ed organizzazione del servizio svolto dagli ausiliari della sosta<sup>44</sup>.

Infine, ai predetti uffici di polizia municipale compete anche l'attività di controllo degli accertatori<sup>45</sup>.

In assenza di indicazioni in proposito, deve ritenersi che tali uffici possano svolgere indagini mirate a verificare l'operato degli ausiliari della sosta e, in particolare, la correttezza dei verbali elevati.

---

<sup>41</sup> Cfr. in proposito le istruzioni contenute nella già citata circolare ministeriale 25 settembre 1997, n. 300/A/26467/110/26.

<sup>42</sup> Come precisato dalle due circolari dell'Interno 25 settembre 1997, n. 300/A/26467/110/26, cit., e 17 agosto 1998 n. 300/A/55042/110/26, cit.

<sup>43</sup> Art. 68, comma 2, della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Non è chiaro se l'atto di conferimento delle funzioni da parte del sindaco sia una delega di potestà pubblicistiche o una vera e propria concessione traslativa: cfr. sul punto A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., p. 312.

<sup>44</sup> Circolare del Ministero dell'Interno 25 settembre 1997, n. 300/A/26467/110/26, cit.

<sup>45</sup> Circolare del Ministero dell'Interno 25 settembre 1997, n. 300/A/26467/110/26, cit.

Non sono previste sanzioni specifiche a carico degli ausiliari che operino in modo non corretto, ma, naturalmente, il sindaco può sempre revocare l'incarico qualora ritenga venuti meno i requisiti di idoneità anche morale.

Inoltre, gli accertatori rimangono comunque soggetti al potere datoriale delle società concessionarie da cui dipendono. Ciò induce a ritenere che, qualora la polizia municipale riscontri irregolarità nell'operato dell'ausiliare, dovrà segnalarlo al concessionario, il quale assumerà i provvedimenti conseguenti sul piano disciplinare e/o del rapporto contrattuale di lavoro dipendente.

Poiché la Polizia municipale rimane sempre titolare del potere di sanzionare gli automobilisti per le violazioni del Codice della strada, si ritiene che tale organo abbia il potere di annullare i verbali elevati dagli ausiliari della sosta, qualora ricorrano vizi di legittimità.

#### **4. I concessionari locali della riscossione**

Il modello organizzativo dell'affidamento del servizio esattoriale a soggetti privati ha origini lontane: venne adottato per la prima volta con la legge 20 aprile 1871, n. 192, c.d. legge Sella. Esso è giunto sino ai nostri giorni, sia pure soggiacendo a numerose riforme ed assumendo diverse forme.

Nella letteratura giuspubblicistica è pacifico che, nella fattispecie in esame, si realizza una vera e propria sostituzione del privato concessionario all'amministrazione: il primo, infatti, esercita la pubblica funzione della riscossione in luogo e vece dell'autorità pubblica, impiegando i poteri autoritativi trasferitigli dalla seconda<sup>46</sup>.

Fino al 2006 le attività di riscossione dei tributi nazionali erano affidate in concessione a trentotto società private, molte delle quali possedute da istituti di credito.

---

<sup>46</sup> A. URICCHIO, *Autonomia finanziaria e potere normativo in materia di accertamento e di sanzioni*, in ID. (a cura di), *Accertamento e sanzioni nei tributi locali*, vol. I, Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 69; E. D'ALTERIO, *Il costo dei tributi. La gestione delle attività tributarie locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, pp. 401 ss.; G. TACCOGNA, *Appunti per un inquadramento giuridico della gestione e riscossione, in forma esternalizzata, delle entrate locali*, Milano, 2009, pp. 5-6; A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., p. 203; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 568; M.S. GIANNINI, *Parere del 9 giugno 1981 sulla legittimità costituzionale della proposta di legge in materia di riforma del servizio esattoriale*, richiamato da A. MOLITERNI, *I pareri di Massimo Severo Giannini: la continuità con la scienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, pp. 295 ss. La natura pubblica delle funzioni di riscossione è stata espressamente riconosciuta dall'art. 2 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, concernente il previgente sistema del servizio nazionale di riscossione basato su s.p.a. private concessionarie.

I concessionari, però, esercitavano le funzioni in modo disomogeneo e non garantivano un sistema efficiente<sup>47</sup>. Per tali ragioni, con una svolta definita in dottrina “*epocale*”<sup>48</sup>, il sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale di riscossione è stato soppresso e, a decorrere dal 1° ottobre 2006, le relative funzioni sono state attribuite all’Agenzia delle entrate, che le esercita mediante la società Equitalia s.p.a., a totale partecipazione pubblica (51% dell’Agenzia delle entrate e 49% dell’Inps)<sup>49</sup>. Quest’ultima è la holding del gruppo Equitalia, che svolge il suo ruolo istituzionale tramite Equitalia servizi di riscossione s.p.a.<sup>50</sup>. In Sicilia l’attività di riscossione è invece esercitata da Riscossione Sicilia s.p.a., posseduta al 99,885% dalla Regione Sicilia e per il restante 0,115% da Equitalia s.p.a.

Il suddetto quadro è peraltro destinato a mutare, almeno formalmente, a decorrere dal 1° luglio 2017, allorquando le società del gruppo Equitalia saranno sostituite da un ente pubblico economico di nuovo conio, denominato Agenzia delle entrate-Riscossione, sottoposto al monitoraggio dell’Agenzia delle entrate ed alla vigilanza del Ministero dell’Economia e delle Finanze<sup>51</sup>.

Il sistema di riscossione dei tributi locali è invece del tutto diverso, in corrispondenza con l’autonomia finanziaria e tributaria riconosciuta (alle regioni e) agli enti territoriali minori dall’art. 119, commi 1 e 2, Cost.<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> Nonostante i numerosi tentativi di miglioramento del legislatore, tra i quali è degno di menzione quello esperito con il d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, che aveva introdotto un vero e proprio sistema sanzionatorio per le violazioni commesse dai concessionari della riscossione. In argomento cfr., tra gli altri, M. CARDILLO, *Le sanzioni nei confronti del concessionario della riscossione dei tributi*, in *Rass. trib.*, 2005, pp. 1845 ss.; M. PASQUALE, *L’attività di vigilanza sui concessionari della riscossione*, in *Azienditalia - Fin. e trib.*, 2001, pp. 1275 ss.

<sup>48</sup> Così G. PUOTI - B. CUCCHI - F. SIMONELLI, *La nuova riscossione tributaria*, Padova, 2012, pp. 5 ss., cui si rinvia per la ricostruzione delle vicende di Equitalia s.p.a., che, con una grande operazione di *insourcing*, ha acquisito le società private ex concessionarie. In argomento cfr. anche R. ACIERNO, *I poteri esecutivi del fisco*, Napoli, 2012, pp. 11 ss.

<sup>49</sup> Cfr. art. 3 del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, conv. in l. 2 dicembre 2005, n. 248.

<sup>50</sup> Agente unico della riscossione dal 1° luglio 2016, in seguito alla fusione delle tre precedenti società agenti della riscossione Equitalia Nord s.p.a., Equitalia Centro s.p.a. ed Equitalia Sud s.p.a.

<sup>51</sup> Cfr. art. 1 del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, conv. in l. 1° dicembre 2016, n. 225. La norma ha altresì previsto che il personale delle società del gruppo Equitalia, sciolte di diritto, sia trasferito al nuovo ente, previa “*ricognizione delle competenze possedute*”.

<sup>52</sup> Sul tema cfr. in generale, fra i molti, A. URICCHIO, *Autonomia finanziaria e potere normativo in materia di accertamento e di sanzioni*, cit., pp. 13 ss.; G. BIZIOLI, voce *Federalismo fiscale*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 2012, pp. 360 ss.; ID., *L’autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, 2012, pp. 50 ss., con specifico riferimento all’autonomia delle regioni; M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell’autonomia regionale e locale*, in *www.federalismi.it*, 2012; M. CARDILLO, *La potestà tributaria dei comuni*, Roma, 2011, pp. 141 ss.; P. BORIA, *Il sistema tributario*, Torino, 2008, pp. 106 ss.

Segnatamente, in base all'art. 52 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 gli enti locali godono di un'ampia potestà normativo-regolamentare nella gestione delle proprie entrate, sia pure con i limiti derivanti dall'art. 23 Cost., che riserva alla legge statale l'individuazione delle imposte e tasse, nonché dalla legge n. 42/2009, che detta i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario<sup>53</sup>.

L'autonomia normativa tributaria degli enti locali concerne la disciplina non solo dell'azione amministrativa (art. 52, comma 1, d.lgs. n. 446/1997)<sup>54</sup>, ma anche dell'organizzazione (art. 52, comma 5, d.lgs. n. 446/1997)<sup>55</sup>.

Con particolare riguardo a quest'ultimo profilo, che qui interessa, l'art. 52, comma 5, cit., prevede quattro possibili modelli gestori delle attività di accertamento e riscossione dei tributi e di tutte le entrate degli enti locali<sup>56</sup>:

- la gestione diretta (o «in economia»), ossia rimessa agli uffici interni dell'ente, anche in forma associata con altri enti locali;

- l'affidamento, mediante gara pubblica, ad uno dei seguenti soggetti: società di capitali private o società miste iscritte all'albo dei soggetti abilitati ad effettuare attività di accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali, istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>57</sup>, normalmente indicate come concessionari «locali» (in contrapposizione al concessionario nazionale della riscossione, ossia Equitalia s.p.a.); società di riscossione del gruppo Equitalia, iscritte di diritto all'albo anzidetto<sup>58</sup>; imprese

---

<sup>53</sup> Sul tema, G. BIZIOLI, *Accertamento dei tributi locali*, 2014, in *La fiscalità dei Comuni*, [www.unito.it](http://www.unito.it), ove l'Autore precisa che, in materia di accertamento, la potestà regolamentare degli enti locali è altresì limitata dalle normative generali sul procedimento amministrativo (legge n. 241/1990) e sui diritti del contribuente (legge n. 212/2000, c.d. Statuto dei diritti del contribuente); M. CARDILLO, *La potestà tributaria dei comuni*, cit., pp. 149 ss.

<sup>54</sup> Ai sensi dell'art. 52, comma 1, cit., le province ed i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Pertanto, gli enti locali possono stabilire, ad esempio, metodi di accertamento, meccanismi di deflazione del contenzioso, riduzione delle sanzioni amministrative in presenza di collaborazione spontanea del contribuente, etc.

<sup>55</sup> Sul tema, G. BIZIOLI, *Accertamento dei tributi locali*, cit.; A. URICCHIO, *Autonomia finanziaria e potere normativo in materia di accertamento e di sanzioni*, cit., p. 53; M. CARDILLO, *La potestà tributaria dei comuni*, cit., p. 212.

<sup>56</sup> Per quanto concerne specificamente i comuni, hanno natura di tributi la tassa sui rifiuti (Tari), la tassa sui servizi indivisibili (Tasi), l'imposta municipale (Imu), la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Tosap) e l'imposta comunale sulla pubblicità. Sono invece entrate extratributarie o patrimoniali i proventi della gestione dei parcheggi pubblici, le sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, i contributi di costruzione nell'edilizia, i canoni di locazione di immobili, i corrispettivi riguardanti i mercati e le lampade votive nei cimiteri, etc.

<sup>57</sup> Ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. n. 446/1997.

<sup>58</sup> Art. 3, comma 6, del d.l. n. 203/2005, conv. in l. n. 248/2005.

di altri Stati dell'Unione europea in possesso di requisiti equivalenti, certificati dalle autorità del loro Paese di origine;

- l'affidamento, senza gara, a società a capitale interamente pubblico «*in house*», in presenza di tre condizioni: controllo analogo; realizzazione della parte più importante della propria attività con l'ente controllante; svolgimento della propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente controllante;

- l'affidamento diretto a società miste a capitale pubblico locale e privato, iscritte all'albo ministeriale, il cui socio privato operativo sia stato scelto tra i privati iscritti all'albo o tra le imprese di altri Paesi UE aventi pari requisiti, nel rispetto dei principi comunitari e, quindi, mediante gara c.d. a doppio oggetto, vale a dire concernente sia la scelta del socio sia gli specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (entità, qualità, condizioni e corrispettivo delle prestazioni che la società mista è destinata a rendere all'ente)<sup>59</sup>.

A decorrere dal 1° luglio 2017, allorché le società del gruppo Equitalia saranno sostituite da Agenzia delle entrate-Riscossione, gli enti locali potranno inoltre affidare direttamente a quest'ultimo ente le attività di accertamento, liquidazione e riscossione delle proprie entrate tributarie e patrimoniali<sup>60</sup>.

Mentre le società del gruppo Equitalia procedono alla riscossione coattiva mediante ruolo (come in seguito farà Agenzia delle entrate-Riscossione)<sup>61</sup>, le società concessionarie private e miste, le società *in house* e gli enti locali che operano con gestione diretta seguono il c.d. procedimento misto o dell'ingiunzione fiscale «rinforzata»<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Sui diversi modelli di gestione della riscossione delle entrate locali cfr., fra gli altri, A. URICCHIO, *Autonomia finanziaria e potere normativo in materia di accertamento e di sanzioni*, cit., pp. 57 ss.; G. PUOTI - B. CUCCHI - F. SIMONELLI, cit., pp. 12 ss.; A.E. LA SCALA, *Tutela dell'interesse fiscale dei comuni e i possibili modelli di gestione della funzione impositiva e di riscossione*, in *Dir. prat. trib.*, 2012, I, pp. 593 ss.; M. CARDILLO, *La potestà tributaria dei comuni*, cit., pp. 212 ss.

<sup>60</sup> Art. 2 del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, conv. in l. 1° dicembre 2016, n. 225.

<sup>61</sup> In base al titolo II del d.p.r. n. 602 del 1973, il concessionario nazionale della riscossione notifica la cartella di pagamento e, dopo sessanta giorni, procede ad espropriazione forzata mobiliare, presso terzi e, per i crediti superiori ad € 120.000,00, anche immobiliare.

<sup>62</sup> Art. 4, comma 2-*sexies*, d.l. n. 209 del 2002, conv. in l. n. 265 del 2002; art. 36, comma 2, d.l. n. 248 del 2007, conv. in l. n. 31 del 2008. Sulle due modalità di riscossione, attraverso ruolo e attraverso ingiunzione di pagamento, si vedano, tra gli altri, L. D'APRANO, *La procedura di iscrizione a ruolo dei nuovi tributi comunali*, in *Enti locali & PA*, 9 dicembre 2016; N. BERTOLINI, *Riscossione coattiva delle entrate comunali: questioni aperte e possibili soluzioni*, in *Trib. loc. e reg.*, 2012, p. 46.

L'art. 7, comma 2, lett. gg-*septies* del d.l. n. 70 del 2011, nella formulazione originaria, aveva abrogato le disposizioni che consentivano ai concessionari locali di valersi della procedura mista: sui problemi causati da tale intervento normativo si veda, ad esempio, N. BERTOLINI, *Riscossione coattiva delle entrate*

In quest'ultima ipotesi, dopo la notifica al debitore dell'ingiunzione fiscale di cui al r.d. n. 639 del 1910, costituente titolo esecutivo<sup>63</sup>, i soggetti in esame possono valersi degli strumenti dell'esecuzione coattiva in base a ruolo di cui al titolo II del d.p.r. n. 602 del 1973, in quanto compatibili. Si tratta di mezzi di notevole incisività: la facoltà di iscrivere ipoteca per il doppio dell'importo complessivo del credito<sup>64</sup> e di disporre il fermo dei beni mobili del debitore iscritti in pubblici registri; la possibilità di avvalersi del c.d. ordine di pagamento nel pignoramento presso terzi, ossia dell'ordine dato direttamente al terzo (senza l'intervento del giudice) di versare all'agente della riscossione le somme di cui è debitore verso l'esecutato; esenzioni fiscali per la trascrizione, iscrizione e cancellazione di pignoramenti e ipoteche, nonché per il rilascio di visure ipotecarie e catastali relative agli immobili dei debitori<sup>65</sup>.

Le forme di organizzazione previste dall'art. 52 cit. sono modellate su quelle di gestione dei servizi pubblici locali di cui agli artt. 113 ss. T.U. enti locali.

---

*comunali: questioni aperte e possibili soluzioni*, cit., pp. 46-49 ss. Per rimediare a tale situazione, l'art. 5, comma 8-bis, del d.l. n. 16 del 2012, conv. in l. n. 44 del 2012, ha riscritto la suddetta lett. *gg-septies*, eliminando le disposizioni abrogatrici e determinando, in tal guisa, la reviviscenza delle norme che attribuiscono ai concessionari locali gli strumenti tipici dell'esecuzione esattoriale.

<sup>63</sup> L'ingiunzione fiscale consiste nell'ordine del concessionario al debitore di pagare la somma dovuta entro trenta giorni dalla notificazione, sotto pena degli atti esecutivi: secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, essa ha la duplice natura di titolo esecutivo e di atto prodromico all'inizio dell'esecuzione coattiva, equipollente all'atto di precetto (*ex plurimis*, Cass. civ., sez. V, 3 febbraio 2017, n. 2912; Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2012, n. 3413, in *Foro amm. - C.d.S.*, 2012, p. 1587; Cass. civ., sez. V, 25 maggio 2007, n. 12263; Cass. civ., sez. I, 3 aprile 1997, n. 2894). Peraltro, secondo un diverso indirizzo, l'ingiunzione fiscale avrebbe carattere meramente accertativo della pretesa fiscale, con la conseguenza che, anche in materia di tributi locali, potrebbe procedersi all'esecuzione solamente previa iscrizione a ruolo delle somme dovute (cfr., *ex aliis*, Cass. civ., sez. V, 21 settembre 2016, n. 18490).

Oggi l'ingiunzione fiscale è esecutiva di diritto, mentre fino al 1998 doveva essere vidimata e resa esecutiva dal pretore. A seconda che l'ingiunzione riguardi entrate tributarie o entrate patrimoniali, mutano gli strumenti di tutela: nel primo caso l'atto è impugnabile entro sessanta giorni con ricorso alla commissione tributaria competente, in base al d.lgs. n. 546/1992; per le entrate patrimoniali, è necessario notificare un atto di citazione in opposizione davanti all'autorità giudiziaria ordinaria, secondo il rito ordinario di cognizione, ai sensi degli artt. 3 del r.d. n. 639 del 1910 e 32 del d.lgs. n. 150 del 2011. Sul tema, cfr. Cass. civ., sez. un., 5 gennaio 2016, n. 29, in *D&G*, 2016, p. 1, con nota di F. VALERIO, *Ingiunzione fiscale per riscossione dell'ICI: l'opposizione va proposta dinanzi al giudice tributario*.

<sup>64</sup> Tuttavia, l'agente della riscossione può iniziare l'espropriazione immobiliare solo se il debito tributario supera l'importo di € 120.000,00 (e se non si tratti dell'unico immobile del debitore, che ivi risieda), secondo quanto previsto dall'art. 76 del d.p.r. n. 602/1973, come modificato, da ultimo, dal d.l. n. 69/2013, conv. in l. n. 98/2013.

<sup>65</sup> La fase espropriativa è un procedimento amministrativo di autotutela pubblica, mentre la fase soddisfattiva ha natura di processo giurisdizionale. Infatti, nell'esecuzione mobiliare il funzionario responsabile della riscossione, nominato dal sindaco o dal concessionario, procede personalmente e senza l'intervento di organi giurisdizionali al pignoramento ed alla successiva vendita dei beni; nell'espropriazione immobiliare un organo giurisdizionale partecipa solo alla vendita forzata in qualità di preposto all'incanto e pronuncia il decreto di trasferimento dell'immobile. In entrambi i casi, al termine del procedimento di riscossione coattiva il giudice dichiara esecutivo il piano o progetto di distribuzione predisposto dall'agente della riscossione.

Secondo l'opinione preferibile si è in presenza di una funzione amministrativa esternalizzata o di un servizio pubblico strumentale all'attività dell'ente<sup>66</sup>, non invece di un servizio pubblico locale<sup>67</sup>.

Infatti, l'attività dei concessionari è espressione di una funzione pubblica e fornisce utilità all'amministrazione piuttosto che alla cittadinanza<sup>68</sup>.

L'esternalizzazione della riscossione coattiva dei tributi locali avviene attraverso una concessione-contratto, ossia un provvedimento concessorio cui si affianca un negozio bilaterale (convenzione o contratto di servizio), che disciplina diritti ed obblighi del privato e dell'amministrazione<sup>69</sup>.

Nella fattispecie in esame, però, lo schema concessorio è peculiare e diverso da quello tipico. Nella concessione classica, infatti, il concessionario rende prestazioni agli amministrati ed esige da questi i corrispettivi, senza alcuna garanzia da parte della P.A. e, quindi, sopportando il rischio della gestione. Nel caso dei tributi, invece, il privato affidatario fornisce il servizio all'ente locale, pur incidendo anche sui contribuenti. Il concessionario della riscossione, comunque, sopporta il rischio della gestione, in quanto trae il corrispettivo dal gettito riscosso<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> In tal senso A. URICCHIO, *Autonomia finanziaria e potere normativo in materia di accertamento e di sanzioni*, cit., pp. 68-70; G. TACCOGNA, *Appunti per un inquadramento giuridico della gestione e riscossione, in forma esternalizzata, delle entrate locali*, cit., p. 36; A. D'AURO, *La riforma della riscossione*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2007, pp. 119 ss.; parere Autorità Garante della concorrenza e del mercato, 19 febbraio 2009. In giurisprudenza cfr., *ex aliis*, Cass. civ., sez. un., 17 dicembre 2008, n. 29428; Cons. Stato, sez. V, 13 febbraio 1995, n. 240, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Toscana, sez. I, 1° marzo 2011, n. 377, *ivi*.

<sup>67</sup> Si dà peraltro atto che quest'ultima ricostruzione è accolta da una parte della giurisprudenza: ad esempio, Cons. Stato, sez. V, 27 ottobre 2014, n. 5284, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. V, 1° luglio 2005, n. 3672, *ivi*; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 12 maggio 2014, n. 2614, in *Foro amm.*, 2014, p. 1603; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 3 giugno 2011, n. 826, in banca dati "Sistema leggi d'Italia".

<sup>68</sup> Del resto, è pacifico che non sono servizi pubblici locali le attività prestate direttamente a beneficio degli enti e necessarie per la loro organizzazione ed operatività, quali il servizio calore e la manutenzione degli impianti negli edifici comunali.

<sup>69</sup> P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1999, pp. 18-19; F. GULLO, *Provvedimento e contratto nelle concessioni amministrative*, Padova, 1965; E. SILVESTRI, voce *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir. Annali*, vol. VIII, Milano, 1961, pp. 382 ss. Il provvedimento amministrativo ed il contratto sono collegati, con la conseguenza che l'eventuale ritiro del primo ha come conseguenza l'estinzione del rapporto negoziale.

<sup>70</sup> In argomento cfr. G. TACCOGNA, *Appunti per un inquadramento giuridico della gestione e riscossione, in forma esternalizzata, delle entrate locali*, cit., pp. 36-37.

In letteratura e in giurisprudenza è discusso se il comune possa attribuire, oltre alla gestione della fase di riscossione, anche l'emissione dell'atto di accertamento<sup>71</sup>, o se, invece, l'oggetto della concessione non possa comprendere il potere di emanare tale atto, dovendo limitarsi, con riguardo alla funzione di accertamento, all'esecuzione di attività istruttoria (controllo della correttezza delle dichiarazioni, ricerca di informazioni ed elementi, richieste di documenti, etc.) e alla predisposizione degli atti di accertamento (firmati poi dal funzionario pubblico responsabile del servizio)<sup>72</sup>.

E' invece pacifico che, accanto alla riscossione coattiva di tributi ed entrate extratributarie, è possibile l'affidamento ai privati della riscossione volontaria o spontanea (invio di solleciti con raccomandata a/r ai soggetti debitori, incasso delle somme dovute e accredito al Comune delle somme recuperate) e delle attività di supporto prodromiche e strumentali (creazione di banche dati, attività di sportello, predisposizione degli avvisi di accertamento e di riscossione, censimento del territorio comunale per il recupero delle evasioni, etc.).

---

<sup>71</sup> Per tale opzione ermeneutica cfr., *ex aliis*, Cass. civ., sez. V, 19 marzo 2010, n. 6772; Cass. civ., sez. V, 21 gennaio 2008, n. 1138; Cass. civ., sez. trib., 5 agosto 2004, n. 15079; Cass. civ., sez. V, 28 novembre 2003, n. 18250.

<sup>72</sup> In quest'ultimo senso Cass. civ., sez. un., 8 aprile 2010, n. 8313, in *D&G on line*, 2010, p. 201, con nota di A. BUSCEMA, *La determinazione della tariffa di igiene ambientale non è delegabile ad un soggetto privato*; Cons. Stato, sez. V, 1° luglio 2005, n. 3672, in *Servizi pubbl. e appalti*, 2005, p. 875. Nella richiamata pronuncia la Suprema Corte ha ritenuto illegittima la delega del potere impositivo ad un soggetto privato, in base alla seguente motivazione: l'imposizione è un atto di imperio, con riferimento sia all'individuazione del presupposto d'imposta e del soggetto passivo, sia alla determinazione del *quantum debeatur*; pertanto, la potestà impositiva è espressione della sovranità dello Stato e della posizione di supremazia degli enti pubblici locali rispetto ai cittadini amministrati, nell'ambito di un rapporto giuridico di tipo pubblicistico. Ne discende che può essere delegato il servizio della riscossione dei tributi, ma non il potere impositivo, connotato allo statuto necessariamente pubblicistico dell'ente impositore, tenuto ad esercitarlo secondo le procedure democratiche. In letteratura ritiene preferibile la tesi in esame P. BORIA, *La potestà regolamentare e l'autonomia tributaria degli enti locali*, in *Riv. dir. trib.*, 2013, pp. 409 ss.: segnatamente, nonostante la lettera della legge non ponga limitazioni nella configurazione dei poteri di accertamento del concessionario, l'Autore rileva la problematicità di affidare a soggetti estranei alla P.A. la fase dell'accertamento tributario, in quanto questa comporta la compressione di diritti fondamentali della persona.

Propugna invece la tesi estensiva, ritenendo che i privati concessionari possano sostituire gli enti locali anche nell'esercizio dei poteri di accertamento, G. TACCOGNA, *Appunti per un inquadramento giuridico della gestione e riscossione, in forma esternalizzata, delle entrate locali*, cit., pp. 5-6.

Si dà peraltro atto dell'esistenza di un filone dottrinale e giurisprudenziale il quale, partendo già dall'assunto che il comune possa affidare in concessione anche l'intera fase di accertamento dei tributi locali, ne trae la conseguenza che, in tali fattispecie, l'agente della riscossione sia anche l'unico legittimato passivo nelle relative controversie giudiziarie: D. CHINDEMI, *Limiti alla iscrizione ipotecaria e legittimazione del concessionario della riscossione*, in *Resp. civ. prev.*, 2012, pp. 907 ss.; Cass. civ., sez. un., 15 novembre 2016, n. 23223; Cass. civ., sez. V, 8 ottobre 2010, n. 20852; Cass. civ., sez. V, 19 marzo 2010, n. 6772; Cass. civ., sez. V, 21 gennaio 2008, n. 1138; Cass. civ., sez. V, 5 agosto 2004, n. 15079; Comm. Trib. Prov. Campobasso, sez. I, 29 ottobre 2013, n. 155, in *GT - Riv. giur. trib.*, 2014, p. 342, con nota di P. PICIOCCHI, *La legittimazione processuale del Comune nel caso di affidamento al concessionario dell'attività di accertamento e riscossione*.



In altri termini, il privato può essere incaricato dall'ente locale di svolgere, anche disgiuntamente<sup>73</sup>, la riscossione coattiva, quella spontanea e le attività propedeutiche.

Tuttavia, qualora queste ultime attività siano affidate al concessionario separatamente rispetto alla riscossione, al privato non viene attribuita alcuna pubblica funzione. Pertanto, in tal caso non ricorre una concessione, bensì un appalto di servizi<sup>74</sup>; inoltre, secondo l'interpretazione preferibile, non risulta necessaria l'iscrizione del concessionario all'albo ministeriale di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446/1997<sup>75</sup>.

In proposito, si è sottolineato che la funzione dell'albo è di garantire l'affidabilità di soggetti privati incaricati di ingerirsi in modo rilevante nelle attività amministrative e contabili degli enti locali dedicate al reperimento delle entrate. Pertanto, l'iscrizione deve ritenersi necessaria solo se ai privati sono attribuite potestà tipicamente pubblicistiche che li pongono in posizione di supremazia, quali la determinazione dell'ammontare del credito, la verifica dei presupposti della riscossione e l'utilizzo della procedura di esecuzione coattiva.

In particolare, le cautele riguardanti l'iscrizione all'albo, quali la limitazione dei soggetti idonei, gli obblighi di trasparenza e il divieto di subappalto<sup>76</sup>, trovano giustificazione nell'interesse pubblico ad affidare il maneggio delle entrate pubbliche a soggetti particolarmente controllati, qualora il gestore sia investito di poteri normalmente esercitati dall'amministrazione. Per contro, quando il contenuto

---

<sup>73</sup> Il punto è oggi pacifico, essendo state superate alcune iniziali resistenze di alcuni esattori privati circa lo «spezzamento» della riscossione coattiva e di quella volontaria: sul tema, P. GOTTARDI, *Il concessionario non può rifiutare l'affidamento della sola riscossione coattiva*, in *Azienditalia - Fin. e trib.*, 2006, pp. 449 ss.; A. GIORDANO, *La riscossione coattiva è un obbligo per i concessionari*, in *Azienditalia - Fin. e trib.*, 2003, pp. 963 ss.

<sup>74</sup> M. CARDILLO, *La potestà tributaria dei comuni*, cit., pp. 211-212.

<sup>75</sup> Cons. Stato, sez. V, 31 gennaio 2017, n. 380, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2014, n. 1421, *ivi*; Cons. Stato, sez. V, 7 aprile 2006, n. 1878, in *Foro amm. - CdS*, 2006, p. 1185; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 27 gennaio 2017, n. 210, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 29 giugno 2016, n. 3278, *ivi*; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 10 maggio 2016, n. 5470, *ivi*; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 21 aprile 2016, n. 4649, *ivi*; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 24 marzo 2016, n. 424, *ivi*. *Contra* Cons. Stato, sez. V, 23 maggio 2003, n. 2792, in *Foro amm. - CdS*, 2003, p. 1635. Si precisa che, secondo l'orientamento prevalente, l'iscrizione all'albo ministeriale è comunque necessaria per l'attività di riscossione spontanea, non potendo distinguersi fra riscossione volontaria e coattiva: ciò in quanto la riscossione consiste nella fase della procedura finanziaria nella quale l'agente "incassa in senso fisico e, quindi, in termini reali, il flusso monetario costituente l'adempimento della prestazione pecuniaria del debitore, non assumendo rilievo alcuno la circostanza che l'adempimento sia spontaneo o sia coattivo, integrando sempre e in ogni caso un materiale introito di somme, quale che sia la provenienza e la loro fonte": così, *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 20 aprile 2015, n. 1999, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. V, 3 ottobre 2005, n. 5271, in *Foro amm. - CdS*, 2005, p. 2938; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 24 novembre 2004 n. 17907, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>76</sup> Cfr. il D.M. 11 settembre 2000, n. 289.

dell'affidamento abbia natura essenzialmente commerciale, come nel caso di semplice attività strumentale e propedeutica all'accertamento ed alla riscossione tributaria, la riserva a favore dei soggetti iscritti all'albo risulterebbe irragionevole e sproporzionata e costituirebbe un ostacolo alla concorrenza, incompatibile con il diritto comunitario<sup>77</sup>.

Nonostante la possibilità per gli enti locali di scegliere fra i suindicati modelli di affidamento del servizio esattoriale, dopo la creazione di Equitalia s.p.a. la riscossione coattiva delle entrate è stata esercitata dalle società del relativo gruppo nella maggior parte degli oltre 6.000 comuni italiani, in base a varie norme «di chiusura» che hanno attribuito alla concessionaria pubblica nazionale, o alle società dalla stessa partecipate, lo svolgimento del servizio in esame, in mancanza di diversa determinazione dell'ente creditore<sup>78</sup>.

Tuttavia, tale situazione sta per subire profonde modifiche, in quanto è prevista a breve la cessazione delle attività di accertamento e riscossione delle entrate, tributarie e patrimoniali, dei comuni svolte dalle società del gruppo Equitalia, nonché da Riscossione Sicilia s.p.a. (cfr. art. 7, comma 2, lett. *gg-ter* del d.l. n. 70/2011, c.d. decreto sviluppo, conv. in l. n. 106/2011, che aveva originariamente fissato la scadenza del mandato *ex lege* al 1° gennaio 2012, termine più volte posticipato, da ultimo sino al 30 giugno 2017<sup>79</sup>).

Il comune sarà dunque chiamato a decidere se svolgere il servizio in proprio oppure adottare uno dei detti modelli organizzativi, comparando l'efficienza organizzativa dei soggetti privati con la capacità amministrativa espressa dagli uffici locali (specialmente in termini di personale e strumenti disponibili), nonché i costi di ciascun modello di

---

<sup>77</sup> Cons. Stato, sez. V, 31 gennaio 2017, n. 380, cit.; Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2014, n. 1421, cit.; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 29 giugno 2016, n. 3278, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 10 maggio 2016, n. 5470, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 21 aprile 2016, n. 4649, cit.; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 24 marzo 2016, n. 424, cit.

<sup>78</sup> Cfr. art. 3, comma 25, del d.l. n. 203/2005, conv. in l. n. 248/2005, con efficacia più volte prorogata, da ultimo sino al 30 giugno 2017; art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 112/1999, con efficacia sino al 31 dicembre 2010, attesa l'abrogazione disposta dal d.l. n. 40/2010, conv. in l. n. 73/2010.

<sup>79</sup> Per l'esattezza, il termine è stato prorogato dapprima al 31 dicembre 2012 (art. 10 del d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011), poi al 30 giugno 2013 (art. 9 del d.l. n. 174/2012, conv. in l. n. 213/2012), al 31 dicembre 2013 (art. 10 del d.l. n. 35/2013, conv. in l. n. 64/2013), al 31 dicembre 2014 (art. 1, comma 610, l. n. 147/2013), al 30 giugno 2015 (art. 1, comma 642, l. n. 190/2014), al 31 dicembre 2015 (art. 7 del d.l. n. 78/2015, conv. in l. n. 125/2015), al 30 giugno 2016 (art. 10 del d.l. n. 210/2015, conv. in l. n. 21/2016), al 31 dicembre 2016 (art. 18 del d.l. n. 113/2016, conv. in l. n. 160/2016), e infine al 30 giugno 2017 (art. 2 del d.l. n. 193/2016, conv. in l. n. 225/2016). Di fatto, vari comuni hanno scelto di abbandonare Equitalia già prima della scadenza del termine ultimo di legge.

gestione<sup>80</sup>. La scelta tra la gestione diretta, quella *in house* e l'esternalizzazione (attraverso affidamento a società mista oppure a concessionario locale individuato mediante gara) spetta al Consiglio comunale, in quanto inerente a criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi<sup>81</sup>.

Poiché la gestione diretta del servizio e quella tramite società *in house* sono tendenzialmente più onerose, in quanto realizzabili solo in presenza di adeguate risorse interne (in termini di personale qualificato e mezzi), è prevedibile che, nella maggior parte dei casi, i comuni opteranno per l'affidamento a società concessionarie private o miste iscritte nell'apposito albo ministeriale.

#### **4.1. La vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'ente locale affidante**

Il sistema di vigilanza sui concessionari privati del servizio di esattoria comunale iscritti all'albo ministeriale è «plurimo» o composito.

Segnatamente, si è in presenza di un concorso di tipo verticale (*supra*, cap. I, § 4): a livello nazionale la vigilanza è svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze, mentre a livello locale è esercitata dall'ente affidante.

Il Ministero dell'economia e delle finanze è titolare di poteri regolativi, di autorizzazione, di controllo e sanzionatori, ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 e dei relativi regolamenti attuativi, emanati con D.M. 9 marzo 2000, n. 89, e con D.M. 11 settembre 2000, n. 289.

Il Mef opera attraverso la Direzione federalismo fiscale (già Direzione centrale per la fiscalità locale) e l'apposita Commissione per la tenuta dell'albo dei concessionari locali, che annovera fra i suoi membri anche rappresentanti degli enti locali e dei concessionari<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> In argomento si vedano A. URICCHIO, *Autonomia finanziaria e potere normativo in materia di accertamento e di sanzioni*, cit., p. 55; M. CARDILLO, *La potestà tributaria dei comuni*, cit., p. 210; P. BORIA, *Autonomia normativa e autonomia organizzativa degli enti locali in materia di accertamento e riscossione tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2008, pp. 489 ss. In generale, sui benefici e sugli svantaggi dell'esternalizzazione, si veda F. DE LEONARDIS, *Tra attività amministrativa indiretta e esternalizzazione dei servizi: i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrativa*, cit., pp. 269 ss.

<sup>81</sup> Art. 42 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, c.d. T.U. enti locali.

<sup>82</sup> Segnatamente, la Commissione è composta dal direttore centrale per la fiscalità locale, da due dirigenti in rappresentanza dell'amministrazione finanziaria, da due rappresentanti dei comuni designati dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), da due rappresentanti delle province designati dall'Unione province italiane (UPI) e da due rappresentanti dei soggetti iscritti nell'albo, designati dalle

Nel rispetto dei principi generali, il Mef può emanare norme regolamentari e circolari.

La Commissione per la tenuta dell'albo dei concessionari locali è competente all'esame delle domande di iscrizione, sospensione e cancellazione dall'albo ministeriale.

Come precisato dalla giurisprudenza, l'iscrizione all'albo è condizione necessaria per l'esercizio dell'attività di riscossione, al pari di una vera e propria abilitazione, in quanto la preselezione operata a monte mediante la suddetta iscrizione costituisce garanzia di affidabilità e capacità operativa<sup>83</sup>.

Per potersi iscrivere all'albo dei concessionari, i privati devono essere costituiti in forma di società di capitali ed essere in possesso di requisiti di idoneità finanziaria, tecnica e organizzativa, nonché di requisiti morali in capo ai legali rappresentanti e ai soci<sup>84</sup>.

E' inoltre richiesto che la società privata di riscossione sia dotata di un capitale sociale minimo, che varia a seconda della popolazione dei comuni serviti (un milione di euro per i comuni fino a 10.000 abitanti; cinque milioni di euro per i comuni fino a 200.000 abitanti; dieci milioni di euro per i comuni con più di 200.000 abitanti)<sup>85</sup>.

In precedenza il capitale sociale minimo era fissato in ogni caso in 10 milioni di euro, a pena di nullità dell'affidamento del servizio<sup>86</sup>. Ma la Corte di Giustizia UE, con sentenza del 10 maggio 2012<sup>87</sup>, ha sancito che l'imposizione di un capitale minimo "unico" contrasta con le norme del Trattato UE sulla libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi (artt. 49 e 56 TFUE)<sup>88</sup>. Né, ad avviso della Corte, una restrizione siffatta avrebbe potuto ritenersi giustificata da motivi imperativi di interesse generale

---

rispettive associazioni di categoria. I componenti della Commissione durano in carica per tre anni e possono essere confermati nell'incarico.

<sup>83</sup> Cons. Stato, sez. V, 23 maggio 2003, n. 2792, in *Foro amm.* - *Cds*, 2003, p. 1635; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 20 maggio 2004, n. 8867, in *Foro amm.* - *TAR*, 2004, p. 1511.

<sup>84</sup> Art. 53, comma 3, del d.lgs. n. 446/1997, nonché art. 3 del D.M. 11 settembre 2000, n. 289.

<sup>85</sup> Art. 3-bis del d.l. 25 marzo 2010, n. 40, conv. in l. 22 maggio 2010, n. 73. Peraltro, le società partecipanti alle gare per la gestione dei tributi locali possono avvalersi del capitale sociale di altri soggetti iscritti all'albo, come chiarito da Cons. Stato, sez. V, 8 ottobre 2011, n. 5496, in *Foro amm.* - *CdS*, 2011, p. 3135.

<sup>86</sup> Art. 32, comma 7-bis, del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, conv. in l. 28 gennaio 2009, n. 2.

<sup>87</sup> Corte di Giustizia UE, sez. II, 10 maggio 2012, cause riunite C-357/10, C-358/10 e C-359/10, *Duomo Gpa s.r.l., Gestione Servizi Pubblici s.r.l. e Irtel s.r.l. contro Comune di Baranzate e Comune di Venegono Inferiore*, in *curia.europa.eu*.

<sup>88</sup> Si tratta, dunque, di una c.d. restrizione non discriminatoria, in cui misure *indistintamente* applicabili ai cittadini e agli stranieri, ai residenti e ai non residenti ostacolano l'esercizio delle libertà fondamentali.

(c.d. *rule of reason test*): infatti, seppur volto a proteggere la pubblica amministrazione dall'eventuale inadempimento della società concessionaria della riscossione<sup>89</sup>, l'obbligo di un determinato capitale sociale non rispetta il principio di proporzionalità<sup>90</sup>.

La Commissione per la tenuta dell'albo è poi titolare di poteri di controllo e sanzionatori.

In particolare, ai sensi dell'art. 16 del D.M. n. 289/2000, secondo l'interpretazione corrente nella prassi ministeriale<sup>91</sup>, la Commissione svolge d'ufficio un controllo «ordinario», di regola a cadenza annuale, sui soli requisiti di iscrizione all'albo concernenti le società ed i relativi rappresentanti e soci.

A tal fine la Direzione federalismo fiscale espleta d'ufficio le indagini istruttorie necessarie per verificare la permanenza dei requisiti di idoneità tecnica e finanziaria delle società, di onorabilità e di professionalità degli esponenti aziendali e dei partecipanti al capitale sociale, nonché l'assenza di cause di incompatibilità<sup>92</sup>.

La Commissione verifica anche l'operato delle società iscritte all'albo, ma solamente a seguito di esposti e segnalazioni di irregolarità, inadempimenti e disservizi, generalmente provenienti dagli enti locali affidanti<sup>93</sup>. Anche in tali controlli la Commissione si avvale della Direzione federalismo fiscale.

Sono state invece abrogate, espressamente o tacitamente, le norme che attribuivano al Ministero funzioni di vigilanza e controllo *ex officio* sui concessionari locali della riscossione<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> I concessionari incassano gli introiti tributari e li trasferiscono alla pubblica amministrazione alla fine del trimestre, previa detrazione di un aggio.

<sup>90</sup> Per contro, la Corte sottolinea che esistono misure precauzionali idonee e più proporzionate, quali la capacità tecnica e finanziaria, l'affidabilità e la solvibilità, nonché la richiesta, in sede di gara, di soglie minime del capitale sociale paramtrate in funzione dell'effettivo valore dei contratti.

<sup>91</sup> Cfr. il resoconto della VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati sull'audizione del Direttore Generale delle Finanze, 21 novembre 2012, in [www.cgiamestre.com](http://www.cgiamestre.com), pp. 5-6.

<sup>92</sup> Per lo svolgimento di tali attività la Direzione si avvale dei competenti uffici, nonché delle informazioni assunte in merito dalla Guardia di finanza, anche mediante accessi, verifiche ed ispezioni presso le sedi degli iscritti e dei richiedenti l'iscrizione.

<sup>93</sup> In proposito si possono citare le vicende di due società concessionarie, Tributi Italia s.p.a. e Gema s.p.a., cancellate dall'albo per mancato riversamento dei tributi agli enti locali affidanti. Sul primo caso si è pronunciato Cons. Stato, sez. IV, 9 dicembre 2010, n. 8687, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>94</sup> Il riferimento è all'art. 44 del d.p.r. 27 marzo 1992, n. 287, espressamente abrogato dall'art. 23, comma 1, lett. mm) del d.p.r. 26 marzo 2001, n. 107; nonché agli artt. 35, comma 7, e 57 del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, abrogato per incompatibilità dall'art. 78, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n. 342. Sul punto si veda il resoconto della VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati sull'audizione del Direttore Generale delle Finanze, cit., pp. 21-22.

Qualora riscontri il venir meno dei requisiti per l'iscrizione all'albo, oppure un inadempimento o una irregolarità previsti negli artt. 11, 12 e 13 del D.M. 11 settembre 2000, n. 289, la Commissione applica al concessionario una misura sanzionatoria.

Le sanzioni consistono nei provvedimenti interdittivi della sospensione dell'operatore<sup>95</sup> e, nei casi più gravi, della cancellazione dello stesso dall'albo<sup>96</sup>, con conseguente sua decadenza dalla generalità delle gestioni<sup>97</sup>. Le suddette misure sono inflitte all'esito di un procedimento amministrativo retto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Oltre ad essere soggette alla vigilanza ministeriale, le società private di riscossione esattoriale sono sottoposte a verifiche da parte dello stesso ente locale affidante, che è e rimane il titolare del potere impositivo.

Quest'ultimo, attraverso l'ufficio tributi, verifica che il concessionario adempia puntualmente i propri obblighi: ad esempio, riversi puntualmente le somme rimosse, previa trattenuta dell'aggio nella misura pattuita in proporzione alle somme effettivamente rimosse; corrisponda il c.d. minimo garantito, dovuto all'ente locale indipendentemente dall'entità delle effettive riscossioni; etc.

Qualora il concessionario si discosti dalle regole e obbligazioni di comportamento poste nelle convenzioni di affidamento, l'ente locale può esercitare una potestà conformativa/correttiva per «rimetterlo in riga».

Inoltre, in base ai principi generali dell'autotutela, si ritiene che l'ente territoriale sia titolare di una competenza «residuale» a disporre la decadenza dalla concessione allorché si verifichi una causa suscettibile di legittimare tale misura (ad esempio, il venir meno del capitale minimo), naturalmente con effetti limitati alla sorte del singolo

---

<sup>95</sup> E' prevista la sospensione dell'iscrizione nell'albo per mancato pagamento della tassa di concessione governativa; ritardata esibizione della documentazione richiesta; compimento di irregolarità non gravi nella conduzione del servizio; apertura di un processo penale a carico dei legali rappresentanti o dei soci per determinati gravi delitti.

<sup>96</sup> La Commissione procede d'ufficio alla cancellazione della società dall'albo nelle ipotesi di false attestazioni dei legali rappresentanti o dei soci; subappalto del servizio terzi; sussistenza di una causa di incompatibilità; mancato versamento delle somme dovute agli enti affidanti i servizi alle prescritte scadenze; gravi irregolarità o reiterati abusi commessi nell'acquisizione o nella conduzione dei servizi; venir meno dei requisiti finanziari e di onorabilità; rifiuto di esibizione della documentazione richiesta.

<sup>97</sup> Per l'esattezza, il concessionario incorre nella decadenza dalla gestione, pronunciata d'ufficio o su richiesta dell'ente locale interessato, nei casi di cancellazione dall'albo; mancato inizio del servizio alla data fissata; inosservanza degli obblighi previsti dall'atto di affidamento e dal relativo capitolato d'oneri; mancata prestazione della cauzione; commissione di gravi abusi o irregolarità nella gestione.

rapporto. La giurisprudenza richiede peraltro che siffatta competenza sia esercitata dopo un'interlocuzione dell'ente con la Commissione ministeriale<sup>98</sup>.

Infine, l'ente locale può sostituirsi al concessionario, in base al generale potere sostitutivo spettante all'amministrazione, nell'istituto della concessione, per assicurare il soddisfacimento del pubblico interesse<sup>99</sup>.

Peraltro, per quanto concerne le somme iscritte a ruolo dal concessionario della riscossione, la legge di stabilità per il 2013<sup>100</sup> ha stabilito una procedura per il discarico dei ruoli nei casi di palese non debenza, nella quale intervengono sia l'ente creditore sia il concessionario.

Qualora all'esattore privato venga attribuito anche il potere di emanare atti di accertamento<sup>101</sup>, sembra da riconoscersi all'ente affidante la potestà di annullare in autotutela l'atto del concessionario che risulti viziato da illegittimità.

In proposito si osserva che, nella prassi, sono normalmente gli stessi concessionari che hanno emesso l'avviso di accertamento a ritirare l'atto, quando lo riconoscano affetto da vizi di legittimità. Tuttavia, pare ipotizzabile una competenza concorrente in capo all'amministrazione, essendo quest'ultima la titolare del potere impositivo.

Per completezza si osserva che, nel caso in cui accerti l'inadempienza della società concessionaria, l'ente può reagire anche con gli strumenti di tutela civilistici (diffida ad adempiere, risoluzione unilaterale della convenzione). Qualora i funzionari e amministratori comunali competenti rimangano colpevolmente inerti, può profilarsi una responsabilità amministrativa degli stessi<sup>102</sup>.

Da ultimo, si rammenta che i concessionari della riscossione dei tributi locali sono soggetti anche al controllo della Corte dei conti<sup>103</sup>.

---

<sup>98</sup> Per un precedente specifico cfr. Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2015, n. 495, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>99</sup> Sul tema, in generale, cfr. A. MEALE, *Il potere concessorio*, in A. MEALE (a cura di), *Il potere amministrativo degli enti locali*, p. 171, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014; F. FRACCHIA, voce *Concessione amministrativa*, in *Enc. Dir. Annali*, vol. I, Milano, 2007, p. 258; D. SORACE - C. MARZUOLI, voce *Concessioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Torino, 1989, p. 284. In giurisprudenza cfr. Comm. Trib. Prov. Emilia-Romagna, sez. IV, 6 dicembre 2011, n. 180, in banca dati "Leggi d'Italia", secondo cui il Comune conserva sempre i poteri di controllo e accertamento del tributo.

<sup>100</sup> Artt. 537-544 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

<sup>101</sup> Sebbene la legittimità di tale affidamento sia discussa, come si è visto *supra*, in questo stesso §.

<sup>102</sup> Corte conti Emilia-Romagna, sez. giur., 13 gennaio 2016, in [www.finanzaterritoriale.it](http://www.finanzaterritoriale.it), la quale, peraltro, ha in concreto assolto il funzionario comunale responsabile del settore entrate e l'assessore al bilancio.

<sup>103</sup> Cfr. sul punto G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit., p. 232.

Secondo il consolidato orientamento del giudice contabile, le società private di riscossione sono soggette sia alla responsabilità amministrativa per danno erariale, in forza del rapporto di servizio che si instaura con l'ente concedente<sup>104</sup>, sia alla responsabilità contabile, in quanto, avendo maneggio di denaro pubblico, risultano assimilabili agli agenti contabili degli enti locali e, in tale qualità, sono tenute alla resa del conto giudiziale<sup>105</sup>.

In passato si è discusso se la responsabilità amministrativa sia ravvisabile, oltre che nei confronti della società concessionaria, anche in capo ai singoli ufficiali della riscossione (persone fisiche) legati da rapporto di impiego alla stessa società.

La giurisprudenza è attualmente orientata nel senso che l'agente della riscossione, pur essendo organicamente alle dipendenze del concessionario, esercita un *munus* pubblico ed è partecipe di un'attività funzionalmente svolta nell'interesse dell'amministrazione, con conseguente sussistenza del rapporto di servizio che incardina la giurisdizione della Corte dei conti<sup>106</sup>.

Risulta pertanto superato l'opposto indirizzo che negava la configurabilità della responsabilità erariale in capo ai singoli ufficiali della riscossione operanti alle dipendenze della società esattrice, essendo esclusivamente quest'ultima ad assumere l'obbligazione di risultato nei confronti dell'ente concedente<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Cfr., *ex plurimis*, Cass. civ., sez. un., 16 dicembre 2009, n. 26280, in *Foro it.*, 2010, I, c. 1502; Corte conti, sez. II, 23 gennaio 2009, n. 28, in banca dati "*Jus Explorer*"; Corte conti Emilia-Romagna, sez. giur., 13 gennaio 2016, cit.; Corte conti Sicilia, sez. giur., 1° settembre 2015, n. 777, *ivi*; Corte conti Sicilia, sez. giur., 10 settembre 2014, n. 1026, *ivi*; Corte conti Calabria, sez. giur., 10 dicembre 2010, n. 711, in *www.corteconti.it*.

<sup>105</sup> Cfr., *ex plurimis*, Corte conti Sicilia, sez. giur., 4 settembre 2015, n. 782, in banca dati "*Jus Explorer*"; Corte conti Lazio, sez. giur., 30 dicembre 2011, n. 553, in *Riv. corte conti*, 2011, p. 284; Corte conti Umbria, sez. giur., 23 dicembre 2008, n. 201, *ivi*, p. 127.

<sup>106</sup> In tal senso, *ex multis*, Corte conti, sez. II, 28 luglio 2010, n. 271, in *Riv. corte conti*, 2010, p. 76; Corte conti, sez. I, 5 febbraio 2009, n. 48, in *www.corteconti.it*; Corte conti, sez. I, 3 febbraio 2009, n. 44, *ivi*; Corte conti, sez. I, 27 gennaio 2009, n. 27, in *Riv. corte conti*, 2010, p. 58; Corte conti, sez. I, 27 gennaio 2009, n. 26, in *www.corteconti.it*; Corte conti, sez. I, 26 gennaio 2009, n. 25, *ivi*; Corte conti, sez. I, 21 gennaio 2009, n. 23, *ivi*; Corte conti, sez. I, 13 marzo 2008, n. 138, in *Foro amm. - CdS*, 2008, p. 902; Corte conti, sez. I, 9 luglio 2007, n. 192, in *Riv. corte conti*, 2007, p. 69; Corte conti Emilia Romagna, sez. giur., 12 ottobre 2005, n. 1276, *ivi*, 2005, p. 94; Corte conti Emilia Romagna, sez. giur., 31 gennaio 2005, n. 73, *ivi*, 2005, p. 166; Corte conti Emilia Romagna, sez. giur., 26 novembre 2004, n. 2176, *ivi*, 2004, p. 114; Corte conti Emilia Romagna, sez. giur., 16 febbraio 2004, n. 235, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2008, p. 214.

<sup>107</sup> Cfr., *ex aliis*, Corte conti Veneto, sez. giur., 26 giugno 2002, n. 485, in *www.corteconti.it*; Corte conti Veneto, sez. giur., 14 giugno 2002, n. 465, *ivi*; Corte conti Veneto, sez. giur., 11 marzo 2002, n. 72, in *www.giustamm.it*, 2002, n. 3, con nota di M. PERIN, *Società concessionarie di attività di riscossione tributi e danno per mancata entrata tributaria*.



## 5. Gli agenti di tesoreria

Regioni, enti locali ed altri enti pubblici (tra cui A.T.S., Camere di Commercio e Consorzi di bonifica) affidano a soggetti terzi il c.d. servizio di tesoreria, ossia il “complesso di operazioni legate alla gestione finanziaria dell’ente locale e finalizzate in particolare alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese, alla custodia di titoli e valori ed agli adempimenti connessi previsti dalla legge, dallo statuto, dai regolamenti dell’ente o da norme pattizie”<sup>108</sup>.

Il servizio in esame può essere affidato dagli enti territoriali a istituti di credito, a soggetti abilitati per legge, nonché, se si tratta di comuni non capoluoghi, comunità montane e unioni di comuni, anche a società per azioni con capitale sociale non inferiore ad € 500.000,00 e già incaricate del medesimo servizio alla data del 25 febbraio 1995<sup>109</sup>.

Oltre a prestare i servizi bancari e finanziari generali, i tesorieri possono procedere ad anticipazioni<sup>110</sup> e prestiti, ad aperture di credito, ad accensione di mutui e ad assistenza all’ente in ulteriori operazioni finanziarie<sup>111</sup>.

I tesorieri, tuttavia, non possono gestire l’eventuale liquidità presente sul conto. In base alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, infatti, le entrate proprie dell’ente locale, costituite da introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, canoni, sovracanoni e indennizzi, o da altri introiti provenienti dal settore privato, devono essere versate dal tesoriere in un conto speciale fruttifero aperto presso la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato, mentre in un altro conto infruttifero devono essere depositate le entrate provenienti, direttamente o indirettamente, dal bilancio dello Stato (c.d. regime di tesoreria unica)<sup>112</sup>.

---

<sup>108</sup> La riportata definizione è contenuta nell’art. 209 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali o T.u.e.l.). Fra le varie disposizioni che prevedono il servizio di tesoreria si possono qui citare l’art. 69 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 per le regioni; l’art. 208 del T.u.e.l. per gli enti locali; l’art. 35 della legge 30 marzo 1981, n. 119 per le A.T.S. (già denominate Unità sanitarie locali); l’art. 50 del d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97, per gli enti pubblici c.d. parastatali.

<sup>109</sup> Con norma di interpretazione autentica l’art. 54, comma 1-bis, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98, ha chiarito che la società per azioni affidataria del servizio di tesoreria può delegare la gestione di singole fasi del servizio ad una s.p.a. controllata, mantenendo comunque la responsabilità per gli atti della società delegata e senza aggravio di costi per l’ente.

<sup>110</sup> Cfr. art. 222 T.u.e.l.; art. 52 d.p.r. n. 97/2003.

<sup>111</sup> A. GALLETTI, *L’appalto dei servizi di tesoreria degli enti pubblici*, in *Nuova Rass.*, 2006, pp. 42-43; C. OTTANELLI - D. VENTURINI, *Guida pratica ai servizi di tesoreria per gli enti*, Roma, 2004, pp. 250 ss.

<sup>112</sup> Il suddetto sistema era stato modificato dal d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279, che, ispirato ai principi del federalismo fiscale, aveva escluso il riversamento nella tesoreria statale delle entrate proprie degli enti

L'affidamento del servizio di tesoreria avviene mediante procedure ad evidenza pubblica<sup>113</sup>. Il rapporto fra ente locale e istituto affidatario è regolato in base ad un'apposita convenzione, deliberata dall'organo consiliare dell'ente<sup>114</sup>.

---

territoriali (regime c.d. misto). Lo scopo di tale riforma era di permettere alle autonomie locali di gestire le entrate proprie tramite istituti bancari selezionati con modalità competitive, così da ottenere tassi di interesse attivo superiori a quelli maturati sui conti fruttiferi di tesoreria erariale. Tuttavia, l'art. 35, comma 8, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. in l. 24 marzo 2012, n. 27, ha sospeso quest'ultimo sistema fino al 31 dicembre 2017, disponendo il temporaneo ritorno alla tesoreria unica, al fine di contenere alcune variabili macroeconomiche fondamentali (quali l'inflazione e il debito pubblico), in un momento di forte instabilità dell'economia mondiale. Sul punto si rinvia a F. BATTINI, *La costituzionalità del nuovo regime di tesoreria unica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 1060 ss.; G. CASCONI, *L'evoluzione dei rapporti tra i tesorerieri degli enti locali e la tesoreria dello Stato in regime di tesoreria mista*, in *Azienditalia*, 2009, 11, pp. 727 ss.; C. OTTANELLI - D. VENTURINI, *Guida pratica ai servizi di tesoreria per gli enti*, cit., pp. 272 ss.

<sup>113</sup> Per un esame approfondito delle modalità applicative dei criteri di aggiudicazione cfr. A. GALLETTI, *L'appalto dei servizi di tesoreria degli enti pubblici*, cit., pp. 46 ss.

<sup>114</sup> E' peraltro controverso se il negozio di affidamento del servizio di tesoreria debba essere qualificato come concessione di servizio pubblico, oppure come contratto atipico a titolo gratuito (vista l'assenza di corrispettivo, giacché, in concreto, gli istituti bancari partecipano alle relative gare per sviluppare la propria attività ed ampliare la propria clientela nelle aree ove si svolge il servizio). Nel primo senso si esprime una parte della giurisprudenza: cfr., *ex aliis*, Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2014, n. 877, in banca dati "*Sistema leggi d'Italia*"; Cons. Stato, sez. V, 6 giugno 2011, n. 3377, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cass. civ., sez. un., 3 aprile 2009, n. 8113; Cass. civ., sez. un., 10 dicembre 1999, n. 874, in *Foro it.*, 2000, I, c. 1186, con nota di L. CARROZZA - F. FRACCHIA, *Il regime processuale delle controversie in materia di concessioni amministrative*; Cass. civ., sez. un., 29 novembre 1989, n. 5222; Cons. Stato, sez. V, 10 luglio 1982, n. 606, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Corte conti Lombardia, sez. giur., 18 maggio 2007, n. 244, in banca dati "*Jus explorer*"; T.A.R. Lombardia, Brescia, 9 ottobre 1999, n. 837, *ivi*; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 2 dicembre 1995 n. 2022, in *Foro amm.*, 1996, p. 1666. I critici di tale costruzione sottolineano che il servizio di tesoreria è reso in favore dell'ente locale e non della collettività: in tal senso A. GALLETTI, *L'appalto dei servizi di tesoreria degli enti pubblici*, cit., p. 42; F. ZAVAGNIN, *L'affidamento del servizio di tesoreria*, in *Azienditalia*, 2005, 12, pp. 1 ss.; T.A.R. Basilicata, 13 maggio 2003, n. 440, in banca dati "*Sistema leggi d'Italia*".

La seconda opzione interpretativa è invece sostenuta da A. GUIDUCCI, *L'appalto del servizio di tesoreria: le problematiche del contratto*, in *Azienditalia*, 2008, 12, pp. 891 ss.; M. SPAGNUOLO, *Il Contratto atipico di tesoreria*, in *Nuova Rass.*, 2007, pp. 1948 ss.; F. ZAVAGNIN, *L'affidamento del servizio di tesoreria*, cit.; U. GALLI, *Servizio di tesoreria e modalità di affidamento: l'evoluzione giurisprudenziale*, in *Urb. e app.*, 2001, pp. 1281 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 4 dicembre 2001, n. 6073, in *Giur. it.*, 2002, p. 1727, secondo cui "*Al riguardo si osserva come ormai il contratto di tesoreria sia, nella prassi, un contratto a titolo gratuito o comunque privo di obblighi a carico dell'amministrazione di corrispondere somme in favore degli istituti bancari. Come evidenziato in una recente decisione della Sezione (Cons. Stato, VI, n. 3245/2001 del 19-6-2001), in concreto gli istituti bancari chiedono di partecipare alle gare per l'aggiudicazione dei servizi di tesoreria, non per trarre diretto beneficio dalla gestione del servizio (che spesso avviene a titolo gratuito se non addirittura in perdita), ma soprattutto per ampliare la propria clientela, per sviluppare i propri servizi e la propria attività nelle aree ove si svolge il servizio di tesoreria, in ragione degli indubbi benefici, anche in termini pubblicitari e d'immagine, derivanti dallo suo svolgimento per conto dell'ente pubblico. Se in generale le gare per l'aggiudicazione di un servizio comportano la determinazione di un compenso per le prestazioni svolte dal gestore in favore dell'amministrazione aggiudicatrice, la gara per l'aggiudicazione del servizio di tesoreria si caratterizza in prevalenza per la selezione di un gestore che non ottiene uno specifico compenso per la gestione in quanto tale, poiché ottiene i descritti e prevalenti vantaggi economici a seguito dell'aggiudicazione del servizio di tesoreria (svolto anche nell'interesse proprio, in connessione con la consueta attività bancaria). Il contratto di tesoreria, quindi, non può essere qualificato come contratto di appalto ai sensi dell'art. 1655 c.c., mancando appunto la corresponsione da parte dell'amministrazione di un corrispettivo in denaro in favore dell'istituto bancario. Da ciò discende la natura atipica del contratto di*

Secondo la ricostruzione più accreditata<sup>115</sup>, il tesoriere si sostituisce all'amministrazione ed assume l'esercizio di funzioni pubblicistiche, quali il maneggio di danaro pubblico e il controllo di regolarità sui mandati e prospetti di pagamento nonché sul rispetto dei limiti degli stanziamenti in bilancio.

Il tesoriere è infatti pacificamente considerato un agente contabile<sup>116</sup> e, anzi, il contabile "principale" dell'ente, in quanto al conto del tesoriere devono comunque affluire anche le riscossioni e i pagamenti effettuati da altri contabili (l'economista, il concessionario della riscossione, eventuali riscuotitori speciali, il consegnatario dei beni mobili e immobili, nonché altri funzionari preposti alla gestione di beni mobili o immobili).

### 5.1. La vigilanza dell'ente affidante

La vigilanza sugli agenti di tesoreria è svolta da ciascun ente affidante.

Nella vigilanza in esame mancano i poteri di regolamentazione del settore e di autorizzazione, mentre vi sono varie forme di controllo sull'attività dei tesorieri.

Innanzitutto, i tesorieri sono sottoposti ad un controllo «interno» e «tecnico» da parte dell'ente affidante.

Con particolare riferimento agli enti locali, tale controllo è svolto dai revisori, liberi professionisti nominati dall'organo consiliare<sup>117</sup>, che effettuano la revisione economico-finanziaria e durano in carica tre anni<sup>118</sup>. L'art. 239, comma 1, lett. c) T.u.e.l. elenca fra

---

tesoreria"; Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2001, n. 3245, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. V, 21 novembre 2000, n. 5896, in *Urb. e app.*, 2001, p. 220; T.A.R. Veneto, sez. I, 10 luglio 2006, n. 2006, in *Ragiusan*, 2007, p. 281.

Per completezza si ricorda che sono state prospettate anche altre ricostruzioni del contratto di tesoreria, come appalto di servizi (A. GALLETTI, *L'appalto dei servizi di tesoreria degli enti pubblici*, cit., pp. 44 ss., secondo la quale l'onerosità del contratto dovrebbe essere collegata alla previsione del pagamento di commissioni per operazioni accessorie), oppure come mandato ex artt. 1703 ss. cod. civ. (P. SAMARELLI, *La tesoreria negli enti locali*, in *Azienditalia*, 1995, 3, pp. 127 ss.).

<sup>115</sup> A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., pp. 201-202, ed ivi ulteriori riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

<sup>116</sup> In dottrina cfr. F. ZAVAGNIN, *L'affidamento del servizio di tesoreria*, cit.; S. BUSCEMA, voce *Tesoreria e tesoriere*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXXI, Roma, 1994, pp. 1 ss. In giurisprudenza il principio è assolutamente pacifico: cfr., *ex plurimis*, Corte conti, sez. III app., 11 agosto 2014, n. 467, in banca dati "Sistema leggi d'Italia".

<sup>117</sup> Ai sensi dell'art. 234 T.u.e.l. Il collegio dei revisori è composto da tre membri, tranne nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e nelle comunità montane, nei quali la revisione è affidata ad un solo revisore.

<sup>118</sup> In argomento, cfr. A. BORGHI, *Revisori enti locali: limiti e nuovi adempimenti*, in *Azienditalia*, 2014, 11, pp. 767 ss.; ID., *Nuove modalità di scelta dei revisori degli enti locali*, in *Azienditalia*, 2012, 5, pp. 398 ss.; G. ASTEGIANO - A. BORGHI - F. BRUNO - F. DELFINO - G. FARNETI - S. POZZOLI, *Linee guida della Corte dei Conti per i revisori degli enti locali*, in *Azienditalia*, 2012, 8-9, pp. 1 ss.

i compiti dei revisori la vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità.

Come rilevato in letteratura, rientra nelle attribuzioni dei revisori il controllo sul servizio di tesoreria, con particolare riferimento alla concordanza dei valori di cassa ritraibili dai registri contabili dell'ente e da quelli del tesoriere<sup>119</sup>.

Inoltre, l'organo di revisione ha l'obbligo di effettuare, con cadenza trimestrale, la verifica ordinaria di cassa e la verifica della gestione del servizio di tesoreria (art. 223, comma 1, T.u.e.l.).

Accanto a tali verifiche obbligatorie, il regolamento di contabilità dell'ente ne può prevedere altre, da farsi a cura dell'amministrazione (art. 223, comma 2, T.u.e.l.).

Inoltre, devono essere effettuate verifiche straordinarie di cassa in occasione dell'avvicendamento dell'amministrazione, o del mutamento del legale rappresentante dell'ente: in tali casi intervengono gli amministratori uscenti e subentranti, oltre al segretario dell'ente, al responsabile del servizio finanziario ed all'organo di revisione (art. 224 T.u.e.l.)<sup>120</sup>.

Infine, si procede alla verifica di cassa anche nelle ipotesi di subentro di un nuovo tesoriere e di estinzione dell'ente.

Per ogni verifica i revisori devono redigere un apposito verbale, da comunicare al consiglio e alla giunta e da allegare al conto giudiziale del tesoriere<sup>121</sup>.

Al fine di espletare i propri compiti i revisori hanno, tra l'altro, diritto di accedere agli atti e documenti dell'ente territoriale, nonché di eseguire ispezioni e controlli individuali.

Nel caso in cui accertino gravi irregolarità di gestione, i revisori devono riferirne all'organo consiliare, nonché, ove si configurino ipotesi di responsabilità, sporgere denuncia ai competenti organi giurisdizionali.

Si tratta, dunque, di una forma di controllo-referto, volto a sollecitare l'intervento del consiglio comunale sul piano politico.

---

<sup>119</sup> M. POLLINI, *Il servizio di tesoreria: una modalità di verifica*, in *Azienditalia*, 1995, 1, pp. 35 ss., ove l'Autore propone una dettagliata *check list* per eseguire la verifica sull'operato del tesoriere.

<sup>120</sup> C. OTTANELLI - D. VENTURINI, *Guida pratica ai servizi di tesoreria per gli enti*, cit., p. 138.

<sup>121</sup> Sul punto cfr. L. PRINCIPATO, *Il servizio di tesoreria e i rapporti con la Corte dei conti*, in *Azienditalia*, 1995, 4, pp. 232 ss.

Sotto altro profilo i tesoriere, in quanto agenti contabili, sono soggetti al controllo della Corte dei conti volto a verificare la sussistenza di un'eventuale responsabilità contabile. Si tratta del c.d. giudizio di conto, il quale consiste nel controllo giurisdizionale esercitato sulla gestione del pubblico denaro mediante il conto giudiziale reso dal contabile<sup>122</sup>.

In particolare, per i tesoriere degli enti locali il T.u.e.l. prevede espressamente l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti<sup>123</sup> e stabilisce regole dettagliate per la resa del conto<sup>124</sup>.

Entro trenta giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario il tesoriere invia il conto della propria gestione di cassa, che viene esaminato dall'apposito servizio dell'amministrazione sia per verificarne la completezza e la regolare compilazione, sia per parificare i dati e i valori in esso riportati raffrontandoli con quelli esposti nelle scritture tenute dagli uffici dell'ente<sup>125</sup>.

Il conto del tesoriere diviene quindi parte integrante del rendiconto della gestione, che deve essere approvato dall'organo consiliare entro il 30 aprile dell'anno successivo; nei successivi sessanta giorni l'ente lo trasmette alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Per i tesoriere di altri enti pubblici i termini per la resa del conto sono fissati dalla normativa di settore, anche regionale, o, in mancanza, dal regolamento di contabilità dell'ente o dalla convenzione che regola il servizio di tesoreria. Peraltro, la

---

<sup>122</sup> Il giudizio di conto è attualmente disciplinato nel Codice di giustizia contabile, emanato con d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174. Tale *corpus* normativo ha raccolto e ordinato organicamente e in modo sistematico le disposizioni processuali concernenti tutte le tipologie di giudizi avanti alla Corte dei conti, introducendo anche alcuni elementi di novità nel giudizio di responsabilità amministrativa per danno erariale. In argomento si vedano, fra gli altri, M. ORICCHIO, *Il nuovo codice della Giustizia contabile*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), n. 1/2017; M. CLARICH - F. LUISO - A. TRAVI, *Prime osservazioni sul recente Codice del processo avanti alla Corte dei conti*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, pp. 1271 ss.; P. SANTORO, *Il Codice di giustizia contabile e il giusto processo*, in [www.giuristidiamministrazione.com](http://www.giuristidiamministrazione.com), 22 settembre 2016.

<sup>123</sup> Art. 93, comma 2, T.u.e.l.

<sup>124</sup> Art. 226 T.u.e.l.

<sup>125</sup> Il tesoriere è tenuto ad allegare al conto una nutrita documentazione: gli allegati di svolgimento per ogni singola tipologia di entrata e per ogni singolo programma di spesa; gli ordinativi di riscossione e di pagamento; le quietanze originali rilasciate a fronte degli ordinativi di riscossione e di pagamento o, in sostituzione, i documenti informatici contenenti gli estremi delle medesime. Tale documentazione non deve peraltro essere trasmessa alla Corte dei conti, salvo che quest'ultima lo richieda. In argomento, cfr. C. OTTANELLI - D. VENTURINI, *Guida pratica ai servizi di tesoreria per gli enti*, cit., pp. 326 ss.; L. PRINCIPATO, *Il servizio di tesoreria e i rapporti con la Corte dei conti*, cit.

regolamentazione contenuta nel T.u.e.l. costituisce un riferimento per tutti i soggetti che svolgono funzioni di tesoreria<sup>126</sup>.

Fra le fattispecie di responsabilità contabile accertate con maggior frequenza dalla Corte dei conti a carico dei tesorieri possono rammentarsi il calcolo degli interessi debitori e creditori con l'applicazione di tassi differenti rispetto a quelli previsti dalle convenzioni di tesoreria vigenti (inferiori i creditori, più elevati i debitori)<sup>127</sup>; i ritardi nei pagamenti dei contributi di sponsorizzazione<sup>128</sup>; l'omessa resa dei conti giudiziali da parte delle banche tesoriere, essendo reputato inidoneo l'invio di semplici estratti conto trimestrali<sup>129</sup>.

Da ultimo, per completezza si ricorda che, avverso i tesorieri, sono esperibili avanti alla Corte dei conti l'azione di responsabilità amministrativa, su istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti, e l'azione di restituzione di somme, su ricorso dell'ente affidante il servizio di tesoreria.

Il primo giudizio, previsto dalla legge, mira a verificare l'operato degli amministratori e degli impiegati pubblici ai quali si imputa di avere recato all'amministrazione un danno patrimoniale o all'immagine<sup>130</sup>.

Nasce invece da un'elaborazione pretoria il giudizio di accertamento su partite di debito-credito rientranti nel rapporto di tesoreria, avente natura restitutoria.

Secondo la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione e dello stesso giudice contabile, infatti, la Corte dei conti è deputata alla verifica dei rapporti di dare e avere tra l'agente contabile e l'Amministrazione, in quanto, ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., alla Corte dei conti è attribuita una giurisdizione tendenzialmente

---

<sup>126</sup> C. OTTANELLI - D. VENTURINI, *Guida pratica ai servizi di tesoreria per gli enti*, cit., pp. 335-336.

<sup>127</sup> Corte conti Toscana, sez. giurisdiz., 15 dicembre 2015, n. 214, in banca dati "Sistema leggi d'Italia"; Corte conti Toscana, sez. giurisdiz., 9 giugno 2015, n. 114, *ibidem*; Corte conti Toscana, sez. giurisdiz., 23 marzo 2015, n. 54, *ibidem*.

<sup>128</sup> Cfr. le prime due sentenze citate nella nota immediatamente precedente.

<sup>129</sup> Corte Conti Basilicata, sez. giurisdiz., 17 marzo 2006, n. 82, in banca dati "Sistema leggi d'Italia"; Corte Conti Basilicata, sez. giurisdiz., 7 agosto 2000, n. 195, in *Riv. Corte conti*, 2000, p. 147.

<sup>130</sup> Il giudizio di responsabilità ha le sue fonti negli artt. 82 e 83 del r.d. n. 2440/1923 (legge di contabilità generale dello Stato), nell'art. 52 del r.d. n. 1214/1934 (t.u. delle leggi sulla Corte dei conti), negli artt. 18 - 20 del r.d. 3/1957 (t.u. sugli impiegati civili dello Stato) e nell'art. 1 della legge n. 20/1994. Fra i più recenti contributi in tema di responsabilità amministrativa si vedano M. ANDREIS - R. MORZENTI PELLEGRINI (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Torino, 2016; F.G. SCOCA - A.F. DI SCIASCIO (a cura di), *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo*, Napoli, 2014; A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Milano, 2012; S. PELINO, *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa*, Santarcangelo di Romagna, 2011; M. ANDREIS, *La responsabilità amministrativa e il danno indiretto*, in F. CARINGELLA - M. PROTTO (a cura di), *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, Bologna, 2005, pp. 1821 ss.

generale in materia di contabilità pubblica. Ne deriva che su ogni controversia relativa al saldo, attivo o passivo, della gestione dell'agente contabile sussiste la giurisdizione della Corte dei conti.

Tale ultima tipologia di giudizi ricade quindi sotto l'egida della norma di chiusura di cui all'art. 58 del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 (recante il regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti), che legittima altri soggetti oltre quelli espressamente menzionati dal r.d. n. 1038/1933 – nella specie, gli enti affidanti il servizio – a proporre azioni restitutorie<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> Cass. civ., sez. un., 11 luglio 2006, n. 15658; Corte conti, sez. III app., 11 agosto 2014, n. 467, cit.; nonché, con riferimento alla figura dell'esattore, Cass., sez. un., 29 maggio 2003, n. 8580, Cass., sez. un., 7 maggio 2003, n. 6956, e Cass., sez. un., 10 aprile 1999, n. 237.





## CAPITOLO IV

### LA VIGILANZA SULL'ATTIVITA' NOTARILE

#### 1. Il notaio quale privato esercente pubbliche funzioni

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, c.d. legge notarile (l. not.), “*I notari sono ufficiali pubblici istituiti per ricevere gli atti tra vivi e di ultima volontà, attribuire loro pubblica fede, conservarne il deposito, rilasciarne le copie i certificati e gli estratti*”.

Il notaio è dunque un soggetto privato preposto ad un ufficio pubblico ed esercita pubbliche potestà al servizio della comunità e dell'ordinamento<sup>1</sup>.

Nella fattispecie in oggetto è particolarmente evidente la ricorrenza degli elementi tipici dell'esercizio di pubbliche funzioni, vale a dire il conferimento di potestà pubbliche, la regolamentazione pubblicistica dell'attività, la presenza di interessi generali, la doverosità della funzione e la sussistenza di poteri di vigilanza in capo a organi pubblici (*supra*, cap. I, § 2).

---

<sup>1</sup> Sul tema, fra i molti, F.P. LOPS, sub *Art. 1*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, Milano, 2014, pp. 13 ss.; E. MARMOCCHI, *La funzione del notaio per l'Italia unita*, in *Riv. not.*, 2012, pp. 755 ss.; S. CASSESE, *L'esercizio notarile di funzioni statali*, cit., c. 69 ss.; N. IRTI, *Ministero notarile e rischio giuridico dell'atto*, in *Riv. not.*, 1996, pp. 335 ss.; B. BARILE, *Riflessioni di un costituzionalista sulla professione di notaio*, in *Vita not.*, 1984, pp. 36 ss.; M. NIGRO, *Il notaio nel diritto pubblico*, cit., pp. 1367 ss.; G. GIACOBBE, *La funzione notarile oggi*, in *Riv. not.*, 1977, pp. 920 ss.; N. LIPARI, *La funzione notarile oggi: schema di riflessione*, *ivi*, 1977, pp. 935 ss.; S. SANTANGELO, *La funzione notarile oggi*, *ivi*, 1977, pp. 945 ss.; V. BARATTA, *Natura giuridica della funzione notarile*, in *Riv. not.*, 1966, pp. 124 ss.; G. BUTTITA, *Il notariato nella società moderna e le sue funzioni*, Palermo, 1966; M. D'ORAZI FLAVONI, *La funzione sociale del notaio*, in *Scritti giuridici*, II, Roma, 1965, pp. 863 ss.; S. SATTA, *Poesia e verità nella vita del notaio*, in *Vita not.*, 1955, pp. 548 ss.; L. RIVA SANSEVERINO, *Sulla funzione del notaio*, in *Riv. not.*, 1954, pp. 230 ss.; F. CARNELUTTI, *La figura giuridica del notaio*, *ivi*, 1951, pp. 1 ss. In giurisprudenza cfr., *ex aliis*, Cass. civ., sez. III, 30 novembre 2006, n. 25504, in *Vita not.*, 2007, p. 297, la quale sottolinea che la professione del notaio costituisce esercizio di una funzione pubblica, connotata dalla terzietà e dall'imparzialità, dall'assoluta indipendenza e da una tendenziale esclusività delle funzioni svolte.

Segnatamente, da numerosi indici legislativi emerge la forte connotazione pubblicistica della professione notarile, sia sotto il profilo delle funzioni svolte, sia per quanto concerne gli obblighi di servizio imposti al notaio. Si pensi alla qualifica di pubblico ufficiale (art. 1, comma 1, l. not.); al collegamento con una sede e alla distribuzione territoriale, volta a garantire un'adeguata presenza sull'intero territorio nazionale (art. 26 l. not.); alla delimitazione territoriale della competenza (art. 27, comma 2, l. not.); alla doverosità del ministero (art. 27, comma 1, l. not.); al divieto di ricevere atti contrari alla legge, all'ordine pubblico e al buon costume (art. 28, n. 1, l. not.); alla posizione di terzietà, assicurata da un rigoroso regime di incompatibilità (art. 28, nn. 2 e 3, l. not.); all'accesso e al trasferimento di sede tramite pubblico concorso (art. 5 l. not.); alla nomina disposta con decreto del Ministro della Giustizia (art. 24 l. not.); all'intestazione "Repubblica Italiana" negli atti pubblici rogati (art. 51 l. not.); all'apposizione in calce agli atti dell'impronta del sigillo, che reca lo stemma della Repubblica (art. 52 l. not.); e così via<sup>2</sup>.

Al contempo il notaio è un libero professionista: la sua attività di consulenza giuridica si basa su un contratto d'opera intellettuale volto a realizzare gli interessi delle parti private; l'inadempimento di tale contratto è fonte di responsabilità civile per danni.

Naturalmente, la professione notarile presenta una marcata peculiarità rispetto a tutte le altre professioni intellettuali: il notaio, infatti, come un «Giano bifronte», assomma in sé le due figure di libero professionista, non incardinato nell'amministrazione pubblica, che svolge attività a contenuto privatistico nei confronti del cliente, e di pubblico ufficiale, espressione dei poteri dello Stato<sup>3</sup>.

La dottrina «notarile» o «domestica» sottolinea la rilevanza costituzionale delle attività svolte dal notaio, che contribuiscono sia al corretto svolgimento delle funzioni amministrative e giurisdizionali, sia all'effettivo godimento dei diritti costituzionali della persona e del cittadino<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> In argomento cfr. M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, Milano, 2014, pp. 104-105; A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., pp. 281-282; nonché, nella letteratura più risalente, G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, cit., pp. 341 ss.

<sup>3</sup> Sul punto cfr., per tutti, M. DI FABIO, voce *Notaio*, in *Enc. dir. Annali*, vol. XXVIII, Milano, 1978. E' ormai da tempo superata la tesi dottrinale secondo cui il notaio sarebbe pubblico ufficiale esclusivamente quando svolge le sue funzioni tipiche, mentre assumerebbe le vesti di libero professionista quando presta attività di consulenza: in tal senso A. LOVATO, *Il notaio pubblico ufficiale e libero professionista nel notariato a tipo latino*, in *Riv. not.*, 1955, p. 149.

<sup>4</sup> G. LAURINI, *L'evoluzione della funzione notarile dopo la legge n. 89/1913*, in *Notariato*, 2013, pp. 133 ss., ove l'Autore ricorda i compiti del notaio "di prevenzione delle liti, di custode della legalità dei

In particolare il notaio, nella sua veste di pubblico ufficiale altamente specializzato e qualificato, deve prospettare alle parti, in modo imparziale ma attivo, le soluzioni più adeguate alle loro esigenze, nonché controllare la legittimità dell'atto che ne è il risultato. Tali attività hanno lo scopo di assicurare agli utenti del diritto sicurezza e stabilità dei rapporti giuridici e di prevenire possibili liti, così garantendo anche il miglior funzionamento della giustizia civile (c.d. funzione antiprocessuale del notaio, efficacemente espressa nel noto brocardo "*tanto più notaio, tanto meno giudice*" coniato da Francesco Carnelutti)<sup>5</sup>.

Inoltre, spesso il notaio è il primo giurista che affronta nuove figure giuridiche in ambito non contenzioso, rispondendo all'esigenza della loro concreta regolamentazione contrattuale. Ragion per cui in tutti i Paesi di *civil law* il notaio è considerato un "creatore del diritto"<sup>6</sup>.

Le funzioni svolte dal notaio possono essere classificate in tre tipologie: funzioni di certazione (o certificazione) e documentazione; funzioni ausiliarie della pubblica amministrazione; funzioni ausiliarie del giudice in materia di volontaria giurisdizione<sup>7</sup>.

---

*rapporti, di inventore di assetti contrattuali e prassi rivelatisi efficaci strumenti di evoluzione del diritto*"; P. PERLINGIERI, *Funzione notarile ed efficienza dei mercati*, in *Notariato*, 2011, pp. 627 ss.; A. BALDASSARRE, *La funzione notarile e la Costituzione italiana*, in *Notariato*, 2009, pp. 129 ss.

<sup>5</sup> Sul tema, in dottrina, F.P. LOPS, sub *Art. 1*, cit., p. 23; G. CASU, sub *Art. 1*, in G. CASU - G. SICCHIERO, *La legge notarile commentata*, Torino, 2010, pp. 6 ss.; F. CARNELUTTI, *La figura giuridica del notaio*, cit., p. 8; nonché, in giurisprudenza, Cass. civ., sez. II, 14 febbraio 2013, n. 3715, cit., per la quale "*Il notaio..., giurista di alta qualificazione che accede alla professione a seguito di una rigorosa selezione e sottoposto a vigilanza e controlli ispettivi anche a fini disciplinari, è un pubblico ufficiale con il compito di attribuire agli atti di cui è autore il carattere di autenticità, assicurandone al contempo la conservazione, l'efficacia probatoria e la forza esecutiva; ed il suo intervento, tanto per la consulenza che fornisce in modo imparziale ma attivo alle parti, come per la redazione del documento autentico che ne è il risultato, conferisce all'utente del diritto la sicurezza giuridica e, prevenendo possibili liti, costituisce un elemento indispensabile per la stessa amministrazione della giustizia*"; Trib. Roma, sez. dist. Ostia, 11 luglio 2013, in *Riv. not.*, 2014, II, p. 551, secondo cui "...il notaio è un superprofessionista, al quale lo Stato affida, in condizione di privilegiato monopolio, la gestione di interessi assolutamente primari dei cittadini, di importanza (sociale) capitale per la certezza e la regolarità della circolazione dei beni, per la sicurezza dei traffici commerciali, per la serenità e la tranquillità dei soggetti che si affidano in tutta sicurezza alla sua competenza, serietà e preparazione". Si osserva, tuttavia, che il risultato di prevenzione delle liti non è universalmente condiviso: secondo M. NIGRO, *Il notaio nel diritto pubblico*, cit., p. 1372, il notaio "*non previene le liti più di quanto lo faccia qualunque consigliere giuridico o tecnico o addirittura qualunque consigliere di un soggetto che entri nel commercio giuridico. Direi, anzi, paradossalmente che se si considera l'esercizio notarile nelle sue impegnative direzioni: conformare il fatto e il diritto, garantire le parti fra di loro (e aggiungerei erga omnes), questo esercizio è idoneo non solo a placare contrasti ma ad accenderne, per il turbamento che l'opera creativa e garantista del notaio può portare a certi interessi o contro interessi*".

<sup>6</sup> F. GUASTI, *La funzione notarile nell'era della globalizzazione*, in *Notariato*, 2002, p. 5; F.D. BUSNELLI, *Ars notaria e diritto vivente*, in *Riv. not.*, 1991, pp. 1 ss.

<sup>7</sup> S. CASSESE, *L'esercizio notarile di funzioni statali*, cit., c. 69.

La funzione certatrice o certificatrice, tradizionalmente considerata il “fulcro” dell’attività notarile, costituisce pacificamente espressione di potestà pubbliche, come è stato messo in luce sin dalla letteratura più risalente<sup>8</sup>.

Essa, infatti, consiste nell’attribuzione della pubblica fede: il notaio forma atti pubblici negoziali idonei per legge a fornire certezze legali e a costituire prova fino a querela di falso (art. 2700 cod. civ.), nonché, in presenza dei presupposti di cui all’art. 474 c.p.c., a valere come titolo esecutivo (al pari delle sentenze dell’autorità giudiziaria)<sup>9</sup>.

Le competenze notarili costituenti esplicazione della funzione in esame sono state negli anni progressivamente ampliate, essendo stato il relativo ministero esteso, tra le altre fattispecie, al controllo omologatorio sugli statuti delle società di capitali<sup>10</sup>, agli atti costitutivi dei partiti politici<sup>11</sup> e agli atti pubblici informatici<sup>12</sup>.

Nella formazione degli atti pubblici il notaio svolge altresì la fondamentale funzione di adeguamento, che si sostanzia nell’indagine della volontà delle parti (art. 47 l. not.) e nel controllo di legalità (art. 28, comma 1, n. 1 l. not.). In altri termini, il notaio adegua l’intento empirico delle parti ai principi ed alle regole dell’ordinamento giuridico, in modo da consentire all’autonomia privata di realizzarsi nell’ambito delle norme inderogabili, dell’ordine pubblico e del buon costume<sup>13</sup>.

La dottrina tende a contrapporre funzione di certificazione e funzione di adeguamento, riferendo la prima all’attività pubblicistica (*officium publicum*) e la seconda all’opera professionale (*officium privatum*) del notaio<sup>14</sup>. Ma, a ben vedere,

---

<sup>8</sup> SALV. ROMANO, *La distinzione tra diritto pubblico e privato (e suoi riflessi nella configurazione dell’ufficio notarile)*, in *Riv. not.*, 1963, pp. 3-4.

<sup>9</sup> Sul punto cfr. M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, cit., pp. 104-105; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, cit., pp. 1002 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1993, pp. 168 ss.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. III, cit., pp. 400 ss.

<sup>10</sup> L’art. 32 della legge n. 340/2000 ha infatti abrogato il procedimento di omologazione degli statuti delle società di capitali in precedenza effettuato dal Tribunale, conferendo la relativa funzione di controllo di legalità al notaio che roga l’atto di costituzione o che riceve il verbale assembleare di modifica (cfr. art. 2330 cod. civ.).

<sup>11</sup> Art. 3, comma 1, del d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, conv. in l. 21 febbraio 2014, n. 13.

<sup>12</sup> D.lgs. 2 luglio 2010, n. 110, che ha novellato in vari punti la l. not. n. 89 del 1913.

<sup>13</sup> Sul tema, fra i molti, M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, cit., pp. 105 ss.; ID., voce *Notaio*, cit.; F.P. LOPS, sub *Art. 1*, cit., pp. 12 ss.; G. CASU, sub *Art. 1*, cit., p. 9; G. PETRELLI, *L’indagine della volontà delle parti e la «sostanza» dell’atto pubblico notarile*, in *Riv. not.*, 2006, pp. 29 ss.; M. D’ORAZI FLAVONI, *Sul contenuto della prestazione notarile*, in *Vita not.*, 1959, pp. 107 ss.; ID., *La responsabilità civile nell’esercizio del notariato*, in *Riv. not.*, 1958, pp. 405 ss.

<sup>14</sup> M. D’ORAZI FLAVONI, *La responsabilità civile nell’esercizio del notariato*, cit.

L'attività notarile è un connubio inscindibile fra i due momenti, che non possono essere separati se non sul piano concettuale e astratto<sup>15</sup>.

La funzione di documentazione si esplica principalmente nell'attività notarile di autenticazione di firme in calce a scritture private e in quella di formazione di atti pubblici fidefacienti non negoziali (quali verbali di constatazione, verbali di individuazione dei vincitori dei concorsi a premio, verbali di deposito, atti di notorietà, asseverazioni di perizie e di traduzioni, etc.)<sup>16</sup>. Anche in tale attività il notaio è oggi tenuto ad effettuare il vaglio di legalità sul contenuto dell'atto, in conseguenza della modifica apportata all'art. 28 l. not. dalla legge n. 246/2005, che, sotto tale profilo, ha equiparato gli atti pubblici alle scritture private autenticate<sup>17</sup>.

Costituiscono poi manifestazione di potestà pubbliche e, in particolare, amministrative le prestazioni svolte dal notaio in qualità di ausiliario della pubblica amministrazione. Tra queste possono rammentarsi la redazione e l'invio della relazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze in merito alle violazioni delle norme sui limiti all'uso del contante commesse dalle parti degli atti rogati o autenticati (artt. 49 e 51 del d.lgs. n. 231/2007), oppure la vendita all'asta di immobili del patrimonio pubblico trasferiti alla S.C.I.P. s.r.l. (società cartolarizzazione immobili pubblici) (D.M. 21.11.2002 e d.l. n. 351/2001, conv. in l. n. 410/2001)<sup>18</sup>.

E' invece discusso se possano considerarsi funzioni pubbliche le attività processuali espletate dal notaio come ausiliario del giudice, nel campo della esibizione delle prove (si pensi all'ispezione di libri di commercio e di registri<sup>19</sup>), dell'esecuzione forzata (compimento delle operazioni di vendita dei beni immobili e mobili registrati<sup>20</sup>) e della volontaria giurisdizione<sup>21</sup> (ad esempio, l'erezione dei verbali di inventario di eredità<sup>22</sup> e

---

<sup>15</sup> G. CASU, sub *Art. 1*, cit., p. 6; sostanzialmente nello stesso senso G. VELLANI, voce *Notaio e notariato*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995.

<sup>16</sup> In argomento cfr. A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., pp. 276 ss.; G. GIRINO, *Le funzioni del notaio*, in *Riv. not.*, 1983, I, pp. 1057 ss.

<sup>17</sup> F.P. LOPS, sub *Art. 1*, cit., p. 18.

<sup>18</sup> Su quest'ultima fattispecie cfr. V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, cit., p. 26.

<sup>19</sup> Art. 212 c.p.c.

<sup>20</sup> Artt. 591-bis e 534-bis c.p.c.

<sup>21</sup> Che, come noto, è attività formalmente giurisdizionale, ma sostanzialmente amministrativa.

<sup>22</sup> Artt. 769 ss. c.p.c. e 484 c.c.

di inventario di tutela di minore o interdetto<sup>23</sup>; la dichiarazione di accettazione o di rinuncia dell'eredità<sup>24</sup>; la direzione di operazioni divisionali<sup>25</sup>)<sup>26</sup>.

Con riferimento alle attività di certificazione e documentazione, il notaio esercita funzioni originariamente ed esclusivamente proprie: è infatti impossibile individuare un'autorità pubblica titolare delle relative funzioni, per cui non può parlarsi di sostituzione del privato all'amministrazione<sup>27</sup>. Per tale ragione, parte della dottrina descrive la posizione del notaio impiegando il concetto di *munus*: il soggetto esercita la funzione in nome proprio, mancando un ufficio pubblico al quale imputare l'attività, mentre i relativi effetti vengono ascritti allo Stato-comunità<sup>28</sup>.

Viceversa, nei casi in cui il notaio svolge funzioni ausiliarie, si ritiene che egli si sostituisca alla pubblica amministrazione<sup>29</sup> o all'autorità giudiziaria<sup>30</sup>.

Da ultimo, si rileva che il notaio può incorrere in diversi tipi di responsabilità: civile<sup>31</sup>, penale, disciplinare, fiscale<sup>32</sup>, nonché, secondo una parte della dottrina e della giurisprudenza più recenti, anche amministrativa<sup>33</sup>.

---

<sup>23</sup> Artt. 769 ss. c.p.c. e 363 ss. c.c.

<sup>24</sup> Artt. 475 e 519 cod. civ.

<sup>25</sup> Art. 786 c.p.c.

<sup>26</sup> In senso affermativo è orientato G. CASU, sub *Art. 1*, cit., pp. 15 ss.; nonché M. NIGRO, *Il notaio nel diritto pubblico*, cit., pp. 1375-1376, secondo cui l'intera attività notarile costituisce esercizio di pubblica funzione. Di contrario avviso è invece A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., pp. 276 ss. In argomento cfr. anche F.P. LOPS, sub *Art. 1*, cit., pp. 47 ss.

<sup>27</sup> F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 565; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., pp. 168 ss.; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 567; M. NIGRO, *Il notaio nel diritto pubblico*, cit., p. 1378; M. DI FABIO, voce *Notaio*, cit.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. III, cit., p. 408. Sostanzialmente nello stesso senso si esprime A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., p. 277, secondo il quale "lo Stato, laddove decida di sottrarre al notaio le attività ad esso devolute, mantenendone il regime pubblicistico, dovrebbe istituire propri uffici".

<sup>28</sup> G. CELESTE, *Riflessioni sull'imparzialità del notaio*, in *Notariato*, 2005, pp. 283 ss.; A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., p. 283; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 74, il quale specifica che si tratta di un *munus* legale, ossia stabilito direttamente dalla legge; S. VALENTINI, *Figure, rapporti, modelli organizzatori. Lineamenti di teoria dell'organizzazione*, in *Tratt. dir. amm.*, vol. IV, diretto da G. Santaniello, Padova, 1996, pp. 65 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., pp. 168 ss.; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, cit., p. 566.

<sup>29</sup> In tal senso A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, cit., p. 277; S. CASSESE, *L'esercizio notarile di funzioni statali*, cit., c. 71.

<sup>30</sup> M. NIGRO, *Il notaio nel diritto pubblico*, cit., p. 1374; C. VOCINO, *La funzione processuale del notaio*, in *Riv. not.*, 1956, pp. 1 ss.

<sup>31</sup> L'orientamento attualmente invalso in dottrina e in giurisprudenza attribuisce natura ancipite alla responsabilità civile notarile: contrattuale nei confronti delle parti, in quanto si fonda su un contratto di prestazione d'opera professionale intellettuale che viene eseguito in modo negligente (artt. 1176 e 2236 cod. civ.); extracontrattuale verso i terzi estranei all'atto (art. 2043 cod. civ.). Sulla responsabilità civile del notaio la letteratura è amplissima: fra i molti, possono citarsi G. CELESTE, *La responsabilità civile del notaio*, in V. TENORE (a cura di), *Il notaio e le sue quattro responsabilità*, Milano, 2016, pp. 278 ss.; ID., *La responsabilità civile del notaio*, Napoli, 2007; M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, cit., pp. 391-398;

Come si vedrà, la responsabilità disciplinare notarile presenta tratti caratteristici, in quanto consegue alle mancanze del notaio non solo ai propri doveri squisitamente deontologici, ma anche ai propri obblighi tecnico-professionali (*infra*, § 2.6). Si tratta di una responsabilità concorrente con le altre specie di responsabilità<sup>34</sup>, in quanto, ai sensi dell'art. 135, comma 2, l. not., le misure punitive si applicano indipendentemente da quelle comminate da altre leggi ed anche qualora l'infrazione non comporti la nullità dell'atto o il fatto non costituisca reato.

## 2. La vigilanza e i controlli

Il sistema di vigilanza sull'attività notarile è articolato e complesso, essendo molteplici gli organi pubblici che ad esso partecipano: Ministero della Giustizia; Amministrazione degli Archivi notarili; Archivi notarili distrettuali; Consiglio nazionale del notariato; Consigli notarili distrettuali; Commissioni amministrative regionali di disciplina.

Si tratta quindi una vigilanza «plurima» o in «contitolarità», con un concorso definibile come orizzontale, in quanto le autorità competenti operano sullo stesso piano ma con competenze distinte (*supra*, cap. I, § 4).

---

G. MUSOLINO, *Contratto d'opera professionale*, in *Il codice civile. Commentario*, fondato da Schlesinger, diretto da Busnelli, Milano, 2014, pp. 541 ss.; E. PROTETTI - C. DI ZENZO, *La legge notarile*, Milano, 2009, pp. 11 ss.; F. ANGELONI, *La responsabilità civile del notaio*, Padova, 1990; G. ALPA, *Aspetti attuali della responsabilità del notaio*, in *Riv. not.*, 1984, pp. 992 ss.; M. D'ORAZI FLAVONI, *Sul contenuto della prestazione notarile*, cit., pp. 107 ss.; A. DE CUPIS, *La responsabilità civile del notaio*, in *Riv. not.*, 1957, p. 6; E. BONASI BENUCCI, *Sulla responsabilità civile del notaio*, in *Resp. civ. prev.*, 1956, p. 481.

<sup>32</sup> Su tale responsabilità cfr. M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, cit., pp. 406-408.

<sup>33</sup> In tal senso V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile del notaio*, in ID. (a cura di), *Il notaio e le sue quattro responsabilità*, cit., pp. 595 ss. *Contra* B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, in *Vita not.*, 2014, p. 415, il quale nega la configurabilità di una responsabilità amministrativa del notaio, ritenendo mancante un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione.

Il primo Autore individua due fattispecie generali di responsabilità erariale del notaio: i) danni arrecati dal notaio ad una p.a. terza, cui sia legato da temporaneo rapporto di servizio (es. per appropriazione di imposte di registro e ipo-catastali da versare all'erario in connessione con un rogito; per distrazione di somme incamerate per le procedure di incanto delegate dal Tribunale; per condotte illegittime in seno ad una commissione di gara o di concorso); ii) danni arrecati dal notaio al Consiglio notarile locale (o al Consiglio nazionale del notariato, o alla Cassa nazionale del notariato), di cui sia membro (es. per ammanchi di cassa, per appropriazione dei contributi di iscrizione o di beni del Consiglio, per spese non pertinenti a fini istituzionali, per incarichi remunerati illegittimi, etc.). Il medesimo Autore ipotizza altresì una possibile responsabilità erariale delle associazioni tra notai, in concorso con i singoli associati autori materiali del comportamento dannoso.

<sup>34</sup> M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, cit., p. 409.

Sono presenti, ripartiti fra i vari organi, tutti i cinque poteri tipici delle vigilanze, ossia di regolamentazione, di autorizzazione, di controllo ispettivo, di conformazione e sanzionatori.

I poteri regolativi sono esercitati anzitutto dall'Amministrazione degli Archivi notarili, che dirama circolari e istruzioni operative valide per tutto il territorio nazionale, nonché dai singoli Consigli notarili, che emanano atti di indirizzo rivolti ai notai dei rispettivi distretti.

Anche il Consiglio nazionale del notariato, organo nazionale di categoria, dispone di poteri in senso lato regolativi, essendo competente ad elaborare le norme deontologiche (sul punto si rinvia a quanto si illustrerà *infra*, nel § 2.6.1).

Il Ministero della Giustizia è titolare di poteri di autorizzazione: segnatamente, tale autorità bandisce e gestisce i concorsi per la nomina a notaio (con assegnazione della relativa piazza notarile) e per il trasferimento di sede.

La vigilanza in esame è resa particolarmente significativa dal fatto che i poteri di controllo ispettivo, di conformazione e sanzionatori spettano in via ordinaria ad Archivi notarili distrettuali, Consigli notarili distrettuali e Commissioni amministrative regionali di disciplina (in via straordinaria anche al Ministero della Giustizia) secondo una configurazione del tutto originale, prevista dalla legge n. 89 del 1913, profondamente modificata dal d.lgs. 1° agosto 2006, n. 249 (Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai)<sup>35</sup>.

In proposito, si osserva che la riforma del 2006 ha semplificato e potenziato gli strumenti a garanzia della qualità della prestazione notarile e a tutela del cittadino, configurando un procedimento disciplinare più efficace<sup>36</sup>.

Tuttavia, rimangono numerosi punti oscuri o controversi: in merito ad essi si proporranno le soluzioni interpretative e applicative ritenute più idonee.

---

<sup>35</sup> Il decreto in oggetto è stato emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 28 novembre 2005, n. 246 (sulla quale cfr. G. LAURINI, *Legge di semplificazione e funzione notarile*, in *Notariato*, 2005, pp. 581 ss.). In attuazione della medesima legge delega sono stati emanati anche il d.lgs. 24 aprile 2006, n. 166 (Norme in materia di concorso notarile, pratica e tirocinio professionale, nonché in materia di coadiutori notarili) ed il d.lgs. 5 maggio 2006, n. 182 (Norme in materia di assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività notarile ed istituzione di un Fondo di garanzia).

<sup>36</sup> Così M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, in AA.VV., *Il nuovo procedimento disciplinare notarile. Prime interpretazioni*, Roma, 2009, p. 50; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, in *Vita not.*, 2008, p. 1108.



## **2.1. L'alta vigilanza del Ministero della Giustizia e della Procura della Repubblica**

Ai sensi dell'art. 127, comma 1, l. not., il Ministero della giustizia esercita l'alta vigilanza su tutti i notai, i Consigli notarili distrettuali e l'Amministrazione degli archivi notarili.

Il Ministro di giustizia ha il potere di sciogliere anticipatamente il Consiglio notarile distrettuale, previo parere (obbligatorio ma non vincolante<sup>37</sup>) della Corte d'appello territorialmente competente, qualora l'ente corporativo, richiamato all'osservanza degli obblighi imposti dalla legge, persista a violarli o a non adempierli, o per altri gravi motivi<sup>38</sup>.

Con riguardo all'Amministrazione autonoma degli archivi notarili – la quale dipende gerarchicamente ed amministrativamente dal Ministero della giustizia, ma ha ordinamento e gestione finanziaria separati<sup>39</sup> – il Ministero può esercitare la vigilanza attraverso i Procuratori generali presso le Corti d'appello e i Procuratori della Repubblica presso i Tribunali<sup>40</sup>, oltre che attraverso il Capo del dipartimento per gli affari di giustizia<sup>41</sup>.

Inoltre, l'art. 127, comma 2, l. not. attribuisce la funzione di alta vigilanza direttamente ai Procuratori della Repubblica presso i Tribunali competenti per territorio, con riferimento al luogo nel quale il notaio ha la propria sede<sup>42</sup>. Nonostante la lettera della legge non sia del tutto chiara sul punto, si ritiene che la novella del 2006 abbia circoscritto l'alta vigilanza delle Procure della Repubblica ai soli notai, essendo ormai

---

<sup>37</sup> C. CANTELMO, sub *Art. 95*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., p. 662.

<sup>38</sup> Art. 95 l. not.

<sup>39</sup> Cfr. art. 97 l. not. Il Direttore Generale dell'Amministrazione degli archivi notarili è nominato dal Ministro della Giustizia, esattamente come i Direttori Generali dei quattro dipartimenti in cui è suddiviso il Ministero (vale a dire Dipartimento per gli Affari di giustizia, Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità). Sull'Amministrazione degli Archivi Notarili come amministrazione autonoma del Ministero della Giustizia cfr. M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, cit., pp. 93 ss.; M. MOLINARI, sub *Art. 96*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., pp. 666-667; F. EBNER, *Gli archivi notarili*, cit., pp. 63 ss.

<sup>40</sup> Art. 1 della legge 17 maggio 1952, n. 629.

<sup>41</sup> Artt. 4, comma 3, lett. c) del D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84, e 7 del D.M. 17 giugno 2016.

<sup>42</sup> In argomento cfr. M. MOLINARI, sub *Art. 127*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., pp. 718 ss.

divenuta priva di significato la vigilanza sui Consigli notarili e sugli Archivi notarili distrettuali<sup>43</sup>.

Nell'ambito di tale attività di alta vigilanza si iscrive l'obbligo del Procuratore della Repubblica di trasmettere annualmente al Procuratore Generale una relazione sull'andamento generale del servizio notarile nel distretto, elaborata sulla base dei verbali ispettivi inviati dall'Archivio notarile. A sua volta il Procuratore Generale deve informare il Ministro della Giustizia, con rapporto particolareggiato, dell'esito delle operazioni in tutti i distretti notarili compresi nella giurisdizione della Corte d'appello<sup>44</sup>.

## **2.2. Le ispezioni ordinarie e le vidimazioni dei repertori dell'Archivio notarile distrettuale: rinvio**

Gli artt. 128 e 129 l. not. prevedono che il Conservatore Capo di ogni Archivio notarile distrettuale, con la collaborazione del Presidente del Consiglio notarile, svolga un puntuale controllo successivo sugli atti, repertori e registri dei notai del distretto: si tratta dell'ispezione ordinaria biennale, che sarà esaminata approfonditamente *infra*, nel § 3.

L'Archivio notarile, inoltre, svolge anche un controllo preventivo, consistente nella vidimazione dei repertori notarili prima del loro uso. Lo scopo di tale adempimento è di garantire che la funzione di redazione di atti fidefacienti sia svolta nel rispetto delle norme che ne disciplinano le formalità<sup>45</sup>.

## **2.3. Le ispezioni straordinarie del Ministero della Giustizia**

Gli artt. 127 e 132 l. not. contemplano le ispezioni straordinarie del Ministero della Giustizia, dettandone peraltro una disciplina assai scarna.

---

<sup>43</sup> In tal senso M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 52; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1110. Con specifico riferimento agli Archivi notarili, l'Autore osserva che, rispetto all'epoca di emanazione della legge notarile del 1913, essi non hanno una gestione ed un bilancio autonomi, ma sono inseriti strutturalmente e finanziariamente in un'Amministrazione autonoma, che li controlla e li coordina. In effetti, le competenze dei Procuratori della Repubblica in materia sono oggi limitate a poche incombenze, quali l'apposizione del visto annuale sul registro inventario dell'Archivio, l'espressione del parere sulle ferie del Capo dell'Archivio e la supervisione ai passaggi di consegne fra il Capo dell'Archivio uscente e quello subentrante.

<sup>44</sup> Art. 254 reg. not.

<sup>45</sup> G. CASU, *Archivi notarili (artt. 96-126, L. 16.2.1913, n. 89)*, in G. MARICONDA - G. CASU - V. TAGLIAFERRI, *Codice della legge notarile*, Torino, 2013, p. 412.

L'ispezione straordinaria viene disposta con provvedimento ministeriale, che deve essere motivato, e viene eseguita al di fuori degli schemi delle ispezioni periodiche ordinarie<sup>46</sup>.

Essa può riguardare qualunque aspetto attinente alla pubblica funzione notarile, anche se, di fatto, viene ordinata dal Ministero principalmente per due finalità: controllare gli atti, registri e repertori di un determinato notaio in situazioni particolari; verificare il corretto espletamento delle ispezioni ordinarie da parte del Capo dell'Archivio notarile e del Presidente del Consiglio notarile.

Come l'ispezione ordinaria, anche quella straordinaria può condurre alla richiesta di apertura del procedimento disciplinare nei confronti del notaio controllato<sup>47</sup>.

L'ispezione straordinaria viene attivata in via eccezionale, a seguito della ricezione di esposti o segnalazioni di specifiche violazioni dei doveri notarili. Di norma, comunque, l'ordine ministeriale di ispezione è ad ampio spettro, riguardando tutti gli atti, i repertori e i registri del notaio, senza limiti particolari all'attività di controllo<sup>48</sup>.

Il funzionario ispezionante deve essere nominato con apposito atto scritto, da cui risultino il conferimento e l'oggetto dell'incarico<sup>49</sup>. Per prassi costante, l'incarico di eseguire l'ispezione straordinaria è attribuito ad un ispettore generale degli archivi notarili<sup>50</sup>.

Poiché l'ispezione straordinaria inizia con l'accesso allo studio del notaio, la comunicazione di avvio dell'ispezione si ritiene non dovuta, in quanto rischierebbe di compromettere l'effetto sorpresa e, quindi, di frustrare l'efficacia dell'azione

---

<sup>46</sup> In argomento cfr. M. MOLINARI, sub *Art. 132*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., pp. 731 ss.; F. EBNER, *Gli archivi notarili*, cit., pp. 124 ss.

<sup>47</sup> M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., pp. 59-60; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1118. Peraltro, le spese dell'ispezione straordinaria sono poste a carico del notaio qualora si accerti anche una sola irregolarità punita con una sanzione non inferiore a quelle previste dall'art. 137, comma 2, l. not., ossia una sanzione pecuniaria da € 30,00 a € 240,00 (obblazionabile in Archivio), il cui riscontro è, nei fatti, piuttosto frequente.

<sup>48</sup> M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 53, nota 6; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1111, nota 6.

<sup>49</sup> M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 61; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1121.

<sup>50</sup> Sul punto cfr. F. EBNER, *Gli archivi notarili*, cit., p. 126.

amministrativa<sup>51</sup>. Naturalmente, al momento dell'ingresso nello studio, l'ispettore dovrà esibire al notaio la lettera di incarico.

L'ispezione straordinaria termina con la redazione del verbale ispettivo, nel quale il notaio ha diritto di fare inserire le proprie deduzioni, ai sensi dell'art. 253 del regolamento di esecuzione della legge notarile emanato con r.d. n. 1326/1914 (reg. not.)<sup>52</sup>.

E' inoltre pacifico che, ai sensi della legge n. 241/1990, il notaio ha diritto di accedere agli atti relativi all'ispezione, quale, ad esempio, l'esposto iniziale<sup>53</sup>.

Nel caso in cui l'ufficiale ispezionante accerti irregolarità commesse dal Conservatore o dal Presidente del Consiglio notarile, questi ultimi, oltre a rimborsare le spese dell'ispezione, saranno passibili delle sanzioni disciplinari previste, rispettivamente, dal contratto collettivo nazionale e dalla legge notarile.

Per completezza, si rammenta che l'art. 78 reg. not. prevede che anche il Conservatore può eseguire un'ispezione straordinaria nell'ufficio del notaio, qualora questi, per due mesi continuativi, non presenti gli estratti repertoriali, o li presenti incompleti o informi o illeggibili, allo scopo di liquidare le tasse dovute all'Archivio sugli atti e sui repertori originali. Pertanto, l'ispezione straordinaria *ex art. 78 reg. not.* è finalizzata esclusivamente al pagamento della tassa d'archivio, anche se si ritiene che il Conservatore possa contestualmente procedere alla determinazione dei contributi dovuti dal notaio alla Cassa nazionale del notariato<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 61, nota 27; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1121, nota 34; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, Milano, 2008, p. 64, nota 23.

<sup>52</sup> M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., pp. 61-62; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1121.

<sup>53</sup> M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 62; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1121.

<sup>54</sup> F. EBNER, *Gli archivi notarili*, cit., p. 93, il quale ritiene che il Conservatore non abbia titolo ad esercitare il potere ispettivo oltre i limiti fissati dalla legge, ma possa comunque sollecitare il Ministero a disporre un'ispezione straordinaria.

## 2.4. La vigilanza e i controlli del Consiglio notarile distrettuale: rinvio

Gli artt. 93, 93-*bis* e 93-*ter* l. not. attribuiscono ai Consigli notarili distrettuali un ampio potere-dovere di vigilanza, comprensivo della facoltà di svolgere controlli puntuali.

I Consigli notarili sono gli organismi locali di autogoverno dei notai, aventi natura di enti pubblici non economici<sup>55</sup>.

La vigilanza dei Consigli notarili si svolge in tre direzioni: la “*conservazione del decoro nell’esercizio della professione, e nella condotta dei notari iscritti*”<sup>56</sup>; “*l’osservanza...dei principi e delle norme di deontologia professionale*”<sup>57</sup>; la “*condotta dei praticanti*”<sup>58</sup>.

Sono inoltre previsti controlli dei Consigli distrettuali sul regolare esercizio dell’attività notarile, aventi ad oggetto sia atti, repertori, indici e registri notarili (che costituiscono altresì oggetto dell’ispezione ordinaria biennale dell’Archivio notarile), sia libri e documenti contabili. Nello svolgimento di tali controlli, che possono assumere

---

<sup>55</sup> Sulla natura dei Consigli notarili si vedano, tra gli altri, P. MAZZOLI, *Consigli distrettuali notarili e funzione disciplinare alla luce del d. lvo. n. 249/2006: profili procedurali e diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in AA.VV., *Il nuovo procedimento disciplinare notarile. Prime interpretazioni*, 2009, p. 33; in giurisprudenza cfr., *ex aliis*, Cass. civ., sez. III, 30 novembre 2006, n. 25504, cit., secondo cui i Consigli notarili distrettuali sono da ricomprendere nel novero dei soggetti pubblici, in considerazione delle loro attribuzioni, della finalità di realizzare il pubblico interesse al corretto esercizio della funzione notarile, nonché della previsione di controlli statali sulla loro attività; T.A.R. Veneto, sez. I, 3 luglio 2002, n. 3259, in banca dati “*Jusexplorer*”, che sottolinea le potestà certificative e disciplinari riconosciute ai Consigli notarili.

L’orientamento attualmente prevalente riconosce natura giuridica di enti pubblici non economici a carattere associativo agli ordini e collegi professionali presenti nostro ordinamento: sul tema cfr. C. GOLINO, *Gli ordini e i collegi professionali del mercato. Riflessioni sul modello dell’ente pubblico professionale*, Padova, 2011; F. TERESI, voce *Ordini e collegi professionali*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, p. 452; G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991, pp. 135 ss.; ID., *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto tra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, 1979, p. 23; C. GESSA, *Ordini e collegi professionali*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XIV, Roma, 1988, pp. 1 ss.; P. PISCIONE, voce *Professioni (disciplina delle)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano, 1987, pp. 1040 ss.; nonché in giurisprudenza, *ex plurimis*, Corte cost., 3 novembre 2005, n. 405, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4411; Corte cost., 30 dicembre 1997, n. 470, in *Foro it.*, 1998, I, p. 1766; Cass., sez. un., 3 novembre 2009, n. 23209; Cass., sez. un., 12 marzo 2008, n. 6534, in *Prev. forense*, 2009, p. 48; Cons. Stato, sez. V, 26 marzo 2009, n. 1803; Cons. Stato, sez. IV, 5 ottobre 1995, n. 789, in *Foro it.*, 1995, III, c. 589; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 2 febbraio 2015, n. 321, in *Foro amm.*, 2015, II, p. 656; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 11 settembre 2014, n. 2345, in *Foro amm.*, 2014, II, p. 2369. Peraltro, è stato evidenziato che, accanto al modello dell’organizzazione degli ordini professionali in enti pubblici, ben può esistere anche il modello degli ordinamenti professionali strutturati in forme privatistiche: in tal senso cfr. C.E. GALLO, *Gli ordini professionali come autonomie funzionali*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi* (a cura di A. D’Atena), Milano, 2012, pp. 469 ss.

<sup>56</sup> Art. 93, comma 1, n. 1 l. not.

<sup>57</sup> Art. 93-*bis*, comma 1, l. not.

<sup>58</sup> Art. 93, comma 1, n. 2 l. not.

i connotati di vere e proprie ispezioni, i Consigli notarili godono di poteri alquanto incisivi: sul punto si rinvia a quanto si dirà *infra*, nel § 4.

## **2.5. Il procedimento disciplinare avanti alle Commissioni amministrative regionali di disciplina: rinvio**

Qualora, all'esito dei controlli sin qui sinteticamente indicati, venga riscontrata una condotta disciplinarmente rilevante, ciascun organo titolare del potere ispettivo – vale a dire il Procuratore della Repubblica, il Conservatore Capo dell'Archivio notarile e il Presidente del Consiglio notarile – è tenuto ad esercitare l'azione disciplinare nei confronti del notaio, ai sensi dell'art. 153, comma 2, l. not.

In seguito alla novella del 2006, il procedimento disciplinare si svolge avanti alla Commissione amministrativa regionale di disciplina, spesso indicata semplicemente con l'acronimo Co.re.di., composta da notai e presieduta da un magistrato con qualifica non inferiore a consigliere di corte d'appello.

La Co.re.di. è competente ad infliggere le sanzioni disciplinari, che sono vere e proprie sanzioni amministrative<sup>59</sup>, anche se espressamente sottratte, per la loro peculiarità, alla disciplina generale contenuta nella legge 24 novembre 1981, n. 689<sup>60</sup>.

## **2.6. Le due classi di illeciti disciplinari notarili**

Nel sistema disciplinare notarile assolutamente peculiare è la suddivisione degli illeciti in due classi.

La prima classe concerne le violazioni delle norme deontologiche, vale a dire delle regole che disciplinano in generale la condotta del notaio; la seconda ha invece ad oggetto le infrazioni commesse dal notaio nella propria attività tecnico-giuridica.

Mentre la previsione di violazioni deontologiche è presente in tutti i sistemi disciplinari delle libere professioni (avvocati, ingegneri, architetti, etc.), essendo

---

<sup>59</sup> Sul tema, fra i molti, S. LANZILLOTTI - R. TORRE, sub *Art. 135*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., p. 738; M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, cit., p. 409; ID., voce *Notaio*, cit.; G. CREPALDI, *Fondamento, natura e contenuto del potere disciplinare degli ordini e dei collegi professionali*, in *Foro amm. - CdS*, 2012, pp. 1064 ss.; C.E. PALIERO - A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Milano, 1989, pp. 345 ss.; G. LANDI, voce *Disciplina (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, 1964, pp. 17 ss.

<sup>60</sup> Sul punto cfr. M. ANDREIS, *Le altre tipologie di sanzioni*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, cit., p. 451; F. PELLIZZER - E. BURANELLO, *Disciplina sulle sanzioni amministrative ed ambito di applicazione*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione*

collegata all'autonomia normativa degli ordini professionali<sup>61</sup>, gli illeciti conseguenti specificamente al mancato rispetto delle disposizioni regolatrici delle prestazioni «tecniche» sono tipici ed esclusivi del disciplinare notarile.

### 2.6.1. Le violazioni di norme deontologiche

Le norme di deontologia, a carattere consuetudinario o espresse in veri e propri «codici deontologici»<sup>62</sup>, sono volte a orientare il comportamento dei professionisti iscritti all'ordine o collegio in conformità ai valori del decoro e della dignità della categoria<sup>63</sup>.

Tali regole sono pertanto tradizionalmente definite «interne» agli ordini professionali, in quanto efficaci solo nei confronti degli appartenenti alla categoria.

Peraltro, secondo una concezione più moderna, le norme deontologiche svolgono anche una funzione «esterna», vale a dire di tutela dell'affidamento degli utenti e consumatori dei servizi resi dai professionisti iscritti agli ordini. Di conseguenza, tali disposizioni esplicano non solo un'efficacia «diretta» nei confronti dei membri del gruppo professionale, ma anche un'efficacia «indiretta» verso gli utenti-consumatori<sup>64</sup>.

Sotto altro profilo, si osserva che risulta quasi del tutto superata la tesi del carattere etico delle norme deontiche<sup>65</sup>, essendo dai più riconosciuta la natura giuridica, sia pure indiretta o mediata, delle stesse<sup>66</sup>.

---

*amministrativa*, Torino, 2012, pp. 14 ss.; E. CASSETTA, voce *Sanzione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1997, pp. 602 ss.; C.E. PALIERO - A. TRAVI, voce *Sanzioni amministrative*, cit.

<sup>61</sup> G. CREPALDI, *Fondamento, natura e contenuto del potere disciplinare degli ordini e dei collegi professionali*, cit., pp. 1064 ss.

<sup>62</sup> Sulla codificazione dei principi e delle regole deontologiche notarili si veda G. CELESTE, *La deontologia professionale nel sistema delle fonti dell'ordinamento notarile*, in *Riv. not.*, 1997, pp. 657 ss.; in materia disciplinare forense cfr. R. DANOVÌ, *Dalle regole alla codificazione. Il codice deontologico forense*, in *Riv. dir. priv.*, 1997, pp. 22 ss.

<sup>63</sup> Sul tema, C. LEGA, *Appunti sulla formazione e sul contenuto delle norme di deontologia professionale*, in *Giur. it.*, 1965, III, p. 183.

<sup>64</sup> M. RENNA, *Professioni e procedimenti disciplinari*, in *www.giustamm.it*, n. 9/2011; G. MANFREDI, *Natura delle norme deontologiche e diritti dei cittadini*, in *Jus*, 2008, pp. 543 ss. A conforto di tale assunto, si sottolinea che la giurisprudenza più recente utilizza le norme deontologiche come parametro di riferimento per la valutazione della responsabilità civile o penale del professionista: in tal senso, oltre agli autori testé citati, cfr. G. SCARSELLI, *La violazione della norma deontologica e le (possibili) ricadute in punto di responsabilità civile per gli avvocati*, in *Dir. e formazione*, 2010, pp. 126 ss.; E. QUADRI, *Il codice deontologico medico ed i rapporti tra etica e diritto*, in *Resp. civ. prev.*, 2002, pp. 925 ss.

<sup>65</sup> Ritenevano che le norme deontologiche costituissero espressione di poteri di autoorganizzazione degli ordini (o dei collegi), con natura non giuridica, bensì etica e/o di convenienza sociale, tra gli altri, C. IBBA, *La categoria «professione intellettuale»*, in C. IBBA - D. LATELLA - P. PIRAS - P. DE ANGELIS - C. MACRÌ, *Le professioni intellettuali*, Giur. Sist. Dir. Civ. Comm. fondata da Bigiavi, Torino, 1987, pp. 1 ss.; A. CATELANI, *Gli ordini ed i collegi professionali nel diritto pubblico*, Milano, 1976, pp. 23 ss.; A.M. SANDULLI, *Regole di deontologia professionale e sindacato della Cassazione*, in *Giust. civ.*, 1961, I, pp.

Dunque, secondo l'opinione attualmente più accreditata, le regole deontologiche sono norme giuridiche obbligatorie per gli appartenenti alla categoria, che integrano i precetti legislativi ai fini della valutazione della condotta dei professionisti e, quindi, della configurazione dell'illecito disciplinare<sup>67</sup>.

Tali norme solitamente si limitano a prevedere doveri di comportamento (di decoro, dignità, correttezza, lealtà, diligenza, etc.), senza tipizzare le condotte vietate né le relative sanzioni. Inoltre, anche quando siano stati emanati codici deontologici, rimane sempre possibile individuare ulteriori fattispecie disciplinarmente rilevanti. Per tali motivi la concreta individuazione delle condotte violative dei canoni deontologici è generalmente rimessa alla valutazione dei consigli di disciplina istituiti presso gli ordini

---

1894 ss. In giurisprudenza il suddetto indirizzo è stato costantemente seguito fino agli anni '90 (cfr., *ex aliis*, Cass., sez. un., 10 febbraio 1998, n. 1342, in *Rass. forense*, 1999, p. 473; Cass., sez. un., 12 dicembre 1995, n. 12723; Cass., sez. un., 23 luglio 1993, n. 8239; Cass. civ., sez. un., 9 luglio 1991, n. 7543); anche in seguito si rinvencono decisioni secondo cui le norme di deontologia professionale si riferiscono a precetti extragiuridici ovvero a regole interne della categoria (Cass. civ., sez. III, 11 ottobre 2006, n. 21732; Cass. civ., sez. III, 15 febbraio 2006, n. 3287; Cass. civ., sez. III, 4 giugno 2004, n. 10644; Cass. civ., sez. III, 10 febbraio 2003, n. 1951; Cass. civ., sez. III, 20 febbraio 2001, n. 2469). Si dà inoltre atto che la tesi della natura extragiuridica dei precetti deontologici è stata recentemente sostenuta da V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, in ID. (a cura di), *Il notaio e le sue quattro responsabilità*, cit., pp. 74 ss., il quale, peraltro, li qualifica come atti amministrativi generali.

<sup>66</sup> Diversi sono i corollari della giuridicità delle regole deontologiche: l'interpretazione secondo i canoni ermeneutici previsti per la legge, indicati nell'art. 12 disp. prel. cod. civ.; l'applicabilità di tali norme senza che le parti debbano provarne esistenza e contenuto; la ricorribilità in cassazione per violazione delle norme in esame; la rilevanza delle stesse ai fini della valutazione dell'eventuale responsabilità contrattuale del professionista. Sul tema, cfr. G. CREPALDI, *Fondamento, natura e contenuto del potere disciplinare degli ordini e dei collegi professionali*, cit.; G. CELESTE, *La deontologia professionale nel sistema delle fonti dell'ordinamento notarile*, cit.

<sup>67</sup> In tal senso cfr. M. RENNA, *Professioni e procedimenti disciplinari*, cit.; A. POLICE, *Riflessioni in tema di deontologia e giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, pp. 23 ss.; G. MANFREDI, *Natura delle norme deontologiche e diritti dei cittadini*, cit.; R. DANOVÌ, *Corso di ordinamento forense e deontologia*, Milano, 1995, pp. 243 ss.; nonché, con specifico riferimento ai principi di deontologia elaborati dal Consiglio nazionale del notariato, G. CELESTE, *La deontologia professionale nel sistema delle fonti dell'ordinamento notarile*, cit. (l'Autore, tuttavia, introduce una distinzione fra i principi codicistici, aventi natura giuridica ed appartenenti all'ordinamento statale, e i precetti deontologici che ne formano il sostrato, considerati norme etiche interne del gruppo professionale); ID., *Rassegna in tema di deontologia notarile*, in *Notariato*, 1997, pp. 107 ss.; ID., *Il codice deontologico al vaglio della giurisprudenza amministrativa*, in *Notariato*, 1995, p. 389 s. In giurisprudenza cfr. Cass. civ., sez. II, 5 maggio 2016, n. 9041, la quale ha riconosciuto che "le regole deontologiche elaborate dal Consiglio del notariato costituiscono norme giuridiche obbligatorie ed indisponibili, che integrano il diritto oggettivo ai fini della configurazione dell'illecito disciplinare". Con riguardo alle regole del Codice deontologico forense si vedano, *ex multis*, Cass. civ., sez. un., 13 giugno 2011, n. 12903; Cass. civ., sez. un., 7 luglio 2009, n. 15852, in *Giust. civ.*, 2010, I, p. 2591; Cass. civ., sez. un., 30 aprile 2008, n. 10875; Cass. civ., sez. un., 20 dicembre 2007, n. 26810, in *Foro it.*, 2008, I, c. 116 ss., con nota di R. DANOVÌ, *Sulla giuridicità delle regole deontologiche*; Cass. civ., sez. un., 3 maggio 2005, n. 9097; Cass. civ., sez. un., 23 marzo 2004, n. 5776, in *Giur. it.*, 2005, p. 249; Cass. civ., sez. un., 6 giugno 2002, n. 8225. Con riferimento alle norme dei Codici deontologici degli architetti e dei geometri si sono pronunciate, rispettivamente, Cass. civ., sez. III, 3 marzo 2011, n. 5116 e Cass. civ., sez. III, 14 luglio 2004, n. 13078.



professionali, così come agli stessi consigli spetta la scelta della misura sanzionatoria<sup>68</sup>, spesso non prestabilita e, quindi, da modulare secondo il principio di proporzionalità<sup>69</sup>. In sede di legittimità è invece consentito soltanto un controllo sulla ragionevolezza della decisione adottata, non potendo la Corte di cassazione sostituirsi agli organi disciplinari nell'enucleazione delle condotte sanzionabili<sup>70</sup>.

Rispetto al quadro generale sin qui delineato, la materia deontologica notarile presenta parecchie differenze e peculiarità.

Innanzitutto, l'art. 2, lett. f, della legge 3 agosto 1949, n. 577, come modificato dall'art. 16 della legge 27 giugno 1991, n. 220, stabilisce che le norme deontologiche sono "elaborate" dal Consiglio nazionale del notariato, ente pubblico non economico che rappresenta l'ordine notarile a livello nazionale.

Pertanto, i principi espressi nel codice deontologico notarile costituiscono una fonte normativa autonoma, autorizzata dalla legge dello Stato<sup>71</sup> (il codice attualmente in vigore è stato approvato con deliberazione del C.N.N. n. 2/56 del 5 aprile 2008<sup>72</sup>).

Come poi si evince dall'uso del verbo «elaborare», il C.N.N. non si limita ad una mera ricognizione delle regole vigenti, ma ha facoltà di dettare prescrizioni attuative delle stesse<sup>73</sup>.

---

<sup>68</sup> Sul punto si rinvia a G. CREPALDI, *Fondamento, natura e contenuto del potere disciplinare degli ordini e dei collegi professionali*, cit., e ivi ulteriori riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

<sup>69</sup> G. MODONESI, *Il procedimento disciplinare avanti i consigli degli ordini degli ingegneri e degli architetti*, in *Rass. forense*, 1998, p. 349.

<sup>70</sup> In tal senso, *ex plurimis*, Cass. civ., sez. VI, 23 marzo 2012, n. 4720, in *Vita not.*, 2012, p. 896, con specifico riferimento al sindacato di legittimità della Corte di cassazione sull'applicazione dell'art. 147 l. not., che prevede gli illeciti deontologici in materia notarile (su cui subito *infra*, nel testo); Cass. civ., sez. un., 24 settembre 2010, n. 20160; Cass. civ., sez. un., 17 giugno 2010, n. 14617; Cass. civ., sez. un., 28 settembre 2007, n. 20360.

<sup>71</sup> Sul punto cfr. V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 7-8; G. CELESTE, *La deontologia professionale nel sistema delle fonti dell'ordinamento notarile*, cit. Secondo la prevalente giurisprudenza amministrativa, il potere del C.N.N. di elaborare i principi deontologici costituisce espressione di potestà amministrativo-regolamentare, rispetto alla quale la posizione degli interessati si atteggia come interesse legittimo. Pertanto, il sindacato sul corretto esercizio di tale potere regolamentare rientra nella giurisdizione amministrativa, in quanto si colloca in una fase antecedente all'irrogazione delle sanzioni (sulle quali, come si vedrà, il sindacato è invece devoluto all'autorità giudiziaria ordinaria). In tal senso cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 1997, n. 122, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, p. 1026, con nota di G. DELLA CANANEA, *Deontologia notarile e giurisdizione amministrativa*, e in *Dir. proc. amm.*, 1998, p. 199, con nota di R. LOMBARDI, *Principi di deontologia professionale ed efficacia normativa nell'ordinamento giuridico statale*; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 10 agosto 1995, n. 240, in *Notariato*, 1997, p. 107.

<sup>72</sup> Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 177 del 30 luglio 2008.

<sup>73</sup> In tal senso G. CELESTE, *La deontologia professionale nel sistema delle fonti dell'ordinamento notarile*, cit. Sulle norme deontologiche notarili cfr. anche Co.re.di. Lombardia, 10 aprile 2014, n. 130, secondo cui "Le norme etiche diventano norme giuridiche in seguito ad un processo di codificazione in continuo divenire, espressamente previsto dal legislatore (legge n. 220/1991), che ha autorizzato un ente pubblico

In secondo luogo, i precetti contenuti nel codice deontologico non contengono solamente prescrizioni fondate sul comune sentire della categoria, ma – con ciò segnando una profonda differenza rispetto agli altri gruppi professionali – pongono anche una serie di doveri riguardanti le modalità di esercizio della funzione notarile, quali talune menzioni da inserire negli atti, le modalità di assistenza alla sede, le regole in merito all’apertura di uffici secondari, e così via.

La ragione della presenza di tali ultime prescrizioni risiede nel fatto che l’attività notarile è un inscindibile “binomio di libera professione e ufficio pubblico”<sup>74</sup>. Di conseguenza, l’ambito della deontologia notarile si estende anche ai comportamenti attinenti alla funzione pubblica, con l’ovvia precisazione che i precetti deontologici non possono derogare alle norme di rango legislativo e regolamentare<sup>75</sup>.

Infine, l’art. 147 l. not. stabilisce le sanzioni disciplinari da irrogare al notaio nelle ipotesi di violazioni di norme deontologiche.

Segnatamente, la disposizione in esame prescrive l’applicazione della censura, della sospensione e, nei casi più gravi, della destituzione quando il notaio ponga in essere una delle condotte previste nelle lettere a), b) e c), vale a dire:

a) comprometta la sua dignità e reputazione, o il decoro e prestigio della classe notarile, con la sua condotta pubblica o privata;

b) violi in modo non occasionale<sup>76</sup> le norme deontologiche elaborate dal Consiglio nazionale del notariato;

c) faccia illecita concorrenza agli altri notai, attraverso procacciatori di clienti<sup>77</sup>, o pubblicità non consentita dalle norme deontologiche<sup>78</sup>, o, in genere, mezzi non confacenti al decoro e al prestigio della classe notarile<sup>79</sup>.

---

*autarchico, quale il Consiglio Nazionale del Notariato, ad emanare le norme in questione*”; nello stesso senso Co.re.di. Lombardia, 14 febbraio 2011, n. 70, in *FederNotizie*, 2011, 7, pp. 156 ss.

<sup>74</sup> Così G. CELESTE, *La deontologia professionale nel sistema delle fonti dell’ordinamento notarile*, cit.

<sup>75</sup> G. CELESTE, *La deontologia professionale nel sistema delle fonti dell’ordinamento notarile*, cit.

<sup>76</sup> La giurisprudenza ha chiarito che l’espressione “non occasionale” va interpretata nel senso che non è sufficiente un’infrazione isolata, ma è sanzionabile solo la violazione ripetuta più volte, cosicché tale violazione non possa essere ascritta a ragioni contingenti, ma sia indice rivelatore di un atteggiamento indifferente al rispetto dei doveri deontologici: in tal senso, *ex multis*, Cass. civ., sez. II, 11 luglio 2016, n. 14130; Cass. civ., sez. II, 23 gennaio 2014, n. 1437, la quale ha ravvisato gli estremi dell’illecito disciplinare in esame nella presenza sistematica ed organizzata del notaio, ai fini dell’espletamento della propria attività professionale, presso una sede secondaria ulteriore rispetto a quella ufficialmente comunicata.

<sup>77</sup> In argomento si veda A. TETI, *Procacciamento d’affari*, in *Rassegna di giurisprudenza in materia deontologica*, *FederNotizie*, Milano, 2016, pp. 87 ss.

La giurisprudenza ha precisato che l'art. 147 lett. a) l. not. prevede una fattispecie disciplinare a condotta libera, all'interno della quale è punibile ogni comportamento, ancorché non tipizzato, posto in essere sia nella vita pubblica che nella vita privata e idoneo a compromettere l'interesse tutelato: il che si verifica ogni volta che il notaio violi i principi di deontologia enucleabili dal comune sentire in un determinato momento storico<sup>80</sup>.

Si tratta dunque di una norma di chiusura del sistema, che rimette agli organi di disciplina l'individuazione in concreto delle condotte che possono provocare discredito alla reputazione del singolo notaio e, per suo tramite, all'intera categoria professionale<sup>81</sup>.

L'art. 147 lett. b) cit., nella formulazione risultante dal d.lgs. n. 249/2006, instaura un collegamento «permanente» tra la violazione sistematica dei canoni deontologici codificati dal C.N.N. e l'applicazione di sanzioni disciplinari (censura, sospensione e destituzione)<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> La disposizione prevede che la concorrenza illecita possa effettuarsi anche con riduzioni di onorari, diritti o compensi. Tuttavia, tale inciso si ritiene pacificamente abrogato per effetto dell'art. 2, comma 1, lett. a) del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, c.d. decreto Bersani, conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248, che ha abolito le tariffe fisse o minime (cfr., *ex multis*, Cass. civ., sez. II, 24 aprile 2013, n. 10042; Cass. civ., sez. II, 17 aprile 2013, n. 9358; Cass. civ., sez. II, 14 febbraio 2013, n. 3715, in *Foro it.*, 2013, I, c. 2250).

<sup>79</sup> Ad esempio, quando il notaio svolga l'attività in modo sistematicamente frettoloso o compiacente, o violi il principio di personalità della prestazione, ovvero documenti irregolarmente la propria opera, anche dal punto di vista fiscale, oppure ponga in essere comportamenti di impronta prettamente commerciale non confacenti all'etica professionale (quali l'acquisizione di clientela a mezzo di agenzie, o l'offerta di servizi, come finanziamenti e anticipazioni di somme, che non rientrano nell'esercizio dell'attività notarile). Sul tema cfr. F.P. LOPS - A. PLACA, sub *Art. 147*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., pp. 811 ss., nonché A. ARENIELLO, *La matrice deontologica della funzione notarile*, in *Notariato*, 2013, p. 361.

<sup>80</sup> Cass. civ., sez. II, 3 marzo 2016, n. 4206, la quale ha conseguentemente sancito la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della disposizione per pretesa indeterminatezza della stessa; Cass. civ., sez. II, 3 giugno 2015, n. 11451; Cass. civ., sez. II, 21 gennaio 2014, n. 1170; Cass. civ., sez. VI, 13 ottobre 2011, n. 21203, cit.; Cass. civ., sez. III, 23 maggio 2006, n. 12113, in *Giust. civ.*, 2007, I, p. 2198; Cass. civ., sez. III, 7 luglio 2003, n. 10683, in *Giust. civ.*, 2003, I, p. 2358.

<sup>81</sup> Cass. civ., sez. II, 3 marzo 2016, n. 4206, cit.; Cass. civ., sez. II, 28 agosto 2015, n. 17266; Cass. civ., sez. VI, 23 marzo 2012, n. 4720, cit. Ad esempio, si è ritenuto che integri l'illecito in esame la reiterata omissione del versamento delle imposte dovute, pur a fronte del ricevimento delle relative somme dalle parti contraenti (Cass. civ., sez. II, 3 marzo 2016, n. 4206, cit.); oppure l'aver il notaio trattenuto indebitamente somme e titoli di cui aveva il possesso nell'esercizio dell'attività di levata di protesti svolta per conto di un istituto di credito (Cass. civ., sez. VI, 13 ottobre 2011, n. 21203, cit.). Le suddette condotte, infatti, arrecano un grave pregiudizio, oltre che alla reputazione del notaio, anche al decoro e prestigio della classe notarile, facendo venir meno quel rapporto di fiducia e di pieno affidamento che ogni cittadino deve avere nei confronti di chi esercita una funzione pubblica così delicata e di rilievo qual è quella notarile.

<sup>82</sup> Si tratta di una delle principali innovazioni della novella del 2006. In argomento cfr. G. CASU, *Procedimento disciplinare notarile. Sanzioni (artt. 135-147, L. 16.2.1913, n. 89)*, in G. MARICONDA - G. CASU - V. TAGLIAFERRI, *Codice della legge notarile*, cit., pp. 427-428; G. TRAPANI, *L'apparato sanzionatorio nel novellato disciplinare notarile tra conferme e novità*, in *Riv. not.*, 1997, I, pp. 572 ss.

Come ritenuto dalla giurisprudenza, la norma contenuta nell'art. 147 l. not. è pienamente rispettosa del principio di legalità: il contenuto della condotta idonea a compromettere l'interesse tutelato, sebbene non tipizzato, è integrato dalle regole di etica professionale e, quindi, dal complesso dei principi di deontologia non scritti, oltre che dal codice deontologico notarile<sup>83</sup>. Infatti, l'art. 147 l. not. descrive gli illeciti deontologici mediante clausole generali o concetti giuridici indeterminati, con la conseguenza che il perimetro di tale norma non è esaurito dalle fattispecie tipiche che si rinvenivano nel codice<sup>84</sup>.

Da ultimo, si rammenta che l'art. 147 l. not. trova altresì applicazione qualora il notaio commetta un reato doloso per il quale sia fissato un minimo edittale di pena non inferiore a sei mesi di detenzione, sempre che la condotta criminosa violi anche il medesimo art. 147 l. not.<sup>85</sup>.

### **2.6.2. Le violazioni di norme regolatrici dell'attività tecnico-professionale**

Gli illeciti disciplinari notarili della seconda classe consistono nella violazione delle disposizioni di legge (legge notarile, codice civile, codice di procedura civile e leggi speciali di settore<sup>86</sup>) e di regolamento<sup>87</sup> in materia di esercizio delle funzioni notarili, concernenti la redazione e conservazione degli atti, nonché la tenuta e la conservazione dei repertori e dei registri.

---

<sup>83</sup> Cass. civ., sez. VI, 23 marzo 2012, n. 4720, cit.; Cass. civ., sez. III, 4 dicembre 2002, n. 17202, in *Riv. not.*, 2003, p. 993.

<sup>84</sup> Così Cass. civ., sez. VI, 23 marzo 2012, n. 4720, cit.

<sup>85</sup> Art. 142-bis l. not. In argomento cfr. M. EBNER, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: prime considerazioni*, in *Riv. not.*, 2007, pp. 619-620.

<sup>86</sup> In argomento cfr. G. TRAPANI, sub *Art. 142 bis*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., pp. 784 ss.; ID., *L'apparato sanzionatorio nel novellato disciplinare notarile tra conferme e novità*, cit., pp. 576 ss.; G. CASU, *Procedimento disciplinare notarile. Sanzioni (artt. 135-147, L. 16.2.1913, n. 89)*, cit., pp. 428-429; R. DANONI, *La legittimazione del Consiglio notarile e dell'Archivio notarile nel procedimento disciplinare (divergenze e identità)*, in *Corr. giur.*, 2011, pp. 878 ss., ove l'Autore rileva che si tratta di un'ipotesi speciale di compromissione della reputazione del notaio e del decoro della classe notarile, prevista dall'art. 147 lett. a) l. not.

<sup>87</sup> Tra cui, ad esempio, il r.d.l. 14 luglio 1937, n. 1666, relativo ad alcune categorie di atti e certificazioni da annotare nel repertorio per gli atti tra vivi; la legge 22 gennaio 1934, n. 64, in materia di registro somme e valori; l'art. 23 del r.d.l. 23 ottobre 1924, n. 1737, concernente l'annotazione degli estremi delle formalità di iscrizione e trascrizione a margine degli atti.

<sup>88</sup> I principali regolamenti riguardanti la professione notarile sono: il r.d. 10 settembre 1914, n. 1326, c.d. Regolamento di esecuzione della legge notarile; il Decreto interministeriale 12 dicembre 1959, contenente indicazioni per la redazione del repertorio per gli atti tra vivi; il D.M. Giustizia 4 novembre 1996, recante i codici statistici da riportare sul repertorio per gli atti tra vivi.

A differenza che per le infrazioni di matrice deontologica, per gli illeciti disciplinari in esame è sufficiente la volontarietà dell'azione<sup>88</sup>, essendo normalmente presunta la colpa del notaio.

E' infatti *in re ipsa* che la violazione delle norme che presiedono in modo cogente allo svolgimento di un'attività altamente qualificata sotto il profilo tecnico-giuridico sottenda una negligenza o, quantomeno, un atteggiamento superficiale del professionista<sup>89</sup>.

Di conseguenza, sarà onere del notaio dimostrare gli eventi eccezionali e imprevedibili che possano condurre all'esclusione della colpa (ad esempio, un *revirement* giurisprudenziale immediatamente successivo all'atto che abbia sovvertito un precedente indirizzo, in forza del quale l'atto risultava legittimo).

Ai sensi dell'art. 153, comma 1, l. not., le infrazioni disciplinari di questa seconda categoria possono essere accertate e contestate sia dal Presidente del Consiglio notarile, sia dal Capo dell'Archivio notarile, sia dal Procuratore della Repubblica, mentre l'azione disciplinare a fondamento deontologico può essere esercitata esclusivamente dal Presidente del Consiglio notarile distrettuale e, in via sussidiaria, dal Procuratore della Repubblica (sul punto v. *infra*, § 6.2).

La *ratio* della scelta legislativa risiede nell'opportunità che l'iniziativa disciplinare in campo strettamente deontologico sia rimessa alla valutazione degli organi rappresentativi del notariato, ossia i Consigli notarili distrettuali<sup>90</sup>. Questi ultimi, come in genere gli ordini professionali, sono (o dovrebbero essere) dotati di particolare sensibilità in materia, in quanto perseguono il duplice fine di interesse generale di tutelare il decoro e la dignità della classe professionale e di assicurare alla collettività la qualità delle prestazioni degli iscritti<sup>91</sup>.

Secondo quanto evidenziato dalla dottrina più recente, infatti, il potere disciplinare è attribuito agli organi rappresentativi delle categorie professionali nell'interesse

---

<sup>88</sup> S. LANZILLOTTI - R. TORRE, sub *Art. 135*, cit., p. 739; E. PROTETTI - C. DI ZENZO, *La legge notarile*, cit., p. 392, e ivi ulteriori riferimenti giurisprudenziali.

<sup>89</sup> In senso critico verso tale caratteristica del sistema disciplinare notarile si esprime R. LENZI, *La tutela degli acquirenti di immobili da costruire: effettività della responsabilità disciplinare del notaio tra regole di comportamento e regole di validità*, in S. PAGLIANTINI (a cura di), *Il diritto vivente nell'età dell'incertezza*, Torino, 2011, pp. 4 ss.

<sup>90</sup> Co.re.di. Lombardia, 10 aprile 2014, n. 130, cit.

<sup>91</sup> Sul tema, fra gli altri, G. CREPALDI, *Fondamento, natura e contenuto del potere disciplinare degli ordini e dei collegi professionali*, cit.; F. TERESI, *Ordini e collegi professionali*, cit., p. 452; C. MAVIGLIA,

dell'ordinamento nel suo complesso, costituendo pertanto una vera e propria funzione pubblicistica<sup>92</sup>.

Peraltro, come si vedrà meglio *infra*, nel § 6.2.1, è discusso se l'art. 147 lett. a) l. not., laddove punisce la compromissione del decoro e prestigio della classe notarile, sanzioni esclusivamente condotte scorrette sul piano deontologico o anche violazioni connesse alla redazione degli atti, con rilevanti conseguenze in punto di legittimazione a proporre l'azione disciplinare.

## 2.7. Osservazioni

Alla luce di quanto sin qui illustrato, è evidente l'originalità del sistema di vigilanza sull'attività notarile, che costituisce un *unicum* nel nostro ordinamento.

I notai sono infatti gli unici professionisti sottoposti a controlli periodici non solo del proprio organismo di autogoverno, ma altresì di due organi statali, vale a dire il Conservatore Capo dell'Archivio notarile distrettuale e il Procuratore della Repubblica; essi, inoltre, sono assoggettabili a ispezione straordinaria per ordine del Ministero della Giustizia.

La ragione di tali peculiarità risiede nel fatto che l'attività del notaio “è – come quella dell'amministrazione dello Stato – rilevante globalmente, nella sua interezza...Nessuna professione è sottoposta a tanti controlli quanto quella notarile, proprio perché si tratta di attività che è tutta rilevante per il diritto pubblico”<sup>93</sup>.

In buona sostanza, poiché lo Stato ha attribuito al notaio lo svolgimento della pubblica funzione di certazione, è dovere dello Stato garantire ai cittadini la regolarità dell'operato notarile<sup>94</sup>.

Proprio in forza del rilievo pubblicistico dell'attività notarile, il sistema in esame deve ritenersi costituzionalmente legittimo<sup>95</sup>.

---

*Professioni e preparazione alle professioni*, Milano, 1992, pp. 293 ss.; C. GESSA, *Ordini e collegi professionali*, cit., p. 3; A. CATELANI, *Gli ordini ed i collegi professionali nel diritto pubblico*, cit., p. 70.

<sup>92</sup> C.E. GALLO, *La funzione disciplinare nella riforma della professione forense*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 12/2015; G. ALPA, *L'illecito deontologico e il procedimento disciplinare nell'ordinamento della professione forense*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2014, II, p. 189.

<sup>93</sup> Così S. CASSESE, *L'esercizio notarile di funzioni statali*, cit., c. 70.

<sup>94</sup> G.C. LASAGNA, *Il notaio e le sue funzioni*, Genova, 1966, p. 60.

<sup>95</sup> Nel vigore della precedente disciplina la Corte di cassazione aveva ritenuto manifestamente infondata la q.l.c. del previgente art. 151 l. not., che attribuiva al Tribunale civile la competenza ad infliggere le sanzioni più gravi, ritenendo giustificata la differenza con i procedimenti disciplinari di altre categorie professionali, che si svolgono interamente avanti agli ordini di appartenenza: in tal senso Cass. civ., sez. III, 24 ottobre 2003, n. 16006, in *Riv. not.*, 2004, p. 738.

Dunque, attraverso il notaio e i numerosi controlli su tale professionista lo Stato mira a garantire sia la certezza dei traffici giuridici, sia l'immissione nel sistema di atti conformi alla legge, al fine di evitare che gli accordi tra i cittadini si traducano, per le parti stesse e per i terzi, in liti giudiziarie (c.d. funzione antiprocessuale del notaio)<sup>96</sup>.

Come è stato evidenziato, *“La qualità dell’attività ispettiva (artt. 128 e 132 l. not.) e di vigilanza (artt. 93-bis e 93-ter, 127 l. not.) esercitata nei confronti della funzione notarile, che trova completamento anche nei procedimenti disciplinari, contribuisce a rafforzare il grado di sicurezza giuridica assicurato dal sistema italiano del notariato...il controllo dell’attività notarile contribuisce alla corretta conservazione di documenti dotati di valore probatorio privilegiato, stimola una più efficace realizzazione della funzione antiprocessuale che connota l’attività del notaio ed il ruolo notarile nell’assicurare il corretto funzionamento di alcuni mercati (ad esempio, di quello immobiliare) e settori di particolare valore economico e sociale (si pensi, a mero titolo esemplificativo, alle famiglie e alle organizzazioni societarie), che si fondano anche sul rispetto delle regole giuridiche”*<sup>97</sup>.

Numerose sono le questioni dibattute, sia di ampio respiro che di dettaglio, in tema di controlli sull’attività notarile. Di seguito si esamineranno quelle più rilevanti, che sono spesso oggetto di accesi contrasti nella prassi, mentre a livello teorico risultano scarsamente indagate.

### **3. L’ispezione ordinaria biennale dell’Archivio notarile distrettuale**

Ai sensi dell’art. 128 l. not., ogni due anni i notai devono presentare all’Archivio notarile distrettuale per l’ispezione gli atti rogati nell’ultimo biennio<sup>98</sup>, rilegati in volumi, nonché i relativi repertori *inter vivos*, *mortis causa* e protesti, il registro somme e valori, gli indici delle parti e i verbali di deposito di testamenti segreti.

---

<sup>96</sup> Sul tema, M. MOLINARI, *A due anni dalla riforma del disciplinare notarile: una panoramica*, in *Notariato*, 2009, pp. 466 ss.

<sup>97</sup> M. COSIO, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte seconda*, in V. TENORE (a cura di), *Il notaio e le sue quattro responsabilità*, cit., p. 161.

<sup>98</sup> Si segnala che, a causa delle carenze di personale in organico nell’Amministrazione degli archivi notarili, in diversi distretti le ispezioni sono svolte in ritardo rispetto al suddetto termine. In ogni caso, si ritiene pacificamente che il predetto termine abbia natura ordinatoria, sì che il superamento dello stesso non comporta l’invalidità o l’inefficacia dell’ispezione (sul punto cfr., ad esempio, Co.re.di. Lombardia, 10 aprile 2014, n. 130, cit.).

Si tratta, quindi, di un controllo *esterno*, ossia su soggetti estranei alla pubblica amministrazione, *successivo, su atti e ordinario*, in quanto si svolge con cadenza periodica.

Il Conservatore Capo dell'Archivio notarile (d'ora innanzi anche, semplicemente, Capo dell'Archivio) ripartisce tutti i notai del distretto in due turni ispettivi per ciascun biennio (metà dei notai del distretto sono ispezionati nel primo anno e l'altra metà nell'anno successivo). Nella prima quindicina del mese di dicembre, d'accordo con il Presidente del Consiglio notarile, egli fissa il calendario delle ispezioni dell'anno successivo e lo comunica ai notai interessati (art. 24 r.d.l. 23 ottobre 1924, n. 1737)<sup>99</sup>.

L'obbligo di presentare puntualmente atti, repertori e registri all'Archivio notarile è sanzionato pesantemente, in quanto l'art. 128, comma 2, l. not. prevede la sospensione cautelare del notaio fino al momento in cui non vi abbia ottemperato. La suddetta misura è disposta dalla Co.re.di., su richiesta dell'autorità che procede all'ispezione; si ritiene, peraltro, che la sospensione non sia automatica, ma affidata alla valutazione discrezionale della Commissione di disciplina, in relazione alla gravità delle circostanze di fatto ed alla personalità del notaio<sup>100</sup>.

L'ispezione mira innanzitutto ad accertare l'osservanza delle norme regolatrici dell'attività tecnico-professionale (*supra*, § 2.6.2), ai sensi dell'art. 128, comma 3, l. not.

In particolare, vengono presi in esame sia l'aspetto esteriore sia quello sostanziale degli atti notarili.

Sotto il primo profilo, l'organo ispezionante verifica se gli atti presentino la numerazione progressiva di repertorio e di raccolta, se gli spazi bianchi risultino interlineati, se sia stata eseguita la registrazione, se a margine siano indicati gli estremi di trascrizione o di iscrizione, se i repertori siano stati posti in uso dopo la vidimazione del Capo dell'Archivio e se gli stessi siano tenuti secondo le regole formali prescritte dalla legge notarile, se siano utilizzati supporti cartacei e sistemi di stampa che garantiscano la stabilità e la conservazione nel tempo del documento notarile, etc.

---

<sup>99</sup> Si tratta di atto complesso posto in essere da due organi in posizione di parità: M. VENTURO, *L'ispezione ordinaria notarile. Start up dell'azione disciplinare e sue problematiche*, in *Vita not.*, 2011, p. 568, nota 17; F. EBNER, *Gli archivi notarili*, cit., p. 109.

<sup>100</sup> Sul punto si rinvia a L. RUSSO, *L'attività ispettiva ordinaria ed il nuovo ordinamento disciplinare notarile*, in *www.altalex.it*, 15 gennaio 2010, e a G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, Milano, 2007, pp. 32-33.



Sotto il secondo aspetto, nell'ispezione sono controllate le formalità redazionali e la legalità del contenuto degli atti, con conseguente contestabilità in sede disciplinare anche delle nullità sostanziali, sia testuali sia virtuali, ai sensi dell'art. 28 l. not.<sup>101</sup>.

Inoltre, secondo l'interpretazione preferibile i rilievi possono estendersi al merito delle clausole contrattuali (si pensi, ad esempio, al sistematico riscontro, negli atti di un determinato notaio, di condizioni svantaggiose per le c.d. parti deboli).

E' viceversa da respingersi la tesi restrittiva, sostenuta da una parte della dottrina c.d. notarile, secondo cui il controllo dovrebbe essere esclusivamente formale-documentale<sup>102</sup> o, al massimo, di legittimità<sup>103</sup>. Tale assunto, infatti, non trova fondamento nella lettera della legge, che parla genericamente di “*redazione...degli atti*”<sup>104</sup>, e contrasta con le finalità del controllo ispettivo sulla pubblica funzione notarile.

In secondo luogo, nell'ambito dell'ispezione il Capo dell'Archivio svolge due verifiche specifiche, che hanno ad oggetto le schede relative agli atti soggetti ad iscrizione nel registro generale dei testamenti, ai sensi della legge 25 maggio 1981, n. 307<sup>105</sup>, e la corretta applicazione della tariffa notarile ai fini del versamento della tassa d'archivio, della tassa di iscrizione al registro generale dei testamenti e dei contributi

---

<sup>101</sup> Anche la dottrina prevalente e la giurisprudenza estendono la competenza ispettiva al contenuto sostanziale dell'atto: in tal senso, tra gli altri, M. MOLINARI, sub *Art. 128*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., p. 723; G. CASU, *Ispezioni agli atti notarili (artt. 127-134, L. 16.2.1913, n. 89)*, in G. MARICONDA - G. CASU - V. TAGLIAFERRI, *Codice della legge notarile*, cit., p. 417; ID., sub *Artt. 127-134*, in G. CASU - G. SICCHIERO, *La legge notarile commentata*, cit., p. 517; L. RUSSO, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: dal verbale ispettivo alla dichiarazione di estinzione dell'illecito*, in *Vita not.*, 2010, p. 1059; ID., *L'attività ispettiva ordinaria ed il nuovo ordinamento disciplinare notarile*, cit., il quale sottolinea che, mentre l'art. 7, comma 1, lett. d) della legge delega n. 246/2005 prevede che i controlli sugli atti notarili in sede di deposito per le formalità pubblicitarie abbiano ad oggetto solo la regolarità formale degli atti stessi, analoga limitazione non è prescritta dall'art. 7, comma 1, lett. e) della medesima legge per i controlli ispettivi; F. EBNER, *Gli archivi notarili*, cit., pp. 115-116; P. BOERO, *La legge notarile commentata*, II, Torino, 1993, p. 569; Cass. civ., sez. II, 5 giugno 2015, n. 11664. Fra le decisioni delle Commissioni regionali di disciplina si rammentano, *ex plurimis*, Co.re.di. Lombardia, 14 maggio 2015, n. 154; Co.re.di. Puglia, 9 febbraio 2015; Co.re.di. Calabria, 19 settembre 2014; Co.re.di. Toscana, 26 giugno 2014; Co.re.di. Sicilia, 17 dicembre 2009; Co.re.di. Sicilia, 2 dicembre 2008.

<sup>102</sup> In tal senso si rammentano, tra gli altri, M. DI FABIO, voce *Notaio*, cit.; G. MORANO, *Vigilanza sull'operato dei notai, eventuali sanzioni ed eccesso di potere dell'ispettore*, in *www.altalex.it*, 19 giugno 2009.

<sup>103</sup> G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, cit., p. 33; M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, cit., pp. 132-133.

<sup>104</sup> Il citato art. 128, comma 3, l. not. dispone testualmente che nell'ispezione ordinaria biennale “*va accertato in particolare se, nella redazione e conservazione degli atti, nella tenuta e nella conservazione dei registri e dei repertori e nei versamenti all'archivio, siano state osservate le disposizioni di legge*”.

<sup>105</sup> Il sistema del registro generale dei testamenti consente di ricercare e ritrovare, dopo la morte del *de cuius*, l'atto di ultima volontà. In argomento cfr. G. CASU, *Registro generale dei testamenti*, in G. MARICONDA - G. CASU - V. TAGLIAFERRI, *Codice della legge notarile*, cit., pp. 478-480, e ivi ulteriori riferimenti dottrinali; ID., sub *Artt. 127-134*, cit., pp. 518 ss.; F. EBNER, *Gli archivi notarili*, cit., pp. 237 ss.

previdenziali alla Cassa nazionale del notariato e al Consiglio nazionale del notariato, secondo quanto previsto dall'art. 128, comma 3, l. not.

Si ritiene poi che il Conservatore dell'Archivio possa rilevare infrazioni passibili di sanzioni amministrative da parte di altre autorità pubbliche: ad esempio, con riferimento agli atti di compravendita immobiliare, la mancata indicazione delle modalità di pagamento del corrispettivo e della spesa sostenuta per la mediazione<sup>106</sup>, oppure l'allegazione di attestati di prestazione energetica invalidi per mancanza delle menzioni essenziali<sup>107</sup>. Tali violazioni potranno essere stigmatizzate nel verbale ispettivo ed eventualmente segnalate agli organi competenti a comminare le relative misure sanzionatorie (nei casi richiamati, rispettivamente, l'Agenzia delle Entrate e la Regione).

Secondo un orientamento dottrinale, accolto da una parte della giurisprudenza disciplinare, rientra nella funzione ispettiva anche l'accertamento di eventuali gravi e sistematiche violazioni di norme fiscali in relazione agli atti ricevuti o autenticati dal notaio<sup>108</sup>.

Infine, in occasione dell'ispezione sono rilevate dal Presidente del Consiglio notarile anche le violazioni deontologiche (*supra*, § 2.6.1), ai sensi dell'art. 129, commi 2 e 3, l. not.

Nonostante l'art. 129 l. not. preveda che il controllo ispettivo venga svolto sia dal Presidente del Consiglio notarile (o da un consigliere delegato) sia, anche disgiuntamente, dal Capo dell'Archivio notarile, secondo una prassi diffusa in pressoché tutti i distretti notarili l'ispezione viene svolta, di fatto, principalmente (se non esclusivamente) da quest'ultimo, coadiuvato da eventuali conservatori in sottordine<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> Prescritta dall'art. 35, comma 22, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248.

<sup>107</sup> Elencate nell'art. 4, comma 4, del decreto interministeriale 26 giugno 2015, recante adeguamento delle Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici.

<sup>108</sup> In tal senso L. RUSSO, *L'attività ispettiva ordinaria ed il nuovo ordinamento disciplinare notarile*, cit., con particolare riferimento all'imposta di bollo, per la quale, aderendo alla tesi negativa, verrebbe meno ogni tipo di controllo, in quanto il notaio non presenta più alla competente sede dell'Agenzia delle Entrate l'originale dell'atto, bensì una copia conforme (art. 36 della legge 24 novembre 2000, n. 340); M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit. p. 63; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1124; F. EBNER, *Gli archivi notarili*, cit., p. 116, nota 62; Co.re.di. Piemonte e Valle d'Aosta, 25 luglio 2008, proc. n. 7/08. L'opinione contraria, assai diffusa nella classe notarile anche prima della riforma del 2006, si fonda adesso sulla nuova formulazione dell'art. 128, comma 3, l. not., dalla quale è stato espunto il riferimento al controllo circa il versamento delle "tasse".

<sup>109</sup> Secondo una parte della dottrina, le ispezioni non potrebbero essere effettuate da uno solo dei due organi: in tal senso M. MOLINARI, sub *Art. 129*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit.,

In ogni caso, il verbale di ispezione deve essere previamente concordato dai due pubblici ufficiali ispezionanti e la contestuale presenza degli stessi si realizza sempre nella seduta finale, alla quale è convocato il notaio controllato e che si conclude con la lettura del verbale stesso.

Il Presidente del Consiglio notarile e gli eventuali consiglieri delegati vengono ispezionati dal Capo della circoscrizione ispettiva<sup>110</sup> e non dal Capo dell'Archivio notarile, per l'evidente incompatibilità dovuta alla posizione di coispezionanti rivestita nelle ispezioni ai notai del distretto.

In relazione all'ispezione ordinaria biennale si ritengono meritevoli di approfondimento tre temi, anche allo scopo di tentare di dare soluzione a questioni tuttora irrisolte: la natura giuridica di tale ispezione; le caratteristiche e le funzioni del verbale ispettivo; la facoltà dell'organo ispezionante di riprodurre gli atti e i registri ispezionati.

### **3.1. La natura dell'ispezione ordinaria biennale**

Tuttora controversa fra gli interpreti è la natura giuridica dell'ispezione ordinaria biennale<sup>111</sup>. Come si vedrà, la questione non è meramente teorica, ma comporta rilevanti conseguenze anche sotto il profilo pratico.

In linea generale, la dottrina più recente configura l'attività ispettiva come vero e proprio procedimento amministrativo, retto dalle regole della legge 8 giugno 1990, n. 241, in quanto compatibili. Per l'esattezza, l'ispezione viene qualificata come un "sub-procedimento istruttorio servente", che offre elementi valutativi e di conoscenza ad un procedimento "principale" (solitamente di controllo o disciplinare), il quale si conclude con un provvedimento di amministrazione attiva<sup>112</sup>.

---

p. 728; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 60; G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, cit., p. 35. Tale interpretazione, oltre ad essere di fatto disattesa nella quasi totalità dei distretti notarili, appare comunque eccessivamente rigorosa: infatti, l'espressa previsione dell'art. 129 l. not. che le ispezioni possono essere eseguite anche "disgiuntamente", introdotta dalla novella del 2006, induce a ritenere legittime le ispezioni svolte, in concreto, dai soli conservatori dell'Archivio notarile (cfr. in tal senso L. RUSSO, *L'attività ispettiva ordinaria ed il nuovo ordinamento disciplinare notarile*, cit.).

<sup>110</sup> Nell'Amministrazione degli Archivi Notarili vi sono cinque uffici ispettivi, con sede a Milano, Torino, Firenze, Roma e Napoli (art. 5 D.M. 17 giugno 2016).

<sup>111</sup> Cfr. R. MATERI, *Controllo ispettivo e qualità della funzione notarile*, in *Notariato*, 2015, pp. 147 ss.

<sup>112</sup> V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 50 ss.; V. TENORE, *Il procedimento di controllo ispettivo*, in *www.amcorteconti.it*, pp. 1 ss. (l'Autore precisa che sono ontologicamente inapplicabili al procedimento ispettivo taluni istituti della legge n. 241/1990, quali gli accordi e la comunicazione di avvio del procedimento, a meno che si tratti di ispezioni

A tale concezione moderna si contrappone la costruzione dell'ispezione come mero atto amministrativo, semplice o continuato, accolta in passato da vari autori anche assai autorevoli<sup>113</sup>.

Per quanto concerne specificamente la natura dell'ispezione ordinaria svolta dall'Archivio notarile, si riscontra un contrasto fra i pochi autori che hanno affrontato la tematica.

Un primo orientamento attribuisce anche alla specifica ispezione in esame natura di procedimento amministrativo istruttorio e servente rispetto al procedimento disciplinare notarile, predicando conseguentemente l'operatività della maggior parte delle regole della legge n. 241/1990, vale a dire: il rispetto del termine di conclusione ex art. 2 (che, in assenza di regolamenti dell'Ufficio Centrale Archivi Notarili, dovrebbe essere di trenta giorni); l'obbligo di motivazione del verbale ispettivo (art. 3); la comunicazione di avvio del procedimento (art. 7); il contraddittorio partecipativo e l'accesso endoprocedimentale (art. 10)<sup>114</sup>.

Secondo un diverso indirizzo interpretativo, invece, l'ispezione ordinaria viene svolta ai fini del controllo sull'esercizio della funzione notarile: pertanto, la stessa non è finalizzata esclusivamente all'accertamento di infrazioni disciplinari, ma presenta un'autonomia strutturale e funzionale rispetto alla eventuale successiva richiesta di

---

non caratterizzate da "effetto sorpresa"); ID., *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Milano, 1999, pp. 61 ss.; ID., *Problematiche sostanziali e giustiziali in tema di ispezione amministrativa*, in *Documenti giustizia*, 1995, p. 1102; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 462; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., pp. 487 ss., che include l'ispezione tra i procedimenti dichiarativi. *Contra* C.E. GALLO, *La funzione disciplinare nella riforma della professione forense*, cit.: l'Autore ritiene non applicabile la legge n. 241/1990 al nuovo procedimento disciplinare forense, disciplinato in modo autonomo dalla legge 31 dicembre 2012, n. 247, che, per quanto ivi non specificamente previsto, rinvia alle disposizioni del codice di procedura penale.

<sup>113</sup> Configurano l'ispezione come atto amministrativo semplice, tra gli altri, R. TOMEI, voce *Ispezione amministrativa*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XIX, Roma, 1990, p. 1; M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, IV, p. 1114; A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1959, p. 226. L'ispezione è invece un atto continuato secondo P. BODDA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 1954, p. 151, e P. GASPARRI, *Studi sugli atti giuridici complessi*, Pisa, 1939, pp. 31 ss.; è un complesso di operazioni e di meri atti secondo G. ZACCARIA, *L'ispezione amministrativo-contabile: profilo sistematico e analisi funzionale*, Roma, 1969, pp. 28 ss., e F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967, p. 44. Articolata risulta infine la posizione di S. VALENTINI, voce *Ispezione (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, vol. XXII, Milano, 1972, p. 936, secondo il quale l'ispezione è un atto della fase istruttorio di un procedimento o, più raramente, l'atto finale di un procedimento inteso ad un'acquisizione di scienza, ma talora può concretare un atto di un subprocedimento o persino un subprocedimento intero; nello stesso senso, adesivamente, A. DEGLI ESPOSTI, voce *Ispezioni e inchieste amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, p. 593.

<sup>114</sup> V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 63-64; G. MORANO, *Vigilanza sull'operato dei notai, eventuali sanzioni ed eccesso di potere*

procedimento disciplinare<sup>115</sup>. Inoltre, il verbale ispettivo non è un provvedimento, ossia un atto destinato a produrre effetti nella sfera giuridica del notaio ispezionato, bensì una manifestazione di conoscenza<sup>116</sup> (su quest'ultimo punto cfr., *amplius*, il § 3.2).

Pertanto, pur ritenendo che debbano essere assicurate all'ispezionato le più ampie forme di confronto, consentendogli non solo di inserire osservazioni nel corpo del verbale *ex art. 253 reg. not.*, ma anche di allegare memorie e/o documenti, ai sensi dell'art. 10 lett. b) della legge n. 241/1990, la dottrina in questione esclude l'obbligo degli ispezionanti di comunicare in anticipo al notaio le infrazioni riscontrate (benché ritenga comunque auspicabile la prassi di alcuni Archivi di informare il notaio, prima della seduta ispettiva finale, delle più gravi violazioni rilevate)<sup>117</sup>.

Con riferimento all'obbligo di motivazione del verbale ispettivo, l'interprete in questione sottolinea che, avendo l'attività ispettiva carattere non discrezionale (invero, si tratta di discrezionalità tecnica), appare sufficiente l'indicazione degli atti illegittimi e delle norme violate, senza necessità di richiamare opinioni dottrinali e precedenti giurisprudenziali (che, *ad abundantiam*, potranno comunque essere citati)<sup>118</sup>.

Infine, si segnala la posizione di un altro commentatore che, nonostante riconosca all'ispezione notarile carattere procedimentale, caldeggia un'originale distinzione fra procedimento ispettivo "ottimizzato" e procedimento ispettivo "minimalista". Nel primo, che dovrebbe essere seguito per le fattispecie di "solare evidenza", gli organi ispezionanti avrebbero l'obbligo di comunicare formalmente al notaio gli addebiti anteriormente alla seduta ispettiva. Diversamente, nel procedimento "minimalista", da seguire nei casi più complessi, il notaio verrebbe portato a conoscenza del fatto

---

*dell'ispettore*, cit. In tal senso pare orientato anche M. MOLINARI, sub *Art. 133*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., p. 733.

<sup>115</sup> M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., pp. 58 ss.; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., pp. 1117 ss.

<sup>116</sup> Così M. COSIO, *Alcune riflessioni sull'attività ispettiva ordinaria nei confronti dei notai*, in *Vita not.*, 1996, p. 1049.

<sup>117</sup> M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 60, nota 24; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., pp. 1119-1120, nota 31; ID., *Alcune riflessioni sull'attività ispettiva ordinaria nei confronti dei notai*, cit., pp. 1054 ss., nota 26.

<sup>118</sup> M. COSIO, *Alcune riflessioni sull'attività ispettiva ordinaria nei confronti dei notai*, cit. p. 1060. Si ricorda che M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, cit., pp. 260 ss., distingue tra "motivazione vera e propria", per gli atti aventi natura di dichiarazione di volontà, e "giustificazione del potere", per le dichiarazioni di scienza, di conoscenza, di giudizio, di opinione e simili.

disciplinariamente rilevante solo al momento della seduta ispettiva e, pertanto, potrebbe fare valere le proprie argomentazioni in un momento ancora successivo<sup>119</sup>.

Ad avviso di chi scrive, l'ispezione ordinaria biennale dell'Archivio notarile non risulta configurabile come un vero e proprio sub-procedimento istruttorio collocantesi nell'ambito del procedimento disciplinare avanti alla Co.re.di., per molteplici ragioni.

Innanzitutto, la fase ispettiva svolta dall'Archivio notarile è prodromica rispetto alla fase contenziosa del procedimento disciplinare avanti alla Commissione regionale di disciplina. Quest'ultima, ai sensi dell'art. 156-*bis*, comma 7, della legge n. 89/1913, svolge una propria e autonoma istruttoria, essendo titolare di rilevanti poteri anche ufficiosi<sup>120</sup>.

In secondo luogo, come rilevato dal secondo orientamento dottrinale sopra richiamato, deve escludersi una necessaria «finalizzazione» dell'ispezione ordinaria al procedimento disciplinare notarile.

La suddetta ispezione, infatti, mira a un generale controllo sull'esercizio del ministero notarile, mentre l'esperimento dell'azione disciplinare costituisce un esito solo eventuale dell'ispezione. Ciò si ricava inequivocabilmente dal fatto che l'ispezione biennale deve essere eseguita nei confronti di tutti i notai del distretto: dunque, non solo non è possibile selezionare i notai da sottoporre al controllo, ma è necessario ispezionare anche gli atti dei notai cessati dall'esercizio (per pensionamento o per decesso), i quali non sono più soggetti alla responsabilità disciplinare<sup>121</sup>.

Non solo. Come si vedrà *infra*, nel § 3.2, l'ispezione non ha come unico esito possibile la rilevazione di infrazioni disciplinari (cui segue il procedimento avanti alla Co.re.di. o, nei casi meno gravi, l'oblazione), ma mira anche a sollecitare il notaio a porre in essere meccanismi di «autocorrezione» o di «miglioramento della qualità» degli atti redatti.

Ciò posto, si ritiene che l'ispezione dell'Archivio notarile abbia comunque natura di procedimento amministrativo, ma con connotati «singolari», in quanto si conclude non

---

<sup>119</sup> Tale tesi del verbale “a geometria variabile” è prospettata da M. VENTURO, *L'ispezione ordinaria notarile. Start up dell'azione disciplinare e sue problematiche*, cit., pp. 569 ss.

<sup>120</sup> “Il collegio assume, anche d'ufficio, tutte le prove ritenute rilevanti ai fini della decisione. Le dichiarazioni delle persone informate dei fatti sono assunte con le modalità previste per i testimoni dal codice di procedura civile, in quanto compatibili”.

<sup>121</sup> Ciò è del tutto pacifico in dottrina e in giurisprudenza: sul punto cfr. M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 59 e nota 21; ID., *La*

già con un provvedimento amministrativo autoritativo, bensì con un verbale avente mera natura dichiarativa (*infra*, § 3.2).

In tal senso depone il tenore letterale dell'art. 160 l. not., interamente modificato dalla novella di cui al d.lgs. n. 249/2006, ai sensi del quale “*Per quanto non espressamente previsto dalla presente legge, ai procedimenti amministrativi disciplinati dal presente titolo si applicano le norme di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni*”. Pertanto, dalla citata disposizione si evince che sono veri e propri procedimenti amministrativi quelli previsti nel Titolo VI della legge notarile, vale a dire: le ispezioni ordinarie biennali dell'Archivio notarile, di cui al capo I, artt. 128 e 129 l. not.; le ispezioni straordinarie disposte dal Ministero della Giustizia, di cui al capo I, art. 132 l. not.; il procedimento disciplinare avanti alla Co.re.di., di cui al capo III.

Tuttavia, occorre sottolineare che lo stesso art. 160 l. not., pur disponendo l'applicabilità della legge n. 241/1990, ne limita l'operatività solo agli aspetti non espressamente previsti dalla legge notarile, proprio per la particolare natura rivestita dal procedimento ispettivo in esame.

Naturalmente, devono reputarsi validi anche i principi generali dell'attività amministrativa sanciti dall'art. 1 della legge n. 241/1990. La potestà ispettiva, infatti, rinviene il proprio fondamento nell'art. 97 Cost. e, conseguentemente, deve essere improntata a principi di imparzialità, correttezza e trasparenza nei confronti del soggetto ispezionato.

Inoltre, si ritiene che possano estendersi all'ispezione ordinaria agli atti notarili le linee-guida dettate dalla direttiva 2 luglio 2002, n. 24201 del Dipartimento della Funzione Pubblica. Tale provvedimento ha formalizzato una serie di principi e regole, di carattere etico e procedurale, volti ad indirizzare l'operato degli ispettori nei confronti di amministrazioni e soggetti pubblici, precisando al contempo che tali indicazioni “*con il carattere dell'universalità, valgono qualunque sia la ragione e l'ampiezza dell'accertamento attuato*”.

Dunque, alla luce della tesi qui sostenuta, ossia applicabilità all'ispezione biennale della legge n. 241/1990 solo per colmare eventuali lacune della legge speciale notarile, nonché dei principi generali di cui all'art. 1 della legge n. 241 cit. e della direttiva n.

---

*vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249), cit., pp. 1117-*

24201/2002, possono adesso enuclearsi i principali criteri che devono essere osservati dal Capo dell'Archivio notarile e dal Presidente del Consiglio notarile nell'ambito del controllo in esame.

Il notaio ispezionato non è presente durante l'esame degli atti, ma gli ufficiali procedenti possono chiedergli chiarimenti e documenti. Si ritiene che, ad integrazione dell'art. 253 reg. not., gli organi ispezionanti debbano garantire al notaio la partecipazione al procedimento ispettivo nella forma prevista dall'art. 10, comma 1, lett. b) della legge n. 241/1990, ossia mediante la presentazione di memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove pertinenti<sup>122</sup>.

La necessità del c.d. contraddittorio partecipativo costituisce altresì estrinsecazione della linea-guida di cui alla lett. e) della citata direttiva della Funzione Pubblica, secondo cui l'ispettore deve essere disponibile all'ascolto del soggetto ispezionato.

Il principio in esame risulta poi funzionale ai criteri di economicità e di efficacia divisati nell'art. 1 dalla legge n. 241/1990. Appare infatti evidente che il confronto preventivo con le tesi del soggetto controllato può consentire agli ispezionanti di valutare con piena cognizione di causa la fondatezza o meno di un'eventuale azione disciplinare. E' pacifico, infatti, che la richiesta di procedimento disciplinare ben può riguardare solo alcuni dei rilievi accertati dagli ispettori<sup>123</sup>, purché naturalmente vi siano valide ragioni per limitare l'ambito dell'azione avanti alla Co.re.di. rispetto a quanto emerge dal verbale ispettivo.

Dunque, il notaio ispezionato è titolare di interessi "procedimentali" al corretto svolgimento dell'ispezione<sup>124</sup>.

Il verbale ispettivo non ha però natura provvedimento e, dunque, non è idoneo ad incidere sulla posizione giuridica del notaio. Pertanto, non sussiste l'obbligo degli ufficiali procedenti di concedere al professionista un termine per la presentazione di memorie scritte e documenti prima della redazione del verbale ispettivo (fermo restando

---

1118 e nota 26.

<sup>122</sup> M. COSIO, *Alcune riflessioni sull'attività ispettiva ordinaria nei confronti dei notai*, cit., p. 1057.

<sup>123</sup> M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 58, nota 20; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1117 nota 25.

<sup>124</sup> In tal senso cfr. M. COSIO, *Alcune riflessioni sull'attività ispettiva ordinaria nei confronti dei notai*, cit., p. 1053.



che, ai sensi dell'art. 253 reg. not., il notaio ha in ogni caso facoltà di far inserire deduzioni nel verbale durante la seduta finale dell'ispezione)<sup>125</sup>.

In particolare, è rimessa alla discrezionalità del Capo dell'Archivio (e del Presidente del Consiglio notarile) la scelta fra tre opzioni: i) comunicare informalmente al notaio, anteriormente alla seduta ispettiva, le infrazioni non oblazionabili riscontrate<sup>126</sup>, in tal modo consentendogli di preparare e presentare deduzioni, anche in forma orale, e documenti prima o al momento della definitiva stesura del verbale<sup>127</sup>; ii) disporre un breve rinvio della verbalizzazione, su richiesta del notaio, al momento dell'incontro ufficiale con il Capo dell'Archivio e con il Presidente del Consiglio notarile<sup>128</sup>; iii) concedere all'ispezionato un termine per replicare, necessariamente per iscritto, successivamente alla formale lettura e consegna del verbale.

Nella prassi si rinvencono tutti i suddetti *modus procedendi*, anche se il primo metodo presenta per l'organo ispettivo l'indubbio vantaggio di poter conoscere le difese dell'ispezionato prima della redazione del verbale. Di conseguenza, ove si profilino dubbi circa la rilevanza disciplinare della condotta del notaio, il Capo dell'Archivio, anziché contestare una contravvenzione, potrà limitarsi ad inserire nel verbale osservazioni critiche circa la correttezza dell'atto ed eventualmente raccomandazioni al notaio per il futuro.

---

<sup>125</sup> Addirittura, secondo alcune recenti pronunzie di legittimità, il non aver potuto fare valere le proprie ragioni nell'ambito della fase ispettiva (dell'Archivio o del Consiglio notarile) non vizia il successivo procedimento disciplinare avanti alla Commissione regionale di disciplina, in quanto in quest'ultima sede l'incolpato ha facoltà di svolgere pienamente le proprie difese: Cass. civ., sez. II, 19 luglio 2016, n. 14765; Cass. civ., sez. II, 19 giugno 2015, n. 12732, in *D&G*, 2015, p. 20, con nota di S. CALVETTI, *Disciplinare notai: la giurisdizione appartiene in toto all'autorità giudiziaria ordinaria*.

<sup>126</sup> Le infrazioni non oblazionabili sono quelle punite con sanzioni diverse da quella pecuniaria, per le quali, come si vedrà, il Capo dell'Archivio notarile ha l'obbligo di avviare il procedimento disciplinare avanti alla Co.re.di. (tra queste, vi sono sia violazioni gravi, ossia punibili con le sanzioni della sospensione o della destituzione, sia violazioni di minore rilevanza, sanzionabili con l'avvertimento o con la censura).

<sup>127</sup> Sembrano propendere sempre per questa soluzione V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 62. *Contra* M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 60, nota 24, il quale reputa invece che, pur essendo tale prassi legittima ed auspicabile, non esiste alcun obbligo di informare il notaio, prima della seduta ispettiva, di eventuali gravi infrazioni rilevate; ID., *Alcune riflessioni sull'attività ispettiva ordinaria nei confronti dei notai*, cit., p. 1054 e nota 26.

<sup>128</sup> Tale opzione è sostenuta da G. MORANO, *Vigilanza sull'operato dei notai, eventuali sanzioni ed eccesso di potere dell'ispettore*, cit. Tuttavia, il differimento del verbale potrebbe porsi in contrasto con il principio di non aggravamento del procedimento. Per tale motivo, si ritiene che la richiesta del termine a difesa da parte del notaio debba essere congruamente motivata e redatta per iscritto (anche mediante inserimento nel verbale, che in tal caso dovrebbe essere chiuso e successivamente riaperto): in tal senso M. COSIO, *Alcune riflessioni sull'attività ispettiva ordinaria nei confronti dei notai*, cit., pp. 1056-1057 e nota 33.

Per quanto concerne l'accesso c.d. endoprocedimentale di cui all'art. 10, comma 1, lett. a) della legge n. 241, si osserva che tale istituto non potrà normalmente operare, per la mancanza di atti del procedimento di cui prendere visione. Come si è detto, infatti, l'ispezione dell'Archivio si concretizza in un controllo documentale, che non si formalizza mai in atti endoprocedimentali<sup>129</sup>; né è ammesso l'accesso alle «informazioni» possedute dall'amministrazione<sup>130</sup>. Tuttavia, nei casi in cui l'Archivio notarile abbia acquisito *aliunde* atti o documenti al fine di eseguire l'ispezione<sup>131</sup>, deve ritenersi senz'altro consentito al notaio di accedere alla suddetta documentazione.

Risulta invece in radice inapplicabile all'ispezione notarile la regola del contraddittorio di cui all'art. 10-*bis* della legge n. 241/1990 (con la previa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza e il diritto di replica del privato). Ciò in quanto il procedimento in esame non è ad istanza di parte e, come accennato, si conclude con un atto avente mero valore ricognitivo<sup>132</sup>.

Si ritiene poi che il verbale ispettivo debba essere succintamente motivato, in base alla prevalente tesi dottrinale e giurisprudenziale per cui il principio *ex art.* 3 della legge n. 241/1990 si estende anche gli atti non aventi natura provvedimentoale. Tuttavia, gli ispettori non sono tenuti a dare conto nel verbale dei motivi per i quali non ritengano di accogliere le tesi eventualmente sostenute dal notaio in propria difesa, in quanto il verbale rimane comunque un mero atto ricognitivo, non idoneo a ledere in via diretta e immediata la posizione giuridica dell'ispezionato (sul punto si veda *infra*, § 5).

Per quanto concerne la comunicazione di avvio dell'ispezione, si è già visto che la normativa prescrive che il Capo dell'Archivio notarile, al termine di ogni anno, comunichi ai notai interessati la data in cui sono chiamati a consegnare in Archivio gli atti, i repertori e i registri da ispezionare (*supra*, § 3).

Infine, sicuramente non opera il termine di conclusione procedimentale fissato in via generale in trenta giorni dall'art. 2 della legge n. 241/1990. Infatti, come si ricava dal comma 1 dell'art. 2 cit., ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni hanno il

---

<sup>129</sup> M. COSIO, *Alcune riflessioni sull'attività ispettiva ordinaria nei confronti dei notai*, cit., p. 1055.

<sup>130</sup> Cfr. Direttiva 10 febbraio 1996, n. 1703 II/4.5.1. della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

<sup>131</sup> Ad esempio, ciò si verifica quando l'Archivio richiede al Comune l'estratto dell'atto di nascita di una parte dell'atto notarile, per verificare che il notaio abbia effettuato correttamente la costituzione della stessa, ai sensi dell'art. 51 n. 3 l. not.

<sup>132</sup> In tal senso cfr. M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 64.

dovere di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso, la disposizione in esame si riferisce ai procedimenti «classici», i quali terminano con un vero e proprio atto provvedimentale, mentre non può ritenersi estensibile alle ispezioni notarili.

Invero, da un lato l'attività ispettiva può rivelarsi assai lunga, per la numerosità e la complessità degli atti stipulati da alcuni notai; dall'altro lato, il numero dei conservatori di Archivio effettivamente in servizio è inferiore ai posti in organico e, pertanto, insufficiente<sup>133</sup>. Né può ritenersi che il principio di tempestività dell'azione amministrativa debba necessariamente concretarsi nel breve termine di trenta giorni.

Pertanto, fermo restando che ciascun turno ispettivo deve concludersi entro il 31 dicembre di ogni anno, salvo il caso di difficoltà straordinarie, non risulta obbligatorio (né appare concretamente possibile) predeterminare i tempi di durata di ciascuna ispezione, che dipendono da una serie di variabili, tra cui, appunto, il numero degli atti da ispezionare, la loro tipologia e il personale presente in ufficio nel periodo dell'ispezione. Peraltro, costituisce prassi consolidata in pressoché tutti i distretti che a ciascuna seduta ispettiva vengano chiamati più notai, naturalmente uno per volta, in ossequio al principio di economicità dell'azione amministrativa.

### **3.2. Il verbale ispettivo notarile**

L'ispezione si conclude con la redazione del verbale ispettivo, oggetto di un'apposita disciplina contenuta nel regolamento notarile.

Il verbale di ispezione viene redatto in doppio esemplare dal Capo dell'Archivio (art. 253, comma 1, reg. not., nonché art. 56, comma 2, D.I. 12.12.1959). Il Presidente del Consiglio notarile deve previamente prenderne visione, per approvarlo<sup>134</sup> ed eventualmente inserirvi rilievi a fondamento deontologico.

Nella seduta ispettiva finale il Conservatore dell'Archivio, alla presenza del Presidente del Consiglio notarile, dà formale lettura al notaio ispezionato del verbale, che viene quindi sottoscritto da tutti e tre i soggetti.

---

<sup>133</sup> Cfr. sul punto la relazione del Ministro della Giustizia per l'anno 2016, p. 362.

<sup>134</sup> Poiché il verbale è atto di sintesi, gli ispezionanti devono concordare sui fatti accertati, mentre possono avere divergenze di valutazione in ordine alle conseguenze disciplinari: così M. MOLINARI, sub *Art. 133*, cit., p. 735.

Il verbale ispettivo si compone di quattro parti principali, le prime due a contenuto necessario e le altre meramente eventuali.

La prima parte concerne alcune indicazioni formali previste dall'art. 253, comma 1, reg. not., tra cui quelle relative al numero degli atti, dei repertori e dei registri verificati.

La seconda parte del verbale contiene la descrizione delle infrazioni rilevate nel corso dell'ispezione e la contestazione delle conseguenti contravvenzioni (art. 253, comma 1, penult. parte, reg. not.), o, in mancanza, l'attestazione che tutto è regolare.

Al Presidente del Consiglio notarile compete in via esclusiva la rilevazione di violazioni deontologiche, come si ricava dall'art. 129, comma 2, l. not.<sup>135</sup>.

Nell'ipotesi di mancato accordo tra i due organi ispezionanti in relazione alle conclusioni disciplinari formulate, le ragioni del dissenso devono risultare succintamente dal verbale (art. 252, comma 2, reg. not.).

In materia deontologica, è discusso se il Capo dell'Archivio debba limitarsi ad acquisire e verbalizzare i rilievi eventualmente formulati dal Presidente del Consiglio notarile, o se invece, in caso di disaccordo, il primo risulti comunque tenuto ad indicare nel verbale i fatti fondanti la supposta infrazione, in modo tale da consentire sempre al Consiglio notarile di poter valutare un'azione disciplinare<sup>136</sup>.

In terzo luogo, il verbale può contenere osservazioni o rilievi delle due autorità procedenti (art. 253, comma 1, ult. parte, reg. not.), aventi ad oggetto fattispecie dubbie, oppure irregolarità non sanzionate, al fine di evitare che in futuro il notaio ripeta gli errori in questione.

---

<sup>135</sup> Sul punto vi è concordia in letteratura: cfr., ad esempio, L. RUSSO, *L'attività ispettiva ordinaria ed il nuovo ordinamento disciplinare notarile*, cit.; M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., pp. 64-65; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., pp. 1126-1127; G. CASU, sub Artt. 127-134, cit., p. 516; ID., *Il procedimento disciplinare notarile. Recenti modifiche legislative*, Studio C.N.N. n. 482-2006/C, approvato dalla Commissione Studi Civilisti il 15 settembre 2006; M. EBNER, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: prime considerazioni*, cit., p. 620; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 61; G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, cit., p. 36. Il comma 3 dell'art. 129 l. not. prevede che gli Archivi notarili forniscano al Consiglio notarile distrettuale tutti gli elementi in loro possesso in merito alle infrazioni deontologiche: la circolare n. 10/2007 dell'Ufficio centrale Archivi notarili ha precisato che i conservatori devono contribuire al riscontro di tali violazioni secondo il principio di leale cooperazione istituzionale: sul punto cfr. M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 65; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1126.

<sup>136</sup> Per la prima interpretazione cfr. L. RUSSO, *L'attività ispettiva ordinaria ed il nuovo ordinamento disciplinare notarile*, cit.; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 61. Nel secondo senso, invece, si è espresso M. COSIO, *L'ispezione*

Spesso, poi, nel verbale sono inseriti inviti e/o vere e proprie raccomandazioni per orientare il notaio ispezionato nella sua condotta «professionale»<sup>137</sup>.

Infine, il notaio ha facoltà di fare inserire nel verbale eventuali proprie deduzioni (art. 253, comma 1, reg. not.).

Oltre ai contenuti sin qui illustrati, espressamente previsti dal regolamento notarile, nel verbale sono generalmente indicate sia le irregolarità riscontrate dall'Archivio nelle schede concernenti gli atti iscritti nel registro generale dei testamenti (*supra*, § 3), che il notaio dovrà pertanto ripresentare; sia gli importi dovuti dal professionista a seguito di errata applicazione della tariffa notarile (*supra*, § 3), che danno luogo a recuperi di contributi, tassa d'archivio e tassa r.g.t., maggiorati di interessi legali e sanzioni amministrative. In quest'ultimo caso viene contestualmente notificato al notaio il provvedimento amministrativo di liquidazione delle somme dovute per i suddetti titoli.

Uno dei due originali del verbale ispettivo rimane depositato in Archivio, l'altro originale viene trasmesso al Procuratore della Repubblica e una copia conforme viene inviata al Consiglio notarile (art. 253, commi 3 e 4, reg. not., nonché art. 56 D.I. 12 dicembre 1959). La ragione di tali adempimenti risiede nel fatto che uno dei possibili «sbocchi» dell'ispezione è rappresentato dall'esercizio dell'azione disciplinare, oltre che da parte del Capo dell'Archivio, anche su iniziativa di uno degli altri due organi destinatari della trasmissione del verbale<sup>138</sup>.

Per prassi, copia del verbale ispettivo viene consegnata anche al notaio ispezionato, al fine di consentirgli sia di prendere contezza delle infrazioni e dei rilievi allo stesso mossi, sia di recepire le osservazioni, gli inviti e le raccomandazioni del Capo dell'Archivio ed eventualmente del Presidente del Consiglio notarile.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, il verbale mira a stimolare meccanismi di «autocorrezione» da parte dell'ispezionato<sup>139</sup>. In particolare, a prescindere dalla ricorrenza di illeciti disciplinari per violazione delle norme regolatrici dell'attività tecnico-professionale, il notaio può essere chiamato a porre in essere due tipi di

---

*ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 66; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1127.

<sup>137</sup> Ad esempio, si può invitare il notaio ad adottare formalità opportune, anche se non obbligatorie (quale, ad esempio, l'indicazione in atto degli estremi del permesso di soggiorno del cittadino extracomunitario).

<sup>138</sup> Naturalmente, in caso di riscontro di fatti penalmente rilevanti, il P.M. eserciterà l'azione penale.

<sup>139</sup> Istituzionalmente propria dell'attività ispettiva è, infatti, la funzione di orientamento nei confronti dell'ispezionato, chiamato a recepire i suggerimenti formulati dagli ispettori: V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 52.

condotte correttive: i) stipulare atti di rettifica o di integrazione idonei a porre rimedio ad errori, mancanze o irregolarità riscontrate negli atti ispezionati<sup>140</sup>; ii) tenere in futuro determinate condotte, attive od omissive, quali, ad esempio, provvedere alla trascrizione dei legati aventi ad oggetto diritti reali immobiliari e astenersi dal redigere atti che possano dare luogo a problemi sotto vari profili<sup>141</sup>.

Tale funzione del verbale ispettivo, che è distinta da quella di fungere da atto prodromico al giudizio disciplinare, risulta di notevole importanza.

Innanzitutto, il notaio è spinto a sistemare atti irregolari già stipulati, così evitando l'insorgere di controversie.

Inoltre, il notaio viene stimolato a migliorare la qualità della propria prestazione e ad adottare comportamenti «virtuosi» a vantaggio del cittadino.

Infine, l'eventuale inosservanza delle raccomandazioni e precisazioni interpretative contenute nel verbale di ispezione potrà assumere vera e propria valenza disciplinare nell'ispezione successiva<sup>142</sup>.

Una riflessione apposita merita la questione della natura del verbale di accertamento ispettivo.

In linea generale, è opinione comune tra gli interpreti che la relazione ispettiva non abbia natura di provvedimento amministrativo, in quanto priva di autoritatività, e costituisca pertanto un mero atto ricognitivo infraprocedimentale, con funzione di acquisizione di scienza, o, al più, un atto presupposto propedeutico di un successivo

---

<sup>140</sup> Si pensi, ad esempio, ad atti in cui sia intervenuto un rappresentante privo dei necessari poteri; oppure ad atti conclusi da un solo coniuge, coniugato in regime di comunione legale, in base a procura generale rilasciata dall'altro coniuge, ma ritenuta inammissibile dalla dottrina prevalente per contrasto con l'art. 210, comma 3, cod. civ. Peraltro, qualora venga riscontrato un vero e proprio illecito disciplinare, come nel caso di stipula di un atto affetto da nullità assoluta ed insanabile, sanzionata ai sensi dell'art. 28 l. not., la riedizione dell'atto emendato dal vizio comporta il riconoscimento delle circostanze attenuanti (art. 144 l. not.).

<sup>141</sup> In proposito, la casistica è estremamente variegata. Ad esempio, nell'attuale periodo di crisi economica, in cui molti appartamenti di nuova costruzione rimangono invenduti, viene frequentemente inserita nei verbali ispettivi la raccomandazione ai notai di eliminare dagli atti di compravendita le clausole di esonero del costruttore-venditore dal pagamento delle spese condominiali per le unità immobiliari non alienate. Talvolta le raccomandazioni riguardano fattispecie al limite della legalità, quali situazioni poco trasparenti in relazione agli obblighi posti dalla normativa antiriciclaggio (ad esempio, perché il pagamento del prezzo viene immotivatamente rinviato ad una data di poco successiva all'atto).

<sup>142</sup> V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 63; G. MORANO, *Vigilanza sull'operato dei notai, eventuali sanzioni ed eccesso di potere dell'ispettore*, cit.

procedimento (ad esempio, disciplinare o sanzionatorio), ma con portata lesiva solo potenziale<sup>143</sup>.

Tale ricostruzione va condivisa anche per il verbale conclusivo dell'ispezione agli atti notarili<sup>144</sup>, che appare assimilabile ai verbali di accertamento di illeciti amministrativi, pacificamente ritenuti inidonei a ledere la sfera giuridica dei destinatari<sup>145</sup>, oppure ai verbali della Guardia di Finanza, che sono atti endoprocedimentali destinati a sfociare nell'avviso di accertamento<sup>146</sup>.

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, il verbale in esame assume una autonoma rilevanza giuridica esterna in relazione alle infrazioni ivi contestate che siano punibili con la sola sanzione pecuniaria.

Infatti, per le infrazioni suddette e in assenza di recidiva specifica<sup>147</sup> nei cinque anni antecedenti alla commissione dei fatti verbalizzati, il notaio può prevenire il procedimento disciplinare (o interromperne il corso prima della decisione definitiva), pagando a titolo di oblazione presso l'Archivio notarile una somma corrispondente ad un terzo del massimo edittale (art. 145-bis l. not.).

---

<sup>143</sup> V. TENORE, *Il procedimento di controllo ispettivo*, cit., p. 12; ID., *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., pp. 102-103; G. LANDI, voce *Ispezioni ed inchieste amministrative*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XVII, Roma, 1989, pp. 1 ss.

<sup>144</sup> R. MATERI, *Controllo ispettivo e qualità della funzione notarile*, cit., p. 147, la quale definisce il verbale ispettivo notarile una "dichiarazione di scienza" con "contenuto ricognitivo delle operazioni di verifica effettuate dal Conservatore e di quelle effettuate dal Presidente"; M. VENTURO, *L'ispezione ordinaria notarile. Start up dell'azione disciplinare e sue problematiche*, cit., pp. 565 ss.; M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 58; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1117; ID., *Alcune riflessioni sull'attività ispettiva ordinaria nei confronti dei notai*, cit., pp. 1049 e 1053; L. RUSSO, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: dal verbale ispettivo alla dichiarazione di estinzione dell'illecito*, cit., pp. 1054 ss.; ID., *L'attività ispettiva ordinaria ed il nuovo ordinamento disciplinare notarile*, cit.

<sup>145</sup> In tali fattispecie la lesione si verifica solo con la c.d. ordinanza ingiunzione.

<sup>146</sup> In tal senso Cons. Stato, sez. IV, 28 dicembre 2012, n. 6705, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>147</sup> Ossia di recidiva nella medesima infrazione; prima della riforma del 2006, invece, l'oblazione era preclusa dal semplice fatto di avere nuovamente violato una norma disciplinare (c.d. recidiva generica). Sull'oblazione notarile e sulla recidiva si vedano, fra gli altri, F.P. LOPS - A. PLACA, sub *Art. 145* e sub *Art. 145 bis*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., pp. 795 ss. e pp. 799 ss.; G. CASU, *Procedimento disciplinare notarile. Sanzioni (artt. 135-147, L. 16.2.1913, n. 89)*, cit., pp. 431-433; ID., *Il procedimento disciplinare notarile. Recenti modifiche legislative*, cit.; L. RUSSO, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: dal verbale ispettivo alla dichiarazione di estinzione dell'illecito*, cit., pp. 1060 ss.; M. COSIO, *La richiesta di procedimento disciplinare nei confronti del notaio e l'oblazione (d.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, in *Vita not.*, 2008, pp. 1612-1623; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 147-153; G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, cit., pp. 84 ss.; G. TRAPANI, *L'apparato sanzionatorio nel novellato disciplinare notarile tra conferme e novità*, cit., pp. 591 ss.; M. EBNER, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: prime considerazioni*, cit., pp. 627-630.

Il versamento dell'oblazione determina l'estinzione degli illeciti disciplinari, che viene dichiarata dal Capo dell'Archivio notarile del distretto al quale il notaio è iscritto oppure, quando il procedimento disciplinare sia già stato promosso, dall'organo dinanzi al quale si procede, vale a dire la Co.re.di., la Corte d'appello o la Corte di cassazione<sup>148</sup>.

Nonostante la lettera della legge non sia chiara sul punto, l'interpretazione sistematica della normativa, ispirata ad esigenze di semplificazione, conduce a ritenere che il Conservatore dell'Archivio sia competente a dichiarare l'estinzione degli illeciti disciplinari anche per le infrazioni rilevate al di fuori dell'ispezione ordinaria<sup>149</sup>, quale, ad esempio, la tardiva presentazione della copia del testamento pubblico ricevuto dal notaio (art. 66, ult. co., l. not.).

Per quanto concerne l'impugnabilità del verbale ispettivo si rinvia *infra*, al successivo § 5.

### **3.3. La facoltà del Capo dell'Archivio notarile di riprodurre gli atti, i repertori e i registri ispezionati**

L'ultima questione da esaminare concerne la sussistenza o meno della facoltà del Capo dell'Archivio notarile, nel corso dell'ispezione, di riprodurre gli atti, i repertori ed i registri consegnati dal notaio, anche senza il consenso di quest'ultimo, al fine di poterli esibire nell'ambito del successivo procedimento disciplinare avanti alla Commissione regionale.

Si tratta di un problema emerso nella prassi, che risulta scarsamente indagato in letteratura e mai affrontato in giurisprudenza.

E' opportuno precisare che tale operazione non sempre risulta necessaria, in quanto le infrazioni commesse dal notaio sono già documentate nel verbale, che, essendo atto di pubblico ufficiale, è coperto dalla pubblica fede, ai sensi dell'art. 2699 cod. civ.

---

<sup>148</sup> G. TRAPANI, *L'apparato sanzionatorio*, cit., p. 599. Sul provvedimento dichiarativo di estinzione dell'illecito disciplinare si rinvia all'ampia esposizione di L. RUSSO, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: dal verbale ispettivo alla dichiarazione di estinzione dell'illecito*, cit., pp. 1067 - 1079.

<sup>149</sup> In tal senso cfr. la circolare 27 febbraio 2007, n. 6 dell'Ufficio Centrale Archivi Notarili; L. RUSSO, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: dal verbale ispettivo alla dichiarazione di estinzione dell'illecito*, cit., p. 1068. *Contra* V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 153, secondo i quali la competenza del Capo dell'Archivio sarebbe limitata alle infrazioni rilevate in sede ispettiva.



Il verbale redatto dal Conservatore fa pertanto piena prova fino a querela di falso delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che gli organi ispezionanti attestano avvenuti in loro presenza o da loro compiuti (art. 2700 cod. civ.).

Di conseguenza, è necessario che il notaio proponga querela di falso per contestare la veridicità dei fatti verbalizzati, quali la mancata sottoscrizione di un atto o l'omissione di menzioni necessarie<sup>150</sup>.

Tuttavia, può accadere che il verbale ispettivo non rappresenti uno strumento sufficiente a dimostrare, in sede di giudizio disciplinare, le violazioni commesse dal notaio, o perché quest'ultimo si sia rifiutato di sottoscrivere il verbale (art. 253, comma 2, reg. not.), oppure perché l'infrazione contestata implichi un apprezzamento tecnico-discrezionale. Quest'ultima ipotesi si verifica, ad esempio, in relazione a rilievi concernenti l'illeggibilità di una sottoscrizione, o l'invalidità di una clausola contrattuale<sup>151</sup>, o, ancora, una scorretta tenuta dei repertori il cui accertamento sia possibile solamente con l'esame diretto degli stessi<sup>152</sup>.

Il mero tenore letterale della legge notarile potrebbe indurre a ritenere che il Capo dell'Archivio non possa estrarre copia degli atti, repertori e registri ispezionati. In particolare, l'art. 67 l. not. stabilisce che il notaio, finché risiede nel distretto ed esercita la professione notarile, ha "egli solo" il diritto di rilasciare le copie, gli estratti e i certificati degli atti da lui ricevuti, o presso di lui depositati. Parallelamente, ai sensi dell'art. 112 l. not., il Conservatore è competente al rilascio delle copie degli atti depositati in archivio, vale a dire rogati o autenticati da notai cessati dall'esercizio o trasferiti in altro distretto.

Tuttavia, secondo la scrivente appare preferibile una diversa conclusione, per plurimi motivi.

---

<sup>150</sup> In tal senso L. RUSSO, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: dal verbale ispettivo alla dichiarazione di estinzione dell'illecito*, cit., pp. 1056-1057, il quale richiama sul punto anche il precedente di Trib. Messina, 31 gennaio 2008, n. 2.

<sup>151</sup> Cfr. sempre L. RUSSO, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: dal verbale ispettivo alla dichiarazione di estinzione dell'illecito*, cit., p. 1057.

<sup>152</sup> Ad esempio, in un caso realmente verificatosi il notaio aveva apposto in dieci pagine del repertorio meccanizzato per gli atti tra vivi un numero di annotazioni consistentemente superiore a quello consentito dalla normativa regolamentare (art. 2, comma 3, D.M. 6.11.1991), a mano e con caratteri piccolissimi, al fine di tentare di sottrarsi alle conseguenze dell'omessa tempestiva vidimazione del repertorio successivo. La Commissione ha rilevato la necessità di prendere visione diretta delle pagine del repertorio e, conseguentemente, ne ha ordinato al notaio l'esibizione (Co.re.di. Lombardia, 13 marzo 2014, n. 128, la quale ha condannato il notaio ai sensi degli artt. 64 e 138, comma 1, lett. d l. not., reputando che, con la condotta anzidetta, il notaio avesse cercato di contraffare la realtà dei fatti e reso le annotazioni quasi illeggibili).

Innanzitutto, gli artt. 67 e 112 l. not. si riferiscono testualmente al rilascio di copie agli utenti (liberi professionisti, società, associazioni, privati per uso personale, etc.), mentre le copie in esame sono tratte al limitato scopo di essere prodotte nel procedimento disciplinare, per consentire alla Co.re.di. di visionare l'atto o il repertorio «incriminato».

Inoltre, secondo la più recente evoluzione dottrinale, in virtù dell'art. 73 l. not., come novellato dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 110, i notai e gli altri pubblici ufficiali autorizzati *ex art.* 18 del d.p.r. n. 445/2000 possono estrarre e rilasciare copie anche di atti e documenti depositati presso un altro notaio, a loro esibiti in originale o in copia conforme. L'unico limite risiede nel fatto che tali copie, anziché fare fede come l'originale (art. 2714 cod. civ.), hanno il più limitato valore probatorio di cui all'art. 2717 cod. civ., ossia di un principio di prova scritta liberamente apprezzabile dal giudice<sup>153</sup>.

Ancora, in virtù dell'opzione ricostruttiva accolta nel precedente § 3.1, all'ispezione ordinaria si applicano le disposizioni della legge n. 241/1990, ove compatibili con la struttura dell'ispezione stessa. In particolare, l'art. 6, comma 1, lett. b) della legge n. 241 attribuisce al responsabile del procedimento, che nella specie corrisponde al Capo dell'Archivio, il potere-dovere di disporre il compimento degli atti necessari per accertare d'ufficio i fatti, ivi incluso il potere di esperire accertamenti tecnici ed ispezioni, nonché di ordinare esibizioni documentali. Ebbene, deve ritenersi che l'ampia dizione di tale norma consenta al responsabile del procedimento anche di riprodurre gli atti oggetto di ispezione, mediante l'impiego degli idonei mezzi tecnici (fotocopiatura, scannerizzazione, etc.).

Infine, si rileva che la Co.re.di., disponendo di poteri istruttori esercitabili anche *ex officio* (art. 156-bis, comma 7, l. not.), potrebbe supplire all'eventuale carenza probatoria dell'organo procedente mediante un ordine di esibizione rivolto al notaio. Tuttavia, la Commissione gode di una lata discrezionalità in merito alla scelta di fare o meno uso del proprio potere istruttorio ufficioso, sì che il mancato esercizio dello stesso

---

<sup>153</sup> Proprio perché, nei casi in questione, la copia non proviene dal depositario dell'originale e, quindi, “*Allorché il documento copiato continua a circolare esso, diversamente dal documento custodito, è soggetto a modifiche od alterazioni successive alla sua formazione da parte di chiunque*”: così M. LEO, *Risposta a quesito n. 533-2016/C - C.N.N. Ufficio Studi*, 20 ottobre 2016.

non risulta generalmente censurabile, mentre tutte le parti del giudizio disciplinare sono gravate dell'onere di provare i fatti che affermano (art. 156-*bis*, commi 4 e 5, l. not.)<sup>154</sup>.

In conclusione, quindi, si ritiene che il Capo dell'Archivio disponga della facoltà di riprodurre gli atti, i repertori e i registri ispezionati, allorquando ciò risulti necessario per dimostrare l'illecito disciplinare del notaio nel procedimento avanti alla Co.re.di.<sup>155</sup>.

#### **4. L'ispezione del Consiglio notarile distrettuale**

Anche il Consiglio notarile distrettuale effettua controlli volti ad accertare il rispetto, da parte dei notai, della normativa in materia di esercizio della professione e, soprattutto, delle regole deontologiche.

La funzione di controllo è espletata dal Consiglio notarile attraverso un procedimento di indagine, nell'ambito del quale l'organo in esame può valersi di una serie di poteri e strumenti assai incisivi, contemplati dall'art. 93-*bis*, comma 2, l. not.: l'accesso allo studio del notaio per esaminare atti, repertori, indici, registri, libri e documenti contabili; l'esame degli estratti repertoriali conservati presso gli archivi notarili distrettuali; l'assunzione di informazioni presso le amministrazioni e gli uffici pubblici<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> Sull'onere probatorio nel procedimento disciplinare cfr., *ex multis*, Cass. civ., sez. VI, 27 maggio 2011, n. 11790.

<sup>155</sup> In tal senso cfr. anche L. RUSSO, *L'attività ispettiva ordinaria ed il nuovo ordinamento disciplinare notarile*, cit., il quale sottolinea comunque l'opportunità che la fotocopiatura degli atti, repertori o registri ispezionati, a fini di documentazione, sia comunicata al notaio e menzionata nel verbale ispettivo; nonché M. EBNER, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: prime considerazioni*, cit., p. 621, secondo il quale con la richiesta di avvio del procedimento disciplinare deve essere prodotta "copia dell'atto nel quale sono state commesse le infrazioni" e "quant'altro può provare il fatto disciplinarmente rilevante", potendo altrimenti la Co.re.di. dichiarare il non luogo a procedere per manifesta infondatezza dell'istanza, ai sensi dell'art. 153, comma 3, l. not.

<sup>156</sup> Sul tema, S. LANZILLOTTI - M. MAZZOTTA, sub *Art. 93*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., pp. 655 ss.; C. LOMONACO, sub *Artt. 87-95*, in G. CASU - G. SICCHIERO, *La legge notarile commentata*, cit., pp. 492 ss.; P. MAZZOLI, *Consigli distrettuali notarili e funzione disciplinare alla luce del d. lvo. n. 249/2006: profili procedurali e diritto di accesso ai documenti amministrativi*, cit., pp. 33-47; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 65-77; M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., pp. 52 ss.; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., pp. 1110 ss. Sottolineano che il potere di vigilanza del Consiglio notarile si caratterizza per una funzione preventiva più che repressiva S. LANZILLOTTI - M. MAZZOTTA, sub *Art. 93*, cit., p. 655, e C. LOMONACO, sub *Artt. 87-95*, cit., p. 492. In giurisprudenza cfr., *ex aliis*, Cass. civ., sez. II, 23 gennaio 2014, n. 1437, cit.

Si può pertanto parlare di una vera e propria ispezione del Consiglio notarile, avente natura straordinaria<sup>157</sup>: non si tratta infatti di una verifica periodica, come quella dell'Archivio notarile, bensì di un controllo occasionato da specifici comportamenti del notaio, oppure da segnalazioni di terzi (cittadini, altri notai, associazioni di categoria, anonimi, Archivi Notarili o altre pubbliche amministrazioni, e così via).

Normalmente il Presidente del Consiglio notarile svolge un'attività di verifica preliminare, della quale riferisce al Consiglio. L'organo collegiale decide quindi se deliberare lo svolgimento di un'ispezione, richiedendo di compiere ulteriori accertamenti allo stesso Presidente o ad un consigliere all'uopo delegato (art. 93-*bis*, comma 2, l. not.). Può anche essere costituito un collegio ispettivo formato da membri del Consiglio, specialmente nei casi più complessi<sup>158</sup>.

In ogni caso, ai sensi degli artt. 93, 93-*bis* e 93-*ter* l. not., è il Consiglio – e non già il solo Presidente – ad essere titolare del potere di svolgere le attività di accertamento dell'illecito disciplinare, in funzione del possibile promovimento del procedimento avanti alla Co.re.di.<sup>159</sup> (sul punto si veda anche *infra*, in questo stesso §).

E' inoltre pacifico che, oltre ai poteri ispettivi menzionati nell'art. 93-*bis*, comma 2, l. not., l'autorità procedente ha facoltà di utilizzare anche altre forme di informazione e di acquisizione documentale, anche se non espressamente previste.

A titolo esemplificativo, possono indicarsi i seguenti mezzi di indagine: i c.d. ordini istruttori, vale a dire richieste al notaio di trasmettere al Consiglio documentazione specifica (copie degli estratti repertoriali e degli atti a raccolta stipulati in un determinato arco temporale, copie delle relative fatture e di altra documentazione

---

<sup>157</sup> V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 56 ss.; M. EBNER, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: prime considerazioni*, cit., p. 618.

<sup>158</sup> V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 58. Sul punto cfr. anche R. DANOVÌ, *Il procedimento disciplinare dei notai avanti la CO.RE.DI. tra norme di legge e principi di diritto*, in *Notariato*, 2013, p. 341; nonché, in giurisprudenza, Cass. civ., sez. II, 3 giugno 2015, n. 11451, cit.

<sup>159</sup> Sul tema, G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, cit., pp. 144-145; Cass. civ., sez. VI, 26 giugno 2012, n. 10595. La Suprema Corte ha chiarito che l'art. 267, comma 1, del regolamento notarile (ai sensi del quale "*Il Presidente del Consiglio Notarile, accertati sommariamente e mediante le informazioni che stimi opportune i fatti addebitati, ne riferisce nella prima riunione successiva alla denuncia al Consiglio Notarile, che decide se vi sia luogo al giudizio disciplinare*") deve essere interpretato alla luce delle disposizioni di rango superiore della legge notarile, come novellate dal d.lgs. n. 249/2006. Pertanto, la norma regolamentare non attribuisce al Presidente il potere di procedere alle attività di accertamento dell'illecito disciplinare in funzione del possibile promovimento dell'azione disciplinare, ma dev'essere intesa nel senso che intende riferirsi alla mera ricognizione dell'esistenza, nel fatto addebitato, degli estremi per investire il Consiglio notarile. L'organo consiliare può poi delegare lo

fiscale, etc.), nell'ambito del c.d. monitoraggio «ispettivo» (su cui v. *infra*, § 4.2); la richiesta di informazioni a terzi (quali dipendenti, collaboratori, clienti)<sup>160</sup>; l'audizione dello stesso ispezionato; nonché, in occasione dell'accesso allo studio professionale, l'estrazione di copia della documentazione presente nei fascicoli di studio (ad esempio, visure e ricevute di adempimenti), salvo che il notaio opponga il segreto professionale<sup>161</sup>.

In letteratura si afferma che anche l'ispezione in esame, come quella ordinaria biennale dell'Archivio notarile, dovrebbe concludersi con un verbale ispettivo, avente i contenuti di cui all'art. 253 reg. not.<sup>162</sup> (su cui v. *supra*, § 3.2). Tale tesi non trova però riscontro nella lettera della normativa: infatti, né la legge notarile né il relativo regolamento di esecuzione prescrivono la redazione di un verbale di ispezione; inoltre, l'art. 267 reg. not. si limita a stabilire che il Presidente del Consiglio notarile riferisce i fatti accertati al Consiglio medesimo, il quale decide se dare corso o meno al giudizio disciplinare. Alla luce di ciò, si ritiene legittima la prassi di vari Consigli notarili, i quali non procedono alla stesura di un formale verbale ispettivo e, in caso di riscontro di violazioni aventi rilievo disciplinare, adottano un'apposita deliberazione con cui autorizzano il Presidente a promuovere il procedimento innanzi alla Commissione regionale.

Con riferimento a quest'ultimo profilo, va evidenziato che la legittimazione ad esercitare l'azione disciplinare spetta al Consiglio notarile e non al Presidente, il quale agisce in qualità di titolare del potere di rappresentare il Consiglio stesso e manifestarne all'esterno la volontà. Ciò risulta dalla lettera degli artt. 93-*ter* l. not. e 267 reg. not., nonché dall'attribuzione al Consiglio di ogni attività di vigilanza e controllo, ai sensi degli artt. 93 e 93-*bis* l. not. Né in contrario vale richiamare l'art. 153 lett. b) l. not., che indica tra i soggetti legittimati il Presidente, sia perché questa disposizione richiede comunque la “*previa delibera dello stesso Consiglio*”, sia perché l'art. 93-*ter* l. not.

---

stesso Presidente oppure uno o più suoi componenti, ma può anche agire esso stesso, come in ogni caso in cui un potere sia delegabile.

<sup>160</sup> Specificamente menzionata da Cass. civ., sez. VI, 4 marzo 2013, n. 5270.

<sup>161</sup> M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 52; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1111; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 68-69.

<sup>162</sup> M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 55; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto*

rinvia all'art. 153 cit.<sup>163</sup>. Del resto, secondo l'opinione prevalente, il Consiglio notarile è parte necessaria del procedimento disciplinare (sul punto si veda *infra*, § 6).

Sull'attività dei Consigli distrettuali vigila il Consiglio nazionale del notariato (art. 93-*bis*, ult. co., l. not.), realizzando così un sistema “*fortemente gerarchico*”<sup>164</sup>.

Il C.N.N. è infatti titolare di poteri di vigilanza e impositivi, potendo assumere tutte le iniziative opportune nei confronti dei Consigli che non adempiano correttamente ai propri obblighi, o che rimangano inerti rispetto al dovere di controllare il regolare esercizio dell'attività notarile. Peraltro, il Consiglio nazionale non ha poteri sostitutivi, ma può proporre al Ministero della Giustizia di sciogliere il Consiglio notarile inadempiente, ai sensi dell'art. 95 l. not.<sup>165</sup>.

In relazione all'ispezione consiliare si esamineranno tre temi: la natura giuridica di tale ispezione; il c.d. monitoraggio; il rapporto con la normativa antitrust.

#### **4.1. La natura dell'ispezione consiliare**

Per quanto riguarda la natura dell'ispezione consiliare si ripropongono i problemi interpretativi già esaminati *supra*, nel § 3.1, a proposito dell'ispezione dell'Archivio, con la differenza che la prima non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 160 l. not., in quanto non è prevista nel Titolo VI della legge notarile, bensì nel Titolo IV<sup>166</sup>.

Ciononostante la dottrina più recente attribuisce all'ispezione del Consiglio notarile natura di “sub-procedimento istruttorio” rispetto al procedimento disciplinare avanti alla

---

2006, n. 249), cit., pp. 1113-1114; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 73.

<sup>163</sup> R. DANOVÌ, *Il procedimento disciplinare dei notai avanti la CO.RE.DI. tra norme di legge e principi di diritto*, cit., p. 340; ID., *Sulla legittimazione all'iniziativa disciplinare tra Presidente e Consiglio Notarile*, in *Notariato*, 2010, pp. 700 ss.; M. CEOLIN, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile*, in *Studium iuris*, 2007, pp. 2-3; L. RUSSO, *L'attività ispettiva ordinaria ed il nuovo ordinamento disciplinare notarile*, cit.; M. EBNER, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: prime considerazioni*, cit., p. 617. In giurisprudenza cfr. Cass. civ., sez. VI, 19 giugno 2013, n. 15273, in *Vita not.*, 2013, p. 1373; App. Milano, 3 agosto 2009, n. 38, in *Notariato*, 2011, p. 106, secondo cui la legge notarile (artt. 93, 93-*bis*, 93-*ter*) attribuisce al Consiglio il dovere di vigilare sull'osservanza dell'onore e del prestigio e sulla conservazione del decoro della categoria professionale e, a tal fine, assegna al suddetto organo il diritto-dovere di promuovere il procedimento disciplinare per il tramite del Presidente.

<sup>164</sup> Così M. CEOLIN, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 2. Esclude invece la configurabilità di un rapporto di gerarchia tra il Consiglio nazionale e i consigli distrettuali, in quanto entrambi organi collegiali, G. CELESTE, *La deontologia professionale nel sistema delle fonti dell'ordinamento notarile*, cit.

<sup>165</sup> Sul punto cfr. M. EBNER, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: prime considerazioni*, cit., p. 618.

<sup>166</sup> Come si è già visto, infatti, l'art. 160 l. not. fa esplicito riferimento ai procedimenti amministrativi disciplinati nel Titolo VI.

Co.re.di.<sup>167</sup>. Anche la giurisprudenza definisce l'ispezione consiliare come "fase istruttoria preliminare del procedimento disciplinare"<sup>168</sup> o "fase predisciplinare"<sup>169</sup>.

Tale opinione appare sostanzialmente da condividere, anche se con l'importante precisazione che, come già osservato per l'ispezione ordinaria biennale (*supra*, § 3.1), manca in realtà un collegamento necessario con il procedimento disciplinare, ben potendo il Consiglio, all'esito degli atti ispettivi, decidere di non esercitare l'azione per mancanza dei presupposti<sup>170</sup>.

Nonostante l'indubbia natura procedimentale della fase preliminare consiliare, in dottrina e in giurisprudenza si discute in merito all'applicabilità della legge n. 241/1990, con particolare riferimento alla comunicazione dell'apertura della fase ispettiva al professionista controllato e alla garanzia del contraddittorio.

Secondo la teoria più rigorosa, nell'ambito dell'ispezione del Consiglio notarile dovrebbero operare tutte le principali prescrizioni di cui alla legge n. 241/90, vale a dire: la comunicazione dell'avvio del procedimento (art. 7 l. n. 241); il diritto di visionare gli atti e di presentare memorie scritte e documenti sui fatti oggetto di accertamento (art. 10 l. n. 241); il c.d. diritto di accesso conoscitivo agli atti del procedimento, ivi inclusi esposti e denunce di privati (artt. 22 e ss. l. n. 241)<sup>171</sup>.

Un'altra interpretazione sostiene la necessità di comunicare al notaio l'avvio del procedimento *ex art. 7* della legge n. 241/1990, ma solo al momento dell'ingresso in studio, per non frustrare l'elemento "sorpresa"<sup>172</sup>.

---

<sup>167</sup> In tal senso P. MAZZOLI, *Consigli distrettuali notarili e funzione disciplinare alla luce del d. lvo. n. 249/2006: profili procedimentali e diritto di accesso ai documenti amministrativi*, cit., p. 36; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 50.

<sup>168</sup> Cons. Stato, sez. II, parere 9 maggio 2012, n. 3499/2011, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); App. Firenze, sez. I, 26 novembre 2010, in *Dir. proc. amm.*, 2012, p. 1099.

<sup>169</sup> App. Firenze, sez. I, 26 novembre 2010, cit., p. 1107.

<sup>170</sup> Cfr. App. Firenze, sez. I, 26 novembre 2010, cit., p. 1108, la quale evidenzia che la fase preliminare dinanzi al Consiglio notarile è "prodromica ed estranea" al procedimento disciplinare, conservando "una sua specifica autonomia".

<sup>171</sup> P. MAZZOLI, *Consigli distrettuali notarili e funzione disciplinare alla luce del d. lvo. n. 249/2006: profili procedimentali e diritto di accesso ai documenti amministrativi*, cit., pp. 38-47. A tale impostazione paiono aderire alcuni pareri resi dal Consiglio di Stato nell'ambito di ricorsi straordinari al Capo dello Stato, ove si legge che il procedimento amministrativo dinanzi ai Consigli notarili è autonomo ed indipendente rispetto al procedimento di competenza della Commissione amministrativa regionale di disciplina ed "è integralmente disciplinato dai principi contenuti nella L. 241/1990": così Cons. Stato, sez. II, parere 6 giugno 2012, n. 5469/2010, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. III, parere 4 maggio 2010, n. 139/2010, in *Dir. proc. amm.*, 2012, p. 1099.

<sup>172</sup> V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 67-68.

Sul fronte opposto, invece, si colloca la tesi di chi esclude in radice l'applicabilità della legge n. 241/1990, in base alla considerazione che l'ispezione consiliare non si conclude con un provvedimento che incide sulla sfera giuridica delle parti<sup>173</sup>.

Infine, secondo un orientamento «intermedio», che appare preferibile, pur potendosi estendere all'ispezione in esame le disposizioni del Capo III della legge n. 241 del 1990 sulla partecipazione procedimentale, talune regole risultano comunque derogabili in virtù della peculiare natura del procedimento consiliare. Segnatamente, si afferma che il Consiglio notarile non è tenuto ad informare il notaio dell'inizio dell'ispezione<sup>174</sup>, tranne per l'ipotesi di esame degli estratti repertoriali conservati presso gli archivi notarili, essendo in tal caso il previo avviso al notaio prescritto dall'art. 93-bis, comma 2, lett. b) l. not.<sup>175</sup>. Inoltre, trattandosi di un'attività istruttoria preliminare, volta a individuare il fatto oggetto dell'addebito, non sussisterebbe

---

<sup>173</sup> R. DANOVÌ, *Il procedimento disciplinare dei notai avanti la CO.RE.DI. tra norme di legge e principi di diritto*, cit., pp. 343-345. Tuttavia, l'Autore ritiene comunque "altamente consigliabile compiere gli accertamenti preliminari informando il notaio interessato degli esposti pervenuti a suo carico, e chiedere allo stesso chiarimenti": un tale *modus procedendi*, infatti, si rivela "a vantaggio della completezza e oggettività della stessa richiesta di incolpazione".

<sup>174</sup> Tale orientamento è accolto in alcune pronunzie della Corte di cassazione, secondo cui nella fase preliminare al promovimento dell'azione disciplinare non deve essere data al notaio preventiva comunicazione dell'avvio del procedimento ispettivo consiliare, sia perché l'art. 7 della legge n. 241/1990 esclude la propria applicabilità nei casi di particolari esigenze di celerità, che sono legislativamente presupposte dall'art. 153 l. not., sia perché l'art. 155 l. not. dispone che il Presidente della Co.re.di. debba notificare il notaio incolpato della richiesta di apertura del procedimento disciplinare, con la conseguenza che non si può predicare l'applicazione dell'art. 7 ad una fase anteriore a quella cui la legge notarile ancora l'inizio del procedimento suddetto ed in relazione alla quale la legge stessa prevede l'avviso al notaio: in tal senso Cass. civ., sez. II, 18 febbraio 2014, n. 3802, in *Foro it.*, 2014, I, c. 1084; Cass. civ., sez. II, 23 gennaio 2014, n. 1437, cit.; Cass. civ., sez. un., 29 novembre 2013, n. 26777; Cass. civ., sez. II, 14 febbraio 2013, n. 3715, cit.; Cass. civ., sez. un., 31 luglio 2012, n. 13617, in *Giust. civ.*, 2013, I, p. 339; Cass. civ., sez. VI, 26 giugno 2012, n. 10595, cit. Si noti che la medesima Cass. civ., sez. II, 14 febbraio 2013, n. 3715, cit., ha ritenuto applicabile all'ispezione preliminare l'art. 2, comma 7, della legge n. 241 del 1990, che consente la sospensione del procedimento amministrativo (dettata da esigenze istruttorie) per un periodo massimo di trenta giorni, precisando però che il superamento di detto periodo (che, nella specie, era stato di novanta giorni) non determina l'illegittimità della richiesta di procedimento disciplinare: si tratta, infatti, di un termine acceleratorio, in ordine al quale la legge non contiene alcuna prescrizione circa la sua perentorietà, né circa la decadenza dell'iniziativa del procedimento disciplinare dinanzi alla Co.re.di. Anche in altri ambiti disciplinari la Suprema Corte ha ritenuto non necessaria la comunicazione di avvio delle indagini e l'audizione del soggetto ispezionato: Cass. civ., sez. un., 20 dicembre 2006, n. 27172, relativa ai magistrati; Cass. civ., sez. un., 9 marzo 2005, n. 5072, Cass. civ., sez. un., 12 novembre 1988, n. 6129, e Cass. civ., sez. un., 24 febbraio 1998, n. 1988, concernenti gli avvocati.

<sup>175</sup> M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., pp. 53-54; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., pp. 1111-1112, il quale precisa comunque che, se non ricorrono motivi di segretezza dell'istruttoria, la partecipazione del notaio indagato appare "opportuna, se non necessaria, sulla base di regole di condotta non giuridiche". Sostanzialmente nello stesso senso S. LANZILLOTTI - M. MAZZOTTA, sub Artt. 93 bis - 93 ter, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., p. 660.



l'esigenza di garanzie di difesa e, quindi, non opererebbe il principio del contraddittorio, non essendo ancora pendente un procedimento disciplinare<sup>176</sup>.

#### **4.2. Il “monitoraggio”**

Assai discussa, specialmente nella classe notarile, è la legittimità delle c.d. prassi di monitoraggio, poste in essere dai Consigli notarili distrettuali nell'ambito dei propri poteri di vigilanza.

In linea generale, il monitoraggio si esplica in due momenti principali.

Nella prima fase il Consiglio notarile fissa i criteri generali da seguire nell'ambito dei controlli sull'attività professionale dei notai: parametri tipici sono il numero degli atti ricevuti (complessivamente e/o con riferimento ad alcune tipologie, quali gli atti di surroga dei mutui) e il luogo di stipula.

Tali delibere consiliari hanno natura regolamentare, in quanto stabiliscono regole oggettive e predeterminate per individuare i soggetti da controllare e l'attività di verifica da effettuare<sup>177</sup>.

In un momento successivo il Consiglio pone in essere il vero e proprio monitoraggio «ispettivo», nel senso che, dopo avere identificato i soggetti «a rischio» sulla base dei criteri prestabiliti, svolge una verifica più approfondita nei confronti di questi ultimi, chiedendo loro l'invio di specifica documentazione notarile e contabile, quali estratti repertoriali, fatture o altri documenti, al fine di accertare eventuali violazioni delle norme deontologiche (ad esempio, concorrenza sleale attraverso accaparramento di clientela o impiego di procacciatori, mancato rispetto dell'obbligo di assistenza alla sede, tardiva od omessa registrazione e trascrizione/iscrizione degli atti, etc.).

Talvolta, inoltre, il Consiglio notarile chiede a tutti i notai del distretto di trasmettere copia di alcuni atti, che vengono esaminati «a tappeto».

---

<sup>176</sup> In tal senso Cass. civ., sez. II, 5 maggio 2016, n. 9041, cit.; Cass. civ., sez. VI, 4 marzo 2013, n. 5270, cit., la quale ha ritenuto legittima l'istruttoria condotta dal Consiglio notarile e, segnatamente, l'audizione di alcuni funzionari di istituti di credito effettuata senza il contraddittorio con il notaio interessato dall'eventuale addebito.

<sup>177</sup> App. Firenze, sez. I, 26 novembre 2010, cit., con nota di V. TENORE, *Sanzioni disciplinari notarili e ricorso straordinario al Capo dello Stato: un censurabile filone contenzioso alla ricerca del “giusto giudice”*.

I controlli in esame possono condurre al rilievo di infrazioni disciplinari e, quindi, all'instaurazione del procedimento avanti alla Commissione regionale di disciplina, secondo quanto previsto dall'art. 93-ter l. not.

In merito alle pratiche di monitoraggio consiliare si riscontrano due orientamenti dottrinali e giurisprudenziali.

Secondo una tesi più garantista, il potere di vigilanza dei Consigli notarili non può sfociare in un controllo ordinario e generalizzato sui notai né basarsi su automatismi, ma deve essere teso alla verifica di situazioni specifiche, patologiche e distorte, attraverso accertamenti personali, mirati e fondati su elementi oggettivi<sup>178</sup>.

Per contro, l'indirizzo prevalente ritiene che il Consiglio possa imporre obblighi informativi generalizzati, sistematici e periodici, purché sia stata previamente individuata una specifica finalità dell'attività di controllo in relazione ad un'ipotesi di deviazione dell'attività notarile dalla legge o dalle regole deontologiche, che possa giustificare l'imposizione degli obblighi suddetti<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 76; Cons. Stato, sez. III, parere n. 139/2010, cit., che ha ritenuto illegittima la delibera con cui un Consiglio notarile aveva stabilito quale criterio di monitoraggio una "media repertoriale" di atti ricevuti o autenticati, al cui superamento scattava per i notai l'obbligo di presentare documentazione notarile e fiscale (segnatamente, secondo il parere in questione non sarebbe corretto prendere a riferimento il mero dato quantitativo del lavoro espletato, trattandosi di elemento presuntivo che prescinde da accertamenti concreti, quali lagnanze dei clienti o altri elementi oggettivi).

<sup>179</sup> S. LANZILLOTTI - M. MAZZOTTA, sub Art. 93, cit., p. 655; Cass. civ., sez. II, 28 febbraio 2014, n. 4875, in *Foro it.*, 2014, I, c. 1083; Cass. civ., sez. II, 18 febbraio 2014, n. 3802, *ivi*, c. 1084; Cass. civ., sez. II, 23 gennaio 2014, n. 1437, cit., la quale ha sancito che, secondo i principi di deontologia professionale, il notaio è tenuto a prestare al Consiglio notarile la più ampia collaborazione, al fine di consentire a tale organo di esercitare nel modo più efficace il potere-dovere di vigilanza e di controllo, a garanzia della qualità della prestazione, nonché a tutela del prestigio e del decoro della categoria (conseguentemente, la Suprema Corte ha ravvisato gli estremi dell'illecito deontologico di cui all'art. 147, comma 1, lett. b l. not. nella condotta del notaio che non fornisce al Consiglio la documentazione richiesta); Cass. civ., sez. III, 30 novembre 2006, n. 25504, cit.; T.A.R. Puglia, Lecce, ord. 11 luglio 2014, n. 351, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Veneto, sez. I, 4 dicembre 2012, n. 1473, in *www.giustizia-amministrativa.it*, il quale ha riconosciuto che l'attività di vigilanza svolta dagli Organi preposti al settore può "legittimamente svolgersi attraverso controlli automatici e generalizzati...ma deve adeguarsi a concrete e verificabili evenienze di singolari e distorte patologie poste in essere dal singolo professionista nell'esercizio della professione" (nella specie, il giudice veneziano ha giudicato illegittima la circolare con cui un Consiglio notarile aveva stabilito di procedere ad una verifica generalizzata nei confronti di tutti i notai del distretto, al solo ed esclusivo fine di individuare coloro che non praticassero le tariffe notarili, nonostante queste risultino abrogate dal 2006); T.A.R. Umbria, sez. I, 25 novembre 2011, n. 374, in *www.giustizia-amministrativa.it*, il quale ha annullato la delibera con cui un Consiglio notarile aveva imposto obblighi di trasmissione e comunicazione esclusivamente perché volta ad accertare la sistematica riduzione degli onorari fissati nella tariffa notarile, che non costituisce più un'ipotesi di illecita concorrenza sanzionabile ai sensi dell'art. 147 l. not. dopo l'abolizione dei c.d. minimi tariffari ad opera dell'art. 2, comma 1, lett. a) del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. decreto Bersani), conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248, nonché dell'art. 3, comma 8, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148; App. Firenze, sez. I, 26 novembre 2010, cit. Sostanzialmente nello stesso senso si è espressa Cass. civ., sez. II, 19 giugno 2015, n. 12732, cit.: nella specie, la Cassazione ha ritenuto legittime le delibere con cui un Consiglio notarile

Questa seconda impostazione risulta accolta dagli artt. 21 e 22 dell'attuale codice deontologico notarile, i quali sanciscono un obbligo di «collaborazione» dei notai con i rispettivi Consigli distrettuali, finalizzato a dare concretezza alla funzione istituzionale di vigilanza demandata agli organi collegiali.

Il suddetto obbligo di collaborazione ha un contenuto molto ampio ed è espressamente prevista la possibilità di richiedere informazioni in via sistematica e con carattere periodico: ai sensi dell'art. 22 cit., infatti, *“il notaio è tenuto: a) a comunicare al Consiglio Notarile Distrettuale...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 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...”*<sup>180</sup>.

Il secondo orientamento ricordato appare maggiormente rispondente alla *ratio* della legge, in quanto gli artt. 93, 93-bis e 93-ter l. not. attribuiscono al Consiglio notarile la vigilanza sui notai allo scopo non solo di prevenire, ma anche di accertare le condotte inosservanti di leggi e regolamenti o contrarie alle norme deontologiche. Pertanto, la stessa non avrebbe senso né modo di estrinsecarsi ove all'organo consiliare fosse inibito di chiedere ai notai del distretto informazioni, atti e documenti.

Inoltre, come sottolineato in giurisprudenza, le richieste di documentazione dei Consigli notarili non violano la normativa in materia di protezione dei dati personali e, in particolare, l'art. 19 del d.lgs. n. 196/2003 (c.d. Codice della privacy). Si tratta, infatti, di comunicazione di dati fra soggetti pubblici (il Consiglio notarile e il notaio,

---

aveva stabilito di sottoporre a controllo ed analisi l'attività di tutti i notai i cui onorari repertoriali fossero superiori ad oltre il doppio della media repertoriale annuale del distretto.

<sup>180</sup> Conseguentemente, si ritiene deontologicamente sanzionabile, ai sensi dell'art. 147 l. not., la condotta del notaio che non fornisce al Consiglio la documentazione richiesta: in tal senso S. LANZILLOTTI - M. MAZZOTTA, sub *Artt. 93 bis - 93 ter*, cit., p. 661; nonché, in giurisprudenza, *ex multis*, Cass. civ., sez. II, 3 giugno 2015, n. 11451, cit.; Cass. civ., sez. II, 28 febbraio 2014, n. 4875, cit.; Cass. civ., sez. II, 18 febbraio 2014, n. 3802, cit.; Cass. civ., sez. II, 23 gennaio 2014, n. 1437, cit.; Cass. civ., sez. III, 30 novembre 2006, n. 25504, cit.; Cass. civ., sez. III, 15 luglio 1998, n. 6908, in *Vita not.*, 1998, n. 1732; Trib. Torino, 18 febbraio 2000, in *Riv. not.*, 2001, p. 217.

libero professionista esercitante una funzione pubblica), prevista dalla sopra citata disposizione di natura regolamentare contenuta nel Codice deontologico<sup>181</sup>.

#### **4.3. Il rapporto tra i poteri di vigilanza consiliare e la normativa antitrust**

Di grande attualità, anche alla luce di recentissimi fatti di cronaca<sup>182</sup>, è il tema del rapporto fra i poteri di vigilanza dei Consigli notarili e la normativa antitrust (artt. 101 - 103 del Trattato FUE; legge 10 ottobre 1990, n. 287).

Occorre premettere che, secondo la giurisprudenza nazionale ed europea, gli Ordini e Collegi professionali sono qualificabili come associazioni di imprese, non rilevando a tal fine la natura pubblicistica di tali organismi, in quanto tali enti rappresentano soggetti che offrono sul mercato, in modo indipendente e stabile, i propri servizi professionali<sup>183</sup>. Nell'ambito del diritto della concorrenza, infatti, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che svolga un'attività economica, a prescindere dal suo *status* giuridico e dalle sue modalità di finanziamento<sup>184</sup>.

Tale assunto è stato espressamente confermato con riferimento ai Consigli notarili distrettuali: poiché i notai esercitano la loro professione in condizioni di concorrenza,

---

<sup>181</sup> Cass. civ., sez. III, 30 novembre 2006, n. 25504, cit.

<sup>182</sup> Il riferimento è alla notizia, apparsa il 21 dicembre 2016 sul giornale *on line* "L'Espresso", che uno dei principali notai meneghini, incolpato in vari procedimenti disciplinari promossi dal Consiglio notarile di Milano, ha denunciato all'Antitrust l'ente di categoria, sostenendo che quest'ultimo abbia agito contro di lui all'esclusivo scopo di bloccare la forte riduzione delle tariffe dal medesimo praticata.

<sup>183</sup> Nella giurisprudenza europea cfr. Corte giust. UE, 18 luglio 2013, causa C-136/12, Consiglio nazionale dei geologi, in *curia.europa.eu*, pronunziatasi in merito a tale ente professionale; Corte giust. UE, 28 febbraio 2013, causa C-1/12, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, *ivi*, relativa all'ordine degli esperti contabili portoghese; Corte giust. UE, 19 febbraio 2002, causa C-309/99, *Wouters*, *ivi*, concernente l'ordine olandese degli avvocati. Fra le numerose pronunzie nazionali che hanno sancito l'applicabilità della nozione di impresa, ai fini della normativa antitrust, ai Consigli nazionali degli Ordini professionali e agli stessi Ordini, possono rammentarsi le seguenti: in merito al Consiglio nazionale dei geologi Cons. Stato, sez. VI, 22 gennaio 2015, n. 238, in *www.giustizia-amministrativa.it*; in relazione al Consiglio nazionale forense T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 1° luglio 2015, n. 8778, in banca dati "Sistema Leggi d'Italia"; App. Torino, 11 luglio 1998, in *Giur. it.*, 1999, p. 1572, con nota di C. MACCAGNO BENESSIA, *L'intervento della Corte d'appello di Torino sulla tariffa forense: una presa d'atto?*; sulla federazione nazionale dell'ordine dei medici Consiglio di Stato, sez. VI, 9 marzo 2007, n. 1099, e T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 1° aprile 2015, n. 4943, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it*; sull'ordine dei medici T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 16 febbraio 2015, n. 2688, in banca dati "Sistema Leggi d'Italia"; sulla Federazione degli ordini dei farmacisti T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 11 marzo 2005, n. 1809, *ivi*; sul Consiglio nazionale dei geometri T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 3 settembre 2004, n. 8368, *ivi*; sull'associazione nazionale dentisti T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 7 settembre 2001, n. 7287, *ivi*; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 28 gennaio 2000, n. 466, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, p. 356, sul Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e sul Consiglio nazionale dei ragionieri.

<sup>184</sup> Cfr., *ex plurimis*, Corte giust. UE, 28 febbraio 2013, causa C-1/12, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, cit.; Corte giust. UE, 19 febbraio 2002, causa C-309/99, *Wouters*, cit., e *ivi* ulteriori riferimenti giurisprudenziali.

come pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria<sup>185</sup>, la titolarità in capo agli stessi di poteri pubblicistici non esime dall'applicazione delle norme antitrust<sup>186</sup>.

Di conseguenza, i Consigli notarili possono porre in essere intese restrittive della libertà di concorrenza, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 287/1990.

Tali, ad esempio, sono state ritenute le delibere con cui alcuni Consigli avevano adottato dei «tariffari» per le prestazioni notarili, in tal guisa reintroducendo di fatto le tariffe minime abrogate dal d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. decreto Bersani)<sup>187</sup>.

E' invece fortemente controverso se le iniziative assunte dai Consigli notarili nell'ambito dell'attività di vigilanza, quali il monitoraggio «a tappeto», le richieste di informazioni e documentazione a singoli notai e la stessa apertura di procedimenti disciplinari, possano integrare gli estremi di intese restrittive della concorrenza tra i notai.

La tesi affermativa è propugnata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, secondo la quale le attività di vigilanza in questione possono essere connotate da finalità anticoncorrenziali. Segnatamente, qualora i Consigli distrettuali richiedano ai notai informazioni concernenti la quantità e tipologia di atti ricevuti ed i compensi percepiti, ancorando al superamento di un determinato numero di atti al giorno una presunzione di violazione del principio di personalità della prestazione, ad avviso dell'Agcom si può ravvisare l'obiettivo di limitare l'attività dei professionisti vigilati, “così restringendo il confronto concorrenziale tra gli stessi e conducendo, in ultima analisi, ad una ripartizione del mercato e ad una limitazione della concorrenza di prezzo”<sup>188</sup>.

Diversa è invece la prospettiva di una parte della dottrina, secondo cui, espletando i Consigli notarili servizi di interesse economico generale, ai sensi degli artt. 106, par. 2,

---

<sup>185</sup> In tal senso cfr., *ex multis*, Cass. civ., sez. II, 24 aprile 2013, n. 10042, cit.; Cass. civ., sez. II, 17 aprile 2013, n. 9358, cit.; Cass. civ., sez. II, 14 febbraio 2013, n. 3715, cit.; nonché le sentenze della Corte di Giustizia UE che hanno dichiarato illegittima la condizione di cittadinanza per l'accesso al notariato, esaminate *supra*, nel cap. I, § 3.1.

<sup>186</sup> Cass. civ., sez. II, 5 maggio 2016, n. 9041, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 30 luglio 2014, nn. 8343-8346-8349, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>187</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 30 luglio 2014, nn. 8343-8346-8349, cit., le quali hanno confermato le sanzioni applicate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai Consigli notarili di Milano, di Lucca e di Verona.

<sup>188</sup> Così Agcom, provvedimento 11 gennaio 2017, n. 26327, relatore Michele Ainis, avente ad oggetto l'apertura dell'istruttoria nei confronti del Consiglio notarile di Milano, in *Bollettino Agcom*, 23 gennaio 2017, n. 2, pp. 125 ss.

TFUE<sup>189</sup> e 8, comma 2, della legge n. 287/1990<sup>190</sup>, gli stessi sono sottratti alla normativa antitrust allorché fanno uso dei propri poteri-doveri per verificare aspetti quali la personalità della prestazione del notaio, l'indagine della volontà delle parti, la puntuale esecuzione degli adempimenti fiscali e delle formalità pubblicitarie, nonché la presenza di condotte di concorrenza sleale attraverso procacciatori, accaparramento di clientela, mancata assistenza alla sede<sup>191</sup>.

Pertanto, è vero che, in seguito all'abrogazione della tariffa, i Consigli distrettuali non hanno più titolo per verificare l'entità delle parcelle esposte dai propri iscritti, né per indagare sui notai che richiedano compensi più bassi rispetto a quelli medi della categoria<sup>192</sup>.

Tuttavia, secondo l'impostazione in esame, al fine di svolgere compiutamente il proprio compito di vigilanza con riferimento a tutti gli altri rilevanti aspetti sopra indicati, i Consigli possono richiedere ai notai del distretto informazioni e dati relativi al numero ed alla natura degli atti ricevuti, al luogo di stipulazione ed agli adempimenti di registrazione e pubblicitari<sup>193</sup>.

Tale conclusione appare coerente con la giurisprudenza europea, la quale, in linea generale, ha riconosciuto che le misure adottate dagli ordini professionali, pur se produttive di effetti restrittivi della concorrenza, sono ammissibili quando risultano necessarie per assicurare il corretto esercizio della professione, così come organizzata nello Stato membro interessato, con particolare riferimento al perseguimento di obiettivi di qualificazione, deontologia, controllo e responsabilità<sup>194</sup>.

---

<sup>189</sup> Ai sensi del quale “*Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione*”.

<sup>190</sup> “*Le disposizioni di cui ai precedenti articoli non si applicano alle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati*”.

<sup>191</sup> A. BARONE, *Vigilanza consiliare e normativa antitrust*, in *elibrary.fondazione-notariato.it*, n. 1/2015.

<sup>192</sup> Peraltro, non manca in dottrina chi ritiene che l'abrogazione dei minimi tariffari non precluda ai Consigli notarili di accertare condotte reiterate di richiesta di compensi irrisori o sproporzionati all'impegno, potendo tali comportamenti costituire una forma di concorrenza illecita: in tal senso M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, cit., p. 416.

<sup>193</sup> A. BARONE, *Vigilanza consiliare e normativa antitrust*, cit.

<sup>194</sup> Corte giust. UE, 19 febbraio 2002, causa C-309/99, *Wouters*, in *curia.europa.eu*: la Curia comunitaria ha giudicato legittimo un regolamento forense che vietava agli avvocati olandesi di esercitare la propria attività nell'ambito di un rapporto di collaborazione con i revisori dei conti, ritenendo che tale divieto fosse necessario per preservare l'indipendenza degli avvocati.

La ricordata elaborazione dottrinale è stata accolta da una recente pronunzia della Corte di cassazione, avente ad oggetto la delibera di promovimento dell'azione disciplinare adottata da un Consiglio distrettuale<sup>195</sup>.

Segnatamente, ad avviso del Supremo Collegio, la *ratio* dell'esenzione dei servizi di interesse economico generale dall'applicazione delle regole antitrust, sancita dall'art. 8 della legge n. 289/1990 cit., risiede nel fatto che tali servizi sono funzionali ad obiettivi extraeconomici di interesse generale, essendo volti a soddisfare esigenze di carattere sociale, ambientale, culturale, etc. facenti capo ad una platea indeterminata di soggetti. Il Consiglio notarile è l'organo istituzionalmente preposto al controllo sulla condotta dei notai iscritti e sull'osservanza delle regole deontologiche: tale ente, nel disimpegno di tale attività, non regola l'attività economica svolta dai notai, ma adempie ad una funzione sociale fondata sul principio di solidarietà, avvalendosi a tal fine di prerogative tipiche dei pubblici poteri.

Infine, secondo un indirizzo "intermedio"<sup>196</sup>, le iniziative di vigilanza dei Consigli notarili (e, in generale, degli ordini professionali) devono essere scrutinate al fine di valutare se risultino necessarie e proporzionate allo scopo di interesse generale perseguito. Qualora le stesse non superino il vaglio antitrust, si verifica una situazione assimilabile ad un eccesso di potere, con la conseguenza che tali attività potranno essere considerate intese aventi oggetto o effetto restrittivo della concorrenza<sup>197</sup>.

Ad avviso di chi scrive, appare difficile ravvisare nei controlli svolti dai Consigli notarili distrettuali sui propri iscritti i caratteri delle intese vietate dalle regole anticoncorrenziali.

L'attività di vigilanza dei Consigli notarili è, infatti, preordinata a perseguire condotte illegittime violative delle regole, anche deontologiche, poste a presidio del

---

<sup>195</sup> Cass. civ., sez. II, 5 maggio 2016, n. 9041, cit.

<sup>196</sup> Prospettato da A. GENOVESE, *Regolazione e concorrenza nell'offerta di servizi notarili*, in [www.orizzontideldirittocommerciale.it](http://www.orizzontideldirittocommerciale.it), 25 giugno 2013.

<sup>197</sup> A tale orientamento appare riconducibile la posizione espressa dal Consiglio di Stato in un parere richiesto proprio dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in merito all'applicabilità della normativa antitrust ad una decisione disciplinare del Consiglio nazionale forense (Cons. Stato, sez. I, 27 dicembre 2010, n. 5679, n. affare 2790/2010, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)). Il Supremo Consesso della giustizia amministrativa si è espresso nel senso che, in linea di massima, deve escludersi l'operatività del diritto della concorrenza a fronte dell'esercizio di pubbliche funzioni giurisdizionali, quali sono quelle esercitate dal C.N.F., anche perché nei procedimenti disciplinari sono valutati casi concreti e non posti atti aventi effetti generali sui mercati, qualificabili alla stregua di intese restrittive della concorrenza. Tuttavia, il Consiglio di Stato ha precisato che è sempre rimesso

corretto svolgimento della funzione notarile. In altri termini, i Consigli hanno lo scopo istituzionale di salvaguardare interessi pubblici primari, quali il diritto dei cittadini utenti ad una prestazione di qualità, nonché l'interesse dello Stato alla protezione della pubblica fede ed alla corretta gestione del denaro affidato ai notai dai clienti per il pagamento delle imposte<sup>198</sup>.

Alla luce di ciò, pare potersi ammettere la legittimità dell'impiego dei poteri consiliari di informazione e acquisizione documentale anche in relazione a dati sensibili sotto il profilo concorrenziale, quali la quantità e la tipologia di atti ricevuti, il luogo della stipula, i tempi di esecuzione degli adempimenti tributari e pubblicitari, i compensi fatturati, e così via.

In particolare, i dati relativi al numero e alla natura degli atti ricevuti o autenticati appaiono assai importanti per indagare il rispetto del dovere di personalità della prestazione del notaio, prescritto dall'art. 47, comma 2, 1. not.<sup>199</sup> e connaturato alla pubblica funzione espletata dal notaio. La violazione di tale principio è espressamente sanzionata dall'art. 138, comma 2, 1. not., che prevede la sospensione del notaio da sei mesi ad un anno. Inoltre, secondo la dottrina e una parte della giurisprudenza, l'esercizio della professione notarile in modo "spersonalizzato" o frettoloso rientra nel campo di applicazione dell'art. 147 1. not., potendo costituire, a seconda dei casi,

---

all'apprezzamento dell'Autorità verificare se in concreto si sia verificato un accordo anticoncorrenziale, tradottosi anche in forma di uno o più provvedimenti disciplinari.

<sup>198</sup> Così A. BARONE, *Vigilanza consiliare e normativa antitrust*, cit.

<sup>199</sup> Ai sensi del quale "*Il notaio indaga la volontà delle parti e sotto la propria direzione e responsabilità cura la compilazione integrale dell'atto*". È principio acquisito che la personalità della prestazione deve riferirsi non solo al momento del ricevimento dell'atto, ma anche a tutta l'attività istruttoria precedente (indagine della volontà delle parti, accertamenti, visure, scelta della soluzione giuridica, valutazione in ottica fiscale e dei relativi oneri, determinazione dell'onorario e dei costi) e successiva alla stipula (registrazione, esecuzione delle formalità pubblicitarie, rilascio copie, fatturazione): così A. SALA, *Personalità della prestazione*, in *Rassegna di giurisprudenza in materia deontologica*, Milano, 2016, pp. 67 ss. In giurisprudenza si vedano, *ex multis*, Cass. civ., 5 maggio 2016, n. 9041, cit., secondo cui "*La prestazione professionale del notaio va... affidata e programmata «intuitu personae», connotandosi per la scelta di un determinato soggetto a preferenza di altri, senza mai rimanere, perciò, surrogabile impersonalmente da un'equipe di sostituti e collaboratori tale da rendere indifferente l'esecuzione da parte dell'uno o dell'altro professionista. Il totale esonero del notaio rogante da tutte le attività antecedenti alla stipulazione rende lo stesso mero certificatore di quanto dalle parti dichiarato, sottraendolo all'inderogabile dovere di ricostruirne preventivamente gli intenti negoziali e adeguare gli stessi al testo dell'atto*"; Cass. civ., sez. II, 4 aprile 2014, n. 8036, in *Riv. not.*, 2014, p. 1238, con nota di G. MUSOLINO, *Responsabilità notarile e intuitus personae* (la S.C. ha precisato che il notaio non può interamente delegare ai propri collaboratori le attività preparatorie e successive alla stipula, neppure se aventi carattere routinario o seriale); Cass. civ., sez. III, 29 settembre 2009, n. 20825, in *Resp. civ. prev.*, 2010, p. 118, con nota di G. MUSOLINO, *Mandato professionale e responsabilità del notaio per l'attività dei sostituti*; Cass. civ., sez. III, 18 marzo 2008, n. 7274.



violazioni dei precetti deontologici di cui alla lett. a), b) o c) (su cui si veda *supra*, § 2.6.1)<sup>200</sup>.

Secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, la prova che il notaio sia venuto meno al dovere di personalità della prestazione, delegando ai propri collaboratori lo svolgimento di attività professionale «riservata», può essere desunta in via presuntiva da una serie di indizi gravi, precisi e concordanti: ad esempio, l'elevato numero di atti rogati giornalmente, tale che il tempo teoricamente dedicato alla formazione di ciascuno di essi non sia neppure sufficiente a darne integrale lettura; l'orario ravvicinato delle sottoscrizioni; la natura di atti complessi<sup>201</sup>.

I dati sul luogo della stipula risultano necessari per verificare il rispetto dell'obbligo di assistenza alla sede, sancito dagli artt. 26 l. not. e 48 reg. not., nonché dagli artt. 5 e ss. del Codice deontologico. La trasgressione di tali norme è sanzionabile ai sensi dell'art. 137, comma 2, l. not. e, in taluni casi, dell'art. 147, comma 1, lett. b) l. not.<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> F.P. LOPS - A. PLACA, sub *Art. 147*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., pp. 814-815; A. ARENIELLO, *La matrice deontologica della funzione notarile*, cit., p. 361. In giurisprudenza cfr. Cass. civ., 5 maggio 2016, n. 9041, cit., la quale ha confermato la condanna ai sensi dell'art. 147, comma 1, lett. a) e lett. b) di un notaio che, unitamente ad altri due colleghi, operava al servizio di un'organizzazione predisposta da un notaio in stato di sospensione disciplinare, nella quale tutta l'attività di consulenza, istruttoria e predisposizione delle minute era svolta in via esclusiva dal personale di studio (collaboratori e impiegati), mentre i tre notai "coadiuvanti" si limitavano alla celebrazione dell'atto; Cass. civ., sez. II, 12 novembre 2015, n. 23122; Co.re.di. Lombardia, 22 ottobre 2015, n. 163; Co.re.di. Lazio, 17 dicembre 2013; Co.re.di. Lombardia, 17 gennaio 2013, n. 57; Co.re.di. Piemonte e Valle d'Aosta, 10 gennaio 2013, n. 28; Co.re.di. Toscana, 22 luglio 2011, n. 154. In senso contrario si è espressa Cass. civ., sez. III, 30 novembre 2006, n. 25487, secondo cui la condotta concernente l'indagine sulla volontà delle parti attiene esclusivamente all'illecito di cui all'art. 47 l. not. e non anche a quello di cui all'art. 147 l. not.

<sup>201</sup> Cass. civ., sez. II, 27 aprile 2015, n. 8493, secondo la quale, a fronte della contestazione, da parte del Consiglio notarile, di un numero elevato di atti in sequenza, con tempi molto ravvicinati tra una stipula e l'altra, l'onere di dimostrare l'adeguato svolgimento dell'attività preliminare e preparatoria grava sul notaio, anche per il principio di prossimità della prova; Cass. civ., sez. VI, 21 dicembre 2011, n. 28023, in *Giust. civ.*, 2012, I, p. 981; App. Bologna, 19 aprile 2011, n. 47; Co.re.di. Lombardia, 22 ottobre 2015, n. 163, cit.; Co.re.di. Sardegna, 11 dicembre 2013, proc. n. 48/2013; Co.re.di. Piemonte e Valle d'Aosta, 10 gennaio 2013, n. 28, cit. In argomento cfr., però, Cass. civ., sez. II, 14 ottobre 2015, n. 20787, in *Notariato*, 2016, p. 171, secondo cui l'elevato numero di atti non costituisce, di per sé, prova delle violazioni deontologiche commesse dal notaio, il quale potrebbe avere predisposto un'organizzazione efficace del suo studio, con adeguata strumentazione, utilizzo di qualificato personale e con sua personale intensa applicazione al lavoro. Peraltro, come evidenziato nella nota di commento a quest'ultima pronuncia da M. MICCOLI, *Sottoscrizioni ravvicinate e violazione del principio di personalità della prestazione: necessità di prova rigorosa*, *ivi*, pp. 182 ss., la Suprema Corte ha in tale occasione mosso critiche non tanto all'indagine effettuata dal locale Consiglio Notarile (e riconosciuta fondata dalla Co.re.di.), bensì all'impianto motivazione della sentenza della Corte di appello, tant'è che ha cassato la decisione con rinvio ad altra sezione del giudice di merito.

<sup>202</sup> In materia si veda M. LAFFRANCHI, *Notaio e territorio*, in *Rassegna di giurisprudenza in materia deontologica*, cit., pp. 14 ss.; in giurisprudenza cfr., *ex multis*, Cass. civ., sez. II, 17 aprile 2013, n. 9358, cit.; Co.re.di. Friuli Venezia Giulia, Veneto e Trentino Alto Adige, 4 aprile 2014, n. 123; Co.re.di. Sicilia, 21 febbraio 2012, proc. n. 6/2011; Co.re.di. Campania e Basilicata, 20 aprile 2011.

Anche il controllo dei tempi di esecuzione degli adempimenti di pubblicità immobiliare si rivela fondamentale, trattandosi di attività indispensabile per garantire la certezza delle contrattazioni immobiliari ed assicurare la tutela della parte acquirente (evitando che *medio tempore* possano intervenire trascrizioni o iscrizioni pregiudizievoli). Tanto è vero che, come riconosciuto anche dal giudice di legittimità, la reiterata non tempestiva trascrizione degli atti è suscettibile di dare luogo a responsabilità disciplinare, ai sensi dell'art. 147, comma 1, lett. a) l. not.<sup>203</sup>.

Da ultimo, l'acquisizione di fatture e documentazione contabile in genere appare necessaria per accertare l'eventuale "infedeltà fiscale" del notaio. Con tale espressione si fa usualmente riferimento a tre tipi di condotte<sup>204</sup>, integranti gli estremi degli illeciti deontologici di cui all'art. 147, comma 1, lett. a), b) e c) l. not.: l'omesso, irregolare o tardivo versamento delle imposte d'atto da parte del notaio, con trattenimento della provvista fornitagli dal cliente<sup>205</sup>, o la reiterata abnorme erroneità nella determinazione di tali imposte<sup>206</sup>; l'omesso assoggettamento ad I.V.A. degli onorari professionali percepiti dal notaio, "mascherati", da un punto di vista contabile, sotto forma di anticipazioni o spese (c.d. scolonnamento)<sup>207</sup>; l'omesso o irregolare versamento di contributi diversi dalle imposte d'atto (sanzioni disciplinari pecuniarie, tassa consiliare, contributi previdenziali, imposte dirette, etc.)<sup>208</sup>.

---

<sup>203</sup> In tal senso Cass. civ., sez. II, 17 novembre 2015, n. 23491; Cass. civ., sez. II, 5 giugno 2014, n. 12672; Co.re.di. Lombardia, 22 ottobre 2015, n. 163, cit.

<sup>204</sup> Cfr. sul punto M. MATTIONI, *Infedeltà fiscale*, in *Rassegna di giurisprudenza in materia deontologica*, cit., pp. 45 ss.

<sup>205</sup> In materia cfr. Cass. civ., sez. II, 21 gennaio 2014, n. 1170; nonché, fra le decisioni Co.re.di., *ex plurimis*, Co.re.di. Lombardia, 5 marzo 2015; *idem*, 3 luglio 2014; *idem*, 22 maggio 2014; Co.re.di. Marche e Umbria, 3 luglio 2014; Co.re.di. Toscana, 16 gennaio 2014; *idem*, 28 novembre 2013; Co.re.di. Sardegna, 22 giugno 2012; Co.re.di. Lazio, 14 febbraio 2011.

<sup>206</sup> Particolarmente eclatante è il caso esaminato da Cass. civ., sez. II, 3 giugno 2015, n. 11451, cit., la quale ha sancito che costituisce illecito deontologico ai sensi dell'art. 147 lett. b) l. not. la reiterata ed abnorme erroneità nella determinazione delle imposte di un numero elevatissimo di atti.

<sup>207</sup> Per tali fattispecie cfr. Cass. civ., sez. II, 31 gennaio 2017, n. 2526, in D&G, 2017, p. 3, la quale ha confermato la sussistenza dell'illecito deontologico di illecita concorrenza *ex art. 147 lett. c) l. not.*, precisando che, nella fattispecie esaminata, rimane assorbita la violazione dell'art. 147 lett. b) l. not., verificandosi un concorso apparente di norme; nonché, nella giurisprudenza disciplinare, Co.re.di. Piemonte e Valle d'Aosta, 15 luglio 2015; Co.re.di. Toscana, 1° ottobre 2015; *idem*, 12 gennaio 2012; Co.re.di. Lombardia, 19 febbraio 2015; *idem* 20 febbraio 2014; Co.re.di. Lazio, 7 novembre 2013.

<sup>208</sup> Co.re.di. Toscana, 19 settembre 2013; Co.re.di. Lombardia, 18 maggio 2012.

Tali comportamenti risultano particolarmente gravi, in quanto il notaio non è un semplice debitore d'imposta, ma un pubblico depositario e custode, nell'interesse dello Stato, delle somme ricevute dai clienti per il pagamento delle imposte<sup>209</sup>.

Inoltre, con l'introduzione della registrazione telematica degli atti il ruolo del notaio nella riscossione dei tributi è divenuto ancora più pregnante, in quanto egli deve autoliquidare le imposte dovute, incassarle dal cliente e versarle all'erario. Il nuovo sistema, divenuto obbligatorio dal 1° aprile 2007, ha indotto la dottrina più recente ad abbandonare le tradizionali configurazioni del notaio come sostituto d'imposta, o responsabile d'imposta, o delegato *ex lege* al pagamento, giungendo a qualificarlo come "indicatario di pagamento"<sup>210</sup> o come "mandatario nell'interesse del fisco"<sup>211</sup> e, in tal modo, riconoscendo efficacia liberatoria al versamento effettuato dal contraente nelle mani dello stesso notaio.

In conclusione, i poteri consiliari di informazione e acquisizione della documentazione sopra indicata risultano strettamente connessi e funzionali all'adempimento dei compiti di vigilanza istituzionalmente spettanti ai Consigli notarili.

Di conseguenza, ad avviso di chi scrive, l'impiego di tali strumenti deve ritenersi normalmente legittimo, anche se produttivo di effetti indirettamente restrittivi della concorrenza. La normativa antitrust tornerà ad essere applicabile solamente in casi limite di palese sviamento di potere, come accadrebbe qualora l'opera consiliare, anziché essere volta a prevenire e/o a contrastare condotte deontologicamente scorrette, mirasse inequivocabilmente ad eliminare o a ridurre significativamente la concorrenza fra i notai.

---

<sup>209</sup> Cfr. sul punto A. BARONE, *L'attività notarile nel quadro della disciplina comunitaria delle professioni*, cit. Proprio per tale ragione, come accennato *supra*, nel § 1, una parte della dottrina ha ipotizzato la configurabilità in capo al notaio anche della responsabilità amministrativa: V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile del notaio*, in ID. (a cura di), *Il notaio e le sue quattro responsabilità*, cit., pp. 595 ss.

<sup>210</sup> V. PAPPÀ MONFORTE, *Il sistema notarile di riscossione dei tributi*, Roma, 2017, pp. 80 ss.; ID., *Il notaio tra adempimento unico, obbligo di pagamento dell'imposta e "contestazione" della pretesa erariale*, in *Notariato*, 2013, pp. 567 ss.

<sup>211</sup> P. PURI, *Il ruolo del notaio nel sistema di autoliquidazione delle imposte*, studio n. 855-2014/T, approvato dal C.N.N. il 31 marzo 2016.

## 5. L'impugnazione degli atti ispettivi

Il regime giuridico dell'impugnazione degli atti ispettivi in materia notarile è assai controverso nei pochi interventi dottrinali e giurisprudenziali che si rinvencono sul tema.

Per completezza, si precisa che esula dalla tematica in oggetto l'impugnativa dei precetti deontologici elaborati e delle disposizioni organizzative dettate dal Consiglio nazionale dal notariato e dai Consigli notarili distrettuali. Secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, infatti, in queste ultime fattispecie si è in presenza di norme regolamentari o di atti amministrativi generali, espressivi di potestà pubbliche a fronte delle quali la posizione dei destinatari si configura come interesse legittimo. Pertanto, laddove le regole deontologiche od organizzative siano immediatamente lesive, anche sul piano morale, il singolo notaio potrà ricorrere avanti al giudice amministrativo<sup>212</sup>.

Per comodità di esposizione si esamineranno distintamente dapprima i verbali ispettivi, successivamente le deliberazioni e gli atti ispettivi consiliari, per tentare infine di giungere ad una ricostruzione unitaria.

### 5.1. Il verbale ispettivo

Il verbale conclusivo dell'ispezione notarile (ordinaria dell'Archivio, straordinaria e, laddove sia stata redatta, la relazione ispettiva del Consiglio notarile), non avendo natura provvedimento (*supra*, § 3.2), non è idoneo, di regola, a ledere direttamente posizioni giuridiche soggettive del notaio ispezionato. Pertanto, esso risulta insuscettibile di impugnazione in sede giurisdizionale o giustiziale, per mancanza di attualità dell'interesse a ricorrere<sup>213</sup>.

---

<sup>212</sup> Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 2009, n. 4312, in *Foro amm. - CdS*, 2009, p. 1684; Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 1997, n. 122, cit.; Cons. Stato, sez. IV, ord. 30 giugno 1995, n. 930, in *Notariato*, 1997, p. 107, con nota di G. CELESTE, *Rassegna in tema di deontologia notarile*, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 2 dicembre 2013, n. 10363, cit., il quale ha precisato di essere competente in materia sia con riferimento alle delibere del Consiglio nazionale del notariato, in quanto soggetto pubblico a carattere ultra regionale con sede in Roma (art. 13, comma 3, c.p.a.), sia, per connessione, in relazione agli atti consequenziali attuativi dei Consigli notarili distrettuali, aventi efficacia territoriale limitata; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 10 agosto 1995, n. 240, *ivi*; T.A.R. Umbria, 20 maggio 2003, n. 389, in *Giur. merito*, 2003, p. 2088. *Contra* T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 3 luglio 1995, n. 1147, in *Notariato*, 1997, p. 111, e T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 29 marzo 1995, n. 637, in *Notariato*, 1995, p. 381, secondo i quali sussisterebbe la giurisdizione del giudice ordinario anche per l'impugnazione delle delibere del C.N.N. di approvazione dei principi di deontologia professionale.

<sup>213</sup> L. RUSSO, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: dal verbale ispettivo alla dichiarazione di estinzione dell'illecito*, cit., pp. 1052-1053; ID., *L'attività ispettiva ordinaria ed il nuovo ordinamento*

L'atto finale del procedimento di amministrazione attiva, che ha carattere autoritativo e rende attuale e concreta la lesione della sfera giuridica del notaio, è il provvedimento disciplinare irrogato dalla Commissione regionale di disciplina.

Di conseguenza, in applicazione del principio generale dell'illegittimità derivata o viziante, il verbale di ispezione, in qualità di atto presupposto i cui eventuali vizi si riverberano sulla decisione finale, potrà essere impugnato unitamente al provvedimento disciplinare avanti al giudice ordinario (con reclamo alla Corte d'appello, ai sensi del combinato disposto degli artt. 158 l. not. e 26 del d.lgs. n. 150/2011: *infra*, § 5)<sup>214</sup>.

Fra i vizi di legittimità del verbale ispettivo, che possono trasmettersi al provvedimento della Co.re.di., si rammentano il travalicamento dei poteri ispettivi da parte degli organi ispezionanti<sup>215</sup>, la mancata instaurazione del contraddittorio e i vizi di forma del verbale stesso<sup>216</sup>.

Diversa è l'ipotesi, in concreto di rarissima verifica, in cui eccezionalmente il verbale risulti di per sé immediatamente lesivo della posizione giuridica del notaio ispezionato.

In tale evenienza, in cui il verbale è impugnabile in via autonoma<sup>217</sup>, è discusso se il notaio debba esperire un'azione di annullamento avanti al giudice amministrativo, come

---

*disciplinare notarile*, cit.; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 75; M. COSIO, *Alcune riflessioni sull'attività ispettiva ordinaria nei confronti dei notai*, cit., p. 1061.

<sup>214</sup> L. RUSSO, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: dal verbale ispettivo alla dichiarazione di estinzione dell'illecito*, cit., p. 1054; V. TENORE, *Sanzioni disciplinari notarili e ricorso straordinario al Capo dello Stato: un censurabile filone contenzioso alla ricerca del "giusto giudice"*, cit., p. 1119, nota 12, e p. 1121; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 75; Cons. Stato, sez. IV, 28 dicembre 2012, n. 6705, *cit.*, che ha confermato T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 9 agosto 2010, n. 30438, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) (le sentenze in esame hanno dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in relazione all'impugnazione di una sanzione disciplinare irrogata dalla Co.re.di. e del precedente verbale ispettivo). In generale, sulla non autonoma impugnabilità del verbale ispettivo, in quanto atto conclusivo di un sub-procedimento ispettivo, o atto istruttorio di un più ampio procedimento di controllo, cfr. V. TENORE, *L'ispezione amministrativa ed il suo procedimento*, cit., pp. 101-102.

<sup>215</sup> Ciò che si verifica in caso di esame condotto su documenti non soggetti ad ispezione, quali le copie degli atti notarili depositate presso il Registro delle Imprese: sul tema, in generale, cfr. Co.re.di. Emilia Romagna, 2 febbraio 2010, che ha dichiarato il non luogo a procedere nei confronti di un notaio per la non conformità di tali copie agli atti originali a raccolta.

<sup>216</sup> Ad esempio, la mancata sottoscrizione del verbale o l'omissione delle indicazioni prescritte dall'art. 253 reg. not. In argomento cfr. L. RUSSO, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: dal verbale ispettivo alla dichiarazione di estinzione dell'illecito*, cit., pp. 1059-1060.

<sup>217</sup> In generale, su tale ipotesi, cfr. V. TENORE, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., p. 102.

indicato da una parte della dottrina<sup>218</sup>, oppure un'azione di accertamento negativo dinanzi al giudice ordinario, la cui giurisdizione si estenderebbe anche ai verbali ispettivi, nonché, in genere, a tutti gli atti preliminari e propedeutici all'inflizione della sanzione, secondo l'indicazione data da alcune pronunzie<sup>219</sup>.

## **5.2. Le deliberazioni e gli atti ispettivi del Consiglio notarile**

Maggiori difficoltà ricostruttive sorgono in tema di impugnativa delle deliberazioni e degli atti ispettivi posti in essere dal Consiglio notarile.

Tali delibere e atti possono essere ripartiti in tre categorie: i) emanazione di disposizioni generali per l'esercizio del monitoraggio sull'attività professionale dei notai del distretto; ii) incarico al Presidente del Consiglio notarile o ad altro membro del Consiglio di ispezionare un notaio e atti conseguenti, ivi incluse le richieste di ostensione documentale nell'ambito del monitoraggio ispettivo (c.d. ordini istruttori), le richieste di informazioni e le audizioni di soggetti terzi; iii) decisione di iniziare il procedimento disciplinare nei confronti di un notaio avanti alla Commissione regionale, autorizzando a tal fine il Presidente, e successiva istanza di apertura di procedimento alla Co.re.di., ai sensi dell'art. 153 l. not.

In base ai rari contributi dottrinali e alle esigue pronunzie giurisprudenziali in argomento, possono individuarsi ben quattro diversi indirizzi, a testimonianza della complessità della materia.

### **5.2.1. La tesi della giurisdizione del giudice amministrativo**

Secondo una prima tesi, gli atti in esame sono impugnabili avanti al giudice amministrativo.

Segnatamente, con riferimento alle delibere contenenti criteri generali in tema di monitoraggio, una parte della giurisprudenza amministrativa si è ritenuta fornita di

---

<sup>218</sup> V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 75.

<sup>219</sup> Le quali si sono comunque espresse sul punto in *obiter dicta*: cfr. Cass. civ., sez. III, 26 agosto 2013, n. 19531, Cass. civ., sez. III, 2 settembre 2013, n. 20054, e Cass. civ., sez. II, 19 giugno 2015, n. 12732, cit., che, pur riguardando atti del Consiglio notarile, hanno affermato la sussistenza della giurisdizione ordinaria per gli atti assunti da tutti gli “*organi agenti nell'espletamento delle funzioni ispettive*”, costituenti presupposto della richiesta di procedimento disciplinare di cui all'art. 153 l. not. (su tali sentenze si veda *infra*, § 5.2.3); Cons. Stato, sez. IV, 28 dicembre 2012, n. 6705, *cit.*, il quale fonda tale asserzione sulla qualificazione della posizione giuridica del soggetto ispezionato come diritto soggettivo e

giurisdizione, in quanto la *res litigiosa* è costituita non già da sanzioni disciplinari (in ordine alle quali, come accennato, è competente il giudice ordinario), bensì dall'esercizio del potere di vigilanza del Consiglio notarile, ossia di materia riconducibile all'attività amministrativa sottoposta al sindacato del complesso T.A.R. - Consiglio di Stato<sup>220</sup>.

Per quanto concerne le altre due tipologie di atti indicate nel § precedente, si è sostenuto che l'ispezione consiliare debba essere qualificata come procedimento amministrativo autonomo ed indipendente rispetto a quello di competenza della Commissione regionale di disciplina, come si ricaverebbe dal fatto che la suddetta ispezione si conclude con un atto amministrativo di archiviazione o di esercizio dell'azione disciplinare, avente carattere definitivo.

Pertanto, secondo l'indirizzo in oggetto, anche gli atti ispettivi del Consiglio, la delibera di procedere disciplinarmente e persino l'atto di deferimento alla Co.re.di. risultano autonomamente impugnabili avanti al giudice amministrativo, in quanto il notaio incolpato riporta un pregiudizio derivante non già dal mero «rischio» di una sanzione disciplinare ma dalla stessa attività istruttoria, con riferimento alla lesione di principi primari quali il diritto alla *privacy*, inteso come diritto alla riservatezza e alla tutela dei dati personali garantito dal d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196<sup>221</sup>.

---

non come interesse legittimo; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 9 agosto 2010, n. 30438, *cit.*; T.A.R. Liguria, sez. I, 3 gennaio 2001, n. 5, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>220</sup> T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, ord. 11 luglio 2014, n. 351, *cit.*, avente ad oggetto la richiesta di sospensione di una delibera con cui un Consiglio notarile aveva richiesto a tutti i notai del distretto l'invio di copia di alcuni atti redatti in un determinato periodo; T.A.R. Umbria, sez. I, 25 novembre 2011, n. 374, *cit.*, concernente una delibera con cui un Consiglio notarile aveva imposto ai notai l'obbligo di trasmettere i preventivi delle parcelle, copia della dichiarazione IVA e gli estratti repertoriali, nonché di comunicare il numero degli atti di surroga ricevuti. Nello stesso senso si è espresso Cons. Stato, sez. III, parere n. 139/2010, *cit.*, reso nell'ambito di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, secondo cui “*La natura giuridica di soggetti pubblici degli Ordini professionali è stata espressamente riconosciuta dalla Corte di Cassazione (Sez. un., ordinanza 12 marzo 2008 n. 6534), che ha stabilito la giurisdizione del giudice amministrativo per l'impugnazione dei relativi atti e provvedimenti*”.

<sup>221</sup> Cons. Stato, sez. III, parere n. 139/2010, *cit.*, reso nell'ambito di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (si tratta, peraltro, di ricorso proposto prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, allorquando vigeva la regola per cui, anche nei casi di giurisdizione del G.O., non era preclusa la percorribilità del ricorso straordinario, come precisato dalla stessa decisione citata); T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 18 dicembre 2012, n. 1983, *cit.*, il quale, tuttavia, ha in concreto deciso una fattispecie diversa, concernente un ordine di consegna del sigillo emanato dal Presidente del Consiglio notarile in esecuzione di una sanzione disciplinare di sospensione comminata dalla Corte d'Appello.

### **5.2.2. La tesi della giurisdizione del giudice ordinario senza autonoma impugnabilità delle deliberazioni consiliari e degli atti ispettivi, salvo eccezioni da portare avanti al giudice amministrativo**

Un'altra tesi, di matrice dottrinale, afferma che sia le delibere consiliari di fissazione dei criteri generali di monitoraggio, sia le altre delibere e atti ispettivi del Consiglio notarile, ivi inclusi gli ordini istruttori, sono meri atti amministrativi «predisciplinari», infraprocedimentali e prodromici rispetto al procedimento disciplinare vero e proprio. Pertanto, gli atti suddetti non sono idonei ad incidere immediatamente e concretamente nella sfera giuridica del professionista vigilato, al quale non può derivare alcuna lesione personale, concreta ed attuale: ne discende che gli stessi non sono di regola impugnabili *ex se*<sup>222</sup>.

Per i medesimi motivi è insuscettibile di autonoma impugnazione la richiesta di avvio del procedimento disciplinare, trattandosi mero atto di impulso non immediatamente lesivo, cui può anche non fare seguito l'irrogazione di una sanzione disciplinare<sup>223</sup>.

E' invece il provvedimento della Co.re.di. di inflizione della sanzione disciplinare a produrre un effetto giuridico nella sfera del notaio, con la conseguenza che eventuali vizi degli atti precedenti possono farsi valere, in via derivata, unicamente in sede di reclamo al giudice ordinario avverso il suddetto provvedimento (c.d. tutela differita)<sup>224</sup>.

La costruzione in esame risulta seguita da una parte della giurisprudenza amministrativa con riferimento alla delibera del Consiglio notarile di promozione dell'azione disciplinare dinanzi alla Co.re.di. e al relativo atto di avvio della procedura.

Le pronunzie in questione sottolineano che tali atti hanno natura endoprocedimentale e, come tali, sono privi di autonoma lesività, con conseguente

---

<sup>222</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 148 ss.; ID., *Sanzioni disciplinari notarili e ricorso straordinario al Capo dello Stato: un censurabile filone contenzioso alla ricerca del "giusto giudice"*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, pp. 1111 ss., in particolare pp. 1115 ss.; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 75.

<sup>223</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., p. 152; B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 426-427; V. TENORE, *Sanzioni disciplinari notarili e ricorso straordinario al Capo dello Stato: un censurabile filone contenzioso alla ricerca del "giusto giudice"*, cit., pp. 1117 ss.; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 293.

<sup>224</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 151-152; ID., *Sanzioni disciplinari notarili e ricorso straordinario al Capo dello Stato: un censurabile filone contenzioso alla ricerca del "giusto giudice"*, cit., pp. 1118-1120; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 75 e pp. 290-293.



mancanza di attualità dell'interesse a ricorrere. Solo l'eventuale provvedimento di irrogazione di pena può essere impugnato avanti alla Corte d'appello; in tale sede potranno essere mosse censure anche avverso gli atti presupposti, che in tal modo rimangono attratti alla giurisdizione del giudice ordinario<sup>225</sup>.

Secondo i fautori della teoria in oggetto, tuttavia, in alcuni «casi-limite» è ipotizzabile un autonomo effetto lesivo delle prerogative defensionali dell'ispezionato: si tratta delle fattispecie concernenti incarichi ispettivi privi di motivazione, oppure verbali conclusivi di ispezioni condotte “in modo generico e generalizzato”<sup>226</sup>. Nelle richiamate ipotesi il notaio dovrebbe adire il complesso T.A.R. - Consiglio di Stato, trattandosi di atti amministrativi sottoposti alla generale giurisdizione di legittimità.

### **5.2.3. La tesi della giurisdizione del giudice ordinario con autonoma impugnabilità delle deliberazioni consiliari e degli atti ispettivi**

Secondo un terzo orientamento, seguito dalla Corte di cassazione e da alcune pronunzie del giudice amministrativo, le deliberazioni e gli atti ispettivi del Consiglio notarile, la deliberazione di avvio del procedimento disciplinare, nonché la richiesta di apertura o atto di inizio dello stesso procedimento sono autonomamente impugnabili avanti al giudice ordinario, purché sussista l'interesse a ricorrere del notaio ai sensi dell'art. 100 c.p.c.

Infatti, pur trattandosi di atti amministrativi, ai sensi dell'art. 158 l. not. la competenza giurisdizionale in materia spetta alla Corte d'appello, e non al giudice amministrativo<sup>227</sup>.

In sostanza, in materia disciplinare notarile il giudice ordinario è munito di una «giurisdizione esclusiva», che, ai sensi dell'art. 113 Cost., si estende anche al sindacato sugli atti amministrativi che costituiscono espressione del potere di vigilanza funzionale

---

<sup>225</sup> Cons. Stato, sez. II, parere n. 3499/2011, *cit.*; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, sez. I, 6 giugno 2014, n. 254, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Piemonte, sez. II, ord. 10 settembre 2011, n. 600, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, ord. 27 maggio 2011, n. 896, confermata da Cons. Stato, sez. IV, ord. 31 agosto 2011, n. 3798, entrambe in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>226</sup> Così V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 75-76 e pp. 292-293.

<sup>227</sup> Secondo Cass. civ., sez. II, 19 giugno 2015, n. 12732, cit., Cass. civ., sez. III, 2 settembre 2013, n. 20054, cit., e Cass. civ., sez. III, 26 agosto 2013, n. 19531, cit., tale regola vale altresì per le richieste di procedimento *ex art.* 153 l. not. provenienti dal Capo dell'Archivio notarile e dal Procuratore della Repubblica, nonché per gli atti assunti da tutti gli organi agenti nell'espletamento di funzioni ispettive cui possa riconoscersi natura oggettiva di atti presupposti rispetto alle stesse richieste di procedimento.

all'esercizio del potere disciplinare e che, quindi, sono prodromici e presupposti rispetto all'irrogazione della sanzione disciplinare<sup>228</sup>.

In particolare, si ritiene che la fase istruttoria preliminare condotta dal Consiglio notarile faccia parte anch'essa del successivo procedimento disciplinare e non sia dunque possibile distinguerla e separarla, ai fini della giurisdizione, dal contesto in cui è inserita, poiché l'illegittimità da cui sia eventualmente inficiata non ha natura e consistenza diverse da quelle che, in ipotesi, colpiscono gli atti successivi. Inoltre, anche se si tratta di atti di un procedimento amministrativo, si verte in tema di diritti soggettivi (come avviene di solito in materia disciplinare), la cui tutela è devoluta al giudice ordinario in base al tradizionale criterio di riparto *ex art. 2 l.a.c.*<sup>229</sup>.

La tesi in esame evidenzia altresì che il potere disciplinare non si esercita secondo la consueta tecnica del provvedimento amministrativo che attua la sintesi solidaristica tra interesse generale e interesse particolare, bensì in maniera immediata e diretta sulla posizione del soggetto incolpato, secondo un modulo simile a quello penalistico. La repressione degli illeciti disciplinari incide infatti sulla sfera giuridica della persona fisica destinataria del provvedimento, fino a intaccarne il diritto di continuare a svolgere una data attività lavorativa. Pertanto, l'eventuale fase giurisdizionale ha ad oggetto non già il controllo dell'uso legittimo di un potere, bensì l'accertamento della fondatezza della pretesa sanzionatoria esercitata, che coinvolge un interesse pubblico indisponibile<sup>230</sup>.

In ogni caso, anche qualora, prima dell'esercizio dell'azione disciplinare, gli atti amministrativi di vigilanza ledano interessi legittimi del notaio ipoteticamente ricollegabili alla sua posizione di amministrato dal Consiglio notarile, l'accesso alla

---

<sup>228</sup> Cass. civ., sez. II, 19 giugno 2015, n. 12732, cit.; Cass. civ., sez. III, 2 settembre 2013, n. 20054, cit.; Cass. civ., sez. III, 26 agosto 2013, n. 19531, cit. Queste ultime due sentenze, peraltro, pur ritenendo più corretta la tesi indicata nel testo, prospettano in via alternativa l'opzione ermeneutica descritta nel § 5.2.2, secondo cui l'impugnazione sarebbe ammissibile solo avverso la decisione della Co.re.di. e non anche avverso gli atti amministrativi precedenti, di modo che eventuali violazioni dei diritti e degli interessi legittimi dei singoli ispezionati durante la fase ispettiva sarebbero deducibili prima davanti alla stessa Co.re.di., nell'ambito del procedimento disciplinare, e successivamente avanti alla Corte d'appello, come vizi del provvedimento di irrogazione della sanzione.

<sup>229</sup> In tal senso Cass. civ., sez. II, 19 giugno 2015, n. 12732, cit.; Cass. civ., sez. un., 31 luglio 2012, n. 13617, cit., concernente un atto di iniziativa disciplinare del Presidente del Consiglio notarile; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 3 luglio 2014, n. 1720, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); nello stesso senso appaiono altresì orientati Cons. Stato, sez. II, parere 6 giugno 2012, n. 4511/2011, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), e Cass. civ., sez. VI, 4 marzo 2013, n. 5270, cit.

<sup>230</sup> Cass. civ., sez. II, 19 giugno 2015, n. 12732, cit.; Cass. civ., sez. II, 21 gennaio 2014, n. 1172, sulla responsabilità disciplinare degli psicologi.

giurisdizione deve avvenire sempre dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. Infatti, ad una configurabilità della giurisdizione del giudice amministrativo osta la pienezza della previsione della giurisdizione dell'a.g.o., istituita senza riserva del controllo davanti alla giurisdizione amministrativa degli atti amministrativi presupposti<sup>231</sup>.

Gli esposti principi sono stati ripresi da una parte della dottrina, la quale, tuttavia, se ne è parzialmente discostata, reputando che la delibera consiliare di avvio del procedimento disciplinare e il successivo atto di richiesta alla Co.re.di. siano atti "preprocedimentali", che non incidono in modo definitivo sullo *status* del notaio incolpato e, pertanto, non risultano autonomamente impugnabili<sup>232</sup>.

---

<sup>231</sup> Cass. civ., sez. III, 2 settembre 2013, n. 20054, cit., e Cass. civ., sez. III, 26 agosto 2013, n. 19531, cit., delle cui motivazioni è utile riportare il seguente passo: *“Per immaginare che l'espletamento di una giurisdizione amministrativa anche su situazioni ricostruibili come interessi legittimi relative all'adozione di atti dei consigli funzionali alla vigilanza ed all'esercizio del potere disciplinare sia possibile, sarebbe stato, invero, necessario che il legislatore avesse fatto riserva del controllo davanti alla giurisdizione amministrativa di tali atti, come è accaduto per gli atti presupposto riguardo alla giurisdizione tributaria, giusta la previsione del D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 7, comma 5. In effetti, quando il legislatore crea una giurisdizione dell'a.g.o. che chiaramente si estende ad attività e ad atti che, in quanto coinvolgenti singoli nella veste di amministrati di un certo comparto amministrativo, avrebbero oggettivo carattere amministrativo, la giurisdizione dell'a.g.o. non sembra tollerare, in mancanza di espressa riserva della giurisdizione dell'a.g.o., che questa si possa configurare su attività ed atti pregressi rispetto a quello che è previsto come giustiziabile da parte del singolo, restando i riflessi di essa e di essi controllabili solo dinanzi all'a.g.o. Sarebbe, infatti, contraddittorio che su un momento dell'evoluzione di una vicenda che implichi l'esercizio di poteri che, in quanto oggettivamente eserciti da un comparto amministrativo, come certamente è quello dell'organizzazione notarile, si preveda la giurisdizione dell'a.g.o. senza riserve e, poi, la giurisdizione amministrativa venga affermata su atti del comparto incidenti sulla vicenda a monte, rispetto alla soglia espressamente regolata per l'accesso alla giurisdizione dell'a.g.o. La contraddizione è resa manifesta per il fatto che, se a partire da quella soglia chiaramente la giurisdizione dell'a.g.o. è piena, cioè non tollera la distinzione fra diritti ed interessi, non si comprende come, in mancanza di riserva, l'a.g.o. potrebbe essere sollecitata ad intervenire su momenti anteriori al verificarsi della soglia. Non si comprende, cioè, quale sarebbe la ragionevolezza del giudicare dovuta la giurisdizione piena dell'a.g.o. su atti di contenuto oggettivamente amministrativo, come quella espressione della «giustizia disciplinare», relativi alla vicenda gestita dal comparto preposto, e non dovuta a beneficio di quella dell'a.g.o. sugli atti pregressi. Se l'attività disciplinare è materia in cui la commistione di diritti ed interessi deve essere gestita dall'a.g.o., evidentemente per antica tradizione storica di prevalenza del valore dei primi sui secondi, non si comprende come possa – in mancanza di una riserva all'a.g.o. – predicarsi che quest'ultima possa estrinsecarsi”*.

<sup>232</sup> R. DANOVI, *Il procedimento disciplinare dei notai avanti la CO.RE.DI. tra norme di legge e principi di diritto*, cit., pp. 341-342.

Si segnala, inoltre, che App. Firenze, sez. I, 26 novembre 2010, *cit.*, ha disapplicato ex art. 5 l. abol. cont. amm. n. 2245/1865, all. E, il decreto decisivo con cui il Capo dello Stato, in conformità al parere Cons. Stato, n. 139/2010, *cit.*, aveva annullato una delibera consiliare per l'esercizio del monitoraggio: da un lato, la Curia toscana si è ritenuta fornita di giurisdizione, venendo in rilievo diritti soggettivi del notaio; dall'altro lato, il giudicante ha ritenuto legittimi i criteri fissati nell'atto consiliare in questione. Tuttavia, la stessa Corte d'appello toscana ha precisato che il giudice ordinario può conoscere esclusivamente le decisioni della Co.re.di., ai sensi dell'art. 158 l. not., ma non anche degli atti della fase istruttoria preliminare o "predisciplinare" che si svolge dinanzi al Consiglio notarile: ciò in quanto tale fase è "prodromica ed estranea" al procedimento disciplinare vero e proprio e, come tale, conserva "una sua specifica autonomia".

#### **5.2.4. La tesi «ibrida»**

Secondo un quarto indirizzo, definibile come «ibrido» o «mediano», occorre distinguere se alla fase ispettiva sia seguita o meno la comminatoria di una sanzione disciplinare.

Nel caso in cui nessuna sanzione sia (ancora) stata inflitta, il giudice amministrativo è ritenuto competente a sindacare la legittimità degli atti del Consiglio notarile, in quanto la legge individua la Corte d'appello quale giudice solo con riferimento ai provvedimenti sanzionatori, ma non anche per gli atti consiliari. Né le delibere e gli atti ispettivi del Consiglio possono considerarsi appartenenti al procedimento disciplinare, perché non sono preceduti né accompagnati da una formale contestazione degli addebiti.

Se, però, a seguito degli atti di controllo del Consiglio notarile, il procedimento disciplinare viene effettivamente iniziato e concluso con l'irrogazione della sanzione, gli atti in questione "esauriscono" i propri effetti e vengono "superati e assorbiti dalla sopravvenuta decisione del procedimento disciplinare", con la conseguenza che l'unico giudice munito di giurisdizione, in virtù della norma speciale (artt. 158 l. not. e 26 d.lgs. n. 150/2011), è il giudice ordinario<sup>233</sup>.

#### **5.3. La proposta interpretativa circa il regime impugnatorio degli atti ispettivi in materia notarile**

Si tenterà adesso di proporre una ricostruzione unitaria del regime impugnatorio degli atti ispettivi notarili, pur nella consapevolezza delle difficoltà e dei limiti insiti in qualunque opzione ermeneutica *in subiecta materia*, come testimoniato dalla presenza di molteplici interpretazioni discordanti.

L'esposizione riguarderà congiuntamente gli atti del Consiglio notarile e dell'Archivio notarile, con le seguenti precisazioni: normalmente gli atti ispettivi endoprocedimentali sono posti in essere solo dal primo organo, in quanto l'ispezione dell'Archivio consiste in un controllo di tipo documentale sugli atti notarili (*supra*, § 3); il verbale ispettivo, invece, è atto tipico dell'ispezione ordinaria dell'Archivio (e

---

<sup>233</sup> Così T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-*quater*, 28 dicembre 2011, n. 10286, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), il quale ha giudicato il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione, in quanto il procedimento disciplinare, iniziato dal Consiglio notarile, si era concluso con l'inflizione della censura da parte della Co.re.di.; T.A.R. Toscana, sez. I, 18 novembre 2010, n. 6591, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che ha dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso avverso

dell'ispezione ministeriale straordinaria), essendo solo eventuale nelle ispezioni consiliari (*supra*, § 4).

Si ritiene anzitutto che gli atti ispettivi endoprocedimentali, il verbale ispettivo, la deliberazione del Consiglio notarile di instaurare il procedimento disciplinare innanzi alla Co.re.di. e la richiesta di avvio del procedimento da parte di uno degli organi titolari del potere di iniziativa ai sensi dell'art. 153 l. not. siano meri atti non provvedimentali privi di autoritatività, in quanto inidonei ad incidere sulla situazione giuridica del notaio ispezionato.

Di conseguenza, tali atti prodromici non risultano impugnabili autonomamente, per mancanza di interesse ad agire ai sensi dell'art. 100 c.p.c. e dell'art. 35 c.p.a.<sup>234</sup>, bensì unitamente al provvedimento finale dotato di efficacia lesiva, che è la decisione con cui la Co.re.di. infligge la sanzione amministrativa. Segnatamente, qualora i vizi degli atti ispettivi si riverberino sul provvedimento disciplinare, quest'ultimo risulterà reclamabile per illegittimità derivata avanti alla Corte d'appello, fornita di competenza giurisdizionale ai sensi degli artt. 158 l. not. e 26 del d.lgs. n. 150/2011.

In concreto, peraltro, sono assai pochi i vizi degli atti ispettivi che possono trasmettersi alla decisione della Commissione di disciplina. Tra essi vi sono, ad

---

la delibera consiliare di promuovere il procedimento disciplinare, in quanto *medio tempore* era intervenuto l'atto di irrogazione della sanzione disciplinare.

<sup>234</sup> In materia di procedimento disciplinare a carico degli avvocati, l'orientamento di gran lunga prevalente delle Sezioni unite della Corte di cassazione esclude l'impugnabilità dell'atto di apertura del procedimento disciplinare emanato dal Consiglio dell'Ordine territoriale, in quanto mero atto amministrativo endoprocedimentale, privo di contenuto decisorio e non incidente sullo *status* professionale dell'incolpato: cfr., *ex multis*, Cass. civ., sez. un., 5 luglio 2013, n. 16884; Cass. civ., sez. un., 12 ottobre 2012, n. 17402; Cass. civ., sez. un., 20 giugno 2012, n. 10140; Cass., sez. un., 22 dicembre 2011, n. 28335. Le richiamate decisioni hanno superato il contrario indirizzo, che era stato accolto da due pronunzie precedenti, ossia Cass. civ., sez. un., 8 novembre 2010, n. 22624, e Cass. civ., sez. un., 15 dicembre 2008, n. 29294. In argomento si vedano altresì, *ex aliis*, Cass. civ., sez. un., 27 ottobre 2011, n. 22377, e Cass. civ., sez. un., 7 ottobre 2010, n. 20771, che hanno sancito la non impugnabilità del provvedimento di fissazione dell'udienza di trattazione avanti al Consiglio dell'Ordine, in quanto atto meramente interno al procedimento disciplinare forense.

Analogamente, in materia di rapporto di lavoro dipendente, la giurisprudenza ritiene che la contestazione di addebiti disciplinari all'impiegato o la decisione dell'ente di instaurare un procedimento disciplinare non siano atti autonomamente lesivi e, quindi, risultino impugnabili solo congiuntamente all'atto terminale del procedimento disciplinare: Cons. Stato, sez. VI, 4 novembre 1996, n. 1443, in *Foro amm.*, 1996, p. 3344; Cons. Stato, sez. V, 6 giugno 1990, n. 490, in *Foro amm.*, 1996, p. 1464; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 17 marzo 2003, n. 2065, in *Com. it.*, 2003, p. 102; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 28 maggio 1991, n. 987, in banca dati "*DeJure*"; T.A.R. Veneto, 14 gennaio 1984, n. 21, in *Foro amm.*, 1984, p. 950.

Cfr. altresì T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 7 giugno 2010, n. 15699, in *Foro amm. - TAR*, 2010, p. 2070, il quale ha precisato che i singoli atti del procedimento disciplinare non producono una lesione della posizione soggettiva dell'interessato, che si concretizza solo con l'irrogazione della sanzione; nello stesso senso Trib. Firenze, 11 novembre 2000, in *Foro it.*, 2001, I, p. 1391.

esempio, il difetto di legittimazione degli ufficiali ispezionanti<sup>235</sup>; oppure l'eccesso di potere per travisamento dei fatti (che, nel caso di ispezione ordinaria dell'Archivio, deve intendersi come travisamento del contenuto dell'atto notarile ispezionato).

Sembra invece difficile ipotizzare, come fa una dottrina<sup>236</sup>, che possano riverberarsi sulla decisione della Co.re.di. eventuali vizi di violazione della legge n. 241/1990 o della direttiva della Funzione Pubblica 2 luglio 2002, prot. 2567/M2<sup>237</sup>, i quali inficino il verbale ispettivo. Il provvedimento disciplinare, infatti, viene assunto dalla Commissione regionale all'esito di un procedimento minuziosamente scandito dalla legge notarile, che assicura al notaio il contraddittorio attraverso la partecipazione scritta e orale: pertanto, eventuali omissioni nella fase ispettiva, anche laddove riscontrabili, verrebbero successivamente superate dal rispetto di tutte le regole che, nel procedimento disciplinare, assicurano la piena difesa della posizione del professionista<sup>238</sup>.

Non risulta impugnabile nemmeno l'atto con cui il Capo dell'Archivio, il Presidente del Consiglio notarile o il Procuratore della Repubblica rigetti un'istanza del notaio mirante ad ottenere l'annullamento in autotutela della richiesta di apertura del procedimento disciplinare. Da un lato, infatti, si tratta di un atto meramente endoprocedimentale, incapace di produrre autonomi effetti esterni e, quindi, di arrecare un pregiudizio diretto, immediato e concreto alla sfera giuridica del destinatario; dall'altro lato, la potestà di intervenire in via di autotutela su provvedimenti inoppugnabili è rimessa ad una valutazione di merito riservata alla sfera di competenza dell'amministrazione<sup>239</sup>.

Ciò posto, deve esaminarsi l'ipotesi in cui taluni atti della fase ispettiva risultino eccezionalmente lesivi in via diretta ed immediata di posizioni soggettive dei notai controllati e, quindi, siano suscettibili di autonoma impugnativa.

---

<sup>235</sup> In tal senso M. COSIO, *Alcune riflessioni sull'attività ispettiva ordinaria nei confronti dei notai*, cit., p. 1061.

<sup>236</sup> G. MORANO, *Vigilanza sull'operato dei notai, eventuali sanzioni ed eccesso di potere dell'ispettore*, cit.

<sup>237</sup> La quale, come si è visto nel § 3.1, ha dettato una serie di linee-guida per gli ispettori.

<sup>238</sup> In argomento cfr. anche T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 18 dicembre 2012, n. 1983, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>239</sup> In tal senso T.A.R. Piemonte, sez. II, ord. 14 ottobre 2010, n. 765, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), concernente l'impugnazione del diniego del Procuratore della Repubblica di annullare in autotutela il proprio atto di esercizio dell'azione disciplinare contro un notaio.

Tale situazione potrebbe verificarsi in relazione alle delibere del Consiglio notarile che stabiliscono direttive generali di monitoraggio e agli ordini di trasmissione documentale rivolti dal medesimo Consiglio a singoli notai. Gli atti in questione, infatti, impongono spesso obblighi di comunicazione di dati e di documentazione idonei ad incidere in maniera significativa nella sfera giuridica del professionista vigilato, assumendo così valenza provvedimentale.

Per i verbali ispettivi, invece, l'autonoma lesività, prospettata da una parte della dottrina per alcuni casi del tutto anomali<sup>240</sup>, appare sostanzialmente un'ipotesi di scuola.

Ammissa dunque la possibilità di ricorrere direttamente avverso gli atti suindicati e nei casi anzidetti, occorre individuare il giudice munito di giurisdizione.

In proposito, si è più volte ricordato che gli artt. 158 l. not. e 26 del d.lgs. n. 150/2011 stabiliscono la giurisdizione del giudice ordinario (Corte d'appello territorialmente competente), ma si riferiscono testualmente alle (sole) decisioni delle Commissioni regionali di disciplina.

Tuttavia, poiché in materia disciplinare la posizione giuridica del soggetto è tradizionalmente qualificata come diritto soggettivo perfetto<sup>241</sup>, dovrebbe ritenersi estensibile la giurisdizione ordinaria, e la competenza della Corte d'appello, anche per l'impugnazione degli atti ispettivi immediatamente lesivi concernenti il singolo notaio, quali, principalmente, ordini istruttori di invio di documentazione.

Tale conclusione vale anche nel caso in cui, alla fase ispettiva preliminare, non abbia fatto seguito il procedimento disciplinare avanti alla Co.re.di., oppure tale procedimento si sia concluso con l'assoluzione del notaio. Non appare infatti condivisibile quell'indirizzo giurisprudenziale che radica la giurisdizione ordinaria o amministrativa a seconda che sia stata o meno inflitta una sanzione disciplinare (*supra*, § 5.2.4): così opinando, invero, l'individuazione del giudice non risulta ancorata a criteri certi, ma muta in base a mere casualità, come la circostanza che la causa sull'atto

---

<sup>240</sup> *Supra*, § 5.1.

<sup>241</sup> Secondo il pacifico orientamento della giurisprudenza di legittimità, in relazione ai provvedimenti in materia disciplinare la posizione del professionista, inserito nella categoria organizzata, è di diritto soggettivo perfetto: cfr., *ex plurimis*, Cass. civ., sez. III, 21 febbraio 2013, n. 4370, e Cass. civ., sez. un., 30 dicembre 2011, n. 30785, aventi ad oggetto l'impugnazione di delibere in materia disciplinare dell'Ordine nazionale dei dottori commercialisti; Cass. civ., sez. un., 4 febbraio 2009, n. 2637, Cass. civ., sez. un., 25 luglio 2007, n. 16402, e Cass. civ., sez. un., 7 dicembre 2006, n. 26182, relative a pretese punitive disciplinari esercitate da Consigli dell'Ordine degli avvocati; Cass. civ., sez. un., ord. 2 maggio 2006, n. 10055, concernente le controversie in tema di provvedimenti del Consiglio dell'Ordine dei consulenti in proprietà industriale.

ispettivo giunga a sentenza prima o dopo l'irrogazione della sanzione da parte della Co.re.di., con conseguenze inaccettabili in termini di certezza del diritto.

L'unica fattispecie in cui, allo stato, appare sussistere la giurisdizione del giudice amministrativo è quella delle deliberazioni consiliari di monitoraggio, che pongano obblighi di comunicazione e/o di trasmissione a carico di tutti i notai del distretto (*supra*, § 4.2).

Tali atti, infatti, solitamente hanno contenuto regolamentare e sono rivolti non già a uno o più notai singolarmente individuati, bensì indistintamente alla generalità dei notai che esercitano nel distretto. Di conseguenza, le posizioni giuridiche che vengono in rilievo non assumono la consistenza di diritto soggettivo, ma si atteggianno ad interesse legittimo al corretto esercizio del potere di vigilanza del Consiglio notarile; né, in assenza di una previsione espressa ed inequivoca, la giurisdizione del giudice ordinario pare potersi estendere a tal punto da abbracciare anche atti di natura sostanzialmente normativa.

In proposito, può instaurarsi un parallelismo con le deliberazioni degli ordini professionali in materia di formazione continua, di tassa di iscrizione e di praticantato, in merito alle quali la giurisprudenza ha riconosciuto la sussistenza di interessi legittimi e la conseguente giurisdizione del giudice amministrativo<sup>242</sup>.

In ogni caso, attesa la complessità della materia, è fortemente auspicabile un intervento legislativo chiarificatore, con il quale il *conditor legis* potrebbe spingersi ad attribuire al giudice ordinario – e, segnatamente, alla Corte d'appello – una giurisdizione estesa a tutti gli atti prodromici al procedimento disciplinare, incluse le delibere in tema di monitoraggio, in modo da assicurare all'intera materia una regolamentazione anche processualmente omogenea.

---

<sup>242</sup> Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4859, in *Giur. amm.*, 2006, I, p. 1150; Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 2004, n. 619, in *Foro amm. - CdS*, 2004, p. 389; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III *quater*, 17 luglio 2009, n. 7081, in *Giur. it.*, 2010, p. 1150, con nota di G. SCARSELLI, *Sulla formazione continua degli avvocati*.



## 6. Il procedimento disciplinare notarile

L'attuale procedimento disciplinare notarile, in vigore dal 1° giugno 2007, è regolato dal Capo III, Titolo VI, della legge notarile 16 febbraio 1913, n. 89, radicalmente novellato dal d.lgs. 1° agosto 2006, n. 249.

Prima della riforma il Consiglio notarile era competente ad istruire e decidere il procedimento disciplinare volto all'irrogazione delle sanzioni meno gravi, ossia avvertimento e censura, mentre dinanzi al Tribunale civile si svolgeva il giudizio mirante all'inflizione dell'ammenda (oggi denominata sanzione pecuniaria), della sospensione e della destituzione<sup>243</sup>.

Il d.lgs. n. 249/2006 ha invece introdotto una «giurisdizione domestica» davanti ad apposite Commissioni amministrative regionali di disciplina (comunemente indicate con l'acronimo Co.re.di.), speciali organi amministrativi collegiali istituiti a livello regionale e talvolta interregionale<sup>244</sup>.

Dunque, nel sistema disciplinare notarile l'organo titolare della potestà sanzionatoria è caratterizzato dalla terzietà, essendo distinto e autonomo rispetto ai singoli consigli notarili distrettuali<sup>245</sup>.

La creazione dei Collegi disciplinari in esame ha risposto ad una duplice esigenza: da un lato, sottrarre i notai al giudizio del Consiglio notarile, composto da colleghi del medesimo distretto, onde evitare il rischio di favoritismi o, all'opposto, di "persecuzioni"<sup>246</sup>; dall'altro lato, sgravare l'autorità giudiziaria, affidando comunque la cognizione della materia ad un organo particolarmente qualificato.

La Commissione è composta dal Presidente, che è un magistrato con qualifica non inferiore a magistrato di appello<sup>247</sup>, e da notai eletti fra gli iscritti ai collegi dei distretti

---

<sup>243</sup> In argomento cfr. P. BOERO, *La legge notarile commentata*, II, cit., pp. 637 ss.

<sup>244</sup> Sul tema, V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 92 ss.; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, in G. CASU - G. SICCHIERO, *La legge notarile commentata*, cit., pp. 539 ss.; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 159 ss.; G. LORCET, *Note in tema di procedimento disciplinare notarile dopo la riforma del 2006*, in *Foro pad.*, 2010, p. 14. Formano un'unica circoscrizione territoriale Valle d'Aosta e Piemonte; Marche e Umbria; Abruzzo e Molise; Campania e Basilicata; Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Veneto (art. 148 l. not.). Pertanto, in totale vi sono quattordici Commissioni regionali di disciplina.

<sup>245</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., p. 60.

<sup>246</sup> Così R. DANOVÌ, *Sulla legittimazione all'iniziativa disciplinare*, cit., p. 700; M. CEOLIN, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 7.

<sup>247</sup> L'attribuzione della presidenza a un soggetto esterno e indipendente costituisce garanzia di terzietà, sia a tutela del notaio incolpato, sia per assicurare una piena soddisfazione degli interessi pubblici coinvolti: in tal senso E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., p. 571; G. LORCET, *Note in tema di procedimento disciplinare notarile dopo la riforma del 2006*, cit., p. 16.

che fanno parte di ciascuna circoscrizione<sup>248</sup>. Sono organi permanenti della Co.re.di. il segretario ed il tesoriere, nominati dal consiglio notarile fra i notai della circoscrizione. Tutte le cariche, elettive e non, durano tre anni<sup>249</sup>.

In ogni Commissione il Presidente forma più collegi giudicanti, ciascuno composto da tre membri: il Presidente, che è fisso, e due notai, preferibilmente di distretti diversi (art. 151, comma 1, l. not.). Ad avviso di chi scrive, il requisito della eterogeneità territoriale deve essere inteso con riferimento al notaio incolpato e non agli altri componenti del collegio, al fine di evitare il (fondato) rischio di conflitto di interessi<sup>250</sup>. Peraltro, la disposizione trova applicazione soltanto “in quanto possibile” e non è prevista alcuna sanzione per la sua inosservanza<sup>251</sup>.

La competenza spetta alla Co.re.di. nella quale è compreso il distretto in cui esercita il notaio sottoposto al giudizio disciplinare. Se viene incolpato un notaio membro di Commissione, la competenza spetta alla Co.re.di. della circoscrizione confinante alla quale è assegnato il maggior numero di posti di notaio<sup>252</sup>.

Ai sensi dell’art. 153 l. not., il Procuratore della Repubblica, il Presidente del Consiglio notarile, previa delibera dello stesso Consiglio, e il Capo dell’Archivio notarile hanno il potere-dovere di promuovere “senza indugio” il procedimento qualora accertino la sussistenza degli elementi costitutivi di un fatto disciplinarmente rilevante<sup>253</sup>.

---

<sup>248</sup> In numero di sei, otto o dodici a seconda che le piazze notarili della circoscrizione siano, rispettivamente, fino a 250, da 251 a 399 o più di 400.

<sup>249</sup> Gli artt. 148 / 150-*bis* l. not. disciplinano dettagliatamente le modalità di nomina, nonché le cause di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dei componenti della Co.re.di. Sul punto si vedano F. PARENTE, sub *Artt. 148-160*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., pp. 823 ss.; M. CEOLIN, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 7; G. CASU, *Commissione amministrativa regionale di disciplina (artt. 148-154, L. 16.2.1913, n. 89)*, in G. MARICONDA - G. CASU - V. TAGLIAFERRI, *Codice della legge notarile*, cit., pp. 439-440; G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, cit., pp. 109 ss.

<sup>250</sup> *Contra* E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., p. 571, e G. LORCET, *Note in tema di procedimento disciplinare notarile dopo la riforma del 2006*, cit., p. 16, secondo i quali la disposizione mira ad evitare collegi omogenei per territorialità dei membri.

<sup>251</sup> Cass. civ., sez. VI, 13 ottobre 2011, n. 21203, cit.

<sup>252</sup> Art. 152 l. not. (per la Sicilia e la Sardegna la competenza spetta, rispettivamente, alla Co.re.di. Calabria e alla Co.re.di. Liguria).

<sup>253</sup> Il termine suddetto mira a garantire la tempestività dell’iniziativa disciplinare, ma è considerato «elastico», purché i tempi non siano dilatati in misura irragionevole, escludendosi che l’art. 153 l. not. fissi un termine di decadenza o di estinzione: cfr., *ex plurimis*, Cass. civ., sez. II, 3 giugno 2015, n. 11451, cit.; Cass. civ., sez. II, 23 gennaio 2014, n. 1437, cit.; Cass. civ., sez. VI, 27 maggio 2011, n. 11791, e Cass. civ., sez. VI, 20 luglio 2011, n. 15963, in *Giust. civ.*, 2012, I, p. 399, le quali hanno parimenti negato la perentorietà del termine. Secondo l’opinione preferibile, la regola in questione vale anche per l’esperienza dell’azione disciplinare (o per la riassunzione del procedimento già instaurato) in seguito a sentenza irrevocabile di condanna penale, dal momento che il termine perentorio di 90 giorni dalla

Per gli illeciti rilevati nel corso delle ispezioni ordinarie biennali l'iniziativa disciplinare spetta disgiuntamente a tutti e tre gli organi indicati, ma con un'importante differenza: come si è già accennato e come si vedrà meglio *infra*, nel § 6.2, i primi due soggetti godono di una potestà generale, mentre il Conservatore dell'Archivio ha un potere-dovere di azione meno esteso, in quanto riguardante solo le violazioni di norme regolatrici dell'attività tecnico professionale, e non anche di norme deontologiche.

La richiesta di apertura del giudizio compete invece al solo Consiglio notarile (attraverso il Presidente) per le infrazioni emerse nell'ambito delle ispezioni consiliari (sul punto si rinvia a quanto già illustrato *supra*, nel § 4).

L'iniziativa è un atto dovuto<sup>254</sup>, anche se, naturalmente, sussistono limitati profili di discrezionalità riguardo alla valutazione dei fatti e della loro gravità, nonché alle conseguenze derivanti sul piano disciplinare<sup>255</sup>.

Il procedimento disciplinare è dettagliatamente regolato dalle disposizioni di cui agli artt. 154-157 l. not.<sup>256</sup>. Il principio del contraddittorio opera con pienezza, con facoltà per le parti di farsi assistere da un difensore, che può essere un altro notaio, anche in pensione, o un avvocato del libero foro<sup>257</sup>. Sia l'organo promotore sia il notaio

---

comunicazione della decisione, fissato dall'art. 5, comma 4, della legge 27 marzo 2001, n. 97, riguarda esclusivamente i dipendenti pubblici: in tal senso V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 134-135; B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., pp. 423-424; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 226. In giurisprudenza ha escluso l'operatività del termine *ex art. 5 l. n. 97/2001* Cass. civ., 12 ottobre 2010, n. 21020, in *Rass. dir. civ.*, 2011, p. 248.

<sup>254</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., p. 49; G. LORCET, *Note in tema di procedimento disciplinare notarile dopo la riforma del 2006*, cit., pp. 19-20; G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, cit., p. 146.

<sup>255</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., p. 49; L. RUSSO, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: dal verbale ispettivo alla dichiarazione di estinzione dell'illecito*, cit., pp. 1057-1058. Secondo una parte della dottrina, nella materia in esame la tradizionale affermazione dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare dovrebbe essere temperata, spettando all'organo procedente "un potere selezionativo e interpretativo degli elementi costitutivi del fatto disciplinarmente rilevante": così M. CEOLIN, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile. Commento al d.legisl. 1° agosto 2006*, n. 249, cit., p. 8; nello stesso senso B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., pp. 421-422. Peraltro, vi è chi sottolinea che, qualora ricorrano gli estremi di un illecito disciplinare, il capo dell'Archivio che rimanesse inerte sarebbe a sua volta passibile di azione disciplinare: così M. EBNER, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: prime considerazioni*, cit., pp. 619-620.

<sup>256</sup> In argomento cfr., fra i molti, F. PARENTE, sub *Artt. 148-160*, cit., pp. 823 ss.; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., pp. 580 ss.; V. TENORE, *Incidenza della l. 7 agosto 1990 n. 241 sul procedimento disciplinare notarile*, in AA.VV., *Il nuovo procedimento disciplinare notarile. Prime interpretazioni*, cit., pp. 27 ss.; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 164 ss.; G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, cit., pp. 146 ss.

<sup>257</sup> Non è tuttavia possibile per il notaio incolpato farsi assistere da più di un avvocato: in tal senso Cass. civ., sez. II, 3 marzo 2016, n. 4206, cit.

hanno facoltà di indicare i mezzi di prova di cui intendono valersi, di presentare memorie e di partecipare alla discussione in camera di consiglio.

Il collegio giudicante dispone di poteri istruttori e decisorii assai estesi: può assumere anche d'ufficio le prove ritenute rilevanti ai fini della decisione (art. 156-*bis*, comma 7, l. not.); ha il potere di applicare una sanzione di maggiore gravità per il fatto addebitato, assicurando alle parti la possibilità di presentare deduzioni in merito (art. 156-*bis*, comma 8, l. not.); può far emergere fatti diversi da quello addebitato, in tal caso rimettendo gli atti all'autorità agente affinché questa compia le proprie valutazioni (art. 156-*bis*, comma 9, l. not.)<sup>258</sup>.

Il Presidente del Consiglio notarile e il Procuratore della Repubblica possono sempre intervenire nei procedimenti disciplinari non da loro promossi<sup>259</sup>. Tale intervento avverrà normalmente *ad adiuvandum*, ossia per sostenere le ragioni dell'organo che abbia chiesto l'apertura del procedimento. Tuttavia, in assenza di specificazione della legge sul punto, non può escludersi che il Presidente del Consiglio decida di intervenire *ad opponendum*, vale a dire per contrastare l'istanza del Capo dell'Archivio o del Procuratore.

Si ritiene che il Consiglio notarile sia parte necessaria del procedimento disciplinare<sup>260</sup>. Ad esso, infatti, deve essere dato avviso dell'inizio del giudizio, anche qualora non ne sia il promotore (art. 155, comma 1, l. not.), a pena di nullità dell'intera procedura<sup>261</sup>. Il Consiglio è altresì annoverato fra i soggetti cui la segreteria della

---

<sup>258</sup> Sull'istruttoria nel procedimento avanti alla Co.re.di cfr. V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 64-65 e 104 ss.; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 183-184, ove gli Autori rilevano che le ultime due previsioni sono volte ad assicurare la piena garanzia del contraddittorio; nonché G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, cit., pp. 166-167.

<sup>259</sup> Art. 156-*bis*, comma 5, l. not. Tale regola non vale invece per il conservatore dell'Archivio notarile, al quale non è riconosciuta facoltà di intervento nei giudizi disciplinari promossi dal Consiglio notarile o dal P.M., nemmeno se concernenti violazioni di norme regolatrici dell'attività tecnico-professionale: sul punto cfr. R. DANOVÌ, *La legittimazione del Consiglio notarile e dell'Archivio notarile nel procedimento disciplinare (divergenze e identità)*, cit.

<sup>260</sup> B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., pp. 422-423; G. CASU, *Commissione amministrativa regionale di disciplina (artt. 148-154, L. 16.2.1913, n. 89)*, cit., p. 443; R. DANOVÌ, *Sulla legittimazione all'iniziativa disciplinare*, cit.

<sup>261</sup> Cass. civ., sez. III, 3 febbraio 2011, n. 2558, in *Giust. civ.*, 2011, p. 612, con osservazioni di F. Morozzo Della Rocca; App. Firenze, 14 dicembre 2009, in *Notariato*, 2010, p. 155. Non è chiaro, tuttavia, se la legittimazione a dedurre il vizio spetti solo al Consiglio notarile, che veda leso il proprio interesse ad interloquire nel procedimento amministrativo, o anche al notaio incolpato, che intenda confrontarsi non solamente con il capo dell'Archivio notarile o con il Procuratore della Repubblica, ma anche con il proprio Ordine.

Commissione di disciplina deve comunicare le decisioni della stessa Co.re.di., della Corte d'appello e della Corte di cassazione (art. 158-*undecies* l. not.)<sup>262</sup>.

Al termine della discussione orale il collegio giudicante delibera in camera di consiglio, senza la presenza delle parti. Il dispositivo viene letto dal Presidente immediatamente dopo la decisione, mentre il deposito della motivazione presso la segreteria avviene nel termine (ordinatorio) di trenta giorni<sup>263</sup>.

Un'apposita disciplina regola la prescrizione dell'illecito disciplinare (art. 146 l. not.)<sup>264</sup>.

Le sanzioni disciplinari irrogabili sono un *numerus clausus* (principio di tipicità delle sanzioni disciplinari<sup>265</sup>): avvertimento, censura, sanzione pecuniaria, sospensione e destituzione, previste dalla legge notarile secondo una gradualità fissata dall'art. 135 l. not. in relazione alla gravità dell'infrazione<sup>266</sup>. Peculiarità del sistema sanzionatorio disciplinare notarile è la presenza, accanto alle tipiche sanzioni di tipo personale<sup>267</sup>, anche di pene «economiche».

Il notaio può obblazionare presso l'Archivio notarile le violazioni punibili con la sola sanzione pecuniaria, qualora non abbia recidiva specifica (cfr. anche *supra*, § 3.2). Per

---

<sup>262</sup> B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., pp. 422-423; R. DANOVÌ, *Sulla legittimazione all'iniziativa disciplinare*, cit.

<sup>263</sup> Art. 157 l. not.

<sup>264</sup> Sul tema, M. CEOLIN, *Prescrizione, interruzione e sospensione dell'azione disciplinare notarile*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2015, pp. 259 ss.; ID., *Il nuovo procedimento disciplinare notarile*, cit., pp. 6-7; R. FRANCO, *A proposito della prescrizione dell'azione disciplinare notarile*, in *Notariato*, 2014, pp. 199 ss.; F.P. LOPS - A. PLACA, sub Art. 146, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., pp. 805 ss.; V. TENORE, *La prescrizione nel procedimento disciplinare notarile e la legittimità costituzionale delle sue cause interruttive*, in *Notariato*, 2014, pp. 435 ss.; G. CASU, *Procedimento disciplinare notarile. Sanzioni (artt. 135-147, L. 16.2.1913, n. 89)*, cit., pp. 430-431; A. DI PORTO, *La prescrizione dell'illecito e il rito in cassazione all'attenzione della Suprema Corte*, in *Notariato*, 2013, pp. 7 ss.; A. CIATTI, *Il nuovo procedimento disciplinare a carico dei notai: la prescrizione, la decadenza e il diritto transitorio*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, pp. 256 ss.; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 140-147; G. TRAPANI, *L'apparato sanzionatorio*, cit., pp. 586-591; G. CASU, *Il procedimento disciplinare notarile. Recenti modifiche legislative*, cit.

<sup>265</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., p. 55.

<sup>266</sup> Per un'approfondita disamina delle singole sanzioni si vedano S. LANZILLOTTI - R. TORRE, sub Art. 136, sub Art. 137 e sub Art. 138, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., pp. 742 ss.; G. TRAPANI, sub Art. 142, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, cit., pp. 780 ss.; ID., *La modulazione della pena disciplinare*, in AA.VV., *Il nuovo procedimento disciplinare notarile. Prime interpretazioni*, cit., pp. 173 ss.; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 101 ss.; G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, cit., 49 e ss. Sulla destituzione cfr. anche M. CEOLIN, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile*, cit., pp. 4-5, nonché M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, cit., pp. 418-419. Nei casi previsti dall'art. 159 l. not. il notaio che sia stato destituito può chiedere la riabilitazione all'esercizio professionale: sul tema, di recente, cfr. R. DANOVÌ - M. GOZZI, *Destituzione del notaio e riabilitazione*, in *Notariato*, 2016, pp. 5 ss.

<sup>267</sup> Normalmente, infatti, le sanzioni disciplinari sono di tipo personale: G. CREPALDI, *Fondamento, natura e contenuto del potere disciplinare degli ordini e dei collegi professionali*, cit.

le altre quattro sanzioni disciplinari, invece, deve necessariamente darsi corso al procedimento disciplinare presso la competente Co.re.di.

L'Archivio notarile è competente a riscuotere le sanzioni pecuniarie ed è tenuto a versare al Consiglio notarile distrettuale il settanta per cento delle somme riscosse entro il mese successivo al pagamento (art. 145, comma 3, l. not.).

In relazione al procedimento disciplinare notarile si esamineranno due questioni controverse<sup>268</sup>: la natura giuridica di tale giudizio; l'ampiezza del potere-dovere di iniziativa del Conservatore capo dell'Archivio notarile.

### **6.1. La natura giuridica del giudizio disciplinare notarile**

Una delle questioni maggiormente discusse dopo la riforma introdotta con il d.lgs. n. 249/2006 concerne la natura giuridica delle Co.re.di. e del giudizio disciplinare che si svolge innanzi ad esse.

Secondo alcuni interpreti le Commissioni regionali di disciplina eserciterebbero funzioni giurisdizionali<sup>269</sup>. La dottrina maggioritaria e la giurisprudenza riconoscono invece al riformato procedimento disciplinare notarile natura amministrativa<sup>270</sup>, da taluno definita di tipo "paragiurisdizionale"<sup>271</sup>.

---

<sup>268</sup> Per una recente rassegna di giurisprudenza su varie questioni in materia disciplinare notarile si veda M. COSIO, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte seconda*, in V. TENORE (a cura di), *Il notaio e le sue quattro responsabilità*, cit., pp. 160 ss.

<sup>269</sup> D. GROSSI, voce *Albi professionali*, in G. VERDE (diretta da), *La giurisdizione. Dizionario del riparto*, Bologna, 2010, p. 47; A. BRIENZA, *Il nuovo procedimento disciplinare: problemi vecchi e nuovi*, in *FederNotizie - Quaderno n. 16*, Milano, 2007, p. 54.

<sup>270</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 13 ss.; B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 419; S. LANZILLOTTI - R. TORRE, sub Art. 135, cit., p. 740; F. PARENTE, sub Artt. 148-160, cit., p. 826; G. CASU, *Procedimento disciplinare notarile. Sanzioni (artt. 135-147, L. 16.2.1913, n. 89)*, cit., pp. 425-426; E. FABIANI, sub Artt. 135-160, cit., pp. 554-556 e pp. 561-564; M. RENNA, *Professioni e procedimenti disciplinari*, cit., secondo il quale appare oggi indubitabile la natura amministrativa dei procedimenti disciplinari di tutti gli ordini professionali; G. LORCET, *Note in tema di procedimento disciplinare notarile dopo la riforma del 2006*, cit., pp. 2 ss.; L. RUSSO, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: dal verbale ispettivo alla dichiarazione di estinzione dell'illecito*, cit., p. 1049; M. MOLINARI, *A due anni dalla riforma del procedimento disciplinare notarile: una panoramica*, in *Notariato*, 2009, pp. 466 ss.; M. COSIO, *La richiesta di procedimento disciplinare nei confronti del notaio e l'oblazione (d.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1624; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 10 ss. e pp. 155 ss.; M. CEOLIN, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 6; M. EBNER, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: prime considerazioni*, cit., p. 613; G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, cit., p. 133; G. TRAPANI, *L'apparato sanzionatorio*, cit., p. 568, nota 4. In giurisprudenza hanno riconosciuto la natura amministrativa della fase procedimentale avanti alle Co.re.di., *ex aliis*, Cass. civ., sez. VI, 4 marzo 2013, n. 5270, cit.; Cass. civ., sez. III, 4 gennaio 2010, n. 3.

<sup>271</sup> E. FABIANI, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: natura, struttura e questioni di legittimità costituzionale*, in *Riv. not.*, 2009, I, pp. 27 ss.

Il problema non è meramente teorico, ma comporta alcune rilevanti ricadute di ordine pratico, tra cui principalmente: i) la legittimità costituzionale delle Co.re.di., stante il divieto costituzionale di istituire nuovi giudici speciali (art. 102 Cost.); ii) l'applicabilità al giudizio disciplinare, in presenza di lacune nella legge notarile, della legge 8 giugno 1990, n. 241, oppure delle norme processuali civili o penali; iii) la possibilità o meno di sollevare la questione di legittimità costituzionale (propria dei soli organi giurisdizionali); iv) la possibilità o meno delle Co.re.di. di esercitare l'autotutela.

I fautori della natura sostanzialmente giurisdizionale del procedimento in esame pongono l'accento sulla presenza di elementi tipici del processo, quali la terzietà dell'organo giudicante, la previsione normativa dei principi della domanda e del contraddittorio, nonché la presenza di tre gradi di giudizio<sup>272</sup>. Corollario di tale impostazione è, come accennato, la possibile violazione dell'art. 102 Cost.<sup>273</sup>.

Alla tesi testé richiamata si obietta che la natura amministrativa delle Commissioni regionali e del procedimento disciplinare notarile discende sia dalla lettera della legge, sia dalla concezione moderna delle nozioni di amministrazione e di giurisdizione.

L'argomento letterale si fonda su tre disposizioni della novellata legge n. 89/1913: l'art. 148, che istituisce la "*Commissione amministrativa regionale di disciplina*"; l'art. 158, ai sensi del quale "*Le decisioni della Commissione possono essere impugnate in sede giurisdizionale*", ricavandosi da ciò che le pronunzie della Co.re.di. non sono giurisdizionali; l'art. 160, il quale prescrive che "*Per quanto non espressamente previsto dalla presente legge, ai procedimenti amministrativi disciplinati dal presente titolo si applicano le norme di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni*", così qualificando espressamente il procedimento disciplinare come amministrativo<sup>274</sup>.

---

<sup>272</sup> Così A. BRIENZA, *Il nuovo procedimento disciplinare*, cit., p. 54.

<sup>273</sup> D. GROSSI, voce *Albi professionali*, cit., p. 47, nota 15.

<sup>274</sup> Sul punto cfr. B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 419; F. PARENTE, sub *Artt. 148-160*, cit., p. 879; G. CASU, *Procedimento disciplinare notarile. Sanzioni (artt. 135-147, L. 16.2.1913, n. 89)*, cit., p. 426; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, p. 542; G. LORCET, *Note in tema di procedimento disciplinare notarile dopo la riforma del 2006*, cit., pp. 4-6; E. FABIANI, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 32, il quale richiama anche l'art. 156-bis, comma 7, l. not., nella parte in cui dispone che "*Le dichiarazioni delle persone informate dei fatti sono assunte [N.d.R.: dalla Co.re.di.] con le modalità previste per i testimoni dal codice di procedura civile, in quanto compatibili*", ritenendo che proprio tale ultimo inciso trovi la sua *ratio* nella natura non giurisdizionale della procedura; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 289, nota 33; M. EBNER, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: prime considerazioni*, cit., p. 613.

Sotto il secondo profilo sopra richiamato, si pone l'accento sul fatto che oggi non risultano più validi i tradizionali criteri di distinzione fra l'attività amministrativa e quella giurisdizionale, quali il contenuto o la funzione: si ritiene infatti che il distinguo risieda nel solo aspetto teleologico, nel senso che la giurisdizione, a differenza dell'amministrazione, costituisce l'attuazione *ultima* del diritto<sup>275</sup>. Ne consegue che rientra nel più ampio *genus* delle funzioni amministrative la c.d. attività paragiurisdizionale, tipica delle autorità amministrative indipendenti: detta attività si estrinseca in procedimenti aventi natura c.d. «*amministrativa-neutrale*» o contenziosa, volti ad applicare la legge con ridotto margine di discrezionalità e con il ricorso ad un modello processuale. A tale schema va ricondotto anche il giudizio avanti alle Co.re.di.: la parte che si assume lesa dalla decisione può invocare tutela avanti all'autorità giudiziaria, alla quale spetta di statuire sul rapporto in modo definitivo<sup>276</sup>.

Alla luce degli indicati motivi, appare maggiormente aderente alla lettera delle norme ed alla *ratio* del sistema la tesi che riconosce al giudizio disciplinare notarile natura amministrativa paragiurisdizionale o contenziosa.

La lettura accolta risulta foriera di importanti conseguenze.

Innanzitutto, essa porta ad escludere in radice i dubbi di illegittimità costituzionale delle Co.re.di. per violazione dell'art. 102 Cost., trattandosi appunto di organi amministrativi e non giurisdizionali.

Inoltre, sul piano procedimentale numerosi sono i corollari: applicabilità della legge n. 241/1990, ai sensi dell'art. 160 l. not., per colmare le lacune normative, ove non risulti incompatibile con la *lex specialis* notarile<sup>277</sup> (su cui si veda *infra*, § 6.4) e salvo eccezioni espressamente previste (ad esempio, l'art. 54 l. not. rinvia agli artt. 51 e 52 c.p.c. per l'astensione e la ricusazione dei componenti della commissione di disciplina;

---

<sup>275</sup> G. SCARSELLI, *La tutela dei diritti dinanzi alle autorità garanti*, Milano, 2000, pp. 218 ss., nonché, adesivamente, E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., pp. 542 ss., e ID., *Il nuovo procedimento disciplinare notarile*, cit., pp. 34 ss.

<sup>276</sup> Così E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., pp. 542-546; ID., *Il nuovo procedimento disciplinare notarile*, cit., pp. 36 ss.

<sup>277</sup> In argomento cfr., in generale, V. TENORE, *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, Milano, 2012, p. 62; V. TENORE - P. MAZZOLI, *Codice deontologico e sistema disciplinare nelle professioni tecniche: ingegneri, architetti, geologi, geometri*, Roma, 2011, p. 19; M. RENNA, *Professioni e procedimenti disciplinari*, cit., il quale rileva che le norme di settore in materia disciplinare riconoscono generalmente ai professionisti incolpati garanzie partecipative anche maggiori di quelle della legge n. 241/1990, quali la contestazione degli addebiti e l'invito a comparire; tuttavia, l'Autore aggiunge che le disposizioni generali contenute nella legge n. 241, specie quelle a garanzia del giusto procedimento, operano comunque in via residuale per completare la disciplina dei procedimenti sanzionatori disciplinari.



l'art. 156-*bis* l. not. richiama il codice di rito per l'assunzione della prova orale); controllo pieno delle decisioni delle Co.re.di. da parte del giudice ordinario, mediante un giudizio sul rapporto (e non sulla mera legittimità dell'atto); esercitabilità dell'autotutela (su cui si veda *amplius infra*, § 7.3); impossibilità di sollevare questioni di incostituzionalità delle norme disciplinari e di tutte le altre norme di legge applicate dalle Co.re.di.; inammissibilità della costituzione di parte civile del soggetto eventualmente danneggiato dal notaio incolpato (cliente, collega, etc.); non operatività della sospensione feriale dei termini di cui alla legge 7 ottobre 1969, n. 742; non necessità della difesa tecnica<sup>278</sup>; impossibilità di un "patteggiamento" sulla sanzione<sup>279</sup>.

## **6.2. La legittimazione del Conservatore capo dell'Archivio notarile a promuovere il procedimento disciplinare**

Oggetto di accesi contrasti nelle decisioni delle Co.re.di. è la questione, tutt'oggi irrisolta, dell'ampiezza del potere-dovere di iniziativa disciplinare del capo dell'Archivio notarile.

Occorre premettere che, ai sensi dell'art. 153, comma 1, lett. a) e b) l. not., il Presidente del Consiglio notarile ed il Procuratore della Repubblica hanno una legittimazione generale a promuovere l'azione disciplinare, essendo competenti sia in relazione agli illeciti consistenti nelle violazioni di norme regolatrici dell'attività tecnico-professionale, sia per le infrazioni alle regole di deontologia previste nell'art. 147 l. not. e nel codice deontologico (su tale distinzione cfr. *supra*, § 2.6).

Diversamente, ai sensi dell'art. 153, comma 1, lett. c) l. not., il capo dell'Archivio notarile è legittimato ad iniziare il procedimento disciplinare solo per le violazioni di disposizioni normative riscontrate nell'esame degli atti, registri e repertori, nel corso delle ispezioni ordinarie<sup>280</sup>, nonché di eventuali ispezioni straordinarie e di altri controlli «residuali» previsti dalla legge<sup>281</sup>.

---

<sup>278</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 14 ss.; B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 419; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., pp. 554-556; ID., *Il nuovo procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 51; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 10 ss. e pp. 155 ss.

<sup>279</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., p. 118.

<sup>280</sup> Anche delle ispezioni eseguite, ai sensi dell'art. 129, comma 1, lett. b) l. not., dai capi dei cinque uffici ispettivi dell'Amministrazione degli Archivi notarili (Milano, Bologna, Roma, Napoli e Palermo) nei confronti dei Presidenti dei Consigli notarili distrettuali e degli eventuali notai delegati (che non vengono ispezionati dal capo del corrispondente Archivio distrettuale, per evidenti ragioni di

Per contro, l'organo in questione non è titolare dell'azione disciplinare a fondamento deontologico<sup>282</sup>, coerentemente con il fatto che la rilevazione degli illeciti deontologici non rientra tra le sue competenze (*supra*, § 3.2).

Ciò posto, è discusso se sussista la legittimazione del capo dell'Archivio ad esercitare l'azione disciplinare ai sensi dell'art. 147 lett. a) l. not. e ai sensi dell'art. 136 l. not.

### **6.2.1. L'azione disciplinare ai sensi dell'art. 147 lett. a) l. not.**

L'art. 147 lett. a) l. not. punisce il notaio che compromette, in qualunque modo, con la propria condotta, nella vita pubblica o privata, la sua dignità e reputazione o il decoro e prestigio della classe notarile.

E' fortemente controverso se la disposizione in esame configuri esclusivamente condotte scorrette sotto il profilo deontologico, ivi incluse quelle prescrizioni contenute nel codice deontologico notarile regolanti l'esercizio della funzione pubblica (*supra*, § 2.6.1), ovvero anche violazioni normative commesse nella redazione degli atti, che possano comportare la lesione della dignità del pubblico ufficio notarile.

---

imparzialità). A causa della carenza in pianta organica dei capi delle circoscrizioni ispettive, negli ultimi anni le ispezioni ai Presidenti dei Consigli notarili e ai loro delegati sono state eseguite dai capi di altri Archivi, su incarico dell'Ufficio Centrale Archivi Notarili.

<sup>281</sup> Ad esempio, il controllo sulla presentazione all'Archivio della copia del testamento pubblico ricevuto dal notaio entro dieci giorni dalla data dell'atto (art. 66, ult. co., l. not.). Tale interpretazione è stata ufficializzata dall'Ufficio Centrale Archivi Notarili nella circolare n. 6 del 27 febbraio 2007.

<sup>282</sup> B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 421; G. CASU, *Commissione amministrativa regionale di disciplina (artt. 148-154, L. 16.2.1913, n. 89)*, cit., p. 442; E. FABIANI, *sub Artt. 135-160*, cit., pp. 574-575; R. DANOVÌ, *Il procedimento disciplinare dei notai avanti la CO.RE.DI. tra norme di legge e principi di diritto*, cit., p. 340; ID., *La legittimazione del Consiglio notarile e dell'Archivio notarile nel procedimento disciplinare (divergenze e identità)*, cit.; M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., pp. 65-66; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., pp. 1126-1127; ID., *La richiesta di procedimento disciplinare nei confronti del notaio e l'oblazione (d.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., pp. 1626-1627; L. RUSSO, *L'attività ispettiva ordinaria ed il nuovo ordinamento disciplinare notarile*, cit.; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del Notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 61, nota 18, e pp. 166-167; M. EBNER, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: prime considerazioni*, cit., pp. 616-620. Nello stesso senso, fra le decisioni delle Commissioni regionali di disciplina si ricordano, *ex plurimis*, Co.re.di. Trentino Aldo Adige, Friuli Venezia Giulia e Veneto, 16 luglio 2014, n. 6; Co.re.di. Lombardia, 10 aprile 2014, n. 130, cit.; Co.re.di. Sicilia, 11 ottobre 2011; Co.re.di. Lombardia, 14 marzo 2011, n. 74, secondo cui la competenza a chiedere l'irrogazione di una delle sanzioni comminate dall'art. 147 l. not. per la trasgressione di norme deontologiche è attribuita in via prioritaria al Presidente del Consiglio notarile, in (sola) concorrenza con il Procuratore della Repubblica; Co.re.di. Lombardia, 14 febbraio 2011, n. 70, cit.; Co.re.di. Emilia-Romagna, 30 marzo 2010; Co.re.di. Lombardia, 15 settembre 2009, n. 45; Co.re.di. Emilia-Romagna, 30 giugno 2009, n. 147; Co.re.di. Trentino Aldo Adige, Friuli Venezia Giulia e Veneto, 19 giugno 2009, n. 142.

Evidenti sono le ricadute delle due tesi in punto di iniziativa disciplinare del capo dell'Archivio: questi, infatti, risulterà competente a perseguire gli illeciti di cui all'art. 147 lett. a) l. not. solamente se si accolga la seconda ricostruzione.

I sostenitori della prima tesi sottolineano che i concetti di dignità e reputazione del notaio e di decoro e prestigio della categoria notarile non sono fondati su elementi di natura strettamente giuridica, bensì sul comune sentire in relazione al contesto sociale e al momento storico. Per contro, l'esame di atti e repertori ha ben poco a che fare con il comportamento tenuto dal notaio nella propria vita pubblica e privata.

Pertanto, è vero che il riscontro di ripetuti errori e di reiterati comportamenti superficiali nella redazione degli atti può condurre a un giudizio di disvalore nei riguardi del notaio. Tuttavia, l'accertamento della compromissione di dignità e decoro si esplica attraverso una valutazione globale della condotta del notaio, che, come tale, trascende la sfera documentale propria dell'attività ispettiva svolta dagli Archivi Notarili<sup>283</sup>.

Inoltre, si evidenzia che in tutte le professioni l'accertamento dei comportamenti disciplinarmente non corretti è sempre rimesso ad un organismo collegiale rappresentativo della categoria, mentre il capo dell'Archivio notarile è un organo monocratico espressione del potere statale<sup>284</sup>.

Gli interpreti favorevoli all'interpretazione estensiva, invece, pongono l'accento sulla mancanza di elementi letterali chiaramente indicativi del fatto che la previsione di cui all'art. 147 lett. a) cit. abbia natura strettamente deontologica, portando anzi all'opposta conclusione il raffronto con l'ipotesi di cui alla lett. b) del medesimo articolo, che punisce violazioni non occasionali delle norme deontologiche elaborate dal C.N.N.<sup>285</sup>.

---

<sup>283</sup> In tal senso cfr. Co.re.di. Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Veneto, 29 novembre 2013, in *Notariato*, 2015, p. 101; Co.re.di. Campania e Basilicata, 24 febbraio 2012, *ivi*; Co.re.di. Sicilia, 11 ottobre 2011; Co.re.di. Lombardia, 14 febbraio 2011, n. 70, cit.; Co.re.di. Emilia-Romagna, 30 giugno 2009, n. 147, cit.; Co.re.di. Sicilia, 21 settembre 2007. In dottrina cfr. F. PARENTE, sub *Artt. 148-160*, cit., p. 840; R. DANOVI, *La legittimazione del Consiglio notarile e dell'Archivio notarile nel procedimento disciplinare (divergenze e identità)*, cit.

<sup>284</sup> R. DANOVI, *La legittimazione del Consiglio notarile e dell'Archivio notarile nel procedimento disciplinare (divergenze e identità)*, cit. Tale argomento risulta però facilmente superabile in base all'osservazione che anche il Pubblico Ministero è organo monocratico statale, ma è pacificamente legittimato ad agire disciplinarmente per le infrazioni deontologiche.

<sup>285</sup> Cfr. M. VENTURO, *Artt. 147 e 136 L.N.: profili di ricostruzione sistematica*, in *Vita not.*, 2010, pp. 1153 ss.; Co.re.di. Lombardia, 10 aprile 2014, n. 130, cit.; Co.re.di. Lombardia, 23 luglio 2008, n. 21. La tesi in esame è stata accolta anche da altre decisioni: cfr. Co.re.di. Lazio, 1° febbraio 2016; Co.re.di. Lazio, 23 ottobre 2015, che, su richiesta del capo dell'Archivio notarile capitolino, ha comminato la

Oltre a ciò, si osserva che il concetto di dignità affonda le sue origini nella *dignitas* romana, che esprime i valori del servizio allo Stato e delle responsabilità dei soggetti che rivestono cariche pubbliche. Tali valori sono oggi scolpiti nell'art. 54 Cost., che dovrebbe pertanto costituire la chiave di lettura dell'art. 147 lett. a) l. not. al fine di individuare la condotta punibile del notaio quale ufficio della Repubblica<sup>286</sup>.

Ad avviso di chi scrive, quest'ultima ricostruzione non appare convincente.

Infatti, anche in presenza di violazioni di norme di legge, l'art. 147 lett. a) l. not. ha pur sempre ad oggetto una condotta, e non la regolarità di un atto. Ne consegue che il relativo giudizio viene formulato nell'ambito di una valutazione generale della vita pubblica e privata dell'incolpato, riferita alla dignità e reputazione del singolo professionista e al decoro e prestigio dell'intera categoria notarile<sup>287</sup>.

Inoltre, il rapporto tra la fattispecie di cui alla lett. a) e quella di cui alla lett. b) dell'art. 147 l. not. ben può essere interpretato nel senso che la seconda ipotesi non esaurisce le condotte connotate da disvalore sotto il profilo deontologico: mentre l'art. 147 lett. b) sanziona la violazione delle norme deontologiche elaborate dal Consiglio nazionale del notariato e contenenti prescrizioni specifiche, l'art. 147 lett. a) tipizza tutti i comportamenti idonei a compromettere i valori generali cui deve conformarsi la funzione notarile, quali l'indipendenza, l'imparzialità, la correttezza e la competenza, richiamati nell'art. 1 dei Principi di deontologia professionale sotto la rubrica di “valori sociali”<sup>288</sup>.

Pertanto, ciò non toglie che l'infrazione commessa da un notaio, intendendosi per tale la violazione di una norma non deontologica, che disciplini i profili formali e/o sostanziali dell'atto notarile, possa integrare anche gli estremi di una condotta

---

sanzione della sospensione ad un notaio che aveva inviato all'Agenzia del Territorio copie dei propri atti difforni dagli originali, così commettendo “una violazione riferibile alla funzione concretamente esercitata con comportamenti non specificamente sanzionati ma riprovevoli dal punto di vista disciplinare in quanto lesivi del prestigio della classe notarile”; Co.re.di. Toscana, 8 marzo 2010, che ha astrattamente riconosciuto la legittimazione del Capo dell'Archivio a perseguire disciplinarmente il notaio ai sensi dell'art. 147 lett. a) l. not. per violazioni dell'imposta di bollo rilevate nel corso dell'ispezione ordinaria, anche se, nel caso di specie, ha escluso la sussistenza dell'illecito deontologico.

<sup>286</sup> In tal senso Co.re.di. Lombardia, 14 aprile 2014, n. 130, cit., la quale ha tuttavia ritenuto che, nel caso concreto, fosse preclusa al capo dell'Archivio notarile l'iniziativa disciplinare, in quanto il comportamento stigmatizzato consisteva nella violazione di precetti del codice deontologico.

<sup>287</sup> Cfr. R. DANOVÌ, *La legittimazione del Consiglio notarile e dell'Archivio notarile nel procedimento disciplinare (divergenze e identità)*, cit.

<sup>288</sup> Così S. DI LENA, *L'avvertimento e la censura nel sistema dell'illecito disciplinare notarile*, in *Vita not.*, 2015, p. 930, nota 8.

sanzionabile sotto il profilo deontologico ai sensi dell'art. 147 l. not., ad esempio perché tale da compromettere i valori di cui alla lett. a) cit.<sup>289</sup>.

In conclusione, quindi appare più corretto ritenere che la fattispecie in esame abbia natura deontologica, rimanendo conseguentemente preclusa al conservatore dell'Archivio notarile la relativa azione disciplinare.

### **6.2.2. L'azione disciplinare ai sensi dell'art. 136 l. not.**

L'art. 136 l. not. prevede in via generale le sanzioni disciplinari dell'avvertimento e della censura.

Le due misure esprimono differenti gradi di disvalore delle medesime fattispecie disciplinari: la censura va applicata se il notaio abbia commesso un'infrazione caratterizzata da maggiore gravità, o se il notaio sia ricaduto in una violazione per la quale sia già stato punito con l'avvertimento<sup>290</sup>.

Nella letteratura e nella giurisprudenza sussiste un contrasto in ordine all'interpretazione dell'art. 136 l. not.

Occorre premettere che la legge notarile, dopo avere elencato in generale le sanzioni previste per gli illeciti disciplinari notarili (art. 135 l. not.), stabilisce per ciascun tipo di sanzione i fatti cui essa va applicata (artt. 137, 138, 138-*bis*, 142, 142-*bis*, 143 e 147 l. not.).

---

<sup>289</sup> Sul punto cfr. S. DI LENA, *L'avvertimento e la censura nel sistema dell'illecito disciplinare notarile*, cit., pp. 939-941, il quale ritiene sicuramente prospettabile "l'ipotesi che il notaio ponga in essere infrazioni rispetto a norme sprovviste di diretta valenza deontologica e che tuttavia possono assumerla, in via mediata, laddove la loro violazione, complessivamente considerata, integri uno dei comportamenti o delle condotte contemplati nell'art. 147 l.n.". In giurisprudenza si rinvencono diverse pronunzie di condanna ai sensi dell'art. 147 lett. a) l. not. in presenza di violazioni delle disposizioni concernenti l'esercizio della funzione notarile, che, per la loro gravità e/o reiterazione, denotavano un atteggiamento di grave negligenza e trascuratezza del notaio, tale da compromettere il prestigio della classe notarile: cfr., ad esempio, Cass. civ., sez. VI, 28 agosto 2015, n. 17266, cit., avente ad oggetto il caso di un notaio che, ricevendo un inventario, non aveva attestato direttamente l'esistenza o meno di beni mobili da inventariare, ma si era limitato a recepire la dichiarazione dell'erede, violando l'art. 775 c.p.c.; Co.re.di. Piemonte e Valle d'Aosta, 28 ottobre 2016, concernente la redazione sistematica di clausole di c.d. conformità oggettiva non pienamente rispettose dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge 27 febbraio 1985, n. 52; Co.re.di. Liguria, 18 dicembre 2014, relativa ad un verbale di inventario di eredità beneficiata ricevuto in assenza del provvedimento giudiziario di nomina prescritto dall'art. 769 c.p.c.; Co.re.di. Lombardia, 30 maggio 2013, n. 117, riguardante la violazione di numerose norme in materia di formazione degli atti notarili (artt. 28, 51 n. 10 e 62 l. not.), oltre alla sistematica tardiva registrazione e trascrizione degli atti.

<sup>290</sup> S. LANZILLOTTI - R. TORRE, sub *Art. 136*, cit., p. 743; M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 68; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1129; G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, cit., pp. 49-50.

L'unica sanzione che la legge notarile non collega ad una condotta specificamente individuata è l'avvertimento, per il quale l'art. 136 l. not. si limita a stabilire che lo stesso si infligge "per le trasgressioni più lievi di quelle sanzionabili con la censura".

Secondo un primo orientamento l'art. 136 cit. costituisce una norma di chiusura del sistema, che prevede l'irrogazione dell'avvertimento (o, nei casi meno lievi, della censura) nelle ipotesi di violazione di disposizioni di fonte primaria o secondaria regolanti l'attività tecnico-professionale del notaio per le quali l'ordinamento *non prevede una sanzione disciplinare specifica*<sup>291</sup>. In altri termini, si ritiene che in tali fattispecie ricorra un illecito disciplinare, non deontologico, con la conseguenza che il Conservatore dell'Archivio notarile è munito del potere di richiedere l'apertura del relativo procedimento.

Un opposto indirizzo, invece, muove dalla considerazione che l'ordinamento disciplinare è caratterizzato dal principio di tipicità, seppur in modo attenuato rispetto al sistema penale, e che la novella del 2006, riformulando l'art. 136 l. not., abbia inteso tipizzare le sanzioni della censura e dell'avvertimento<sup>292</sup>. In sostanza, le suddette sanzioni potrebbero essere comminate esclusivamente in relazione alle fattispecie tassativamente individuate come illeciti disciplinari dalle altre norme della legge notarile. Conseguentemente, l'ambito di applicazione di tali misure dovrebbe essere

---

<sup>291</sup> S. DI LENA, *L'avvertimento e la censura nel sistema dell'illecito disciplinare notarile*, cit., pp. 927 ss.; M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, cit., p. 411; S. LANZILLOTTI - R. TORRE, sub *Art. 136*, cit., pp. 743-744; A. BRIENZA, *Le sanzioni generiche residuali*, in *Notariato*, 2013, pp. 707 ss.; M. MICCOLI, *Due nodi da sciogliere: prescrizione del procedimento disciplinare e illeciti disciplinari non codificati*, in *Notariato*, 2013, pp. 227 ss.; L. RUSSO, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: dal verbale ispettivo alla dichiarazione di estinzione dell'illecito*, cit., p. 1058; M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., pp. 67-72; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., pp. 1128-1136; M. MIANO, *Attività notarile, rappresentanza e responsabilità disciplinare del notaio*, Roma, 2009, pp. 65 ss. In giurisprudenza si sono espresse in tal senso, dopo la riforma del 2006, *ex multis*, Cass. civ., sez. III, 15 luglio 2011, n. 15676; Cass. civ., sez. III, 11 gennaio 2011, n. 444; App. Venezia, ord. 17 aprile 2015; App. Bologna, 30 luglio 2010, n. 48; App. Bari, 3 febbraio 2010, n. 95, in *Notariato*, 2011, p. 107; App. Bologna, 9 dicembre 2009, n. 86; App. Bologna, 30 dicembre 2008, n. 74. Fra le decisioni delle Commissioni regionali di disciplina possono citarsi, fra le altre, Co.re.di Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Veneto, 19 dicembre 2016, n. 990; Co.re.di Lombardia, 12 novembre 2015, n. 160; *idem*, 12 novembre 2015, n. 160; *idem*, 7 febbraio 2013, n. 113; *idem*, 14 febbraio 2011, n. 70, *cit.*; Co.re.di Sardegna, 22 gennaio 2014; Co.re.di Emilia-Romagna, 28 maggio 2014; *idem*, 15 gennaio 2014; *idem*, 23 ottobre 2013; *idem*, 14 marzo 2012; *idem*, 16 marzo 2011; *idem*, 30 marzo 2010; *idem*, 2 marzo 2010; *idem*, 18 maggio 2009; *idem*, 31 marzo 2009; Co.re.di Liguria, 18 aprile 2014, n. 100; Co.re.di Toscana, 4 luglio 2013; *idem*, 25 marzo 2013; *idem*, 20 marzo 2013; *idem*, 3 maggio 2012; *idem*, 31 maggio 2011; *idem*, 18 maggio 2011; *idem*, 22 novembre 2010; Co.re.di Puglia, 11 gennaio 2010; *idem*, 10 dicembre 2009; *idem*, 9 febbraio 2009; Co.re.di Lazio, 15 gennaio 2009; *idem*, 29 ottobre 2008; Co.re.di Marche e Umbria, 2 aprile 2008.

circoscritto agli illeciti di matrice deontologica di cui all'art. 147 l. not., giacché questa è l'unica disposizione che contempla espressamente la censura, sostituibile con l'avvertimento in presenza di attenuanti o del ravvedimento operoso del notaio ex art. 144 l. not.<sup>293</sup>. Dunque, secondo la tesi in esame, le violazioni di norme non specificamente sanzionate risultano punibili solo se integranti gli estremi di un illecito ex art. 147 l. not. e la titolarità dell'azione disciplinare, avendo matrice deontologica, spetta esclusivamente al Presidente del Consiglio notarile ed al Procuratore della Repubblica.

La questione riveste particolare importanza sotto il profilo giuridico, tanto che la seconda sezione della Corte di cassazione ha recentemente trasmesso gli atti al Primo Presidente per l'assegnazione alle Sezioni Unite<sup>294</sup>.

Il contrasto ermeneutico relativo all'art. 136 l. not. è foriero di rilevanti conseguenze anche dal punto di vista pratico.

Innanzitutto, alcune violazioni di norme regolatrici dell'attività tecnico-giuridica del notaio, pur prive di sanzione *ad hoc*, sono piuttosto gravi. Vi rientrano, ad esempio, l'utilizzo di procure invalide, con conseguente inefficacia dei relativi atti<sup>295</sup>, oppure la

---

<sup>292</sup> Secondo la formulazione letterale del nuovo art. 136 l. not. “L'avvertimento si infligge per le trasgressioni più lievi di quelle sanzionabili con la censura”.

<sup>293</sup> G. TRAPANI, *La modulazione della pena disciplinare*, cit., p. 182; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del Notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 104-107. Si noti, tuttavia, che uno dei due autori da ultimo citati, esaminando il sistema disciplinare del pubblico impiego privatizzato, si è espresso in senso opposto, ritenendo che in “tutti i regimi disciplinari...alla tassatività delle sanzioni non fa riscontro, come del resto nello stesso diritto penale, una tassatività-tipicità rigorosa degli illeciti punibili (c.d. infrazioni): sotto il profilo della tipicità nei vari sistemi disciplinari...a fronte di fattispecie estremamente puntuali la normativa prevede varie norme «a condotta libera»”: così V. TENORE, *Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Milano, 2010, p. 51. Nella giurisprudenza civile e disciplinare si rammentano, *ex aliis*, Cass. civ., sez. VI, 24 luglio 2012, n. 12995, in *Notariato*, 2014, p. 85, con nota adesiva di G. Trapani; Cass. civ., sez. III, 18 luglio 2008, n. 19927; App. Bologna, ord. 12 febbraio 2015, n. 284; Co.re.di. Trentino Aldo Adige, Friuli Venezia Giulia e Veneto, 1° aprile 2015; Co.re.di. Trentino Aldo Adige, Friuli Venezia Giulia e Veneto, 16 luglio 2014, n. 6, *cit.*; Co.re.di. Sicilia, 11 ottobre 2011, *cit.*; *idem*, 25 maggio 2010, proc. n. 5/2010; Co.re.di. Lombardia, 15 settembre 2009, n. 45, *cit.*; Co.re.di. Emilia-Romagna, 18 marzo 2009, in *Notariato*, 2011, p. 107; *idem*, 31 ottobre 2008; Co.re.di. Lombardia, 8 maggio 2008, n. 16; *idem*, 7 maggio 2007.

<sup>294</sup> Cass. civ., sez. II, ord. 15 dicembre 2016, n. 25877.

<sup>295</sup> Le possibili fattispecie di violazioni di norme di legge o di regolamento non specificamente sanzionate sono numerosissime e disparate. In teoria, vi rientrano tutti i casi di atti annullabili, o inefficaci, o affetti da nullità relativa, redatti dal notaio senza avvertire le parti del vizio (la condotta del notaio è invece legittima qualora egli comunichi la sussistenza del vizio ai contraenti, i quali possono, nell'esercizio dell'autonomia privata, decidere di dare comunque corso alla stipula). Tra le ipotesi di atti annullabili e/o inefficaci sono particolarmente frequenti i casi di violazione dell'art. 54 reg. not., che vieta ai notai di rogare contratti nei quali intervengano persone che non siano assistite o autorizzate nei modi espressamente previsti dalla legge (ad esempio, per difetto di rappresentanza del procuratore, dovuto a carenza dei poteri per mancanza o invalidità della procura, oppure per eccesso di rappresentanza del procuratore, derivante dall'esorbitanza dell'atto compiuto rispetto ai poteri conferiti con la procura, o

ricezione in deposito di atti esteri privi della necessaria legalizzazione o apostille e, come tali, inidonei a produrre effetti nel nostro ordinamento<sup>296</sup>.

Inoltre, la diversità di orientamenti fra Co.re.di. di circoscrizioni diverse (e, talora, persino fra differenti collegi all'interno della medesima Co.re.di.) dà luogo a forti diparità di trattamento.

Ciò in quanto i Consigli notarili di fatto agiscono quasi esclusivamente per stigmatizzare condotte scorrette sotto il profilo deontologico, mentre ormai, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 249/2006, raramente le Procure esperiscono l'azione disciplinare.

In concreto, quindi, la repressione degli illeciti disciplinari di tipo tecnico-professionale è lasciata all'iniziativa dei soli Archivi notarili. Pertanto, con riferimento alle infrazioni in questione si verifica la seguente situazione: la maggior parte delle Commissioni di disciplina accoglie la prima costruzione e, conseguentemente, ritiene il Capo dell'Archivio notarile legittimato ad agire in sede disciplinare, sanzionando il notaio colpevole con la censura o con l'avvertimento<sup>297</sup>; altre Co.re.di., invece, ritengono punibili le violazioni in esame solo se integranti gli estremi di illeciti deontologici e, quindi, rigettano la richiesta di procedimento proposta dal Conservatore, mandando esente il notaio da condanna<sup>298 299</sup>.

Per tentare di comporre il contrasto occorre ricordare che, anteriormente alla riforma del 2006, l'unanime orientamento dottrinale e giurisprudenziale reputava che l'art. 136 l. not. fosse una norma di tipo generale e residuale, che comminava

---

ancora per mancato rispetto delle norme sull'esercizio della rappresentanza dei genitori nei confronti del figlio minore, etc.).

<sup>296</sup> Può infatti accadere che il notaio riceva in deposito c.d. autonomo atti rogati o autenticati all'estero e privi di legalizzazione o apostille (o che alleggi ad un proprio atto una procura redatta da un pubblico ufficiale straniero priva dell'anzidetta legalizzazione o apostille), in violazione dell'art. 68, comma 1, reg. not., e dell'art. 33, comma 2, del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445 (in base a tali norme gli atti formati in Paese estero, per divenire rilevanti nell'ordinamento statale, necessitano della legalizzazione o, se formati in Paesi aderenti alla Convenzione dell'Aja, della apostille della firma del pubblico ufficiale rogante o autenticante). Un'altra violazione non infrequente concerne i casi in cui il notaio riceva in deposito autonomo atti e documenti formati all'estero in idioma straniero e privi della traduzione in lingua italiana (o alleggi ad un proprio atto atti e documenti stranieri non tradotti), in violazione dell'obbligo sancito dall'art. 68, comma 2, reg. not., e dall'art. 33, comma 3, del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445.

<sup>297</sup> *Supra*, nota 291.

<sup>298</sup> *Supra*, nota 293.

<sup>299</sup> Risulta invece ormai abbandonata l'isolata e «ibrida» posizione inizialmente assunta dalla Commissione di disciplina sarda, la quale riteneva di applicare la sanzione dell'avvertimento solo in relazione all'art. 147 l. not., ma in procedimenti disciplinari avviati dal Capo dell'Archivio notarile per contestare violazioni di norme di legge o di regolamento non altrimenti punite: in tal senso, ad esempio, Co.re.di. Sardegna, 27 marzo 2008; *idem*, 13 marzo 2008; *idem*, 31 gennaio 2008; *idem*, 6 dicembre 2007.



l'avvertimento e la censura per ogni ipotesi di mancanza del notaio ai propri doveri, da intendersi come precetti di legge, non punita con pene disciplinari più gravi<sup>300</sup> (nel vigore della normativa previgente le due sanzioni venivano applicate direttamente dal Consiglio notarile, su istanza del Presidente o del Pubblico Ministero, oppure su denuncia delle parti)<sup>301</sup>. In altri termini, si riteneva che l'art. 136 l. not. sanzionasse ogni situazione in cui fosse ravvisabile una negligenza del notaio nell'esercizio delle sue funzioni.

Ad avviso di chi scrive, tale interpretazione appare tutt'oggi meritevole di conferma, per una serie di motivi.

In primo luogo, essa si fonda sui criteri ermeneutici letterale, logico e sistematico.

Infatti, i principi direttivi stabiliti dalla legge delega 28 novembre 2005, n. 246, consentivano solo l' "aggiornamento, coordinamento e riordino" (art. 7, comma 1, lett. e.2) delle sanzioni a carico dei notai, non autorizzando modifiche abrogative di fattispecie punitive vigenti.

Anche per tale ragione, deve ritenersi che la modifica terminologica dell'art. 136 l. not., con l'introduzione del termine "infrazione" in luogo di quello più generico di "mancanza", abbia codificato il ricordato indirizzo giurisprudenziale secondo cui il comportamento sanzionabile con l'avvertimento e la censura deve consistere nella violazione di disposizioni normative (e non nell'inosservanza di norme deontologiche)<sup>302</sup>.

L'art. 147 l. not. punisce invece le "condotte", ossia i comportamenti non rispettosi delle regole di deontologia professionale.

Pertanto, la terminologia utilizzata dal legislatore rende evidente che la funzione dell'art. 147 l. not. non è quella di descrivere, con carattere di esclusività, gli illeciti

---

<sup>300</sup> C. FALZONE - A. ALIBRANDI, voce *Avvertimento*, in *Diz. Enc. Not.*, vol. I, Roma, 1973, pp. 275-276; ID., voce *Censura*, in *Diz. Enc. Not.*, vol. I, cit., pp. 492-493. In giurisprudenza cfr., ad esempio, Cass. civ., sez. III, 3 agosto 1998, n. 7602, in *Vita not.*, 1998, 1767; Cass. civ., sez. III, 4 maggio 1998, n. 4441, in *Riv. not.*, 1998, 717; Cass. civ., sez. III, 19 febbraio 1998, n. 1766, in *Riv. not.*, 1998, 704; Cass. civ., sez. III, 11 novembre 1997, n. 11128, in *Riv. not.*, 1998, 493; Trib. Potenza, 31 maggio 2002, in *Riv. not.*, 2003, p. 481.

<sup>301</sup> Le altre sanzioni, invece, venivano irrogate dal Tribunale civile su richiesta del PM.

<sup>302</sup> In tal senso A. BRIENZA, *Le sanzioni generiche residuali*, cit., p. 709; M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., pp. 67 ss., in particolare p. 71; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., pp. 1128 ss., in particolare p. 1133; G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei Notai*, cit., p. 52; nonché, con riferimento alla censura, G. CASU, *Gli illeciti disciplinari notarili e le sanzioni applicabili dopo la riforma*, in AA.VV., *Il nuovo procedimento disciplinare notarile. Prime interpretazioni*, cit., pp. 128-129.

disciplinari ai quali sia applicabile la censura (o l'avvertimento *ex art.* 144 l. not.), così circoscrivendo la sfera di applicabilità dell'art. 136 l. not., bensì, al contrario, di estendere il campo di tale disposizione (dalla violazione di norme) alla commissione od omissione di condotte deontologicamente scorrette.

Il che trova ulteriore conferma nella collocazione dell'art. 147 a chiusura del capo II, titolo VI, della legge notarile: tale collocazione, infatti, ne sottolinea la diversa valenza rispetto alle altre norme disciplinari, che sono incentrate sull' "infrazione" o sul "fatto", in relazione alle quali viene primariamente prevista la disciplina di taluni profili generali dell'illecito disciplinare, quali, ad esempio, quelli concernenti l'applicazione delle circostanze attenuanti, la recidiva, l'oblazione e la prescrizione (artt. 144 ss. l. not.)<sup>303</sup>.

In secondo luogo, l'opzione ermeneutica qui accolta non comporta alcuna violazione del principio di legalità, sotto i profili della tipicità e della tassatività delle fattispecie di illecito disciplinare<sup>304</sup>.

Invero, il principio di tipicità non esclude affatto la possibilità che la norma incriminatrice punisca l'inosservanza di precetti contenuti in disposizioni diverse dalla norma suddetta. Inoltre, trattandosi di materia disciplinare, come tale non coperta dalla riserva di legge *ex art.* 25, comma 2, Cost.<sup>305</sup>, le norme giuridiche precettive possono essere di fonte legislativa ma anche regolamentare<sup>306</sup>.

In sostanza, la tipizzazione delle infrazioni punibili con l'avvertimento e la censura è ancorata all'art. 135 l. not., che elenca le sanzioni disciplinari applicabili per le

---

<sup>303</sup> Così S. DI LENA, *L'avvertimento e la censura nel sistema dell'illecito disciplinare notarile*, cit., pp. 932-933.

<sup>304</sup> Sul tema, S. DI LENA, *L'avvertimento e la censura nel sistema dell'illecito disciplinare notarile*, cit., pp. 933 ss.; M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., pp. 69 ss.; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., pp. 1131 ss.

<sup>305</sup> Che, come noto, riguarda esclusivamente la materia penale.

<sup>306</sup> L'incompletezza del precetto, che caratterizza le c.d. norme incriminatrici in bianco, può rappresentare un problema solamente nella materia penale, coperta dalla riserva di legge *ex art.* 25, comma 2, Cost. Anche in tale ambito, peraltro, è pacifica la legittimità della norma penale che sanziona la violazione di un'altra norma di fonte legislativa o di una disposizione regolamentare già emanata, il cui testo venga recepito dal legislatore in modo definitivo (c.d. rinvio fisso o recettizio), mentre è discussa la compatibilità con il principio di riserva di legge (ma non con quello di tassatività) solamente quando la norma penale rinvii ad un regolamento o ad un atto amministrativo da emanare successivamente, oppure ad un atto sublegislativo preesistente oggetto di rinvio c.d. formale o mobile (Corte cost., 14 giugno 1990, n. 282, in *Foro it.*, 1991, I, c. 3020).

mancanze dei notai ai propri doveri<sup>307</sup>, ed avviene attraverso il collegamento tra la disposizione incriminatrice e sanzionatoria di cui all'art. 136 l. not. e le varie norme prescrittive, legislative e regolamentari, in materia di esercizio delle funzioni notarili (legge notarile, codice civile, codice di procedura civile, leggi speciali, regolamento notarile e altri regolamenti di settore)<sup>308</sup>.

La legittimità di siffatta tecnica di descrizione dell'illecito è del resto evidente se si pensa che la stessa risulta talvolta impiegata dal legislatore penale: si pensi, ad esempio, al reato di abuso d'ufficio (art. 323 cod. pen.), la cui condotta è descritta, tra l'altro, in termini di “*violazione di norme di legge o di regolamento*”<sup>309</sup>.

La stessa Corte costituzionale ha ritenuto che, nell'ambito dei sistemi disciplinari, sono legittime le norme aventi “*un ambito di elasticità nella puntuale configurazione e nella determinazione delle condotte sanzionabili, purché siano riferibili a principi enunciati da disposizioni legislative o enucleabili dai valori che ispirano nel loro complesso le regole di comportamento che caratterizzano la scala di doveri propri della funzione esercitata*”<sup>310</sup>.

Deve poi senz'altro escludersi che la tecnica di tipizzazione in esame si ponga in contrasto con il principio di tassatività o determinatezza. Quest'ultimo postula che la norma precettiva descriva il fatto illecito in maniera sufficientemente univoca e

---

<sup>307</sup> L'art. 135 l. not. ha dunque un contenuto precettivo a carattere generale: così A. BRIENZA, *Le sanzioni generiche residuali*, cit., p. 708.

<sup>308</sup> L'unico tratto differenziale rispetto agli altri illeciti disciplinari di tipo «tecnico» risiede nel fatto che le infrazioni punibili ai sensi dell'art. 136 l. not. non sono – né, per la loro pluralità, potrebbero essere – nominativamente indicate nella suddetta norma sanzionatoria, mentre le mancanze punite ai sensi degli artt. 137 e ss. l. not. sono espressamente contemplate nelle disposizioni medesime (e “*ciò, verosimilmente, nel presupposto della loro maggiore gravità*”: così S. DI LENA, *L'avvertimento e la censura nel sistema dell'illecito disciplinare notarile*, cit., p. 934).

<sup>309</sup> Cfr. sul punto S. DI LENA, *L'avvertimento e la censura nel sistema dell'illecito disciplinare notarile*, cit., pp. 934-935, il quale evidenzia che anche nella norma penale “*il riferimento è, genericamente, alla violazione di disposizioni legislative o regolamentari e ciò per l'intuibile ragione che il legislatore, in tal modo, ha ritenuto far fronte al rischio di incorrere in ingiustificate omissioni, essendo oggettivamente impossibile elencare in una singola norma tutte le violazioni di legge o regolamentari suscettibili di integrare – insieme agli altri elementi oggettivi e soggettivi previsti dalla medesima norma – la fattispecie incriminatrice cui si è fatto riferimento*”.

<sup>310</sup> Corte cost., 24 luglio 1995, n. 356, in *Foro it.*, 1996, I, c. 797; nella giurisprudenza di legittimità cfr. Cass. civ., sez. lav., 25 ottobre 2011, n. 22129, secondo cui il codice disciplinare non deve necessariamente contenere un'analitica predeterminazione delle infrazioni, secondo il rigore del sistema sanzionatorio penale, ma è sufficiente che renda chiare le ipotesi di infrazioni, anche se in maniera ampia e suscettibile di adattamento secondo le concrete inadempienze; Cass. civ., sez. lav., 3 maggio 2005, n. 9097. Sul tema cfr. anche, in generale, V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., p. 57, secondo cui “*la completezza della classificazione tassonomica dei comportamenti illeciti, pur rispondendo a criteri di certezza del diritto, è rischiosa perché richiederebbe costanti aggiornamenti ai mutamenti della realtà fattuale e giuridica*”.

determinata, senza che siano prospettabili interpretazioni contrapposte, al fine di consentire ai destinatari di sapere cosa è lecito e cosa è vietato<sup>311</sup>. Ebbene, deve senz'altro escludersi che nella specie possa essere violato il principio di tassatività, in quanto le norme di legge e di regolamento prescrittive di obblighi in materia notarile pongono regole in modo compiuto e agevolmente comprensibile dagli stessi notai ai quali si rivolgono: *“a meno che – ed in ciò risiede l’equivoco di fondo cui si faceva cenno – si voglia sostenere che non sia tassativo un precetto che rinviene la propria fonte non direttamente nella norma che commina la sanzione ma nella diversa norma che disciplina l’atto che il notaio deve ricevere o autenticare”*<sup>312</sup>.

Pertanto, l’art. 136 l. not. ha valenza incriminatoria e non solo descrittiva delle due sanzioni disciplinari c.d. minori. In altri termini, la disposizione in esame costituisce una norma «elastica» o «aperta», che commina al notaio le sanzioni della censura e dell’avvertimento in via generale e residuale per tutte le infrazioni di norme giuridiche che regolano l’attività tecnico-professionale e che non sono altrimenti e specificamente punite (violazioni c.d. innominate). Può quindi affermarsi che l’art. 136 l. not. costituisce una «norma disciplinare in bianco», nel senso che è caratterizzata dall’incompletezza del precetto, posto da altre disposizioni di rango legislativo o regolamentare<sup>313</sup>.

In terza battuta, a sostegno della tesi sostenuta milita la considerazione che la disciplina dell’ordinamento notarile è rivolta a garantire la corrispondenza dell’esercizio della funzione ad un modello legale che stabilisce la forma e il contenuto degli atti rogati o autenticati dal notaio, come si ricava dal complesso delle norme che configurano la sua opera come «ministero» e funzione pubblica, nonché dal sistema dei controlli cui la sua attività è sottoposta. Infatti, la fede pubblica propria degli atti notarili

---

<sup>311</sup> Cfr. in argomento L. MORBIDELLI, *Il principio di determinatezza e tassatività*, in U. DI BENEDETTO (a cura di), *Diritto penale*, Santarcangelo di Romagna, 2000, pp. 48 ss.; G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 1997, pp. 65 ss. Si veda altresì la giurisprudenza costituzionale sulla portata del principio di tassatività o determinatezza in materia penale: ad esempio, Corte cost., 13 febbraio 1995, n. 34, in *Giur. it.*, 1995, I, p. 317; Corte cost., 22 aprile 1992, n. 185, in *Rass. giur. en. el.*, 1993, p. 135; Corte cost., 8 giugno 1981, n. 96; Corte cost., 22 dicembre 1980, n. 177.

<sup>312</sup> Così S. DI LENA, *L’avvertimento e la censura nel sistema dell’illecito disciplinare notarile*, cit., p. 939; S. LANZILLOTTI - R. TORRE, sub *Art. 136*, cit., p. 744.

<sup>313</sup> Tali considerazioni sono sostanzialmente espresse anche da Cass. civ., sez. II, ord. 15 dicembre 2016, n. 25877, cit., la quale ha rimesso gli atti al Primo Presidente per l’assegnazione alle sezioni unite. La pronuncia osserva che *“l’applicazione diretta dell’art. 136 della legge notarile...implica comunque il collegamento col disposto di una precisa norma di legge che si assume essere stata violata...“precetto” e “sanzione” scaturirebbero comunque dalla legge; con la conseguenza che il principio di legalità sarebbe osservato e, con esso, anche la garanzia della difesa apprestata dall’art. 24 Cost.”*.

non è limitata alla certezza dell'identità delle parti private che intervengono e delle dichiarazioni da queste rese, ma assicura anche la correttezza formale e la legittimità sostanziale degli atti stessi, ai fini della loro validità e della più generale conformità alle previsioni normative, a tutela degli interessi pubblici coinvolti, dei privati componenti e dei terzi eventualmente interessati.

Per contro, numerose ragioni ostano all'accoglimento della costruzione qui avversata.

*In primis*, tale teoria non appare corretta già in base alla lettera della legge.

Infatti, l'art. 136, comma 1, secondo periodo l. not. stabilisce che “*L'avvertimento si infligge per le trasgressioni più lievi di quelle sanzionabili con la censura*”: dunque, risulta inequivocabilmente dal tenore testuale dell'art. 136 cit. che l'avvertimento è comminato per violazioni *diverse*, e meno gravi, di quelle punite con la censura. Conferma di ciò si ricava dal parere del Consiglio di Stato n. 3014/2006, sezione consultiva per gli atti normativi, reso nell'adunanza del 13 marzo 2006, sullo schema di decreto legislativo in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai: l'attuale testo della norma consegue infatti all'accoglimento, da parte del legislatore, della proposta di modifica avanzata dal Consiglio di Stato, formulata sul presupposto che si “*stabilisca la residualità [N.d.R.: dell'avvertimento] rispetto a tutte le sanzioni disciplinari applicabili*”<sup>314</sup>.

Secondo i fautori della tesi restrittiva, invece, l'avvertimento potrebbe irrogarsi esclusivamente per le *medesime* fattispecie sanzionate con la censura, qualora, ai sensi dell'art. 144 l. not., ricorrano circostanze attenuanti oppure il notaio abbia eliminato le conseguenze dannose o riparato il danno. Ma è di lapalissiana evidenza che il concetto di maggiore levità (o minore gravità) dell'infrazione commessa non coincide con quello di punibilità attenuata di cui all'art. 144 l. not.<sup>315</sup>.

In seconda battuta, anche sotto il profilo logico-sistematico non risulta coerente ricondurre le infrazioni prive di specifica sanzione all'illecito deontologico di cui all'art. 147 l. not. Invero, quest'ultima disposizione è posta a presidio del decoro e del prestigio della classe notarile, mentre le violazioni di norme in materia di esercizio dell'attività

---

<sup>314</sup> Cons. Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 3014/2006 (n. ricorso 1063/2006), in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>315</sup> A. BRIENZA, *Le sanzioni generiche residuali*, cit., pp. 709-710; Co.re.di. Puglia, 11 gennaio 2010, cit.; Co.re.di. Puglia, 10 dicembre 2009, cit.

notarile mirano a tutelare determinati interessi pubblici e privati (quali la certezza dei rapporti giuridici, la protezione dei minori, il corretto svolgimento della funzione nell'impiego di documenti esteri, etc.), a prescindere dal fatto che le infrazioni costituiscano espressione di una condotta censurabile (anche) sul piano deontologico<sup>316</sup>.

In terzo luogo, l'interpretazione in questione produrrebbe l'effetto distorsivo di privare di sanzione violazioni di prescrizioni anche importanti, che disciplinano il corretto svolgimento della funzione notarile, a fronte della sussistenza di infrazioni meno gravi sanzionate con la pena pecuniaria, con conseguente «schizofrenia» del sistema<sup>317</sup>. Vi sarebbe, inoltre, l'ulteriore nefasta conseguenza che per il notaio risulterebbe indifferente rispettare o meno tali disposizioni<sup>318</sup> (salva, naturalmente, una sua eventuale responsabilità civile verso le parti dell'atto).

Infine, la tesi in esame conduce al paradosso di considerare *atipico* un illecito disciplinare che riposa su un chiaro, preciso e circoscritto fondamento normativo, mentre considera *tipico* – o, meglio, determinato – un illecito disciplinare correlato, pur sempre, a “*concetti giuridici indeterminati*”, quali sono pacificamente, secondo dottrina e giurisprudenza<sup>319</sup>, gli illeciti deontologici e, segnatamente nel sistema notarile, le condotte previste dall'art. 147 l. not.<sup>320</sup>.

In conclusione, risolta in senso positivo, per tutti i motivi sin qui esposti, la questione dell'applicabilità delle sanzioni residuali *ex art. 136 l. not.* alle violazioni di norme concernenti l'attività notarile tecnico-professionale, a prescindere dalla

---

<sup>316</sup> Così M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., pp. 70-71; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., pp. 1132-1133; Co.re.di. Toscana, 4 luglio 2013, cit.; Co.re.di. Toscana, 18 maggio 2011, cit.; Co.re.di. Toscana, 22 novembre 2010, cit. Va peraltro dato atto che Cass. civ., sez. VI, 23 marzo 2012, n. 4720, cit., ha ritenuto che la stipula di un atto cui ha preso parte un rappresentante privo di idonei poteri sia sanzionabile sotto il profilo deontologico, ai sensi dell'art. 147 l. not., in quanto condotta non conforme al decoro ed alla dignità professionale.

<sup>317</sup> In tal senso S. LANZILLOTTI - R. TORRE, sub *Art. 136*, cit., p. 744; A. BRIENZA, *Le sanzioni generiche residuali*, cit., p. 713; M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 69 e pp. 71-72; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., p. 1131 e p. 1134; App. Bologna, 30 luglio 2010, n. 48, cit.; Co.re.di. Toscana, 4 luglio 2013, cit.

<sup>318</sup> Co.re.di. Toscana, 4 luglio 2013, cit.; Co.re.di. Toscana, 18 maggio 2011, cit.; Co.re.di. Toscana, 22 novembre 2010, cit.

<sup>319</sup> Cfr. Cass. civ., sez. VI, 23 marzo 2012, n. 4720, cit.

<sup>320</sup> Così S. DI LENA, *L'avvertimento e la censura nel sistema dell'illecito disciplinare notarile*, cit., p. 939. Cfr. sul punto anche Cass. civ., sez. II, ord. 15 dicembre 2016, n. 25877, cit., che ha rimesso gli atti al Primo Presidente della Cassazione: “...non può non rilevarsi come l'art. 147 della legge notarile configuri ipotesi di illecito a condotta libera (lett. a) o rinvii alla violazione delle norme deontologiche elaborate dal Consiglio nazionale del notariato (lett. b), con una tecnica normativa di cui è discutibile l'aderenza ai principi di tassatività e tipicità degli illeciti disciplinari”.

ricorrenza di illeciti deontologici, il Capo dell'Archivio notarile è legittimato a presentare alla Co.re.di. la richiesta di apertura del relativo procedimento disciplinare.

### **6.3. (segue) La (necessaria?) offensività delle violazioni punibili ai sensi dell'art. 136 l. not.**

Occorre adesso stabilire se risulti meritevole di essere sanzionato con l'avvertimento (o con la censura), in base all'art. 136 cit., qualsiasi scostamento del notaio dalle norme, formali o sostanziali, che delineano il regime giuridico di un istituto, o se invece, in base al c.d. principio di offensività, sia necessaria un'aggressione di una certa rilevanza al bene giuridico tutelato dalla norma violata.

I fautori della prima opzione pongono l'accento sul fatto che tutte le norme astrattamente suscettibili di trasgressione sono *“coessenziali per garantire il corretto esercizio della funzione notarile”*, che è pubblica funzione sottoposta al controllo del Capo dell'Archivio notarile<sup>321</sup>. Inoltre, si evidenzia che nel sistema disciplinare notarile *“non appare avvertita la medesima esigenza di «frammentarietà selettiva» degli illeciti che connota il sistema penale, nell'ambito del quale, per vero, la stessa esigenza risulta giustificata dall'incidenza della sanzione penale su un bene di particolare rilievo costituzionale come la libertà personale, il cui sacrificio appare ammissibile solo a fronte di violazioni offensive di beni di pari rilievo e, a seconda dei casi, connotate da particolare disvalore o sotto il profilo dell'elemento oggettivo o sotto quello dell'elemento soggettivo”*<sup>322</sup>. Infine, si osserva che, allorquando il legislatore ha inteso privare di rilievo giuridico la violazione di disposizioni legislative o regolamentari, ha espressamente introdotto la categoria delle illegittimità non invalidanti il provvedimento amministrativo con l'art. 21-*octies* della legge n. 241/1990<sup>323</sup>.

I sostenitori della teoria che valorizza il principio di offensività ritengono invece punibili *ex art. 136 l. not.* solo le infrazioni idonee a compromettere gli interessi tutelati per la loro gravità, oppure, nei casi meno seri, per la loro reiterazione<sup>324</sup>.

---

<sup>321</sup> S. DI LENA, *L'avvertimento e la censura nel sistema dell'illecito disciplinare notarile*, cit., p. 936.

<sup>322</sup> Così S. DI LENA, *L'avvertimento e la censura nel sistema dell'illecito disciplinare notarile*, cit., pp. 936-937.

<sup>323</sup> S. DI LENA, *L'avvertimento e la censura nel sistema dell'illecito disciplinare notarile*, cit., p. 937. Peraltro, l'Autore ritiene comunque astrattamente prospettabile anche l'opposta interpretazione fondata sul principio di offensività.

<sup>324</sup> M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, cit., p. 71; ID., *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto*

Entrambe le tesi ricordate appaiono validamente motivate, anche se, ad avviso di chi scrive, la seconda soluzione appare comunque preferibile, pur comportando innegabilmente il rischio di valutazioni soggettive delle autorità titolari del potere di controllo e degli organi giudicanti<sup>325</sup>.

Invero, vi sono alcune infrazioni comunemente reputate inoffensive o non particolarmente offensive.

Ad esempio, può ritenersi tale l'omessa traduzione di un documento scritto in lingua straniera e allegato ad un atto, in violazione dell'art. 68, comma 2, reg. not., qualora la mancanza sia isolata, oppure riguardi più allegati in idioma estero ma privi di traduzione in minime parti (come si verifica nel caso di procure straniere di cui venga tradotto il testo ma non l'autentica notarile)<sup>326</sup>.

In tali casi, a fronte di una violazione sostanzialmente inoffensiva, appare sproporzionata una reazione dell'ordinamento in termini di incolpazione del notaio.

Del resto, si ricorda che anche in materia penale sono normalmente reputati non punibili i fatti che, nel contesto del caso e per le modalità della condotta, risultano privi di capacità offensiva (come nelle ipotesi del falso c.d. grossolano o della calunnia avente ad oggetto un addebito manifestamente infondato, con conseguente impossibilità dell'inizio di un procedimento penale)<sup>327</sup>.

---

2006, n. 249), cit., p. 1133. Nella giurisprudenza, anche disciplinare, alcune decisioni hanno espressamente optato per la tesi dell'applicabilità delle sanzioni residuali di cui all'art. 136 l. not. in presenza di violazioni aventi portata offensiva rispetto agli interessi tutelati: in tal senso, *ex aliis*, App. Catanzaro, 26 aprile 2011, n. 82; Co.re.di. Emilia-Romagna, 16 febbraio 2011; Co.re.di. Lazio, 3 novembre 2008. Altre pronunzie hanno implicitamente ritenuto necessaria una potenzialità o attitudine offensiva delle infrazioni, tenendo conto dell'incidenza delle stesse sui valori tutelati dalle norme violate: ad esempio, Co.re.di. Emilia-Romagna, 8 settembre 2014; Co.re.di. Lombardia, 7 febbraio 2013, n. 113, cit.

<sup>325</sup> Come puntualmente evidenziato da S. DI LENA, *L'avvertimento e la censura nel sistema dell'illecito disciplinare notarile*, cit., p. 937.

<sup>326</sup> Se, invece, il notaio ometta sistematicamente di tradurre interi allegati stranieri, la condotta risulterà punibile (cfr. Co.re.di. Lombardia, 12 novembre 2015, n. 160, cit.). Per contro, il deposito di un atto estero privo di legalizzazione o apostille è un'infrazione grave, con la conseguenza che la sanzione potrà essere applicata anche per una sola violazione.

<sup>327</sup> E ciò a prescindere dal fatto che si accolga la concezione dell'evento in senso giuridico, quella c.d. realistica o la teoria del fatto tipico: in argomento, cfr. M. TORIELLO, *Nuovi orizzonti del principio di offensività in materia di coltivazione di sostanze stupefacenti*, in *Cass. pen.*, 2016, pp. 1955 ss.; S. ROSSETTI, *Reati di pericolo astratto e principio di offensività: brevi note introduttive ad un tema classico del diritto penale dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, pp. 353 ss.; R. GIORGI RONCHI, *L'evento nel reato*, in U. DI BENEDETTO (a cura di), *Diritto penale*, cit., pp. 123 ss.; G. MARINUCCI - E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, Milano, 1999, pp. 393 ss.; G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., pp. 154-155. In giurisprudenza cfr., *ex multis*, Corte cost., 27 luglio 1992, n. 368, in *Giur. it.*, 1993, I, 1, p. 1160; Cass. pen., sez. IV, 12 ottobre 2016, n. 49620; Cass. pen., sez. VI, 6 ottobre 2015, n. 44595; Cass. pen., sez. V, 18 ottobre 2013, n. 634.



Da ultimo si precisa che, ai fini della sussistenza dell'illecito disciplinare, non è comunque necessario che sia derivato un danno alle parti dell'atto (potendo ciò, se del caso, rilevare agli effetti della commisurazione della sanzione), essendo sufficiente che sia stata creata una situazione di pericolo per gli interessi delle stesse parti.

#### **6.4. Istituti della legge n. 241/1990 e compatibilità con il procedimento disciplinare notarile**

Come accennato *supra*, nel § 3.1, le disposizioni della legge n. 241/1990 risultano applicabili al procedimento disciplinare notarile, ai sensi dell'art. 160 l. not., con una duplice limitazione: l'assenza di una diversa previsione espressa nella legge notarile e la compatibilità logica con la disciplina di settore<sup>328</sup>.

Pacificamente applicabile alle decisioni della Commissione regionale di disciplina è l'art. 3 della legge n. 241/1990, che sancisce l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi<sup>329</sup>.

Discussa è invece l'operatività di altri istituti previsti nella legge n. 241 cit., come di seguito si illustra.

##### **6.4.1. La comunicazione di avvio del procedimento disciplinare**

L'art. 155 l. not. stabilisce che, nei cinque giorni successivi al ricevimento della richiesta di apertura del procedimento disciplinare da parte di uno dei tre organi titolari del potere di iniziativa<sup>330</sup>, il Presidente della Co.re.di. ne dà avviso al notaio incolpato, trasmettendogli copia degli atti.

Ad avviso di chi scrive, tale obbligo di notizia coincide con la comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7 della legge n. 241/1990, mentre non si può

---

<sup>328</sup> Ad esempio, sono ontologicamente incompatibili con il procedimento disciplinare gli accordi integrativi e sostitutivi di provvedimento, le conferenze di servizi, la s.c.i.a. e il silenzio-assenso: così V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., p. 34.

<sup>329</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 27-29; F. PARENTE, sub *Artt. 148-160*, cit., pp. 879-880; G. CASU, *Applicabilità di norme del procedimento amministrativo (art. 160, L. 16.2.1913, n. 89)*, in G. MARICONDA - G. CASU - V. TAGLIAFERRI, *Codice della legge notarile*, cit., p. 463; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., pp. 567-568; G. LORCET, *Note in tema di procedimento disciplinare notarile dopo la riforma del 2006*, cit., p. 13.

<sup>330</sup> Il termine è pacificamente ritenuto ordinario: G. CASU, *Procedimento innanzi alle Coredi, appello e cassazione (artt. 155-158 quinquies, L. 16.2.1913, n. 89)*, in G. MARICONDA - G. CASU - V. TAGLIAFERRI, *Codice della legge notarile*, cit., p. 450; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., pp. 580-581, ove peraltro l'Autore avverte che il suddetto termine deve essere comunque ricordato con il principio di tempestività dell'azione amministrativa, sì che un ritardo eccessivo risulterà illegittimo; G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, cit., p. 153.

predicare l'applicazione dell'art. 7 cit. con riferimento all'atto di promozione del giudizio disciplinare del Presidente del Consiglio notarile, del Capo dell'Archivio notarile o del Procuratore della Repubblica<sup>331</sup>.

L'art. 155 l. not. contiene, infatti, l'esplicita regolamentazione dell'avviso all'incolpato. Segnatamente, tale disposizione prevede che il notaio debba essere avvisato una volta pervenuta alla Co.re.di. l'istanza di una delle tre autorità sopra indicate e, quindi, disciplina espressamente la fattispecie dell'inizio del procedimento con riferimento a detto momento<sup>332</sup>.

Pertanto, al fine di escludere la necessità della comunicazione *ex art. 7* della legge n. 241 cit. in relazione alla richiesta di avvio, non appare necessario invocare la ricorrenza delle “*ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento*”, che, ai sensi del medesimo art. 7, limitano l'ambito di operatività della norma<sup>333</sup>.

Secondo quanto previsto dall'art. 155, comma 1, l. not., l'avviso di inizio del procedimento deve essere comunicato anche all'organo richiedente, nonché al Consiglio notarile, qualora questo non sia il promotore dell'azione disciplinare.

Si ritiene che la comunicazione debba essere altresì trasmessa al Procuratore della Repubblica, avendo tale autorità la facoltà di intervenire nel giudizio disciplinare, esattamente come il Consiglio notarile, nonché la facoltà di impugnare sempre la

---

<sup>331</sup> Si ricorda che, secondo la giurisprudenza, è da escludersi l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento se è già prevista, in base a legge speciale, una forma di comunicazione equipollente: *ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 25 marzo 1999, n. 408, in Cons. St., 1999, I, p. 375; T.A.R. Liguria, sez. I, 20 marzo 1997, n. 116, in *Foro amm.*, 1998, p. 156; T.A.R. Friuli - Venezia Giulia, 13 gennaio 1997, n. 17, in *TAR*, 1997, I, p. 997.

<sup>332</sup> In tal senso si è espressa anche Cass. civ., sez. VI, 26 giugno 2012, n. 10595, cit., secondo la quale, “*Essendo la materia disciplinata espressamente dalla legge notarile non si può, evidentemente, predicare l'applicazione dell'art. 7 ad una fase anteriore a quella cui la legge ancora l'inizio del procedimento ed in relazione alla quale prevede essa stessa l'avviso al notaio*”. In dottrina pare orientato per tale interpretazione G. LORCET, *Note in tema di procedimento disciplinare notarile dopo la riforma del 2006*, cit., pp. 9-10.

<sup>333</sup> Come fanno invece Cass. civ., sez. II, 3 giugno 2015, n. 11451, cit., e Cass. civ., sez. un., 30 luglio 2012, n. 13617, cit., secondo cui le esigenze di celerità per i procedimenti disciplinari notarili sono legislativamente presupposte dall'art. 153, comma 2, l. not., ai sensi del quale “*Il procedimento è promosso senza indugio, se risultano sussistenti gli elementi costitutivi di un fatto disciplinarmente rilevante*”. In argomento cfr. altresì Cass. civ., sez. VI, 4 marzo 2013, n. 5270, cit., secondo cui la fase amministrativa contenziosa, caratterizzata dalla pendenza del giudizio disciplinare, prende l'avvio dall'avviso dell'inizio del procedimento all'organo richiedente e al notaio incolpato.

decisione della Co.re.di. (anche quando non abbia promosso né sia intervenuto nel procedimento: *infra*, § 7.1)<sup>334</sup>.

Pertanto, secondo la giurisprudenza, il P.M. non è parte necessaria nella fase amministrativa del procedimento disciplinare (qualora non ne abbia richiesto l'apertura)<sup>335</sup>, rivestendo la qualità di contraddittore necessario solamente nella relativa fase giurisdizionale<sup>336</sup>.

#### **6.4.2. L'individuazione del responsabile del procedimento**

Il secondo aspetto problematico concerne l'individuazione del responsabile del procedimento *ex* art. 5 della legge n. 241/1990, discutendosi se tale incarico spetti all'intero collegio della Co.re.di.<sup>337</sup> ovvero al solo Presidente<sup>338</sup>.

La legge notarile non consente una soluzione certa, in quanto demanda alcuni adempimenti propri del responsabile del procedimento al Presidente della Commissione di disciplina ed altri all'intero collegio.

In particolare, spetta al Presidente assegnare il procedimento al collegio e designare il relatore (art. 155, comma 1, l. not.), fissare la data per la discussione (art. 156 l. not.) e leggere il dispositivo (art. 157, comma 2, l. not.).

E' invece il collegio che valuta le condizioni di procedibilità dell'addebito (art. 155, comma 3, l. not.), assume le prove (art. 156-*bis*, comma 7, l. not.) e delibera la decisione (artt. 156, comma 10, e 157, comma 1, l. not.).

Per prassi costante, poi, tutte le comunicazioni sono curate dal segretario, nominato fra i notai della circoscrizione<sup>339</sup>.

Tanto premesso, appare comunque preferibile la seconda soluzione, sia perché più aderente alla *ratio* dell'istituto di individuare una persona fisica per “*superare il*

---

<sup>334</sup> In tal senso M. COSIO, *La richiesta di procedimento disciplinare nei confronti del notaio e l'oblazione (d.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, cit., pp. 1628-1629.

<sup>335</sup> Cass. civ., sez. III, 4 gennaio 2010, n. 3, cit., la quale ne trae la conseguenza che il mancato avviso a tale organo dell'udienza fissata per la trattazione non costituisce causa di invalidità della decisione.

<sup>336</sup> Cass. civ., sez. III, 2 settembre 2013, n. 20054, cit., Cass. civ., sez. III, 26 agosto 2013, n. 19531, cit., e Cass. civ., sez. VI, ord. 25 maggio 2011, n. 11502, in *Notariato*, 2012, p. 223.

<sup>337</sup> Per tale soluzione cfr. V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., p. 30; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 20.

<sup>338</sup> In tal senso B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 420; G. CASU, *Applicabilità di norme del procedimento amministrativo (art. 160, L. 16.2.1913, n. 89)*, cit., p. 463, sia pure in senso dubitativo; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., p. 568.

<sup>339</sup> Art. 150-*ter*, comma 1, l. not.

*tradizionale limite dell'impersonalità degli uffici*"<sup>340</sup>, sia per la maggior speditezza operativa offerta da un responsabile individuale.

Pertanto, ferma restando la competenza del collegio per gli atti sopra indicati, si ritiene che il Presidente della Co.re.di. assuma la qualifica di responsabile del procedimento per le altre attività e, principalmente, per la direzione dell'istruttoria<sup>341</sup>.

#### **6.4.3. La partecipazione di soggetti terzi al procedimento disciplinare**

L'art. 9 della legge n. 241/1990 riconosce la facoltà di intervenire nel procedimento a tutti i soggetti portatori di interessi pubblici, privati, collettivi e diffusi cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento.

In letteratura ci si è interrogati se abbia titolo a partecipare al giudizio disciplinare nei confronti di un professionista il soggetto terzo – principalmente, un cliente o un collega – il quale, attraverso un esposto o una denuncia, abbia provocato l'apertura del procedimento.

La dottrina tradizionale esclude che il terzo possa essere parte del procedimento sanzionatorio, sia perché nessuna norma di settore prevede una siffatta partecipazione, sia in quanto il terzo è estraneo al rapporto tra il professionista incolpato ed il proprio ordine di appartenenza, non potendo derivare in capo allo stesso alcun effetto diretto dal provvedimento conclusivo<sup>342</sup>.

E' stata tuttavia prospettata una tesi innovativa, secondo la quale il terzo che abbia presentato un esposto contro il professionista potrebbe assumere la qualità di parte eventuale del procedimento disciplinare<sup>343</sup>.

Secondo tale costruzione, il cliente del professionista sarebbe titolare di un interesse giuridicamente rilevante connesso all'esito della procedura sanzionatoria, in conseguenza dell'efficacia «esterna» e «indiretta» oggi riconosciuta alle norme

---

<sup>340</sup> Così E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 2014, cit., p. 407.

<sup>341</sup> In argomento cfr., in generale, F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 1307: secondo l'Autore, per le attività procedurali a carattere collegiale la responsabilità "spetta implicitamente al presidente dell'organo".

<sup>342</sup> Sul tema, con riferimento ai procedimenti disciplinari degli avvocati, C.E. GALLO, *La funzione disciplinare nella riforma della professione forense*, cit.; A. LOIODICE, *La legge n. 241/1990 ed il procedimento disciplinare forense (tracce per un approfondimento)*, in *Rass. forense*, 2004, pp. 1130 ss.; G. ORSONI, *Limiti di applicazione della l. 241/90 al procedimento disciplinare*, in *Rass. forense*, 2004, pp. 1136 ss.

<sup>343</sup> M. RENNA, *Professioni e procedimenti disciplinari*, cit. In giurisprudenza aderiscono a tale tesi, sia pure in *obiter dicta*, T.A.R. Piemonte, sez. I, 6 febbraio 2013, n. 166, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.R.G.A. Trento, 11 ottobre 2012, n. 298, *ivi*.

deontologiche (*supra*, § 2.6.1). Di conseguenza, egli sarebbe legittimato all'intervento, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 241/1990, per far valere attivamente il suo interesse a che le norme deontologiche siano osservate dal professionista.

A maggior ragione, secondo la tesi in esame, potrebbe intervenire il collega dell'incolpato, autore dell'esposto che abbia avviato l'*iter* procedimentale: questi, infatti, da un lato appartiene alla stessa categoria professionale, mentre dall'altro lato potrebbe vantare un interesse «concorrenziale» a che il professionista sottoposto al giudizio disciplinare sia punito per le infrazioni deontologiche commesse<sup>344</sup>.

La richiamata teoria è indubbiamente suggestiva ed esprime esigenze di tutela sia dei clienti-utenti dei servizi resi dai professionisti, sia dei colleghi.

Tuttavia, essa appare un po' troppo ardita. *De iure condito* non sembra infatti fondatamente sostenibile che il terzo esponente possa subire un pregiudizio dal provvedimento conclusivo del procedimento disciplinare e, segnatamente, da una decisione favorevole al professionista<sup>345</sup>.

Il cliente o il collega danneggiati dalla condotta illecita del professionista possono infatti agire verso quest'ultimo in sede civile o penale, senza che l'esito del giudizio disciplinare condizioni negativamente la causa, nella quale il danneggiato può svolgere qualunque tipo di allegazione e produzione di mezzi di prova.

Pertanto, non ricorrendo un vero e proprio pregiudizio per il terzo, viene a mancare la condizione per l'operatività dell'art. 9 della legge n. 241 cit.

Per i medesimi motivi, i terzi non hanno la facoltà di impugnare il provvedimento con il quale il professionista sia stato assolto o abbia ricevuto una sanzione più lieve del previsto<sup>346</sup>, ma possono solamente sollecitare gli organi competenti a ricorrere avverso la decisione disciplinare<sup>347</sup>.

---

<sup>344</sup> Così M. RENNA, *Professioni e procedimenti disciplinari*, cit.

<sup>345</sup> Fortemente critico avverso la tesi richiamata è V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 33 e 157; ID., *Sanzioni disciplinari notarili e ricorso straordinario al Capo dello Stato: un censurabile filone contenzioso alla ricerca del "giusto giudice"*, cit., p. 1124. L'Autore evidenzia che il terzo (collega, cliente) è titolare di un mero interesse di fatto ed è estraneo al procedimento disciplinare, che riguarda esclusivamente i rapporti tra Consiglio notarile e notaio incolpato. Con riferimento al procedimento disciplinare forense analoghe considerazioni critiche nei confronti della tesi «estensiva» sono svolte da C.E. GALLO, *La funzione disciplinare nella riforma della professione forense*, cit.

<sup>346</sup> In tal senso, *ex multis*, Cass. civ., sez. un., 9 maggio 2011, n. 10070; Cass. civ., sez. un., ord. 31 luglio 2007, n. 16874; Cass. civ., sez. un., 2 dicembre 1992, n. 12865.

<sup>347</sup> In tal senso appare orientato anche M. RENNA, *Professioni e procedimenti disciplinari*, cit. Tuttavia, secondo l'Autore l'impugnativa dei terzi è impedita dal fatto che la giurisdizione in materia disciplinare spetta a giudici ordinari o a giudici speciali e, pertanto, concerne i soli diritti soggettivi, che, come tali,

#### 6.4.4. Il termine di conclusione del procedimento disciplinare

Un'altra questione da affrontare concerne la compatibilità con la *lex specialis* notarile del termine di trenta giorni per la conclusione del procedimento, prescritto dall'art. 2, comma 2, della legge n. 241/1990 (in assenza di diversi termini fissati dalla normativa di settore)<sup>348</sup>.

In dottrina si è osservato che il suddetto termine ha natura ordinatoria, sì che, in ogni caso, il suo decorso non può inficiare la validità del provvedimento disciplinare<sup>349</sup>.

In disparte ciò, ad avviso di chi scrive il termine conclusivo di trenta giorni appare *a priori* non applicabile, in quanto incompatibile con i termini infraprocedimentali

---

possono essere fatti valere esclusivamente dai professionisti destinatari delle sanzioni. Sulla scorta di tale considerazione, l'Autore prospetta allora la possibilità di riconoscere in capo al collega autore di un esposto un interesse legittimo relativo al potere disciplinare esercitato nei confronti del professionista, con conseguente facoltà di chiedere al giudice amministrativo l'annullamento del provvedimento conclusivo del procedimento radicato a seguito del suo esposto. Sul tema si veda anche T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 6 aprile 2009, n. 3160, in *Foro amm. - TAR*, 2009, p. 968: il giudice amministrativo meneghino, pur declinando la propria giurisdizione sul ricorso proposto dal terzo autore di un esposto avverso il provvedimento di archiviazione dell'Ordine degli avvocati, si è espresso nel senso che “È vero...che nell'attuale disciplina del procedimento innanzi al Consiglio Nazionale Forense l'impugnazione delle deliberazioni del Consiglio dell'ordine che abbiano disposto la irrogazione di sanzioni disciplinari o la cancellazione dell'albo degli iscritti spetta soltanto ai destinatari di tali provvedimenti o al Pubblico Ministero. Tuttavia, il riconoscimento della confluenza nei procedimenti disciplinari anche di posizioni soggettive tutelate facenti capo ai terzi lesi da comportamenti professionalmente scorretti, che a sua volta si correla al nuovo ruolo di protezione degli utenti e non solo della classe forense che si vorrebbe attribuire agli ordini professionali, potrebbe portare ad una rinnovata riflessione sulla costituzionalità delle predette disposizioni. Si tratta però di questioni che devono essere sollevate innanzi al giudice munito di giurisdizione sulle controversie disciplinari, o, eventualmente, alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione in sede di impugnazione delle relative decisioni”.

<sup>348</sup> Nel senso dell'applicabilità del termine di novanta giorni previsto dall'art. 2, comma 2, della legge n. 241/1990 nella previgente formulazione si era espresso G. LORCET, *Note in tema di procedimento disciplinare notarile dopo la riforma del 2006*, cit., pp. 11-13, eccettuato il caso di esigenze istruttorie.

<sup>349</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 26-27 e pp. 123-124; ID., *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, cit., pp. 104 e 158; B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 420. Analoghe considerazioni erano state svolte dagli interpreti con riferimento al termine conclusivo di novanta giorni di cui al previgente art. 2, comma 2, della legge n. 241/1990: in tal senso G. CASU, *Applicabilità di norme del procedimento amministrativo (art. 160, L. 16.2.1913, n. 89)*, cit., p. 463; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., p. 567; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 14-17 e pp. 200 ss. In generale, la giurisprudenza amministrativa è concorde nell'affermare il carattere non perentorio dei termini per la conclusione del procedimento amministrativo: cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. VI, 4 luglio 2011, n. 3963, in *Foro amm. - CdS*, 2011, p. 2480, secondo cui, nel procedimento disciplinare, sono perentori i soli termini posti a garanzia dei diritti di difesa dell'inquisito; Cons. Stato, sez. VI, 29 dicembre 2010, n. 9569, *ivi*, 2010, p. 2855; Cons. Stato, sez. IV, 3 aprile 2009, n. 2110, *ivi*, 2009, p. 950; Cons. Stato, sez. VI, 13 novembre 2007, n. 5794, *ivi*, 2007, p. 3190; Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2006, n. 2195, n. 2195, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 8 aprile 2016, n. 658, in banca dati “*DeJure*”; T.A.R. Molise, sez. I, 4 dicembre 2015, n. 449, *ivi*; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 11 giugno 2015, n. 3168, *ivi*; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 4 maggio 2012, n. 3975, *ivi*; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 5 febbraio 2008, n. 265, in *Foro amm. - TAR*, 2008, p. 395; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 9 febbraio 2007, n. 252, *ivi*, 2007, p. 263.

fissati dagli artt. 155-157 l. not., vale a dire: inizio del procedimento entro cinque giorni dalla richiesta, dandone avviso all'organo promotore e al notaio incolpato; presentazione di memoria del notaio entro quindici giorni da tale avviso; dichiarazione di non luogo a procedere o fissazione della data della discussione (nei successivi trenta giorni) entro quindici giorni dalla scadenza del termine per il deposito della memoria; deposito della decisione entro trenta giorni dalla lettura alle parti del dispositivo (che avviene immediatamente dopo la decisione del collegio)<sup>350</sup>.

Tale conclusione risulta *a fortiori* valida se si considera che, secondo l'interpretazione corrente, molti dei suddetti termini sono ordinatori<sup>351</sup>.

Peraltro, in applicazione del principio di tempestività dell'azione disciplinare, la durata del relativo procedimento non potrà essere dilatata in misura eccessiva e immotivata, a pena di illegittimità del provvedimento sanzionatorio<sup>352</sup>.

#### **6.4.5. L'illegittimità non invalidante**

Infine, assai dubbia appare l'applicabilità al procedimento disciplinare notarile dell'istituto dell'illegittimità non invalidante, previsto dall'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241/1990.

In particolare, ad avviso di chi scrive non risulta possibile invocare la prima ipotesi di illegittimità non invalidante, che esclude l'annullabilità del provvedimento per vizi di violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora sia palese che il contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (art. 21-*octies*, comma 2, prima parte l. n. 241 cit.).

---

<sup>350</sup> In tal senso cfr. Cass. civ., sez. VI, 24 luglio 2012, n. 12991.

<sup>351</sup> In particolare, sono considerati ordinatori il termine di cinque giorni per iniziare il giudizio disciplinare, il termine di quindici giorni per dichiarare il non luogo a procedere, il termine di trenta giorni per la fissazione dell'udienza di discussione e il termine di trenta giorni per il deposito della decisione: G. CASU, *Procedimento innanzi alle Corede, appello e cassazione (artt. 155-158 quinquies, L. 16.2.1913, n. 89)*, cit., pp. 450-451; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., pp. 580 ss.; G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, cit., pp. 153, 156, 158 e 170. Sono invece perentori i termini per il deposito di memorie e quelli per la formulazione di richieste istruttorie: V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 122-123; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., p. 584 ss.; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 200. In giurisprudenza cfr., *ex aliis*, Cass. civ., sez. III, 3 giugno 2015, n. 11451, cit.; Cass. civ., sez. II, 8 maggio 2015, n. 9426; Cass. civ., sez. II, 23 gennaio 2014, n. 1437, in *Foro it.*, 2014, I, p. 1085; Cass. civ., sez. VI, 20 luglio 2011, n. 15963; Cass. civ., sez. VI, 27 maggio 2011, n. 11791; App. Bologna, 20 luglio 2009, n. 31.

<sup>352</sup> Cfr. sul punto V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 27 e 125.

Tale fattispecie ha infatti ad oggetto esclusivamente provvedimenti vincolati, mentre il potere disciplinare ha natura sostanzialmente discrezionale, sia con riferimento alla valutazione dei comportamenti dell'incolpato, sia per la scelta della sanzione (seppur in questo caso con il temperamento del principio di proporzionalità)<sup>353</sup>.

Teoricamente applicabile potrebbe apparire *prima facie* l'ulteriore ipotesi prevista dalla disposizione, che prevede la sanabilità del vizio di mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento, anche discrezionale, non avrebbe potuto essere diverso (art. 21-*octies*, comma 2, seconda parte l. n. 241 cit.)<sup>354</sup>.

Senonché, senza l'avviso del Presidente della Co.re.di. (che, come si è detto, equivale alla comunicazione di avvio), il notaio incolpato non potrebbe venire a conoscenza della pendenza del giudizio disciplinare e, quindi, non potrebbe difendersi, con conseguente violazione del principio del contraddittorio. Per tale ragione sembra preferibile escludere l'applicabilità al procedimento in esame anche della seconda fattispecie di illegittimità non invalidante divisata dall'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241/1990.

## **7. I rimedi avverso le sanzioni disciplinari inflitte dalla Co.re.di.**

### **7.1. I rimedi giurisdizionali**

Ai sensi degli artt. 158 l. not. e 26 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, il provvedimento della Commissione di disciplina è impugnabile in sede giurisdizionale esclusivamente avanti alla Corte d'appello territorialmente competente, non sussistendo una concorrente giurisdizione del giudice amministrativo<sup>355</sup>. Del resto, ha natura di

---

<sup>353</sup> Sulla natura discrezionale del potere disciplinare degli enti professionali cfr. R. PROIETTI, *I geometri. Aspetti pubblici, deontologici, civili e penali*, Milano, 2006, p. 172. A diversa conclusione perviene, sia pure in termini dubitativi, V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 32-33, ritenendo che la sanzione sia un atto vincolato nell'*an* e scarsamente discrezionale nel contenuto.

<sup>354</sup> In tal senso di esprime V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., p. 32, precisando che si tratta comunque di caso-limite difficilmente realizzabile.

<sup>355</sup> Si vedano le già ricordate Cons. Stato, sez. IV, 28 dicembre 2012, n. 6705, *cit.*, e T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 9 agosto 2010, n. 30438, *cit.*, che hanno dichiarato il difetto di giurisdizione del G.A. al quale era stato chiesto l'annullamento di un provvedimento di irrogazione di sanzione disciplinare della Co.re.di. e del precedente verbale ispettivo. In dottrina, sul tema, cfr. B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., pp. 432 ss.; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 287-289.



diritto soggettivo, e non di interesse legittimo, la posizione giuridica del notaio (e del professionista in genere, come pure del dipendente) sottoposto a giudizio disciplinare<sup>356</sup>.

Segnatamente, avverso la decisione della Co.re.di. è proponibile reclamo dalle parti e, in ogni caso, dal Procuratore della Repubblica, in quanto contraddittore necessario nella giurisdizione disciplinare notarile<sup>357</sup>, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione a cura del soggetto interessato o, in difetto, entro sei mesi dal deposito.

Secondo la giurisprudenza e una parte della dottrina, anche il Consiglio notarile, quale litisconsorte necessario nel giudizio disciplinare<sup>358</sup>, è sempre legittimato ad impugnare il provvedimento della Co.re.di., pure nei casi in cui non abbia promosso il procedimento né sia in esso intervenuto. L'organo di categoria risulta infatti portatore di un interesse pubblico alla corretta irrogazione delle sanzioni disciplinari a carico dei notai<sup>359</sup>.

---

<sup>356</sup> *Contra* V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 289, secondo i quali è assai incerto se la posizione soggettiva del notaio sottoposto a procedimento disciplinare sia configurabile come diritto soggettivo o come interesse legittimo, sì che il legislatore avrebbe pragmaticamente attribuito al giudice ordinario una “giurisdizione esclusiva” o “per materia”. Sul punto cfr. anche V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 146-147.

<sup>357</sup> Cass. civ., sez. III, 2 settembre 2013, n. 20054, cit., Cass. civ., sez. III, 26 agosto 2013, n. 19531, cit., e Cass. civ., sez. VI, ord. 25 maggio 2011, n. 11502, in *Notariato*, 2012, p. 223. Sul punto si veda anche *supra*, § 6.4.1.

<sup>358</sup> Riconoscono al Consiglio notarile la qualità di parte necessaria, tra gli altri, B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., pp. 429-430; S. CAPORUSSO, *Provvedimenti disciplinari a carico dei notai*, in F. SANTANGELI (a cura di), *Riordino e semplificazione dei procedimenti civili*, Milano, 2012, p. 811; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., pp. 589; G. CASU, *Il procedimento disciplinare notarile. Recenti modifiche legislative*, cit.; M. EBNER, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: prime considerazioni*, cit., p. 622. In giurisprudenza hanno ritenuto il Consiglio notarile litisconsorte necessario Cass. civ., sez. VI, ord. 25 maggio 2011, n. 11502, cit.; Cass. civ., sez. III, 3 febbraio 2011, n. 2558; nonché, prima dell'entrata in vigore della riforma del 2006, Cass. civ., sez. III, 7 aprile 2008, n. 8957; Cass. civ., sez. III, 29 settembre 2006, n. 21255; Cass. civ., sez. III, 11 gennaio 2005, n. 380; Cass. civ., sez. III, 10 agosto 2004, n. 15415; Cass. civ., sez. III, 21 luglio 2004, n. 13576; Cass. civ., sez. III, 21 luglio 2004, n. 13573; Cass. civ., sez. III, 8 marzo 2004, n. 4693; Cass. civ., sez. III, 24 ottobre 2003, n. 16006; Cass. civ., sez. III, 30 gennaio 2003, n. 1462; Cass. civ., sez. III, 7 novembre 2002, n. 15643; Cass. civ., sez. un., 26 giugno 2002, n. 9328; App. Firenze, 14 dicembre 2009, n. 1582; App. Milano, 3 agosto 2009, n. 38. *Contra*, R. DANOVÌ, *La partecipazione del Consiglio notarile al procedimento disciplinare*, in *Notariato*, 2011, p. 326, il quale osserva, tra l'altro, che il litisconsorzio necessario è escluso dalla lettera dell'art. 156-bis l. not., ai sensi del quale gli Archivi e i Consigli notarili “possono intervenire fino a quando non è adottata la decisione finale”; C. CECHELLA, *Il Consiglio notarile litisconsorte necessario nel procedimento disciplinare tra vecchia e nuova disciplina*, in *Notariato*, 2010, p. 159.

<sup>359</sup> In tal senso B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., pp. 429-430; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 301.

Nel giudizio di impugnazione, che si svolge secondo il rito sommario di cognizione (artt. 702-*bis* ss. c.p.c.), è obbligatorio il patrocinio di un avvocato (l'Archivio notarile, in quanto amministrazione statale, è difeso *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato).

Il processo dinanzi alla Corte d'appello ha ad oggetto non solo la legittimità o meno della decisione della Co.re.di., ma, vertendo su diritti soggettivi, può estendersi al sindacato sul merito e sull'adeguatezza della sanzione<sup>360</sup>, beninteso nei limiti della domanda *ex art.* 112 c.p.c.

Siamo dunque in presenza di uno dei casi, espressamente previsti dalla legge ai sensi dell'art. 113 Cost., in cui il giudice ordinario può modificare o revocare un provvedimento amministrativo<sup>361</sup>. In altri termini, il giudice ordinario esercita una «*giurisdizione piena*» o «*sindacato pieno*» sulle sanzioni disciplinari irrogate dalla Commissione di disciplina, che comprende l'accertamento dei fatti, l'apprezzamento della loro rilevanza, la congruità della sanzione, etc.<sup>362</sup>.

La giurisprudenza ha precisato che il giudizio della Corte d'appello in sede di reclamo avverso il provvedimento della Co.re.di., pur rivestendo connotati impugnatori, non è assimilabile ad un ordinario giudizio di secondo grado. Deve infatti escludersi che nella fase amministrativa dinanzi alla Commissione regionale di disciplina possano

---

<sup>360</sup> M. RENNA, *Professioni e procedimenti disciplinari*, cit.

<sup>361</sup> Sul tema, in generale, cfr. F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 389 ss.; S. TOSCHEI, *La giurisdizione nelle sanzioni amministrative*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, cit., pp. 1047 ss.; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 2014, cit., pp. 706 ss.; ID., voce *Sanzione amministrativa*, cit.; P. CERBO, *Sanzioni amministrative*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, cit., pp. 5424 ss.; ID., *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999, pp. 255 ss.; F. FIGORILLI, *Giurisdizione piena del giudice ordinario e attività della pubblica amministrazione*, Torino, 2002; A. TRAVI, *Sanzione amministrativa e tutela giurisdizionale*, in C.E. PALIERO - A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milano, 1988, pp. 257 ss.

<sup>362</sup> In tal senso M. RENNA, *Professioni e procedimenti disciplinari*, cit.; E. FABIANI, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile*, cit., pp. 40-43; B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 427. Secondo la ricostruzione del primo Autore, nel nostro ordinamento si rinvencono due modelli sanzionatori disciplinari: un modello "precostituzionale", riguardante la maggior parte delle classiche professioni liberali (avvocati, ingegneri, architetti, medici, farmacisti, etc.); un modello più recente, per gli ordini professionali che, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, sono stati istituiti (ad esempio, biologi, psicologi, giornalisti) o riformati (notai, commercialisti, ragionieri e agronomi). Nel primo sistema le sanzioni amministrative disciplinari irrogate dagli ordini professionali sono impugnabili davanti a organi collegiali professionali (per gli avvocati, ad esempio, il Consiglio nazionale forense), che sono veri e propri giudici speciali: tuttavia, i giudici di tali "giurisdizioni professionali" offrono scarse garanzie di imparzialità e indipendenza, mentre la Corte di cassazione può essere adita in seconda battuta solo per violazioni di norme di diritto e per vizi motivazionali delle sentenze, ai sensi dell'art. 360, comma 1, nn. 3 e 5 c.p.c. Nel secondo modello, invece, la tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti sanzionatori è esercitata in modo pieno, ossia estendendosi al sindacato sul merito delle sanzioni, da Tribunali e/o Corti d'appello civili, con conseguente rispetto delle garanzie costituzionali del giusto processo.

determinarsi preclusioni istruttorie destinate a perpetuarsi nella fase giurisdizionale: di conseguenza, non è applicabile il divieto di nuovi mezzi di prova in appello disposto dall'art. 345 c.p.c.<sup>363</sup>.

La parte impugnante ha però l'onere di censurare i vizi della decisione disciplinare in sede di reclamo alla Corte d'appello, non potendo il giudice rilevarli d'ufficio (né potendo la relativa eccezione essere fatta valere per la prima volta in sede di legittimità)<sup>364</sup>.

Nonostante il silenzio della legge, deve ritenersi che l'organo promotore del procedimento disciplinare possa proporre impugnazione incidentale, mirante ad ottenere un aggravamento della pena, anche tardivamente e avverso uno o più capi della decisione autonomi rispetto a quelli investiti con l'impugnazione principale<sup>365</sup>.

Secondo un orientamento dottrinale, avverso il provvedimento inflittivo della sanzione il notaio può ricorrere anche in via d'urgenza, ai sensi dell'art. 700 c.p.c.<sup>366</sup>. La tesi appare condivisibile, purché naturalmente sussistano i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*: in particolare, quest'ultimo requisito sarà configurabile esclusivamente in caso di irrogazione delle misure della destituzione o della sospensione per un lasso temporale significativo, che comportino per il notaio mancati introiti di cospicua entità.

Il processo dinanzi alla Corte d'appello termina con un'ordinanza, la quale, ai sensi dell'art. 158-ter l. not., è ricorribile in cassazione per i soli motivi di cui all'art. 360, comma 1, nn. 3 e 5 c.p.c., vale a dire violazione o falsa applicazione di norme di diritto

---

<sup>363</sup> Cass. civ., sez. II, 23 gennaio 2014, n. 1437, cit.

<sup>364</sup> Proprio per la natura amministrativa del procedimento davanti alla Co.re.di. vige il principio, fissato dall'art. 161 c.p.c., secondo cui i vizi di un provvedimento impugnabile si trasformano in motivi di impugnazione: così Cass. civ., sez. VI, 4 marzo 2013, n. 5270, cit.

<sup>365</sup> Cass. civ., sez. un., 31 luglio 2012, n. 13617, cit., secondo cui “*Con riguardo alle impugnazioni, nel sistema della procedura civile, non sono stabilite limitazioni di sorta per le «parti pubbliche». E' dunque priva di ogni supporto normativo la tesi del ricorrente, secondo cui la proposizione di reclami incidentali tardivi, nei procedimenti disciplinari a carico dei notai, sarebbe preclusa ai titolari dell'azione. Né il riconoscimento (anche) a questi ultimi della facoltà di cui si tratta da luogo a quella «irrazionale disparità delle parti» che il Dott. S.F. denuncia con il primo motivo di ricorso: comporta invece la piena uguaglianza dei loro poteri di impugnazione, sicché va ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale che il ricorrente chiede di sollevare, nel presupposto che il sistema sia «irrazionalmente sbilanciato a favore della parte pubblica», ove ad essa fosse consentito di proporre reclamo incidentale tardivo”;*

App. Torino, 14 novembre 2008, in *Notariato*, 2011, p. 106. *Contra* App. Bologna, 30 luglio 2010, in *Notariato*, 2011, p. 106.

<sup>366</sup> V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 285.

e omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti.

Tale limitazione è stata criticata dalla dottrina, che ha proposto di «recuperare» la ricorribilità in cassazione per i motivi di cui all'art. 360, comma 1, nn. 1, 2 e 4 attraverso la violazione di legge *ex art. 360 n. 3 c.p.c.*, oppure mediante il c.d. ricorso straordinario ammesso per ogni violazione di legge dall'art. 111, comma 7, Cost.<sup>367</sup>.

Il giudizio in sede di legittimità deve riguardare questioni che siano state oggetto del processo avanti alla Corte d'appello, a pena di inammissibilità, non essendo ammessa la prospettazione di questioni nuove<sup>368</sup>.

La decisione disciplinare della Co.re.di. diventa esecutiva in caso di mancato reclamo alla Corte d'appello, una volta scaduto il relativo termine (art. 158, ult. co., l. not.). Le pronunzie della Corte d'appello sono invece immediatamente esecutive (art. 702-ter, comma 6, c.p.c.), salvo che, in pendenza di ricorso per cassazione, la stessa Corte d'appello, su istanza di parte e in presenza di un pericolo di danno grave e irreparabile, disponga la sospensione dell'esecutività con ordinanza non impugnabile (art. 158-ter, comma 3, l. not., che richiama l'art. 373 c.p.c.)<sup>369</sup>.

Il Presidente del Consiglio notarile è competente per l'esecuzione delle sanzioni inflitte dalla Co.re.di. (artt. 158-*quater* l. not. e 271 reg. not.).

Su istanza dell'autorità promotrice del procedimento (o di altro organo, titolare dell'azione, eventualmente intervenuto), la Commissione regionale di disciplina o la Corte d'appello possono disporre la misura cautelare della sospensione dalle funzioni notarili o ogni altra opportuna misura atipica (artt. 158-*sexies* / 158-*novies* l. not.)<sup>370</sup>.

La sospensione cautelare deve essere obbligatoriamente disposta, su istanza di parte, qualora il notaio si trovi in stato di custodia cautelare in carcere o agli arresti domiciliari, oppure stia scontando una pena restrittiva della libertà personale, anche se non sia in corso un procedimento disciplinare (art. 158-*sexies*, comma 4, l. not.).

---

<sup>367</sup> E. FABIANI, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile*, cit., pp. 46-47.

<sup>368</sup> G. CASU, *Procedimento innanzi alle Coredi, appello e cassazione (artt. 155-158 quinquies, L. 16.2.1913, n. 89)*, cit., p. 452, cui si rinvia anche per i pertinenti richiami giurisprudenziali.

<sup>369</sup> In argomento cfr. E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., pp. 597-598.

<sup>370</sup> Sulle misure cautelari cfr. F. PARENTE, sub *Artt. 148-160*, cit., pp. 868 ss.; G. CASU, *Sospensione cautelare (artt. 158 sexies - 158 novies, L. 16.2.1913, n. 89)*, in G. MARICONDA - G. CASU - V. TAGLIAFERRI, *Codice della legge notarile*, cit., pp. 455 ss.; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., pp. 598 ss.; G. CASU, *Il procedimento disciplinare notarile. Recenti modifiche legislative*, cit.; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 245 ss.; M.

Fra le misure cautelari atipiche possono ricordarsi quelle disposte dalle Co.re.di. nelle fattispecie di omesso o irregolare versamento delle imposte d'atto da parte del notaio, consistenti nel sottoporre il professionista al monitoraggio del Consiglio notarile o nell'imporre al notaio l'obbligo di produrre al Consiglio relazioni periodiche concernenti le registrazioni degli atti ed i conseguenti pagamenti delle imposte<sup>371</sup>.

## 7.2. L'inesperibilità di ricorsi amministrativi

Parte della letteratura si è interrogata in merito all'esperibilità dei ricorsi amministrativi e del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso il provvedimento di irrogazione della sanzione disciplinare da parte della Co.re.di., in aggiunta all'impugnazione in sede giurisdizionale espressamente prevista dalla legge.

Deve escludersi la proponibilità del ricorso gerarchico (proprio), che costituisce rimedio giustiziale generale avverso gli atti amministrativi non definitivi, per vizi sia di legittimità sia di merito, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.p.r. 24 novembre 1971, n. 1199. La sanzione disciplinare costituisce, infatti, un provvedimento definitivo, né vi è un superiore gerarchico rispetto alla Commissione regionale di disciplina<sup>372</sup>.

Per quanto riguarda il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104) il suddetto strumento era ritenuto esperibile sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza<sup>373</sup>, in quanto misura generale di tutela avverso provvedimenti definitivi affetti da vizi di legittimità, ai sensi dell'art. 8 del d.p.r. n. 1199/1971. In passato, infatti, erano pacificamente ritenuti impugnabili avanti al Capo dello Stato anche atti amministrativi lesivi di diritti soggettivi, per i quali la giurisdizione fosse attribuita al giudice ordinario (tranne nell'ipotesi, nella specie non ricorrente, che quest'ultimo fosse investito di una competenza funzionale e intangibile<sup>374</sup>).

---

CEOLIN, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile. Commento al d.legisl. 1° agosto 2006, n. 249*, cit., pp. 9-10; M. EBNER, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: prime considerazioni*, cit., pp. 632-633.

<sup>371</sup> Co.re.di. Lombardia, 3 luglio 2014; Co.re.di. Toscana, 23 ottobre 2013.

<sup>372</sup> B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 431; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., pp. 564-565; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 283 ss.; Cons. Stato, sez. II, parere n. 5469/2010, cit.

<sup>373</sup> E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., p. 565; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 283 ss.

<sup>374</sup> Come avviene, ad esempio, in materia di opposizione a sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice della strada, ai sensi degli artt. 22 e 23 della legge n. 689/1981, oppure di tutela avverso i comportamenti antisindacali della P.A. ex art. 28 Stat. lav. Sul tema cfr., *ex aliis*, Cons. Stato,

Oggi, tuttavia, si impone una diversa soluzione, in quanto l'art. 7, comma 8, c.p.a. stabilisce che il ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa<sup>375</sup>. Di conseguenza, tale rimedio non è più proponibile per le cause rientranti nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, tra le quali vi sono quelle in materia di provvedimenti disciplinari notarili<sup>376</sup>.

### 7.3. L'autotutela

Secondo una parte della letteratura, la decisione della Commissione regionale di disciplina di inflizione della sanzione disciplinare, essendo un provvedimento amministrativo, può essere annullata d'ufficio in autotutela dalla medesima Co.re.di. in presenza di vizi di legittimità ed entro un termine ragionevole, ai sensi dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990<sup>377</sup>.

L'opinione è condivisibile in linea teorica, anche se di fatto appare estremamente difficile che la Commissione di disciplina elimini un proprio provvedimento, assunto all'esito di un procedimento minuziosamente regolato e avente carattere paragiurisdizionale.

---

ad. gen., 10 giugno 1999, n. 9, in *Foro amm.*, 1999, c. 2160; Cons. Stato, ad. gen., 29 maggio 1997, n. 72, in *Foro it.*, 1999, III, c. 315.

<sup>375</sup> Sul tema, fra i molti, P. TANDA, *La c.d. giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario al Capo dello Stato dopo la sentenza n. 73/2014 della Corte costituzionale*, in ID. (a cura di), *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato*, Torino, 2015, pp. 6 ss.; F.G. SCOCA, *La Corte costituzionale e il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 1476 ss.; ID., *Osservazioni sulla natura del ricorso straordinario al Capo dello Stato (nota alla sent. Cons. di Stato, Ad. plen., 6 maggio 2013, n. 9)*, in *Giur. it.*, 2013, pp. 2374 ss.; G. CREPALDI, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nel Codice del processo amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, pp. 891 ss.; L. VIOLA, *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e codice del processo amministrativo: un rapporto problematico*, in *Foro amm. - TAR*, 2011, p. 1139; G. MARTINI, *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato dopo la riforma introdotta con la L. 69/2009*, in *www.giustamm.it*, n. 2/2010; L. CARBONE, *La revisione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e la riaffermata natura giurisdizionale del rimedio di tutela*, 2009, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>376</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 147 ss.; ID., *La prescrizione nel procedimento disciplinare notarile e la legittimità costituzionale delle sue cause interrotte*, cit., p. 1114; Cons. Stato, sez. II, parere n. 4511/2011, cit.; Cons. Stato, sez. II, parere n. 5469/2010, cit., in *obiter dictum*. Si veda altresì, in argomento, Cons. Stato, ad. gen., parere 22 febbraio 2011, n. 808, in *www.lisug.it*. Si dà atto, peraltro, che una parte della dottrina continua ad esprimersi in senso favorevole all'esperibilità del ricorso straordinario, nonostante l'entrata in vigore del c.p.a.: si tratta di B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 431.

<sup>377</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., p. 31; B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, cit., p. 420, che fa altresì riferimento alla revoca ex art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990; G. CASU, *Applicabilità di norme del procedimento amministrativo (art. 160, L. 16.2.1913, n. 89)*, cit., p. 464; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., p. 569; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 269-270, i quali escludono invece la possibilità di revoca della sanzione ai sensi dell'art. 21-*quinquies* della legge n. 241 cit.

In ogni caso, deve ritenersi che il potere di autotutela non sia più esercitabile dopo che sia intervenuta la pronunzia della Corte d'appello su reclamo di una delle parti, essendo stata spostata in sede giurisdizionale la cognizione sul rapporto controverso<sup>378</sup>.

## **8. L'accesso agli atti delle ispezioni e dei procedimenti disciplinari notarili**

Occorre adesso esaminare il tema dell'accesso agli atti delle ispezioni e dei procedimenti disciplinari notarili, che viene diversamente declinato a seconda che l'accesso venga chiesto dallo stesso notaio ispezionato o da soggetti terzi.

### **8.1. L'accesso endoprocedimentale da parte del notaio ispezionato (o accesso «interno»)**

In linea generale, si rammenta che la giurisprudenza ha riconosciuto all'ispezionato il diritto di accesso ai documenti inerenti l'ispezione, ancorché questa rappresenti una fase prodromica e strumentale all'instaurazione del procedimento disciplinare. Si sottolinea, infatti, che si è in presenza di attività di natura amministrativa, nel corso della quale vengono formati o utilizzati documenti amministrativi, rispetto ai quali è legittimato a chiedere l'accesso chi possa dimostrare la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante, correlato a detta attività, indipendentemente dagli sviluppi successivi dell'indagine e a prescindere dalla circostanza che, all'esito di questa, si dia luogo o meno ad un procedimento disciplinare o, comunque, ad un atto concretamente incisivo della sfera giuridica del soggetto inquisito<sup>379</sup>.

Per quanto concerne specificamente le ispezioni dell'Archivio e del Consiglio notarile, poiché esse hanno natura di procedimenti amministrativi (sia pure, nella prima ipotesi, con le peculiarità illustrate *supra*, nel § 3.1), il notaio può esercitare il diritto di accesso c.d. endoprocedimentale o «interno» ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. a) della

---

<sup>378</sup> In tal senso Co.re.di. Lombardia, 3 luglio 2012, richiamata adesivamente da R. DANОВI, *Il procedimento disciplinare dei notai avanti la CO.RE.DI. tra norme di legge e principi di diritto*, cit., p. 346, nota 29.

<sup>379</sup> In tal senso, *ex aliis*, Cons. Stato, sez. IV, 24 febbraio 2004, n. 744, in *Foro amm. - CdS*, 2004, p. 406, e T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 8 febbraio 1996, n. 177, in banca dati "Dejure", concernenti un magistrato sottoposto ad ispezione ministeriale. Sull'accesso «interno» agli atti ispettivi cfr. V. TENORE, *Il procedimento di controllo ispettivo*, cit., pp. 15 ss.; ID., *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, cit., pp. 151 ss.

legge n. 241/1990, con riferimento agli atti infraprocedimentali e ai documenti redatti o acquisiti nel corso delle ispezioni stesse<sup>380</sup>.

Di fatto l'istituto dell'accesso sarà invocato dal notaio principalmente nelle ispezioni del Consiglio notarile, con riferimento a delibere, esposti, segnalazioni, dichiarazioni di terzi, etc.

Con particolare riguardo agli esposti presentati da terzi (ad esempio, clienti o colleghi) presso il Consiglio notarile, si ritiene che il notaio abbia un interesse giuridicamente rilevante a conoscere i fatti che gli vengono contestati e per i quali può subire conseguenze di carattere amministrativo-disciplinare<sup>381</sup>. Addirittura, l'accesso all'esposto dovrebbe essere consentito anche qualora il relativo procedimento disciplinare sia stato archiviato<sup>382</sup>.

L'esigenza di tutela della riservatezza del terzo che abbia presentato l'esposto, o che abbia reso dichiarazioni sfavorevoli al notaio, non può infatti rappresentare un ostacolo all'esercizio dell'accesso da parte del professionista incolpato qualora, ai sensi del combinato disposto degli artt. 24, comma 7, della legge n. 241/1990<sup>383</sup> e 59 del d.lgs. n. 196/2003 (Codice della privacy), i documenti richiesti siano necessari per curare o per difendere i propri interessi giuridici<sup>384</sup>. Eventualmente, l'organo ispettivo

---

<sup>380</sup> E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., p. 569; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., pp. 72 ss. e pp. 272 ss.

<sup>381</sup> T.A.R. Veneto, sez. I, 3 luglio 2002, n. 3259, cit., il quale ha riconosciuto il diritto di un notaio ad accedere ad un esposto presentato nei suoi confronti e ai successivi atti ispettivi istruttori del Consiglio notarile, evidenziando che le norme contenute nella legge notarile e nel relativo regolamento di attuazione, risalenti all'inizio del secolo scorso, che limitano la possibilità di ottenere il rilascio di atti e documenti amministrativi, sono da ritenere abrogate nella parte in cui non consentono l'esercizio del diritto di accesso, mentre sono da integrare con le norme della legge n. 241/1990 laddove il diritto sia previsto ma in forme condizionate ed incompatibili con la sua piena esplicazione. Si veda altresì T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 8 novembre 2004, n. 5716, in *Foro amm. - TAR*, 2004, p. 3269, che ha riconosciuto l'interesse di un architetto ad accedere all'esposto presentato nei suoi confronti presso il competente Ordine professionale, anche prima del formale avvio del procedimento disciplinare.

<sup>382</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 38-39; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 274, ove gli Autori evidenziano che sussiste comunque l'interesse del notaio ingiustamente accusato alla tutela in sede civile risarcitoria e penale; T.A.R. Veneto, sez. III, 1° settembre 2005, n. 3277, in *Foro amm. - TAR*, 2005, p. 2762.

<sup>383</sup> L'art. 24 della legge n. 241/1990, pur essendo contenuto nel capo V in materia di accesso c.d. esoprocedimentale, è applicabile anche in tema di accesso «interno», in forza del richiamo contenuto nell'art. 10, comma 1, lett. a) della legge n. 241 cit.

<sup>384</sup> T.A.R. Veneto, sez. I, 3 luglio 2002, n. 3259, cit. In generale, è prevalente in giurisprudenza l'orientamento secondo cui, ai sensi dell'art. 111 Cost., ogni soggetto ha il diritto di conoscere i contenuti e gli autori di esposti, denunce o segnalazioni che, fondatamente o meno, possano costituire le basi per l'avvio di un procedimento ispettivo o sanzionatorio: cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 19 maggio 2009, n. 3081, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. VI, 25 giugno 2007, n. 3601, *ivi*; T.A.R. Lombardia, Milano, 11 marzo 2015, n. 690, *ivi*; T.A.R. Lombardia, Brescia, 20 novembre 2014, n. 1251,



potrà disporre l'oscuramento dei nomi e delle parti delle dichiarazioni idonee a identificare i terzi controinteressati<sup>385</sup>.

Più rare appaiono le ipotesi di accesso nell'ambito delle ispezioni ordinarie biennali dell'Archivio, trattandosi di controlli sugli atti notarili. Pertanto, gli accessi endoprocedimentali si limiteranno a quei pochi casi in cui vi siano atti o documenti formati *aliunde* e detenuti dall'Archivio notarile, che il notaio abbia interesse a visionare (ad esempio, estratti di atti di nascita di parti dell'atto notarile, acquisiti dall'Archivio per verificare la correttezza della costituzione dei componenti in atto).

In tutti i casi indicati, l'ostensione dei documenti può essere differita al termine dell'ispezione, con determinazione motivata, qualora la conoscenza degli stessi possa compromettere lo svolgimento dell'azione amministrativa, ai sensi degli artt. 24, comma 4, della legge n. 241/1990 e 9 del d.p.r. n. 184/2006<sup>386</sup>.

Da ultimo, per quanto concerne l'accesso agli atti della procedura disciplinare avanti alla Co.re.di, l'art. 155, comma 1, l. not. sancisce espressamente l'obbligo di trasmissione di copia degli atti al notaio incolpato (oltre che all'organo richiedente e al Consiglio notarile)<sup>387</sup>. Nel caso in cui l'invio risulti oggettivamente difficoltoso (si pensi, ad esempio, ad una memoria con allegati numerosi o di non agevole riproduzione), la Commissione dovrà tenere gli atti a disposizione del notaio e delle altre parti, alle quali spetta la facoltà di consultarli e di estrarne copia.

## **8.2. L'accesso esoprocedimentale da parte di terzi (o accesso «esterno»)**

Più delicato è il problema dell'accesso c.d. esoprocedimentale da parte di terzi (o accesso «esterno») agli atti ispettivi e del procedimento disciplinare notarile.

In relazione ai giudizi disciplinari degli ordini professionali, dopo alcune iniziali incertezze la giurisprudenza si è orientata nel senso che la qualità di autore di un esposto

---

*ivi*; T.A.R. Veneto, sez. III, 3 febbraio 2012, n. 116, *ivi*; T.A.R. Lombardia, Brescia, 29 ottobre 2008, n. 1469, *ivi*.

<sup>385</sup> Cfr. T.A.R. Sardegna, n. 2590/2010, inedita, concernente un esposto nei confronti di una maestra elementare presentato all'Istituto scolastico dai genitori di alunni minori.

<sup>386</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., p. 40; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, cit., p. 73 e pp. 274-275; nonché, con specifico riferimento agli atti ispettivi del Consiglio notarile, T.A.R. Veneto, sez. I, 3 luglio 2002, n. 3259, cit.

<sup>387</sup> In argomento cfr. V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., p. 37, ove l'Autore rileva che, se l'atto richiesto dal professionista incolpato coinvolga dati personali o sensibili di terzi ultronei rispetto al soddisfacimento della richiesta, la Co.re.di. potrà schermare tali dati con la tecnica degli *omissis*; E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, cit., p. 569.

è circostanza idonea a radicare la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante che, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241/1990, legittima all'accesso nei confronti degli atti del procedimento originato da quell'esposto, purché tale condizione sia unita ad altri elementi che dimostrino l'esistenza di un interesse tutelato, in termini di attualità, concretezza e differenziazione (escludendosi per contro l'accesso a fronte di un interesse generico, meramente emulativo o dettato da pura curiosità)<sup>388</sup>.

In applicazione di tali principi generali, paiono configurabili alcune ipotesi in cui i terzi abbiano titolo per accedere agli atti ispettivi e del procedimento disciplinare notarile, i quali non contengano dati sensibili o giudiziari del notaio incolpato<sup>389</sup>.

Si tratta anzitutto del caso in cui l'autore di un esposto al Consiglio notarile desideri conoscere le attività svolte in seguito alla sua denuncia, al fine di acquisire elementi rilevanti per un'azione civile o penale avverso il notaio, già intrapresa o ancora da radicare<sup>390</sup>.

---

<sup>388</sup> In tal senso, *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 21 gennaio 2013, n. 316, in banca dati "Leggi d'Italia"; Cons. Stato, sez. IV, 5 dicembre 2006, n. 7111, in *Foro amm. - CdS*, 2006, p. 3290, che ha riconosciuto al cliente di un avvocato il diritto di accesso agli atti del procedimento disciplinare avviato dal Consiglio dell'ordine in seguito al suo esposto, al fine di valutare la sussistenza di elementi idonei alla proposizione di un'azione civile *ex art. 2236 cod. civ.*; Cons. Stato, ad. plen., 20 aprile 2006, n. 7, in *Dir. proc. amm.*, 2007, p. 156; T.A.R. Puglia, Lecce, 10 luglio 2015, n. 2367, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 22 marzo 2013 n. 763, *ivi*; T.A.R. Piemonte, sez. I, 6 febbraio 2013, n. 166, *cit.*; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 6 aprile 2009, n. 3160, *cit.* In precedenza, un filone giurisprudenziale aveva accolto l'opposta tesi restrittiva che escludeva la legittimazione all'accesso per via dell'estraneità dell'autore dell'esposto al giudizio disciplinare: *cf.*, *ex aliis*, T.A.R. Marche, Ancona, sez. I, 30 marzo 2005, n. 274, in *Foro amm. - TAR*, 2005, p. 698. In dottrina, sull'accesso «esterno» agli atti ispettivi si veda V. TENORE, *Il procedimento di controllo ispettivo*, *cit.*, pp. 15 ss.; ID., *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, *cit.*, pp. 153 ss.

<sup>389</sup> Come noto, i dati sensibili sono quelli "idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale" (art. 4, comma 1, lett. d del d.lgs. n. 196/2003); i dati giudiziari sono invece quelli "idonei a rivelare provvedimenti iscritti nel casellario giudiziale o la qualità di imputato o di indagato" (art. 4, comma 1, lett. e del d.lgs. n. 196/2003).

<sup>390</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, *cit.*, pp. 42-44; V. TENORE - G. CELESTE, *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, *cit.*, pp. 276-278; T.A.R. Toscana, 16 ottobre 2014, n. 1569, in *www.giustizia-amministrativa.it*, il quale ha sancito il diritto di accesso della moglie di un notaio, autrice di un esposto verso il marito, dal quale era scaturito un procedimento preliminare conclusosi con l'avvio del giudizio disciplinare avanti alla Co.re.di., in quanto la ricorrente aveva dato corso, per i medesimi fatti denunciati in sede disciplinare, sia ad una denuncia alla Procura della Repubblica per il reato di estorsione, sia ad una causa civile tendente alla revisione degli accordi di separazione. In senso contrario si esprime invece parte della dottrina e della giurisprudenza: *cf.* C.E. GALLO, *La funzione disciplinare nella riforma della professione forense*, *cit.*, con riferimento al procedimento disciplinare forense, in quanto la legge n. 247/2012 non ammette la possibilità di acquisirne gli atti, né l'accesso è consentito per gli atti del processo penale, sul quale l'anzidetto giudizio disciplinare è modellato; Cons. Stato, sez. IV, 3 agosto 2011, n. 4661, in *www.giustizia-amministrativa.it*, il quale ha negato l'accesso di un notaio, autore di un esposto nei confronti di un collega, agli atti ispettivi posti in essere dal Consiglio notarile, in base alla considerazione che il rapporto giuridico introdotto con l'azione disciplinare si esplica unicamente tra il Consiglio e il

Inoltre, si può prospettare l'ipotesi che il denunciante sia un notaio a propria volta sottoposto a procedimento disciplinare per i medesimi fatti per i quali egli ha presentato l'esposto<sup>391</sup>.

Ancora, può ipotizzarsi l'interesse ad accedere agli atti del procedimento disciplinare da parte di un collega del notaio incolpato al fine di difendersi in un similare procedimento disciplinare o giurisdizionale, utilizzando le relative acquisizioni istruttorie (quali dichiarazioni testimoniali), oppure prospettando che, in fattispecie analoga, la Co.re.di. ha inflitto una sanzione meno grave<sup>392</sup>.

Pare invece da escludere il diritto di un notaio, sottoposto a giudizio disciplinare, ad ottenere l'ostensione della documentazione relativa al monitoraggio svolto dal Consiglio notarile nei confronti degli altri notai del distretto. Una siffatta istanza di esibizione risulterebbe, infatti, esplorativa, assumendo i tratti di un controllo generalizzato sull'attività del Consiglio notarile in materia disciplinare (art. 24, comma 3, della legge n. 241/1990)<sup>393</sup>.

---

notaio ispezionato, senza involgere la posizione del denunciante, con conseguente insussistenza di un rapporto di strumentalità tra l'interesse del denunciante a richiedere il risarcimento dei danni subiti in conseguenza del comportamento scorretto del collega e la documentazione richiesta.

<sup>391</sup> Si tratta della fattispecie esaminata da T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-quater, 4 giugno 2007, n. 5107, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), relativa all'accesso agli atti di un procedimento disciplinare a carico di un avvocato.

<sup>392</sup> V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., p. 42; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 1° giugno 2004, n. 5163, in *Foro amm. - TAR*, 2004, p. 1693, che ha sancito il diritto di un dipendente pubblico sottoposto a giudizio disciplinare ad accedere agli atti del procedimento svoltosi nei confronti di un collega. Sul principio di parità di trattamento sanzionatoria tra incolpati in sede disciplinare cfr. V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 52-53.

<sup>393</sup> In tal senso T.A.R. Piemonte, sez. II, 15 novembre 2013, n. 1212, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), ove il tribunale sabauda ha evidenziato che, qualora la richiesta di accesso sia motivata dall'interesse a dedurre il vizio di disparità di trattamento, non ricorre il presupposto della necessità per la difesa in giudizio, il quale postula che vi sia già una lesione concreta ed attuale degli interessi giuridici, mentre non consente al richiedente di avviare un'indagine esplorativa alla ricerca di tale specifico vizio, senza averne alcuna prova. Si segnala, peraltro, che l'opinione contraria è stata seguita da T.A.R. Veneto, sez. I, 6 dicembre 2005, n. 4157, in *Foro amm. - TAR*, 2005, p. 3837: il giudice amministrativo veneziano ha accolto il ricorso di una notaia che, sottoposta a procedimento disciplinare su iniziativa del Consiglio notarile, aveva richiesto a quest'ultimo l'esibizione dei dati raccolti in seguito al monitoraggio deontologico e l'indicazione delle operazioni di verifica effettuate; a tutela del diritto alla riservatezza dei controinteressati il T.A.R. ha ordinato di rendere i documenti anonimi, con la schermatura dei nominativi o comunicando i dati in forma statistica. Il percorso argomentativo seguito dal tribunale lagunare fa tuttavia leva sulla qualifica dell'istante di notaio iscritto al Consiglio notarile distrettuale, che, in tale veste, avrebbe "diritto a conoscere tutto quanto concerne l'attività di tale organo, quindi sia le determinazioni influenti sulla totalità degli iscritti (ad esempio, per quanto qui rileva, le regole generali in tema di monitoraggio deontologico), sia la concreta applicazione delle stesse (quindi, i casi in cui tale monitoraggio è stato effettuato, i risultati cui l'Ordine è pervenuto e i provvedimenti eventualmente adottati)".

Nell'eventualità in cui gli atti ai quali si chiede l'accesso contengano dati sensibili e giudiziari del notaio, l'accesso del terzo è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile (artt. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 e 59 del d.lgs. n. 196/2003).

Qualora poi si tratti di dati c.d. supersensibili, ossia idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, come potrebbe ipotizzarsi nel caso in cui il professionista, a propria discolpa, abbia prodotto documenti comprovanti la sussistenza di ragioni di salute che gli abbiano impedito di svolgere i propri compiti con la dovuta diligenza<sup>394</sup>, l'ostensione risulta possibile solo se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso sia di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile (art. 60 del d.lgs. n. 196/2003).

Discorso differente deve essere svolto per l'ipotesi in cui venga richiesto ad un Archivio Notarile l'accesso ai verbali ispettivi (così come, più in generale, alla scheda e alla documentazione del notaio) a scopo di studio storico, letterario o scientifico. Ciò si verifica in relazione a notai cessati dall'esercizio, i quali si siano distinti per qualche motivo o abbiano ricevuto atti degni di nota<sup>395</sup>. In tali fattispecie trova applicazione la disciplina speciale contenuta negli artt. 44, comma 1, della legge 22 novembre 1954, n. 1158 e 304 del regolamento notarile, ai sensi dei quali l'accesso è consentito previa autorizzazione del capo dell'Archivio ed è esente dal pagamento di diritti o tasse<sup>396</sup>.

Per completezza, infine, si rileva che la disciplina dell'accesso agli atti dei notai conservati negli Archivi Notarili (ossia dei notai cessati o trasferiti negli ultimi cento anni) è completamente distinta dalle ipotesi precedenti. Gli atti suddetti, infatti, sono liberamente consultabili da chiunque (art. 112 l. not.), previo versamento degli importi attualmente fissati nel D.M. 27 novembre 2012, n. 265.

---

<sup>394</sup> Sul punto si veda Cons. Stato, sez. IV, 5 dicembre 2006, n. 7111, cit.

<sup>395</sup> Ad esempio, tale accesso è stato esercitato presso gli Archivi Notarili di Bergamo e di Brescia in relazione alla documentazione riguardante i notai Emanuele Maironi, Carlo Scotti, Pietro Giuseppe Bresciani ed Enrico Banzolini, i quali hanno preso parte attivamente alla causa risorgimentale: i risultati di tali studi sono esposti nel volume di A. BORTOLOTTI - L. CORNA, *Sigilli e armi. Notai e Risorgimento tra Bergamo e Brescia*, Bergamo, 2011, pubblicato in occasione delle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia. Similmente, è stato autorizzato l'accesso ai verbali ispettivi e ad alcuni atti rogati dal notaio bergamasco Giuseppe Personeni, vissuto all'epoca della prima guerra mondiale e autore del libro "La guerra vista da un idiota" (oggetto di riedizione nel 2015).

<sup>396</sup> In argomento cfr. F. EBNER, *Gli archivi notarili*, cit., pp. 233-234.

### **8.3. La giurisdizione in materia di accesso agli atti delle ispezioni e dei procedimenti disciplinari notarili**

Non sussistono particolari problemi per l'individuazione del giudice competente a dirimere le liti riguardanti la sussistenza del diritto dell'ispezionato o di terzi ad accedere agli atti ispettivi e dei procedimenti disciplinari notarili.

Trova infatti applicazione l'art. 133, comma 1, n. 6) c.p.a., ai sensi del quale le controversie in materia di accesso ai documenti amministrativi sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Il giudizio si svolge secondo lo speciale rito di cui all'art. 116 c.p.a., caratterizzato da snellezza e celerità.

## **9. Notai e diritto europeo**

Gli Stati membri dell'Unione europea appartengono in gran parte all'area di *civil law*, il cui diritto deriva da quello romano e bizantino. In tali Paesi l'ordinamento del notariato è di tipo c.d. latino: il notaio opera quasi sempre come libero professionista privato, cui lo Stato delega il potere certificante, anche se non mancano sistemi (segnatamente, quelli di alcuni Länder tedeschi e della Svezia) in cui è dipendente pubblico.

Nei Paesi di *common law*, invece, la figura del notaio manca, non essendo ad essa assimilabile il *public notary*, che è un mero «certificatore» e si inquadra in un sistema alternativo al notariato, nel quale la dinamica contrattuale è gestita da più soggetti<sup>397</sup>.

Forse anche per tali profonde differenze fra gli Stati europei, né i Trattati né la normativa derivata contengono disposizioni specificamente dedicate alle attività notarili.

Peraltro, fin dal 1976 opera presso le istituzioni europee un organismo unitario di rappresentanza del notariato dei Paesi membri aventi un sistema di tipo latino, oggi

---

<sup>397</sup> A. FUSARO, *Il codice deontologico dei notai*, in *Riv. not.*, 2006, I, p. 146; G. LAURINI, *Legge di semplificazione e funzione notarile*, cit., p. 582; M. DI FABIO, voce *Notaio*, cit. Nell'Unione europea appartengono alla famiglia di *common law* l'Irlanda e il Regno Unito (quest'ultimo, naturalmente, sino alla data in cui verrà portato a compimento l'*iter* di uscita dall'Unione ai sensi dell'art. 50 T.U.E., intrapreso il 29 marzo 2017, in seguito al referendum consultivo interno svoltosi il 23 giugno 2016).

denominato Consiglio dei Notariati dell'Unione europea<sup>398</sup>. La principale funzione di tale organismo sovranazionale è di prendere attivamente parte alla formazione della normativa comunitaria, con particolare riferimento ai settori rilevanti in materia notarile (diritto immobiliare, commerciale, fiscale, etc.)<sup>399</sup>.

Inoltre, come si è visto *supra* (cap. I, § 3.1 cui si rinvia), la Corte di Giustizia comunitaria si è occupata dei notai in quanto numerose leggi statali prescrivevano il requisito della cittadinanza nazionale per l'accesso alla categoria, con conseguente violazione della libertà di stabilimento.

Si segnala, comunque, che il diritto europeo prevede il mutuo riconoscimento degli atti pubblici dotati di efficacia esecutiva nel proprio Stato di origine.

La nozione comunitaria di atto pubblico si rinviene nell'art. 4 n. 3 del regolamento CE 21 aprile 2004, n. 805, che ha istituito il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati, ed è ricavata dagli ordinamenti romano-germanici (secondo la citata disposizione, infatti, per atto pubblico si intende, tra l'altro, "*qualsiasi documento che sia stato formalmente redatto o registrato come atto pubblico e la cui autenticità: i) riguardi la firma e il contenuto, e ii) sia stata attestata da un'autorità pubblica o da altra autorità a ciò autorizzata dallo Stato membro di origine*")<sup>400</sup>.

Il suddetto regolamento CE n. 805/2004 prevede l'esecuzione diretta dei titoli relativi a crediti non contestati dal debitore, fra i quali sono compresi quelli espressamente riconosciuti in atti pubblici (art. 3, par. 1, lett. d reg. CE n. 805/2004). Segnatamente, gli atti pubblici in questione, dotati di efficacia esecutiva in uno Stato membro, su richiesta presentata all'autorità designata dallo Stato membro d'origine, sono certificati come titoli esecutivi europei. Di conseguenza, essi devono essere eseguiti negli altri Stati membri, senza che sia necessaria una specifica dichiarazione di esecutività (art. 25 reg. CE n. 805/2004).

Norme simili sono contenute in altri regolamenti europei: segnatamente, nel regolamento UE 12 dicembre 2012, n. 1215, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (art.

---

<sup>398</sup> Per l'esattezza, il 17 maggio 1976 fu stipulato a Parigi l'atto costitutivo della Conferenza dei Presidenti dei Notariati della Comunità Economica Europea, caldeggiato dall'Unione Internazionale del Notariato (organizzazione internazionale non governativa cui partecipano gli organismi professionali rappresentativi dei notariati di numerosi Paesi di *civil law*).

<sup>399</sup> In argomento cfr. F. GUASTI, *Consiglio dei Notariati dell'Unione Europea (CNUE)*, cit., pp. 839 ss.

58)<sup>401</sup>; nel regolamento UE 4 luglio 2012, n. 650, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo (artt. 59 e 60)<sup>402</sup>; nel regolamento CE 27 novembre 2003, n. 2201, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale (art. 46). Tratto comune delle disposizioni in questione è il riconoscimento di efficacia esecutiva, nell'intero territorio dell'Unione, agli atti pubblici nazionali costituenti titolo esecutivo nello Stato membro di origine: nelle fattispecie del regolamento n. 1215 cit. non è nemmeno necessaria la dichiarazione di esecutività; in ogni caso, l'esecuzione può negarsi solo in caso di manifesta contrarietà all'ordine pubblico nello Stato membro richiesto.

Pertanto, al pari delle decisioni giudiziarie, gli atti pubblici rogati dai notai dei Paesi di *civil law*, se presentano i requisiti prescritti dalla normativa nazionale (in Italia, quelli di cui all'art. 474 c.p.c.), sono dotati di efficacia esecutiva anche negli Stati UE di *common law*, che pure non conoscono la forza probatoria degli atti notarili<sup>403</sup>.

## **10. Le riforme delle competenze notarili: verso l'abolizione del monopolio nell'esercizio della funzione?**

Il sistema del notariato è da alcuni anni al centro di una riflessione di riforma, che si iscrive nel più generale dibattito sulla modifica delle professioni e degli ordini professionali<sup>404</sup> (quest'ultima in parte realizzata con il d.p.r. 7 agosto 2012, n. 137<sup>405</sup>).

---

<sup>400</sup> Cfr. S.M. CARBONE, *Lo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale. Da Bruxelles I al regolamento CE n. 805/2004*, Torino, 2009.

<sup>401</sup> Sul quale si vedano S.M. CARBONE - C.E. TUO, *Il nuovo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale. Il regolamento UE n. 1215/2012*, Torino, 2016.

<sup>402</sup> In argomento cfr. A. BONOMI - P. WAUTELET, *Il regolamento europeo sulle successioni*, Milano, 2015.

<sup>403</sup> Su tale regolamento si vedano A. BARONE, *L'attività notarile nel quadro della disciplina comunitaria delle professioni*

<sup>404</sup> Sul tema generale cfr. G. CREPALDI, *Fondamento, natura e contenuto del potere disciplinare degli ordini e dei collegi professionali*, cit., pp. 1076 ss.; A. POGGI, *La riforma delle professioni in Italia: sollecitazioni europee e resistenze interne*, in *Le Regioni*, 2009, pp. 380 ss.; P. STANZIONE, *Gli ordini professionali: funzioni attuali e prospettive di riforma*, in *Corr. giur.*, 2006, pp. 1636 ss.; S. CASSESE, *La riforma degli ordini professionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, pp. 633 ss.

<sup>405</sup> Emanato in attuazione dell'art. 3, comma 5, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148. Tra i punti salienti della riforma degli ordinamenti professionali vi è la previsione di terzietà degli organi con funzioni disciplinari: l'art. 8 del d.p.r. n. 137 cit. ha infatti istituito i consigli di disciplina territoriali, che sono distinti dagli organi con funzioni amministrative. Per la professione forense l'art. 50 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, ha creato il consiglio distrettuale di disciplina. In argomento si

Innanzitutto, per il notariato, come per le altre professioni intellettuali, si è posto il problema di garantire una maggiore «apertura al mercato», in attuazione del principio comunitario di concorrenza nell'ambito dei servizi professionali.

Tale esigenza ha portato all'introduzione di misure di tipo concorrenziale: alcune vavevoli per tutte le professioni, come l'introduzione della facoltà di pubblicità informativa professionale<sup>406</sup> e l'abolizione delle tariffe minime e massime<sup>407</sup> (quest'ultima mossa dal dichiarato intento di “*rafforzare la libertà di scelta del cittadino consumatore e la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali, anche al fine di favorire il rilancio dell'economia e dell'occupazione*”: così art. 1 del d.l. n. 223 del 2006); altre concernenti specificamente il notariato, quali l'incremento del numero delle sedi<sup>408</sup> e l'estensione della competenza a tutto il territorio del distretto di Corte d'appello<sup>409</sup>.

---

vedano, fra gli altri, R. DANOVI, *Manuale breve di ordinamento forense e deontologia*, Milano, 2016; C.E. GALLO, *La funzione disciplinare nella riforma della professione forense*, cit.; G. COLAVITTI - G. GAMBONI (a cura di), *Riforma forense*, Milano, 2013; A. COSTAGLIOLA - L. LAPERUTA, *La riforma forense*, Santarcangelo di Romagna, 2013; M. VAGLIO (a cura di), *Nuova deontologia forense e procedimento disciplinare dopo la riforma*, Santarcangelo di Romagna, 2013; V. TENORE, *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, cit.

<sup>406</sup> Art. 2, comma 1, lett. b) del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. decreto Bersani), conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248; art. 4 del d.p.r. n. 137/2012, che consente tale pubblicità purché sia funzionale all'oggetto, veritiera e corretta, non violi l'obbligo del segreto professionale e non sia equivoca, ingannevole o denigratoria. L'abrogazione del divieto di svolgere pubblicità informativa non preclude agli organi disciplinari di sanzionare le modalità ed il contenuto del messaggio pubblicitario, quando non conforme a correttezza, in linea con quanto stabilito dai codici deontologici delle professioni (Cass. civ., sez. II, 5 maggio 2016, n. 9041, cit.; Cass. civ., sez. un., 3 maggio 2013, n. 10304; Cass. civ., sez. un., 13 novembre 2012, n. 19705; Cass. civ., sez. un., 10 agosto 2012, n. 14368).

<sup>407</sup> Art. 2, comma 1, lett. a) del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. decreto Bersani), conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248; art. 3, comma 8, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148; art. 9 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. in l. 24 marzo 2012, n. 27. La Suprema Corte (Cass. civ., sez. II, 14 febbraio 2013, n. 3715, cit.) ha precisato che l'abrogazione dell'obbligatorietà di tariffe fisse o minime riguarda la generalità delle professioni, senza eccezione alcuna; né potrebbe sostenersi la sopravvivenza della inderogabilità della tariffa notarile in base al fatto che gli onorari dovuti al notaio secondo la tariffa costituiscono il parametro sulla cui base sono calcolati i contributi per la cassa nazionale e per il consiglio nazionale del notariato, nonché la tassa d'archivio (che, ai sensi dell'art. 39 della legge n. 1158/1954, le parti devono corrispondere all'amministrazione degli archivi notarili per ogni atto tra vivi soggetto a registrazione e per ogni atto di ultima volontà). Un conto, infatti, è il compenso spettante al notaio, in relazione al quale, essendo venuta meno l'obbligatorietà della tariffa fissa, le parti possono legittimamente, secondo la disciplina liberalizzatrice a tutela della concorrenza, stabilire di comune accordo una misura inferiore a quella derivante dalla tariffa ministeriale; altro è che la tariffa costituisca ancora una base di riferimento per la determinazione della tassa d'archivio e dei contributi agli organi istituzionali di categoria. Sul tema, V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 80 ss.

<sup>408</sup> Art. 12, comma 1, del d.l. n. 1/2012, conv. in l. n. 27/2012.

<sup>409</sup> Art. 12, comma 4, del d.l. n. 1/2012, conv. in l. n. 27/2012.



Contro il sistema notarile, però, si sono levate anche critiche più profonde, essendosi posta in dubbio addirittura l'opportunità del tratto caratterizzante il sistema notarile, vale a dire il monopolio nell'esercizio della funzione.

In quest'ottica si iscrivono i provvedimenti normativi che, a partire dal 2005, hanno sottratto ai notai alcune competenze esclusive, prevedendo la condivisione dell'attività con altri professionisti o, in taluni casi, la «liberalizzazione».

Segnatamente, il d.l. 14 marzo 2005, n. 35 (c.d. decreto sulla competitività), conv. in l. 14 maggio 2005, n. 80, ha eliminato l'esclusiva in materia di autenticazione delle vendite di veicoli<sup>410</sup> e di delega nelle aste delle procedure esecutive mobiliari e immobiliari<sup>411</sup>.

Come è stato rilevato, però, si è trattato di un “*vulnus periferico*”<sup>412</sup>, in quanto nel primo caso si tratta di competenze di mera certificazione e nella seconda ipotesi di funzioni ausiliarie a quella del giudice.

In seguito, l'art. 36, comma 1-*bis*, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133, ha introdotto la possibilità di trasferire partecipazioni di s.r.l. senza l'intervento notarile, mediante atto informatico da depositare presso il competente ufficio del registro delle imprese a cura di un intermediario abilitato ai sensi dell'art. 31, comma 2-*quater*, della legge 24 novembre 2000, n. 340, vale a dire un commercialista iscritto al relativo albo.

In quest'ultima fattispecie l'erosione del monopolio notarile è stata più significativa, anche se piuttosto circoscritta, in quanto concernente i trasferimenti di partecipazioni solamente in un tipo, sia pure diffuso, di società. Nei fatti, poi, la portata di tale riforma è stata marginale, perlomeno sino ad oggi, verosimilmente perché la formazione e trasmissione di atti informatici richiede l'espletamento di numerosi incombeni di carattere formale e tecnico.

Potenzialmente assai incisiva si prospettava la modifica che avrebbe dovuto essere emanata alla fine del 2015 con il c.d. d.d.l. concorrenza, di iniziativa governativa, presentato alle Camere il 3 aprile 2015<sup>413</sup>.

---

<sup>410</sup> Art. 3, commi 4 e ss., del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. in l. 14 maggio 2005, n. 80, che ha attribuito il relativo potere di autentica ai funzionari del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, degli Sportelli telematici dell'automobilista e dell'Automobile Club d'Italia.

<sup>411</sup> Art. 2, comma 2, del d.l. n. 35/2005 cit., che ha sostituito, tra gli altri, gli artt. 534-*bis* e 591-*bis* c.p.c., stabilendo che il giudice dell'esecuzione può delegare le operazioni di vendita, oltre che a un notaio, anche a un avvocato, a un dottore commercialista o a un esperto contabile.

Nella versione originaria il provvedimento in questione prevedeva, tra l'altro, che gli atti aventi ad oggetto la cessione o la donazione, ovvero la costituzione o la modificazione di diritti su beni immobili ad uso non abitativo (quali negozi, magazzini, autorimesse, terreni agricoli, etc.), di valore catastale inferiore ad € 100.000, potessero stipularsi nella forma della scrittura privata autenticata da un avvocato. Per tale ipotesi era specificato che le visure ipotecarie e catastali, nonché la trascrizione nei registri immobiliari, fossero sempre a carico della parte acquirente o donataria.

La norma in esame è stata tuttavia espunta nel corso dell'*iter* parlamentare, a causa delle severe critiche mosse non solo dal notariato, ma anche dagli stessi consumatori che il d.d.l. mirava a beneficiare<sup>414</sup>.

Si è infatti sottolineato che la tutela offerta da una scrittura privata autenticata da un avvocato è di gran lunga inferiore a quella che può fornire l'atto pubblico redatto da un notaio, non avendo il primo l'obbligo di eseguire le visure ipo-catastali cui è invece tenuto il secondo, che sole possono offrire la certezza che il cedente sia il reale proprietario del bene e che quest'ultimo sia libero da ipoteche. Con l'aggravante che la suddetta differenza di certezza e protezione giuridica, riguardando gli atti di minor valore economico, rischiava di andare a danno di persone in condizione sociale svantaggiata, con conseguente dubbio di costituzionalità per violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.<sup>415</sup>.

Se la riforma paventata nel 2015 non è andata in porto, nel 2016 il monopolio notarile ha invece subito due notevoli «colpi».

Il primo è stato inferto in relazione agli atti di costituzione delle c.d. *start up* innovative, vale a dire le società (di capitali e cooperative) che, oltre a possedere una serie di requisiti specifici, hanno per oggetto sociale esclusivo o prevalente lo sviluppo,

---

<sup>412</sup> Così A. FUSARO, *Il codice deontologico dei notai*, cit., p. 146.

<sup>413</sup> D.d.l. n. 3012 del 3 aprile 2015, in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>414</sup> Nella relazione illustrativa al d.d.l. concorrenza, pubblicata in [www.camera.it](http://www.camera.it), si legge che la disposizione, facendo "riferimento a una parte consistente del mercato immobiliare, senza tuttavia riferirsi alla sua globalità", doveva essere "di grande beneficio per il consumatore, in termini sia di riduzione dei costi, sia di libertà di scelta del professionista".

<sup>415</sup> In tal senso A. BALDASSARRE, *Sulla riforma della funzione notarile*, in *Notariato*, 2015, p. 253. In argomento cfr. anche G. VIGNERI, *Alcune considerazioni sulla evoluzione della funzione notarile in occasione del disegno di legge sulla concorrenza*, in *Notariato*, 2015, pp. 356 ss.

la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico<sup>416</sup>.

In particolare, con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 17 febbraio e con successivo decreto direttoriale del 1° luglio 2016, in attuazione dell'art. 4, comma 10-*bis*, del d.l. n. 3/2015, conv. in l. n. 33/2015, è stato previsto che gli atti costitutivi (e modificativi) di *start up* aventi forma di s.r.l. possono essere redatti in forma elettronica con firma non autenticata dei sottoscrittori, in conformità ad un modello ministeriale da trasmettere al Registro delle Imprese mediante procedura telematica su un'apposita piattaforma *on line*<sup>417</sup>.

La riforma delle *start up*, che ha il dichiarato fine di favorire l'avvio di attività imprenditoriali, risulta di grande rilievo, in quanto ha introdotto la possibilità di costituire una s.r.l., sia pure con oggetto sociale limitato al campo delle innovazioni tecnologiche, senza l'intervento del notaio (né di alcun altro professionista).

Nella fattispecie in esame risultano pertanto eliminati quasi tutti i controlli notarili sugli atti societari, in quanto l'ufficio del registro si limita a verificare la regolarità dell'atto informatico, la conformità del contratto al modello standard e la legittimità dell'oggetto sociale.

Ma la vera «rottura» del sistema si è consumata in relazione ad un istituto di nuovo conio: il contratto di convivenza, introdotto dalla legge 20 maggio 2016, n. 76 (sulle unioni civili tra persone dello stesso sesso e sulle convivenze).

Tale contratto, con cui i conviventi di fatto possono disciplinare i rapporti patrimoniali relativi alla loro vita in comune, ivi inclusa la scelta del regime patrimoniale della comunione dei beni, deve essere redatto con atto pubblico o con scrittura privata con sottoscrizione autenticata da un notaio o da un avvocato che ne attestino la conformità alle norme imperative e all'ordine pubblico<sup>418</sup>.

---

<sup>416</sup> Art. 25 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221. Sulle *start up* innovative cfr. L. DI LORENZO, *Crowdfunding e start up innovative: tecnica redazionale*, in *Notariato*, 2016, pp. 437 ss.

<sup>417</sup> In sostanza, accanto all'atto pubblico notarile costitutivo (o modificativo) di s.r.l. con natura di *start up*, è stato introdotto quale strumento alternativo l'atto elettronico privato. I decreti citati sono stati impugnati avanti al T.A.R. Lazio, il quale, al momento, non si è ancora pronunciato nel merito.

<sup>418</sup> Art. 51 della legge n. 76 del 2016. E' comunque fatta espressamente salva la competenza del notaio per gli atti di trasferimento di diritti reali immobiliari discendenti dal contratto di convivenza (art. 60). In argomento cfr. C. ROMANO, *Unioni civili e convivenze di fatto: una prima lettura del testo normativo*, in *Notariato*, 2016, pp. 333 ss.

Dunque, il legislatore del 2016 ha per la prima volta esteso all'avvocatura una competenza sino ad oggi tipica ed esclusiva del notariato, ossia l'autenticazione delle firme apposte dalle parti in calce ad un contratto e il correlato controllo di legalità, senza tuttavia prescrivere parallelamente l'applicazione agli atti "avvocatizi" delle regole vigenti per gli atti notarili.

Senonché appaiono evidenti i rischi di una linea riformatrice che consenta ad altri professionisti lo svolgimento di prestazioni sinora riservate ai notai, senza tuttavia un contestuale incremento dei relativi oneri.

Infatti, i patti di convivenza autenticati dagli avvocati non sono soggetti all'ispezione ordinaria dell'Archivio notarile, né alla tassa d'archivio (dovuta per gli atti ricevuti dai notai e soggetti a registrazione). Ciò, oltre ad una ingiustificata perdita di risorse per l'erario, comporta una notevole disparità di trattamento tra le due categorie di professionisti, con conseguenti profili di incostituzionalità ai sensi dell'art. 3 Cost.

Inoltre, i canoni, anche deontologici, di condotta notarile sono molto severi. Tra essi si ricordano l'indagine della volontà delle parti; l'illustrazione dei profili giuridici della fattispecie e la ricerca della soluzione più adatta alla persona, con imparzialità del notaio nei confronti di tutti i contraenti, forti e deboli; l'assistenza personale del notaio all'atto; i limiti all'apertura di più studi<sup>419</sup>.

Del resto, a differenza di altre figure quali l'avvocato e il commercialista, il notaio è un giurista *tertius super partes*, che svolge istituzionalmente controlli di legalità formale e sostanziale. A presidio di tale imparzialità è posta la norma di cui all'art. 28, n. 3, l. not., che gli fa divieto di ricevere atti contenenti disposizioni che interessino lui stesso o i suoi prossimi congiunti e della quale la Corte di cassazione dà un'interpretazione estensiva<sup>420</sup>.

Da ultimo occorre evidenziare che, se pure la maggior parte degli interventi di riforma degli ultimi anni si è mossa nel senso di una limitazione dell'esclusività del ministero notarile, non vanno dimenticate le pur esistenti istanze di «allargamento del sigillo», talvolta provenienti anche da soggetti estranei alla categoria notarile.

---

<sup>419</sup> Su quest'ultimo punto cfr. *supra*, cap. I, § 3.1, nota 60.

<sup>420</sup> Cass. civ., sez. II, 29 novembre 2013, n. 26848, secondo cui, concretizzandosi il bene tutelato dalla norma nell'esigenza di terzietà che deve caratterizzare la funzione notarile, è necessaria una soglia di tutela anticipata anche contro il semplice sospetto e/o pericolo dell'esistenza di un interesse personale del notaio, anche nel caso di coincidenza tra siffatto interesse e quello dei contraenti, mentre rimane irrilevante che in concreto le parti non abbiano ricevuto un danno dall'atto rogato.

In particolare, due sono gli ambiti per i quali attualmente si discute di introdurre una nuova competenza notarile: la circolazione mobiliare<sup>421</sup>; la separazione e il divorzio consensuali, sino ad oggi di competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria<sup>422</sup>.

---

<sup>421</sup> Cfr. sul punto V. DEL GENIO, *Il sigillo "allargato". Riflessioni sulla funzione notarile nell'era della globalizzazione*, in *Notariato*, 2009, pp. 8 ss.

<sup>422</sup> Il d.d.l. n. 1481 del 15 maggio 2014 prevede la possibilità che, in assenza di figli minori, la separazione personale e lo scioglimento del matrimonio consensuali possano essere "stipulati" dal notaio per atto pubblico, nella forma della convenzione matrimoniale. Anche nelle due precedenti legislature erano stati presentati in argomento vari disegni di legge.



# OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

## 1. Sulle vigilanze in generale

Le vigilanze sull'esercizio privato di pubbliche funzioni, siano esse «singole» o «plurime», presentano caratteristiche assai diverse le une dalle altre, in ragione dell'estrema varietà dei soggetti controllati.

Sono tuttavia individuabili due modelli in base alla fonte del conferimento delle potestà pubbliche, ossia a seconda che i privati vigilati esercitino funzioni attribuite *ex lege* o per atto dell'amministrazione.

Solo nel secondo modello e non anche nel primo (con l'importante eccezione della vigilanza sulle SOA) le autorità pubbliche vigilanti possono sostituirsi ai soggetti privati e/o annullarne gli atti.

Ciò risulta coerente con il fatto che nelle fattispecie della prima tipologia i privati esercitano potestà pubbliche in via originaria, mentre negli altri casi è l'amministrazione a concedere o a delegare le funzioni, mantenendone la titolarità.

La mancanza di poteri sostitutivi in capo alle autorità del primo modello rende inevitabilmente meno incisive tali vigilanze.

Ciò si avverte soprattutto nei settori delle produzioni agroalimentari regolamentate, maggiormente esposti al rischio di contraffazioni e frodi.

Inoltre, con specifico riferimento all'agricoltura biologica, che sta diventando sempre più importante sia a livello di produzione che di consumo<sup>1</sup>, la disciplina della vigilanza pubblica risulta senza dubbio inadeguata.

Come si è visto, infatti, il sistema di certificazione e controllo dei prodotti biologici è organizzato in modo estremamente disorganico (*supra*, cap. II, § 4.3.1).

Da un lato, gli organismi privati di controllo svolgono le proprie funzioni con modalità spesso significativamente diverse gli uni dagli altri: come evidente, ciò

agevola – o, comunque, non impedisce – i fenomeni di spostamento degli operatori controllati verso i certificatori meno rigorosi<sup>2</sup>.

Dall'altro lato, i poteri ispettivi non sono nettamente ripartiti fra Ministero delle politiche agricole e Regioni, le quali, a loro volta, operano secondo prassi eterogenee, anche a causa della mancanza di un efficace coordinamento delle attività di supervisione<sup>3</sup>. Inoltre, le competenze ministeriali si intersecano anche con quelle di Accredia, originando ulteriori rischi di sovrapposizione. Tanto più che, a differenza che per le DOP e le IGP, manca uno specifico sistema sanzionatorio riguardante gli organismi di controllo dei prodotti da agricoltura biologica.

Sempre nel settore in questione, inoltre, si riscontra il rischio del conflitto di interessi nei casi in cui l'ente di certificazione sia detenuto, sia pure indirettamente, dalle stesse imprese controllate<sup>4</sup>.

Se a tali circostanze si aggiunge il fatto che negli ultimi anni sono state scoperte una serie di «maxi-truffe», perché prodotti convenzionali sono stati venduti come biologici<sup>5</sup>, si comprende l'elevato rischio di compromissione dell'efficacia e della credibilità dell'intero sistema delle produzioni biologiche.

La necessità di un intervento riformatore nel suddetto settore è a tal punto sentita che risultano attualmente depositate in Parlamento due proposte di legge di ampio respiro, volte a porre rimedio ai difetti dell'attuale disciplina e a superarne le lacune<sup>6</sup>. Segnatamente, per quanto qui interessa, gli atti in esame mirano ad assicurare il coordinamento fra le autorità vigilanti (Mipaaf, regioni e province autonome) e

---

<sup>1</sup> Attualmente in Italia ci sono circa 60.000 imprese operanti nel campo dei prodotti biologici, con un primato a livello europeo. Parallelamente, nel primo semestre del 2016 i consumi di prodotti biologici hanno registrato un incremento del 21%.

<sup>2</sup> Tale problema è segnalato anche da I. CANFORA, *Certificazione e tutela della qualità dei prodotti agroalimentari*, cit., p. 110.

<sup>3</sup> Cfr. la relazione finale di audit effettuato dal 15 al 26 aprile 2013 n. DG(SANCO) 2013-6650-RM FINAL, cit., nonché R. ZUCARO (a cura di), *Il sistema di controllo dei prodotti biologici in Italia*, cit.

<sup>4</sup> Si osserva, peraltro, che per tutte le fattispecie di certificatori privati esiste un rischio di conflitto di interessi, dovuto al fatto che il corrispettivo per le funzioni svolte viene sempre corrisposto dagli stessi soggetti controllati. Al fine di garantire l'imparzialità del certificatore le norme tecniche e contrattuali prevedono alcuni strumenti, quali la presenza nell'ente di un organo collegiale composto da rappresentanti delle parti interessate, che sovrintende alla gestione, e il divieto di svolgimento di attività di consulenza in favore delle imprese certificate: sul punto cfr. A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private"*, cit., pp. 102 ss., la quale conclude tuttavia per la «fragilità» del sistema delle certificazioni private a causa dell'assenza di una normativa cogente in materia di incompatibilità.

<sup>5</sup> Come riportato nella trasmissione televisiva "Report" del 10 ottobre 2016.

<sup>6</sup> Si tratta della proposta di legge n. 302, presentata alla Camera dei Deputati il 16 marzo 2013, e della proposta di legge n. 3674, presentata alla medesima Camera il 15 marzo 2016 e abbinata alla precedente,



introducono apposite misure sanzionatorie a carico degli organismi di controllo e certificazione che commettano irregolarità o infrazioni, ovvero si rendano responsabili di gravi carenze od omissioni.

L'esigenza di migliorare il sistema delle produzioni biologiche è avvertita anche a livello europeo, ragion per cui è all'esame delle istituzioni dell'Unione una proposta di regolamento in materia<sup>7</sup>. Peraltro, le innovazioni ivi previste riguardano principalmente i controlli svolti dagli organismi di certificazione sugli operatori<sup>8</sup>, mentre non vengono sostanzialmente mutate le norme europee sulla vigilanza delle autorità nazionali.

E' opportuno precisare che il problema della contraffazione riguarda anche i prodotti alimentari e i vini con marchi DOP e IGP, ma in tali casi la responsabilità degli enti di controllo viene ravvisata con minor frequenza. Infatti, i produttori titolari delle denominazioni protette sono più spesso le parti lese (e non i «falsari»). Inoltre e in ogni caso, come si è visto, il relativo sistema di controllo risulta complessivamente efficace, sia grazie alla bipartizione nelle fasi *ante* e *post* commercializzazione, affidate la prima agli organismi privati di controllo e certificazione, la seconda ai consorzi di tutela, in collaborazione con il Mipaaf; sia per l'adeguata supervisione delle autorità vigilanti (*supra*, cap. II, § 4.1.1)<sup>9</sup>.

Oltre agli interventi specifici nel settore biologico, al fine di rendere in generale più penetranti le vigilanze sui privati esercenti pubbliche funzioni in via originaria si può ipotizzare di rafforzare la potestà conformativa/correttiva delle autorità pubbliche, che costituisce “la vera punta di lancia” delle vigilanze<sup>10</sup>.

---

in *www.camera.it*. Dal 4 ottobre 2016 le due proposte sono all'esame della Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati.

<sup>7</sup> Si tratta della proposta di regolamento COM (2014) 180 del 24 marzo 2014, che segue la procedura legislativa ordinaria (art. 294 TFUE), e del collegato Piano d'azione per il futuro della produzione biologica nell'Unione europea COM (2014) 179, in pari data. Dal novembre 2015 sono in corso i negoziati tra Consiglio e Parlamento europeo per concordare un testo comune di regolamento.

<sup>8</sup> Ad esempio, tra le misure proposte vi sono l'eliminazione dell'obbligo di verifica annuale della conformità di tutti gli operatori, in modo da poter sottoporre a ispezioni meno frequenti quelli con un basso profilo di rischio ed aumentare invece i controlli nei confronti di quelli a rischio più elevato; l'introduzione di un sistema di certificazione di gruppo per i piccoli agricoltori; il rafforzamento della tracciabilità e della prevenzione delle frodi mediante la previsione che gli operatori non possano essere controllati da organismi diversi nei vari stadi della filiera biologica. In argomento cfr., tra gli altri, I. TRAPÉ, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, pp. 535 ss.; L. PETRELLI, *La certificazione di gruppo: una nuova opportunità per i piccoli produttori biologici europei?*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, n. 2, pp. 50 ss.

<sup>9</sup> Cfr. anche la relazione finale di audit effettuato dal 16 al 27 giugno 2014 n. DG(SANCO) 2014-7108-RM FINAL, cit.

<sup>10</sup> Così S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, cit., p. 745.

A tal fine si potrebbero prevedere, almeno nei casi più gravi, apposite sanzioni pecuniarie per colpire il mancato adeguamento del privato alle richieste delle autorità di vigilanza, in tal guisa accrescendo la forza persuasiva della potestà conformativa.

Per tutte le produzioni regolamentate l'emanazione del nuovo "codice agricolo" previsto dalla legge-delega 28 luglio 2016, n. 154 potrebbe essere l'occasione per introdurre tali misure. Naturalmente, si renderebbe necessaria una nuova specifica delega legislativa sul punto: in base alla legge n. 154 cit., infatti, la potestà innovativa del Governo sotto il profilo sostanziale, pur non circoscritta al mero riordino delle disposizioni normative, incontra comunque il limite della "*armonizzazione e razionalizzazione*" volta "*al fine di evitare duplicazioni, di tutelare maggiormente i consumatori e di eliminare gli ostacoli al commercio e le distorsioni della concorrenza, nonché al fine di coordinare l'attività dei diversi soggetti istituzionalmente competenti*"<sup>11</sup>.

## **2. Sulla vigilanza sull'attività notarile**

A prescindere da scelte concernenti singoli istituti (*supra*, cap. IV, § 10), nel nostro ordinamento la figura del notaio, nei tratti fondamentali di pubblico ufficiale indipendente dalle parti, appare ineliminabile per la tenuta del sistema delle transazioni economico-giuridiche. La funzione notarile rappresenta, infatti, una garanzia istituzionale del principio di certezza giuridica.

Per contro, come da più parti sottolineato, l'opzione per la liberalizzazione e per la concorrenza «pura» presenta il rischio di uno scadimento delle prestazioni, come contropartita della diminuzione dei corrispettivi, con conseguenti possibili danni per gli utenti, solo apparentemente beneficiati dalla riduzione degli onorari notarili<sup>12</sup>.

Sotto altro profilo, la crisi mondiale dei mutui *sub-prime* ha reso evidente che il modello anglosassone è inidoneo a garantire la trasparenza e la correttezza delle contrattazioni ed a prevenire la conflittualità, soprattutto per i pochi ed insufficienti

---

<sup>11</sup> Art. 5, comma 2, lett. g) della legge n. 154/2016.

<sup>12</sup> In tal senso, tra gli altri, cfr. V. CAPUANO, *Tariffe notarili e disciplina della concorrenza: una soluzione dall'ordinamento giuridico dell'Unione Europea?*, in *Quaderni di diritto mercato tecnologia*, n. 3/2013; A. GENOVESE, *Regolazione e concorrenza nell'offerta di servizi notarili*, cit., pp. 34 ss.; P. PERLINGIERI, *Funzione notarile ed efficienza dei mercati*, cit., p. 628; F. GALGANO, *Liberalizzazioni, notariato e mercato*, in *Vita not.*, 2007, I, p. 546.

controlli, mentre il sistema notarile di *civil law* comporta una maggiore tutela sia per le parti che per i terzi<sup>13</sup>.

Tanto è vero che negli U.S.A., al fine di dare adeguata risposta alla diffusa insoddisfazione per i limiti del notariato di *common law*, gli stati della Florida e dell'Alabama, rispettivamente nel 1997 e nel 2001, hanno affiancato al regime anglosassone un sistema di tipo latino.

E ancor più recentemente l'economista americano Robert Shiller, premio Nobel per l'economia nel 2013, ha proposto l'introduzione del notaio di *civil law* in tutti gli Stati Uniti, allo scopo di tutelare i mutuatari da finanziatori senza scrupoli<sup>14</sup>.

In effetti, oggi molto più che in passato sono necessari strumenti di controllo efficaci, in grado di governare le profonde e rapide trasformazioni in atto nella società, che in Italia sono anche conseguenza del processo di integrazione europea.

Come è stato sottolineato da un attento studioso, *“l'inosservanza delle regole legislative (integrate da quelle deontologiche approvate dal C.N.N.) che regolano la professione notarile, intacca non solo il buon funzionamento dell'ordinamento interno, ma ha devastanti riflessi esterni sulla credibilità e affidabilità sociale della categoria e sulle funzioni fidefacenti della stessa: vengono messi in discussione il decoro ed il prestigio della classe notarile, e le aspettative di quanti si affidano al notaio per l'esatto adempimento della loro volontà negoziale. In un momento storico caratterizzato da scomposti impeti legislativi tesi alla liberalizzazione di vasti settori dell'economia ed al connesso ridimensionamento delle libere professioni (compresa quella notarile), la credibilità e l'affidabilità di queste ultime, che passa anche attraverso la rigorosa azione autocorrettiva disciplinare, rappresenta un basilare presupposto per difendere l'importante ragion d'essere delle libere professioni”*<sup>15</sup>.

Ad avviso di chi scrive, ciò che necessita di un intervento riformatore è il sistema dei controlli sull'attività notarile, che, allo stato, risulta inadeguato sotto molteplici aspetti.

---

<sup>13</sup> In tal senso cfr. V. DEL GENIO, *Il sigillo “allargato”. Riflessioni sulla funzione notarile nell'era della globalizzazione*, cit.

<sup>14</sup> ROBERT J. SHILLER, *The Subprime Solution*, Princeton, 2008.

<sup>15</sup> Così V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, cit., pp. 10-11. Analoga prospettiva è sposata da G. LAURINI, *Relazione introduttiva*, in L. MEZZASOMA - L. RUGGERI, *La giustizia disciplinare nelle professioni legali*, Napoli, 2014, p. 226, secondo il quale *“il sistema disciplinare deve essere finalizzato innanzi tutto a tutelare i cittadini, coloro i quali usufruiscono del servizio Notarile e*

Per quanto concerne i Consigli notarili distrettuali, si riscontrano due ordini di problemi.

Da un lato, diversi Consigli notarili sono piuttosto restii a fare uso dei poteri di vigilanza e di iniziativa disciplinare, trascurando il fatto che tali strumenti sono espressione di una funzione pubblicistica ad essi attribuita per soddisfare fini di interesse generale<sup>16</sup>.

Sul fronte opposto, come si è visto, si riscontra nel sistema una “tensione” fra i Consigli notarili che esercitano siffatti poteri e l’Autorità garante della concorrenza e del mercato.

In proposito, si osserva che le sempre più frequenti indagini dell’Antitrust sull’attività dei Consigli rischiano di paralizzare o, comunque, di ridurre l’efficacia dei controlli consiliari, con conseguente grave pregiudizio per l’intero sistema di certezza dei traffici giuridici.

L’opera di vigilanza dei Consigli distrettuali è, infatti, necessaria per prevenire e per contrastare condotte deontologicamente scorrette, che arrecano nocimento non soltanto al gruppo professionale, ma alla generalità degli utenti e all’erario pubblico. Si pensi, ad esempio, alle condotte di “infedeltà fiscale” dei notai, oggi purtroppo incredibilmente diffuse anche a causa della mordente crisi economica.

Con riferimento all’Amministrazione degli Archivi notarili si osserva che la stessa versa ormai da anni in una situazione di carenza di organico, ulteriormente peggiorata dalla drastica riduzione di personale imposta dal D.M. 17 giugno 2016, emanato in attuazione del regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia di cui al d.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84<sup>17</sup>. Tale deficit di risorse rischia di portare ad un forte ridimensionamento della funzione ispettiva.

---

*delle professioni in generale, rispetto a quello del singolo appartenente alla categoria, che pure va tenuto in conto, ma nei suoi giusti limiti e nella sua giusta prospettiva”.*

<sup>16</sup> Sul tema, in generale, M. RENNA, *Professioni e procedimenti disciplinari*, cit., il quale evidenzia che gli ordini professionali assumono frequentemente posizioni di protezione ad oltranza dei propri iscritti e di chiusura al confronto con il mondo esterno. Si veda altresì C.E. GALLO, *La funzione disciplinare nella riforma della professione forense*, cit., il quale, in questa prospettiva, riconduce la funzione disciplinare a quella giustiziale; ID., *Gli ordini professionali come autonomie funzionali*, cit., pp. 481-482, ove l’Autore esprime l’auspicio che venga valorizzata la funzione deontologica degli ordini professionali, ai fini del raggiungimento di più elevati livelli qualitativi e di maggiori garanzie per gli utenti.

<sup>17</sup> Cfr. sul punto la relazione del Ministro della Giustizia per l’anno 2016, p. 362, ove si evidenzia che sussiste una situazione di “*disequilibrio strutturale*”, in quanto, a fronte di gravi carenze nelle sedi del nord Italia, alcune sedi del sud presentano personale in esubero.

Se a ciò si aggiungono la perdurante incertezza circa l'ampiezza del potere-dovere di iniziativa disciplinare del Conservatore capo dell'Archivio notarile (*supra*, cap. IV, § 6.2.2) e il fatto che ormai le Procure della Repubblica esercitano l'azione disciplinare solo in casi eccezionali, risulta evidente che la novella di cui al d.lgs. n. 249/2006, pur avendo apportato innegabili miglioramenti al sistema, ha lasciato aperti numerosi problemi.

Appare pertanto auspicabile che il legislatore metta mano ad una nuova riforma, che si dispieghi in due direzioni: da un lato, un «irrobustimento» dei poteri degli organi di vigilanza; dall'altro lato, una presa di posizione in merito alla questione della legittimazione del capo dell'Archivio ed una riorganizzazione della giustizia disciplinare.

Sotto il primo profilo si potrebbero istituzionalizzare e rendere obbligatorie le prassi di monitoraggio dei Consigli notarili distrettuali, in modo da non rimetterne l'iniziativa esclusivamente ai singoli organi consiliari locali. Per esempio, il Consiglio nazionale del notariato potrebbe individuare annualmente uno o più aspetti dell'attività notarile da attenzionare, rimanendo comunque ciascun Consiglio distrettuale libero di disporre ulteriori controlli.

In relazione alle ispezioni svolte degli Archivi notarili, oltre ad un'indispensabile revisione in aumento delle piante organiche dell'amministrazione, si rivelerebbe assai proficuo il potenziamento della potestà conformativo-correctiva.

Con specifico riferimento alle ispezioni ordinarie, si è visto che il potere conformativo consiste nella stimolazione di meccanismi di «autocorrezione» da parte del notaio, miranti ad ottenere da un lato la stipula di atti di rettifica o di integrazione per porre rimedio ad errori già commessi, dall'altro lato l'adozione in futuro di determinate condotte attive od omissive (*supra*, cap. IV, § 3.2).

Il punto debole della potestà conformativa in oggetto consiste nell'assenza di strumenti coercitivi, risultando insufficiente il timore di poter subire un'azione disciplinare all'esito dell'ispezione successiva (non foss'altro per la lunghezza dei tempi, atteso che ogni ispezione si svolge normalmente a circa due anni di distanza dalla precedente). Oggi, pertanto, l'attuazione delle raccomandazioni contenute nel verbale ispettivo è sostanzialmente rimessa alla «buona volontà» dell'ispezionato.

Appare quindi opportuna l'introduzione di specifici meccanismi sanzionatori, volti a rafforzare i poteri conformativi degli organi ispezionanti.

Ad esempio, si potrebbe prevedere che, dopo il decorso di qualche settimana dall'ispezione, il notaio sia tenuto a redigere una relazione, da inviare all'Archivio e al Consiglio notarile, recante l'indicazione dei rimedi adottati a fronte dei rilievi ricevuti in sede ispettiva. Nel caso di mancata trasmissione della relazione, ovvero di mancata adozione di misure correttive, o di palese inidoneità delle stesse, il notaio potrebbe essere immediatamente sanzionato, senza dover attendere la successiva tornata ispettiva.

Per quanto riguarda il procedimento disciplinare, si ritiene anzitutto imprescindibile una chiara definizione normativa della sfera di azione del capo dell'Archivio notarile, ponendo finalmente termine alle profonde divergenze esistenti sul punto fra le varie Commissioni regionali di disciplina.

Sarebbe altresì utile una modifica dell'assetto delle Co.re.di., la cui attuale organizzazione separata favorisce la formazione di orientamenti esegetici profondamente diversi, con conseguenze talvolta inaccettabili sotto il profilo del principio di parità di trattamento (come dimostrato dal cruciale contrasto testé ricordato).

A tal fine si potrebbe istituire un unico organo giudicante nazionale con sede a Roma, come da taluno suggerito<sup>18</sup>, ma articolato in sezioni decentrate nelle medesime regioni in cui hanno attualmente sede le Co.re.di. In tal modo le sezioni centrali svolgerebbero un ruolo nomofilattico sulle questioni disciplinari di particolare importanza.

Tale strutturazione consentirebbe di assicurare un'uniformità di interpretazione sui temi più rilevanti, conservando al contempo la territorialità della commissione disciplinare e, quindi, la sua vicinanza all'ambiente locale<sup>19</sup>. Verrebbe così preservata la possibilità di soluzioni variegata in ragione delle «sensibilità» legate alle differenze inevitabilmente esistenti fra i distretti notarili e le realtà di cui gli stessi sono

---

<sup>18</sup> P. PERLINGIERI, *Funzione notarile ed efficienza dei mercati*, cit., p. 627.

<sup>19</sup> Proposte analoghe sono state avanzate con riferimento ai gradi superiori della giustizia amministrativa e civile: sul tema, V. DOMENICHELLI, *Brevi note sulle Corti regionali*, in M. ANDREIS - M. GIORGETTI (a cura di), *Giurisdizioni e Corti regionali*, Napoli, 2013, pp. 97 ss.; C.E. GALLO, *La dimensione territoriale della giustizia amministrativa e l'attuazione della Repubblica a regionalismo avanzato*, ivi, pp. 81 ss.; M. GIORGETTI, *Le Cassazioni regionali e la giurisprudenza delle Corti locali di merito*, ivi, pp. 9 ss.; G. MONTELEONE, *La Corte di cassazione e gli organi giurisdizionali centrali in Sicilia*, ivi, pp. 3 ss.

espressione, realizzando così, secondo una felice definizione, quella “*discordia organizzata e feconda che è la vita stessa del diritto*”<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> N. IRTI, *Diritto insonne come il grifone*, in *Il Corriere della Sera*, 8 settembre 2005, p. 41.





## BIBLIOGRAFIA

### A

AA.VV., *Formazione, archiviazione e trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2000, pp. 747 ss.

R. ACIERNO, *I poteri esecutivi del fisco*, Sistemi Editoriali, Napoli, 2012.

R. ADAM (con A. TIZZANO), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014.

T. ADRAVANTI, *I poteri degli ausiliari della sosta e del traffico*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 2003, pp. 110 ss.

F. ALBISINNI, *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, 2016, in [www.unitusdistu.net](http://www.unitusdistu.net)

F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet, Torino, 2015, 2<sup>a</sup> ed.

F. ALBISINNI, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati fra accountability e trasparenza: verso un diverso ordine nella Food Law*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, n. 1, pp. 6 ss.

F. ALBISINNI, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, n. 4, pp. 12 ss.

F. ALBISINNI, *L'officina comunitaria e la OCM vino: marchi, denominazioni e mercato*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2008, pp. 422 ss.

F. ALBISINNI (a cura di), *Le regole del vino - Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Atti del Convegno Aida-Idaic 23-24 novembre 2007, Milano, 2008.

A. ALIBRANDI (con C. FALZONE), voce *Avvertimento*, in *Diz. Enc. Not.*, vol. I, Stamperia Nazionale, Roma, 1973, pp. 275-276.

A. ALIBRANDI (con C. FALZONE), voce *Censura*, in *Diz. Enc. Not.*, vol. I, Stamperia Nazionale, Roma, 1973, Stamperia Nazionale, Roma, 1973, pp. 492-493.

U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1995.

G. ALPA, *L'illecito deontologico e il procedimento disciplinare nell'ordinamento della professione forense*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2014, II, pp. 188 ss.

G. ALPA, *Aspetti attuali della responsabilità del notaio*, in *Riv. not.*, 1984, pp. 992 ss.

- A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Giuffrè, Milano, 2012.
- P. ALTILI, *Certificazione: nuova disciplina in materia di accreditamento e di organismi di controllo*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2012, pp. 95 ss.
- M. AMBROSOLI, *Il contratto di certificazione della qualità*, in *Contratti*, 2004, p. 811 ss.
- L. AMMANNATI, *Mercati finanziari, società di rating, autorità ed organismi di certificazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, n. 1, pp. 31 ss.
- S. AMOROSINO, *Trasparenze, certezze e sicurezze dei prodotti e dei mercati agroalimentari: correlazioni e funzioni*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, n. 1, pp. 39 ss.
- S. AMOROSINO, *Rilevanze pubblicistiche dell'attività di rating finanziario*, in A. PRINCIPE (a cura di), *Le agenzie di rating*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 339 ss.;
- S. AMOROSINO, *La disciplina giuridica del vino: profili di diritto amministrativo*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, n. 1, pp. 61 ss.
- S. AMOROSINO, *Il Regolamento CE n. 765/2008, in materia di accreditamento degli organismi di "valutazione della conformità" (certificazione)*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, n. 4, pp. 24 ss.
- S. AMOROSINO, *Diritto dell'economia pubblico e privato*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2012.
- S. AMOROSINO, *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, in *Dir. amm.*, 2004, pp. 723 ss.
- A. AMORTH, *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1938, pp. 455 ss.
- F. ANCORA, *Normazione tecnica, certificazione di qualità e ordinamento giuridico*, Giappichelli, Torino, 2000.
- P. ANDREINI (a cura di, con G. GAIA, G. ELIAS, F.A. ROVERSI MONACO), *La normativa tecnica industriale*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- M. ANDREIS, *Le altre tipologie di sanzioni*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 439 ss.
- M. ANDREIS (a cura di, con R. MORZENTI PELLEGRINI), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016.

M. ANDREIS, *L'accesso alle attività economiche private tra liberalizzazione e semplificazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2013, pp. 255 ss.

M. ANDREIS, *Procedimento amministrativo e attività di diritto privato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, Napoli, 2007, vol. I, pp. 75 ss.

M. ANDREIS, *La responsabilità amministrativa e il danno indiretto*, in F. CARINGELLA - M. PROTTO (a cura di), *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 2005, pp. 1821 ss.

F. ANGELONI, *La responsabilità civile del notaio*, Cedam, Padova, 1990.

S. ANTONIAZZI (con G. BOTTINO), *I controlli amministrativi nel nuovo Titolo V Cost.: organizzazione, soggetti e forme, controlli "collaborativi". Spunti di riflessione*, in *Foro amm. - TAR*, 2004, pp. 3208 ss.

L. ARCIDIACONO, *La vigilanza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1984.

A. ARENIELLO, *La matrice deontologica della funzione notarile*, in *Notariato*, 2013, pp. 361 ss.

G. ARNÒ (con D. LISTA), *La firma digitale nell'ordinamento italiano e comunitario*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, pt. 2, pp. 781 ss.

G. ASTEGIANO (con A. BORGHI, F. BRUNO, F. DELFINO, G. FARNETI, S. POZZOLI), *Linee guida della Corte dei Conti per i revisori degli enti locali*, in *Azienditalia*, 2012, 8-9, pp. 1 ss.

A. AZZENA, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, Utet, Torino, 2011, pp. 165 ss.

## **B**

A. BALDASSARRE, *Sulla riforma della funzione notarile*, in *Notariato*, 2015, pp. 253 ss.

A. BALDASSARRE, *La funzione notarile e la Costituzione italiana*, in *Notariato*, 2009, pp. 129 ss.

V. BARATTA, *Natura giuridica della funzione notarile*, in *Riv. not.*, 1966, pp. 124 ss.

R. BARBERIO, *La natura giuridica degli atti delle SOA*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, pp. 996 ss.

B. BARILE, *Riflessioni di un costituzionalista sulla professione di notaio*, in *Vita not.*, 1984, pp. 36 ss.

A. BARONE, *Vigilanza consiliare e normativa antitrust*, in *elibrary.fondazione-notariato.it*, n. 1/2015.

A. BARONE, *L'attività notarile nel quadro della disciplina comunitaria delle professioni*, in *Notariato*, 2007, pp. 403 ss.

M. BASSANI (con V. ITALIA, G. BOTTINO, G. RUGGERI), *Le società partecipate dopo la "riforma Madia"*, Giuffrè, Milano, 2017.

N. BASSI, *A volte (per fortuna) ritorna: il principio di legalità dell'azione amministrativa fra regole costituzionali e normativa comunitaria*, in *Foro amm. - TAR*, 2002, pp. 1900 ss.

F. BATTINI, *La costituzionalità del nuovo regime di tesoreria unica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 1060 ss.

U. BECHINI (con M. MICCOLI), *Attuazione della direttiva europea sulla firma elettronica, ovvero la forma «sine probatione»*, in *Notariato*, 2002, pp. 324 ss.

E. BELISARIO, *Il procedimento amministrativo ai sensi del codice dell'amministrazione digitale*, relazione al seminario svoltosi a Bergamo il 1° dicembre 2014.

E. BELLISARIO, *Certificazioni di qualità e responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2011.

E. BELLISARIO, *La responsabilità degli organismi di certificazione della qualità*, in *Danno e resp.*, 2011, pp. 1017 ss.

E. BELLISARIO, *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un'occasione mancata*, in *Europa e dir. priv.*, 2005, pp. 1045 ss.

A. BENEDETTI, *Art. 40. Qualificazione per eseguire lavori pubblici*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Ipsoa, Milano, 2013, pp. 619 ss.

A. BENEDETTI, *Libertà di stabilimento e professione notarile*, in *Giur. it.*, 2012, pp. 703 ss.

A. BENEDETTI, *Le agenzie di rating tra crisi dei modelli di mercato e criticità dei processi di regolamentazione*, in *www.constituzionalismo.it*, 2012, n. 2.

A. BENEDETTI, *Profili di rilevanza giuridica delle certificazioni volontarie ambientali*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2012, pp. 5 ss.

A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze private": poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Giuffré, Milano, 2010.

F. BENVENUTI, *L'organizzazione impropria della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 968 ss.

G. BERGONZINI, *I requisiti di partecipazione agli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in R. VILLATA - M. BERTOLISSI - V. DOMENICHELLI - G. SALA (a cura di), *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, tomo I, Cedam, Padova, 2014, pp. 299 ss.

G. BERTI (con N. MARZONA), voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. III, Giuffré, Milano, 1999, pp. 457 ss.

G. BERTI (con L. TUMIATI), voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, vol. X, Giuffré, Milano, 1962, pp. 298 ss.

N. BERTOLINI, *Riscossione coattiva delle entrate comunali: questioni aperte e possibili soluzioni*, in *Trib. loc. e reg.*, 2012, pp. 44 ss.

D. BEVILACQUA, *L'esercizio privato di funzioni amministrative comunitarie*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, pp. 732 ss.

C.M. BIANCA, *Documento digitale e atto notarile*, in *Studi e Materiali*, supplemento 1/2008, pp. 123 ss.

T. BIANCHI, *Firma digitale e ruolo dell'Aipa alla luce del d.lgs. 23 gennaio 2002, n. 10*, in *Cyberspazio e diritto*, 2002, pp. 1 ss.

E. BIVONA, *Le certificazioni di qualità: vizi del prodotto e responsabilità dell'ente certificatore*, in *Contr. e imp.*, 2006, pp. 1331 ss.

G. BIZIOLI, *Accertamento dei tributi locali*, 2014, in *La fiscalità dei Comuni*, [www.unito.it](http://www.unito.it).

G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Giappichelli, Torino, 2012.

G. BIZIOLI, voce *Federalismo fiscale*, in *Dig. disc. priv.*, Utet, Torino, 2012, pp. 360 ss.

P. BODDA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1954.

P. BOERO, *La legge notarile commentata*, Utet, Torino, 1993.

S. BOLOGNINI, *Il reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari: cinquanta sfumature di valore aggiunto*, in *Agr. Istituz. Merc.*, n. 2/2014, pp. 23 ss.

M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1989, IV, pp. 1111 ss.

E. BONASI BENUCCI, *Sulla responsabilità civile del notaio*, in *Resp. civ. prev.*, 1956, pp. 481 ss.

P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1121 ss.

A. BONOMI (con P. WAUTELET), *Il regolamento europeo sulle successioni*, Giuffré, Milano, 2015.

P. BORGHI, *L'insostenibile leggerezza delle versioni linguistiche: condizionamento e confezionamento dei prodotti DOP e IGP nel recente regolamento UE n. 1151/2012*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, n. 3, pp. 29 ss.

A. BORGHI, *Revisori enti locali: limiti e nuovi adempimenti*, in *Azienditalia*, 2014, 11, pp. 767 ss.

A. BORGHI, *Nuove modalità di scelta dei revisori degli enti locali*, in *Azienditalia*, 2012, 5, pp. 398 ss.

A. BORGHI (con G. ASTEGIANO, F. BRUNO, F. DELFINO, G. FARNETI, S. POZZOLI), *Linee guida della Corte dei Conti per i revisori degli enti locali*, in *Azienditalia*, 2012, 8-9, pp. 1 ss.

P. BORIA, *La potestà regolamentare e l'autonomia tributaria degli enti locali*, in *Riv. dir. trib.*, 2013, pp. 409 ss.

P. BORIA, *Il sistema tributario*, Utet, Torino, 2008.

P. BORIA, *Autonomia normativa e autonomia organizzativa degli enti locali in materia di accertamento e riscossione tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2008, pp. 489 ss.

R. BORRUSO, *Il documento informatico, la firma elettronica e la firma digitale alla luce delle ultime norme*, in *Giust. civ.*, 2004, II, pp. 143 ss.

B. BOSCHETTI, *Istituti di semplificazione (in materia di documentazione amministrativa)*, in M. CLARICH - G. FONDERICO (a cura di), *Procedimento amministrativo*, Ipsoa, Torino, 2015, pp. 315 ss.

- A. BOSI (con G. PROTOSPATARO), *Gli ausiliari del traffico*, Egaf, Forlì, 2003.
- A. BORTOLOTTI (con L. CORNA), *Sigilli e armi. Notai e Risorgimento tra Bergamo e Brescia*, Sestante, Bergamo, 2011.
- G. BOTTINO (con V. ITALIA, M. BASSANI, G. RUGGERI), *Le società partecipate dopo la "riforma Madia"*, Giuffré, Milano, 2017.
- G. BOTTINO (a cura di, con M. CAFAGNO, A. BOTTO, G. FIDONE), *Negoziazioni pubbliche*, Giuffré, Milano, 2013.
- G. BOTTINO, *Le amministrazioni pubbliche e la costituzione, o la partecipazione, di società a capitale pubblico: la legittimità costituzionale dei limiti previsti nell'odierna legislazione statale*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 1606 ss.
- G. BOTTINO, *Art. 1. Commento al comma 1-ter*, in AA.VV., *L'azione amministrativa*, Giuffré, Milano, 2005, pp. 110 ss.
- G. BOTTINO, *Lineamenti del sistema attuale dei controlli nel diritto amministrativo*, in *Dir. e form.*, 2005, pp. 281 ss.
- G. BOTTINO (con S. ANTONIAZZI), *I controlli amministrativi nel nuovo Titolo V Cost.: organizzazione, soggetti e forme, controlli "collaborativi". Spunti di riflessione*, in *Foro amm. - TAR*, 2004, pp. 3208 ss.
- A. BOTTO (a cura di, con M. CAFAGNO, G. FIDONE, G. BOTTINO), *Negoziazioni pubbliche*, Giuffré, Milano, 2013.
- B. BOVE, *Considerazioni in merito al procedimento disciplinare notarile*, in *Vita not.*, 2014, pp. 415 ss.
- A. BRANCASI, voce *Diffida nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Utet, Torino, 1990, pp. 78 ss.
- S. BRESCIA, *In tema di firma digitale e di documento informatico*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2000, pp. 3 ss.
- A. BRIENZA, *Le sanzioni generiche residuali*, in *Notariato*, 2013, pp. 707 ss.
- A. BRIENZA, *Il nuovo procedimento disciplinare: problemi vecchi e nuovi*, in *FederNotizie - Quaderno n. 16*, Milano, 2007.
- V. BRINO, *La certificazione dei contratti di lavoro tra qualificazione del rapporto e volontà assistita*, in *Lav. dir.*, 2006, n. 1, pp. 383 ss.

C. BRUNO, *Riflessioni critiche su Cassazione civile n. 7336/05 in ordine all'estensione dei poteri degli ausiliari del traffico*, in *Arch. giur. circ. trasp.*, 2006, pp. 38 ss.

F. BRUNO (con G. ASTEGIANO, A. BORGHI, F. DELFINO, G. FARNETI, S. POZZOLI), *Linee guida della Corte dei Conti per i revisori degli enti locali*, in *Azienditalia*, 2012, 8-9, pp. 1 ss.

F. BRUSCHINI, *Nota in tema di ausiliari del traffico*, in *Giur. it.*, 2009, pp. 1377 ss.

L. BUGATTI, *La responsabilità dell'ente certificatore nei confronti dell'impresa certificata*, in *Danno e resp.*, 2013, pp. 526 ss.

E. BURANELLO (con F. PELLIZZER), *Disciplina sulle sanzioni amministrative ed ambito di applicazione*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 3 ss.

A.M. BUSCA, *Parcheggi a pagamento e violazioni della sosta rilevate da soggetti dipendenti della società concessionaria: l'intervento delle sezioni unite della Cassazione*, in *Giudice di pace*, 2009, pp. 300 ss.

A. BUSCEMA, *La determinazione della tariffa di igiene ambientale non è delegabile ad un soggetto privato*, in *D&G on line*, 2010, p. 201.

S. BUSCEMA, voce *Tesoreria e tesoriere*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXXI, Treccani, Roma, 1994, pp. 1 ss.

F.D. BUSNELLI, *Ars notaria e diritto vivente*, in *Riv. not.*, 1991, pp. 1 ss.

G. BUTTITTA, *Il notariato nella società moderna e le sue funzioni*, Edizioni Giuridiche Italiane, Palermo, 1966.

## C

A. CACCIA (con D. TUMIETTO), *Regolamento europeo eIDAS*, in *Il documento digitale*, n. 1/2015, pp. 6 ss.

M. CAFAGNO (a cura di, con A. BOTTO, G. FIDONE, G. BOTTINO), *Negoziazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2013.

S. CALVETTI, *Disciplinare notai: la giurisdizione appartiene in toto all'autorità giudiziaria ordinaria*, in *D&G*, 2015, pp. 20 ss.

M. CAMELLI (a cura di, con M. DUGATO), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Giappichelli, Torino, 2008.



F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, La Litotipo editrice universitaria, Padova, 1960.

I. CANFORA, *Certificazione e tutela della qualità dei prodotti agroalimentari*, in *Agr. Istituz. Merc.*, n. 1-2/2013, pp. 103 ss.

E. CANNADA BARTOLI, *Degli atti di gara del concessionario di sola costruzione*, in *Foro amm.*, 1991, II, pp. 929 ss.

C. CANTELMO, sub *Art. 95*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 662 ss.

F. CAPELLI, *Il Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci ed ombre*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, n. 1, pp. 52 ss.

S. CAPORUSSO, *Provvedimenti disciplinari a carico dei notai*, in F. SANTANGELI (a cura di), *Riordino e semplificazione dei procedimenti civili*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 796 ss.

V. CAPUANO, *Tariffe notarili e disciplina della concorrenza: una soluzione dall'ordinamento giuridico dell'Unione Europea?*, in *Quaderni di diritto mercato tecnologia*, n. 3/2013.

E. CARACCIOLLO LA GROTTIERA, *L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in F. SAITTA (a cura di), *Appalti e contratti pubblici*, Cedam, Padova, 2016.

R. CARANTA, *I contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2012.

L. CARBONE, *La revisione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e la riaffermata natura giurisdizionale del rimedio di tutela*, 2009, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

S.M. CARBONE (con C.E. TUO), *Il nuovo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale. Il regolamento UE n. 1215/2012*, Giappichelli, Torino, 2016.

S.M. CARBONE, *Lo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale. Da Bruxelles I al regolamento CE n. 805/2004*, Giappichelli, Torino, 2009.

F. CARDARELLI, *Art. 40 (Qualificazione per eseguire lavori pubblici)*, in AA.VV., *Codice dei contratti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 448 ss.

M. CARDILLO, *La potestà tributaria dei comuni*, Aracne, Roma, 2011.

M. CARDILLO, *Le sanzioni nei confronti del concessionario della riscossione dei tributi*, in *Rass. trib.*, 2005, pp. 1845 ss.

- F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike, Roma, 2016.
- F. CARINGELLA (con G. FERRARI, L. TARANTINO), *Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e potere di annullamento delle attestazioni SOA*, in *Urb. e app.*, 2004, pp. 857 ss.
- F. CARNELUTTI, *La figura giuridica del notaio*, in *Riv. not.*, 1951, pp. 1 ss.
- U. CARNEVALI, *La norma tecnica da regola di esperienza a norma giuridicamente rilevante. Ricognizione storica e sistemazione teorica. Ruolo dell'UNI e del CEI*, in *Resp. civ. prev.*, 1997, pp. 257 ss.
- M. CAROLLO, *La tutela penale dei pubblici appalti: i reati in materia di esercizio di poteri certificativi*, in M. ANDREIS (a cura di), *I contratti pubblici tra principi interni e vincoli sovranazionali*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 659 ss.
- B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Gior. dir. amm.*, 2017, pp. 7 ss.
- E. CARRETTA, *Consorzi di tutela dei vini e controlli erga omnes*, in *Riv. dir. alim.*, 2007, n. 2, pp. 41 ss.
- L. CARROZZA (con F. FRACCHIA), *Appalti di lavori, attività oggettivamente amministrativa e qualificazioni del soggetto*, in *Foro it.*, 2001, III, c. 161 ss.
- G.F. CARTEI (a cura di, con M. RICCHI), *Finanza di progetto e partenariato pubblico-privato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.
- G. CASCONI, *L'evoluzione dei rapporti tra i tesorieri degli enti locali e la tesoreria dello Stato in regime di tesoreria mista*, in *Azienditalia*, 2009, 11, pp. 727 ss.
- E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2014.
- E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011.
- E. CASETTA, voce *Sanzione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Utet, Torino, 1997, pp. 602 ss.
- S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, in ID. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari, 2015, pp. 319 ss.
- S. CASSESE, *La riforma degli ordini professionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, pp. 633 ss.
- S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 2000.
- S. CASSESE, *L'esercizio notarile di funzioni statali*, in *Foro it.*, 1996, n. 2, V, pp. 69 ss.

S. CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1996, pp. 579 ss.

S. CASSESE (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1993.

S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, pp. 374 ss.

G. CASTELLI, *La protezione ex officio delle DOP e IGP dei prodotti agricoli ed alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, pp. 191 ss.

G. CASU, *Archivi notarili (artt. 96-126, L. 16.2.1913, n. 89)*, in G. MARICONDA - G. CASU - V. TAGLIAFERRI, *Codice della legge notarile*, Utet, Torino, 2013, pp. 403 ss.

G. CASU, *Ispezioni agli atti notarili (artt. 127-134, L. 16.2.1913, n. 89)*, *ivi*, pp. 413 ss.

G. CASU, *Procedimento disciplinare notarile. Sanzioni (artt. 135-147, L. 16.2.1913, n. 89)*, *ivi*, pp. 418 ss.

G. CASU, *Commissione amministrativa regionale di disciplina (artt. 148-154, L. 16.2.1913, n. 89)*, *ivi*, pp. 433 ss.

G. CASU, *Procedimento innanzi alle Coredi, appello e cassazione (artt. 155-158 quinquies, L. 16.2.1913, n. 89)*, *ivi*, pp. 446 ss.

G. CASU, *Sospensione cautelare (artt. 158 sexies - 158 novies, L. 16.2.1913, n. 89)*, *ivi*, pp. 453 ss.

G. CASU, *Applicabilità di norme del procedimento amministrativo (art. 160, L. 16.2.1913, n. 89)*, *ivi*, pp. 462 ss.

G. CASU, *Registro generale dei testamenti*, *ivi*, pp. 469 ss.

G. CASU, sub *Art. 1*, in G. CASU - G. SICCHIERO, *La legge notarile commentata*, Utet, Torino, 2010, pp. 3 ss.

G. CASU, sub *Artt. 127-134*, *ivi*, pp. 513 ss.

G. CASU, *Gli illeciti disciplinari notarili e le sanzioni applicabili dopo la riforma*, in AA.VV., *Il nuovo procedimento disciplinare notarile. Prime interpretazioni*, CNN, Roma, 2009, pp. 128 ss.

G. CASU, *Il procedimento disciplinare notarile. Recenti modifiche legislative*, Studio C.N.N. n. 482-2006/C, approvato dalla Commissione Studi Civilisti il 15 settembre 2006.

A. CATELANI, *Gli ordini ed i collegi professionali nel diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1976.

M. CATRICALÀ, *Professione notarile e funzione pubblica*, in *www.giustamm.it*, n. 1/2011.

C. CECHELLA, *Il Consiglio notarile litisconsorte necessario nel procedimento disciplinare tra vecchia e nuova disciplina*, in *Notariato*, 2010, p. 154 ss.

M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *www.federalismi.it*, 2012.

G. CELESTE, *La responsabilità civile del notaio*, in V. TENORE (a cura di), *Il notaio e le sue quattro responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 278 ss.

G. CELESTE (con V. TENORE), *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, Giuffrè, Milano, 2008.

G. CELESTE, *La responsabilità civile del notaio*, Jovene, Napoli, 2007.

G. CELESTE, *Riflessioni sull'imparzialità del notaio*, in *Notariato*, 2005, pp. 283 ss.

G. CELESTE, *La deontologia professionale nel sistema delle fonti dell'ordinamento notarile*, in *Riv. not.*, 1997, pp. 657 ss.

G. CELESTE, *Rassegna in tema di deontologia notarile*, in *Notariato*, 1997, pp. 107 ss.

G. CELESTE, *Il codice deontologico al vaglio della giurisprudenza amministrativa*, in *Notariato*, 1995, pp. 389 ss.

C. CELONE, *I procedimenti sanzionatori dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp)*, in M. ALLENA - S. CIMINI (a cura di), *Il potere sanzionatorio delle Autorità amministrative indipendenti*, in *Il diritto dell'economia*, Mucchi, Modena, 2013, 3, vol. 26, n. 82 (3-2013), 2013, pp. 289 ss.

C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità sui contratti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2012.

G. CENCETTI, *Dal tabellone romano al notaio medievale*, in *Il notariato veronese attraverso i secoli*, Collegio notarile, Verona, 1966.

M. CEOLIN, *Prescrizione, interruzione e sospensione dell'azione disciplinare notarile*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2015, pp. 259 ss.

M. CEOLIN, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile. Commento al d.legisl. 1° agosto 2006, n. 249*, in *Studium iuris*, 2007, pp. 1 ss.

P. CERBO, *La nozione di sanzione amministrativa e la disciplina applicabile*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 3 ss.

P. CERBO, *Concessionari di servizi pubblici - parcheggi - e poteri di accertamento delle violazioni in materia di sosta*, in *Foro it.*, 2009, I, c. 3382 ss.

P. CERBO, *Sanzioni amministrative*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 5424 ss.

P. CERBO, *Le sanzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 1999.

M. CERRETO (con L. LA TORRE), *La tutela delle DOP e delle IGP*, Graus Editore, Napoli, 2010.

V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Giappichelli, Torino, 2011.

V. CERULLI IRELLI, *Diritto privato dell'amministrazione pubblica*, Giappichelli, Torino, 2008.

V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2000.

V. CERULLI IRELLI, "Atti amministrativi" di soggetti privati e tutela giurisdizionale: a proposito della legge Merloni, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, pp. 1057 ss.

R. CHIEPPA (con R. GIOVAGNOLI), *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011.

D. CHINDEMI, *Limiti alla iscrizione ipotecaria e legittimazione del concessionario della riscossione*, in *Resp. civ. prev.*, 2012, pp. 907 ss.

P. CHIRULLI, *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione*, Cedam, Padova, 2005.

M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2011.

M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.

A. CIATTI, *Il nuovo procedimento disciplinare a carico dei notai: la prescrizione, la decadenza e il diritto transitorio*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, pp. 256 ss.

S. CIMINI (con F. VALENTINI), *Il principio di specialità*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 327 ss.

F. CINTIOLI, *Società in mano pubblica, interesse sociale e nuove qualificazioni della giurisprudenza*, in *www.giustamm.it*, n. 3/2014.

G.P. CIRILLO, *La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici emanati nell'esercizio dei poteri di vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese*, in *Riv. trim. appalti*, 2000, pp. 743 ss.

M. CLARICH (con F. LUISO, A. TRAVI), *Prime osservazioni sul recente Codice del processo avanti alla Corte dei conti*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, pp. 1271 ss.

M. CLARICH (con L. ZANETTINI), *Le garanzie del contraddittorio nei procedimenti sanzionatori dinanzi alle Autorità indipendenti*, in *Giur. comm.*, 2013, I, pp. 358 ss.

G.S. COCO, *Sulla natura dell'attività svolta dagli organismi autorizzati al controllo, alla classificazione e alla marcatura CE dei dispositivi di protezione individuale*, in *Giust. civ.*, 2001, pp. 1761 ss.

G. COLAVITTI (a cura di, con G. GAMBOGI), *Riforma forense*, Giuffrè, Milano, 2013.

P. COLOMBO, *La disciplina pubblicistica dei prodotti a denominazione registrata*, in *Dir. econ.*, 2004, pp. 495 ss.

A. CONTALDO, *Il documento informatico e la firma digitale nella pubblica amministrazione: appunti per una ricostruzione della fattispecie*, in *Riv. amm. Repubblica Italiana*, 2002, pt. 1, pp. 35 ss.

C. CONTESSA, *I requisiti di autonomia e indipendenza delle SOA e l'onere della prova*, in *Urb. e app.*, 2015, pp. 1154 ss.

C. CONTESSA, *Giunge alla Consulta la questione dell'obbligo per le SOA di svolgere attività in via esclusiva*, in *Urb. e app.*, 2012, pp. 221 ss.

M. CONTICELLI, *Il procedimento europeo di registrazione delle denominazioni di origine protetta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, pp. 317 ss.

L. CORNA (con A. BORTOLOTTI), *Sigilli e armi. Notai e Risorgimento tra Bergamo e Brescia*, Sestante, Bergamo, 2011.

F. CORTESE, *Tipologie e regime delle forme di collaborazione tra pubblico e privato*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 35 ss.

P. CORTIANA (con M.C. FERRARESE, A. MATTIAZZI, S. PINTON), *La certificazione di prodotto nel settore agroalimentare*, in *Ambiente e sviluppo*, 2005, pp. 651 ss.

M. COSIO, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte seconda*, in V. TENORE (a cura di), *Il notaio e le sue quattro responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 161 ss.

M. COSIO, *L'ispezione ordinaria e straordinaria. Le nuove competenze del Capo dell'archivio notarile*, in AA.VV., *Il nuovo procedimento disciplinare notarile. Prime interpretazioni*, CNN, Roma, 2009, pp. 49 ss.

M. COSIO, *La vigilanza nei confronti dei notai e le sanzioni disciplinari (D.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, in *Vita not.*, 2008, pp. 1107 ss.

M. COSIO, *La richiesta di procedimento disciplinare nei confronti del notaio e l'oblazione (d.lgs. 1 agosto 2006, n. 249)*, in *Vita not.*, 2008, pp. 1607 ss.

M. COSIO, *Alcune riflessioni sull'attività ispettiva ordinaria nei confronti dei notai*, in *Vita not.*, 1996, pp. 1046 ss.

A. COSTAGLIOLA (con L. LAPERUTA), *La riforma forense*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013.

L. COSTATO, *Il Regolamento n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, pp. 648 ss.

L. COSTATO, *DOP, IGP e STG nei regolamenti del 2006, adottati anche in relazione ai negoziati WTO*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, pp. 351 ss.

B. COTTIER (con S. MARIONI), *La firma elettronica, garanzia tecnica e giuridica di sicurezza nel commercio elettronico*, in *Informatica e diritto*, 2007, pp. 331 ss.

G. CREPALDI, *Il procedimento sanzionatorio davanti all'Anac per violazione degli obblighi di trasparenza*, in *www.ilpersonale.it*, 18.11.2015.

G. CREPALDI, *Fondamento, natura e contenuto del potere disciplinare degli ordini e dei collegi professionali*, in *Foro amm. - CdS*, 2012, pp. 1064 ss.

G. CREPALDI, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nel Codice del processo amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, pp. 891 ss.

A. CROSETTI, voce *Controlli amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Utet, Torino, 1989, pp. 67 ss.

B. CUCCHI (con G. PUOTI, F. SIMONELLI), *La nuova riscossione tributaria*, Cedam, Padova, 2012.

## **D**

M. D'ALBERTI, *Poteri regolatori tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 2013, pp. 607 ss.

M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo e diritto privato: nuove emersioni di una questione antica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, pp. 1019 ss.

E. D'ALTERIO, *Il costo dei tributi. La gestione delle attività tributarie locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, pp. 401 ss.

L. D'APRANO, *La procedura di iscrizione a ruolo dei nuovi tributi comunali*, in *Enti locali & PA*, 9 dicembre 2016.

G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1343 ss.

A. D'AURO, *La riforma della riscossione*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2007.

F. DALLARI, *I soggetti ammessi alle procedure di affidamento*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 145 ss.

R. DAMONTE, *Il potere dell'Autorità di vigilanza di annullare in via diretta le attestazioni SOA*, in *Urb. e app.*, 2004, pp. 686 ss.

R. DANOVI, *Manuale breve di ordinamento forense e deontologia*, Giuffrè, Milano, 2016.

R. DANOVI (con M. GOZZI), *Destituzione del notaio e riabilitazione*, in *Notariato*, 2016, pp. 5 ss.

R. DANOVI, *Il procedimento disciplinare dei notai avanti la CO.RE.DI. tra norme di legge e principi di diritto*, in *Notariato*, 2013, pp. 338 ss.

R. DANOVI, *La partecipazione del Consiglio notarile al procedimento disciplinare*, in *Notariato*, 2011, pp. 323 ss.

R. DANOVI, *La legittimazione del Consiglio notarile e dell'Archivio notarile nel procedimento disciplinare (divergenze e identità)*, in *Corr. giur.*, 2011, pp. 878 ss.

R. DANOVI, *Sulla legittimazione all'iniziativa disciplinare tra Presidente e Consiglio Notarile*, in *Notariato*, 2010, pp. 700 ss.

R. DANOVI, *Sulla giuridicità delle regole deontologiche*, in *Foro it.*, 2008, I, c. 116 ss.



R. DANOVI, *Dalle regole alla codificazione. Il codice deontologico forense*, in *Riv. dir. priv.*, 1997, pp. 22 ss.

R. DANOVI, *Corso di ordinamento forense e deontologia*, Giuffrè, Milano, 1995.

M. DE BENEDETTO, voce *Controlli II. Controlli amministrativi*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. IX, Treccani, Roma, 2007, pp. 1 ss.

A. DE CUPIS, *La responsabilità civile del notaio*, in *Riv. not.*, 1957, I, pp. 37 ss.

B.C. DE GENNARO (con L. ROSELLI), *Un'analisi della struttura e del funzionamento del sistema di controllo e certificazione delle produzioni da agricoltura biologica*, in *Agriregionieuropa*, 2008, n.15.

D. DE GRAZIA, *La vigilanza e il controllo sull'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni*, in D. SORACE (a cura di), *Amministrazione pubblica dei contratti*, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2013, pp. 168 ss.

A. DEGLI ESPOSTI, voce *Ispezioni e inchieste amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993, pp. 588 ss.

A. DELL'ORFANO, *La dematerializzazione dei rapporti con la P.A.*, in *Federalismi.it*, n. 8/2016, pp. 2 ss.

M. DELLE FOGLIE, *Verso un "nuovo" sistema delle fonti? Il caso delle linee guida ANAC in materia di contratti pubblici*, in *www.giustamm.it*, n. 6/2016.

F. DE LEONARDIS, *Tra attività amministrativa indiretta e esternalizzazione dei servizi: i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrativa*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 261 ss.

F. DE LEONARDIS, *Atti (e regole) dei soggetti concessionari*, in *Dir. amm.*, 2008, pp. 557 ss.

F. DE LEONARDIS, *Esercizio privato di pubbliche funzioni e pubblici servizi*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 2296 ss.

F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, Cedam, Padova, 2000.

F. DE LEONARDIS, *Il concetto di organo indiretto: verso nuove ipotesi di applicazione dell'esercizio privato di funzioni pubbliche*, in *Dir. amm.*, 1995, pp. 347 ss.

S. DEL GATTO, *L'uso degli strumenti privatistici da parte delle pubbliche amministrazioni: organismo di diritto pubblico, società pubbliche e "in house providing"*, in L. TORCHIA (a cura di) *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna, 2010, pp. 100 ss.

F. DELFINI, *Documento informatico, firme elettroniche e funzione notarile*, in F. DELFINI - C. GATTONI - C. MENICHINO - P. PELLICANÒ - A. PELOSI - STEF. ROMANO - V. TAGLIAFERRI - A. VENDITTI, *L'atto pubblico informatico*, Utet, Torino, 2011, pp. XVII ss.

F. DELFINO (con G. ASTEGIANO, A. BORGHI, F. BRUNO, G. FARNETI, S. POZZOLI), *Linee guida della Corte dei Conti per i revisori degli enti locali*, in *Azienditalia*, 2012, 8-9, pp. 1 ss.

V. DEL GENIO, *Il sigillo "allargato". Riflessioni sulla funzione notarile nell'era della globalizzazione*, in *Notariato*, 2009, pp. 8 ss.

G. DELLA CANANEA, *Deontologia notarile e giurisdizione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, pp. 1026 ss.

M.G. DELLA SCALA, *Il diritto di accesso all'attività privatistica dell'amministrazione e dei soggetti privati alla luce della legge n. 15 del 2005. Condanna all'esibizione degli atti e ottemperanza al giudicato amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2006, pp. 195 ss.

F. DELVINO (con G. NAPOLITANO), *Ausiliari del traffico e della sosta*, Halley editrice, Matelica, 2005.

G. DEMARTINI (con B. NASCIMBENE), *Le SOA (società organismi di attestazione) esercitano pubblici poteri?*, in *Eurojus.it*, 29 giugno 2014.

C. DEODATO, *Le linee guida dell'ANAC: una nuova fonte del diritto?*, in *www.giustamm.it*, n. 4/2016.

F. DI CRISTINA, *La nuova vita dell'Anac e gli interventi in materia di appalti pubblici in funzione anticorruzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, pp. 1023 ss.

M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, Giuffrè, Milano, 2014.

M. DI FABIO, voce *Notaio*, in *Enc. dir. Annali*, vol. XXVIII, Giuffrè, Milano, 1978.

A. DI LASCIO, *La sanzione amministrativa e la sanzione penale*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 933 ss.

- F. DI LASCIO (con B. NERI), *I poteri di vigilanza dell'Autorità nazionale anticorruzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, pp. 454 ss.
- S. DI LENA, *L'avvertimento e la censura nel sistema dell'illecito disciplinare notarile*, in *Vita not.*, 2015, pp. 927 ss.
- L. DI LORENZO, *Crowdfunding e start up innovative: tecnica redazionale*, in *Notariato*, 2016, pp. 437 ss.
- R. DIPACE, *I privati e il procedimento amministrativo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 177 ss.
- A. DI PORTO, *La prescrizione dell'illecito e il rito in cassazione all'attenzione della Suprema Corte*, in *Notariato*, 2013, pp. 7 ss.
- A.F. DI SCIASCIO (a cura di, con F.G. SCOCA), *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo*, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2014.
- C. DI ZENZO (con E. PROTETTI), *La legge notarile*, Giuffrè, Milano, 2009.
- M. D'ORAZI FLAVONI, *La funzione sociale del notaio*, in *Scritti giuridici*, II, Consiglio notarile di Roma, Roma, 1965, pp. 863 ss.
- M. D'ORAZI FLAVONI, *Sul contenuto della prestazione notarile*, in *Vita not.*, 1959, pp. 107 ss.
- M. D'ORAZI FLAVONI, *La responsabilità civile nell'esercizio del notariato*, in *Riv. not.*, 1958, pp. 405 ss.
- E. DOLCINI (con G. MARINUCCI), *Corso di diritto penale*, Giuffrè, Milano, 1999.
- V. DOMENICHELLI, *Brevi note sulle Corti regionali*, in M. ANDREIS - M. GIORGETTI (a cura di), *Giurisdizioni e Corti regionali*, Jovene, Napoli, 2013, pp. 97 ss.
- M. DUGATO, *Il partenariato pubblico-privato: origine dell'istituto e sua evoluzione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 55 ss.
- M. DUGATO (a cura di, con M. CAMMELLI), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Giappichelli, Torino, 2008.
- M. DUGATO, *La riduzione della sfera pubblica?*, in *Dir. amm.*, 2002, pp. 169 ss.
- P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Cedam, Padova, 2004.

## E

M. EBNER, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: prime considerazioni*, in *Riv. not.*, 2007, pp. 609 ss.

F. EBNER, *Gli archivi notarili*, Casa editrice stamperia nazionale, Roma, 1999.

G. ELIAS (a cura di, con P. ANDREINI, G. GAIA, F.A. ROVERSI MONACO), *La normativa tecnica industriale*, Il Mulino, Bologna, 1995.

## F

E. FABIANI, sub *Artt. 135-160*, in G. CASU - G. SICCHIERO, *La legge notarile commentata*, Utet, Torino, 2010, pp. 539 ss.

B. FABBRI (con S. MENGHINI), *Qualità e tracciabilità della filiera dei vini a denominazione*, Franco Angeli Editore, Milano, 2013.

E. FABIANI, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: natura, struttura e questioni di legittimità costituzionale*, in *Riv. not.*, 2009, I, pp. 27 ss.

G. FALCON (a cura di, con B. MARCHETTI), *Pubblico e privato nell'organizzazione e nell'azione amministrativa. Problemi e prospettive*, Cedam, Padova, 2013.

C. FALZONE (con A. ALIBRANDI), voce *Avvertimento*, in *Diz. Enc. Not.*, vol. I, Stamperia Nazionale, Roma, 1973, pp. 275-276.

C. FALZONE (con A. ALIBRANDI), voce *Censura*, in *Diz. Enc. Not.*, vol. I, Stamperia Nazionale, Roma, 1973, pp. 492-493.

G. FARNETI, *Introduzione alla lettura del TU: siamo alla vigilia di un concreto processo di cambiamento?*, in *Azienditalia*, 2016, pp. 833 ss.

G. FARNETI (con G. ASTEGIANO, A. BORGHI, F. BRUNO, F. DELFINO, S. POZZOLI), *Linee guida della Corte dei Conti per i revisori degli enti locali*, in *Azienditalia*, 2012, 8-9, pp. 1 ss.

M.C. FERRARESE (con A. MATTIAZZI, P. CORTIANA, S. PINTON), *La certificazione di prodotto nel settore agroalimentare*, in *Ambiente e sviluppo*, 2005, pp. 651 ss.

G. FERRARI (con F. CARINGELLA, L. TARANTINO), *Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e potere di annullamento delle attestazioni SOA*, in *Urb. e app.*, 2004, pp. 857 ss.

G. FERRI (con P. LACITIGNOLA), *Le agenzie di rating*, Il Mulino, Bologna, 2009.

- G. FIANDACA (con E. MUSCO), *Diritto penale. Parte generale*, Zanichelli, Bologna, 1997.
- G. FIDONE (a cura di, con M. CAFAGNO, A. BOTTO, G. BOTTINO), *Negoziazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2013.
- F. FIGORILLI, *Giurisdizione piena del giudice ordinario e attività della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2002.
- A. FIORITTO, *Certezze pubbliche prodotte dai privati: il caso delle denominazioni protette dei vini*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, pp. 974 ss.
- A. FIORITTO, voce *Certezza pubblica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. II, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 850 ss.
- A. FIORITTO, *La funzione di certezza pubblica*, Cedam, Padova, 2003.
- S. FOÀ, *L'autorità di vigilanza sui lavori pubblici può annullare le attestazioni SOA: esercizio privato di funzione pubblica e controllo*, in *Foro amm. - CdS*, 2004, pp. 2282 ss.
- S. FOÀ, *Nuovi munera pubblici e principio di imparzialità. Il caso delle società organismi di attestazione in materia di lavori pubblici*, in *www.giustamm.it*, n. 12/2000.
- E. FOLLIERI, *Il sindacato giurisdizionale sugli atti soggettivamente privati e oggettivamente amministrativi*, in *Giur. it.*, 2014, pp. 1801 ss.
- U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, parte II, Società Editrice Libreria, Milano, 1915, pp. 639 ss.
- M.M. FRACANZANI, *Le società degli enti pubblici*, 2005, in *www.giustizia-amministrativa.it*.
- F. FRACCHIA, voce *Concessione amministrativa*, in *Enc. Dir. Annali*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 250 ss.
- F. FRACCHIA, *Giudice amministrativo ed energia: il sindacato del Tar Lombardia sugli atti dell'Autorità per l'energia e il gas*, in *Dir. econ.*, 2007, pp. 631 ss.
- F. FRACCHIA (con L. CARROZZA), *Appalti di lavori, attività oggettivamente amministrativa e qualificazioni del soggetto*, in *Foro it.*, 2001, III, c. 161 ss.
- R. FRANCO, *A proposito della prescrizione dell'azione disciplinare notarile*, in *Notariato*, 2014, pp. 199 ss.

E. FRENI, *Le privatizzazioni*, in S. CASSESE. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari, 2015, pp. 239 ss.

A. FUSARO, *Il codice deontologico dei notai*, in *Riv. not.*, 2006, I, pp. 145 ss.

## G

G. GAIA (a cura di, con P. ANDREINI, G. ELIAS, F.A. ROVERSI MONACO), *La normativa tecnica industriale*, Il Mulino, Bologna, 1995.

F. GALGANO, *Liberalizzazioni, notariato e mercato*, in *Vita not.*, 2007, I, pp. 543 ss.

A. GALLETTI, *L'appalto dei servizi di tesoreria degli enti pubblici*, in *Nuova Rass.*, 2006, pp. 42 ss.

U. GALLI, *Servizio di tesoreria e modalità di affidamento: l'evoluzione giurisprudenziale*, in *Urb. e app.*, 2001, pp. 1281 ss.

C.E. GALLO, *La funzione disciplinare nella riforma della professione forense*, in *www.giustamm.it*, n. 12/2015.

C.E. GALLO, *La dimensione territoriale della giustizia amministrativa e l'attuazione della Repubblica a regionalismo avanzato*, in M. ANDREIS - M. GIORGETTI (a cura di), *Giurisdizioni e Corti regionali*, Jovene, Napoli, 2013, pp. 81 ss.

C.E. GALLO, *Gli ordini professionali come autonomie funzionali*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi* (a cura di A. D'Atena), Giuffrè, Milano, 2012, pp. 469 ss.

G. GAMBOGI (a cura di, con G. COLAVITTI), *Riforma forense*, Giuffrè, Milano, 2013.

P. GASPARRI, *Studi sugli atti giuridici complessi*, Nistri-Lischi, Pisa, 1939.

F. GENCARELLI, *I segni distintivi di qualità nel settore agroalimentare e le esigenze del diritto comunitario*, in *Dir. un. eur.*, 2005, pp. 75 ss.

A. GENOVESE, *Regolazione e concorrenza nell'offerta di servizi notarili*, in *www.orizzontideldirittocommerciale.it*, 25 giugno 2013.

A. GENTILI, *La rilevanza giuridica della certificazione volontaria*, in *Europa e dir. priv.*, 2000, pp. 59 ss.

C. GESSA, *Ordini e collegi professionali*, in *Enc. giur. Trecc.*, XIV, Treccani, Roma, 1988, pp. 1 ss.

G. GIACOBBE, *La funzione notarile oggi*, in *Riv. not.*, 1977, pp. 920 ss.

L. GIAMPAOLINO (con L. PONZONE), *L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici*, in M.A. SANDULLI - R. DE NICTOLIS - R. GAROFOLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 697 ss.

L. GIAMPAOLINO, *Le SOA e la loro responsabilità*, in *Contr. Stato e enti pubbl.*, 2001, pp. 11 ss.

M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1993.

M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, pp. 1263 ss.

M. S. GIANNINI, voce *Esercizio privato di pubbliche attività*, in *Enc. dir.*, vol. XV, Giuffrè, Milano, 1966, pp. 685 ss.

M. S. GIANNINI, voce *Certezza pubblica*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 769 ss.

M.S. GIANNINI, voce *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 172 ss.

M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1950.

M. GIGANTE, *Effetti giuridici nel rapporto tra tecnica e diritto: il caso delle "norme armonizzate"*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, pp. 313 ss.

L. GILI, *La certificazione agroalimentare*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Egea, Milano, 2006, pp. 145 ss.

A. GIORDANO, *La riscossione coattiva è un obbligo per i concessionari*, in *Azienditalia - Fin. e trib.*, 2003, pp. 963 ss.

M. GIORGETTI, *Le Cassazioni regionali e la giurisprudenza delle Corti locali di merito*, in M. ANDREIS - M. GIORGETTI (a cura di), *Giurisdizioni e Corti regionali*, Jovene, Napoli, 2013, pp. 9 ss.

R. GIORGI RONCHI, *L'evento nel reato*, in U. DI BENEDETTO (a cura di), *Diritto penale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2000, pp. 123 ss.

R. GIOVAGNOLI (con R. CHIEPPA), *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2011.

M. GIOVANNINI, *Art. 6. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Ipsoa, Milano, 2013, pp. 123 ss.

G. GIRINO, *Le funzioni del notaio*, in *Riv. not.*, 1983, I, pp. 1057 ss.

M. GIUFFRIDA, *Sistemi di qualità DOP, IGP e STG*, in banca dati “*Diritto alimentare. Mercato e sicurezza*”, diretta da F. Albisinni, [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it), Wolters Kluwer Italia, 2014.

A. GIUSTI, *Le certificazioni ambientali: EMAS*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Egea, Milano, 2006, pp. 225 ss.

F. GOISIS, *Le società legali alla prova dell'art. 4, co. 13, d.l. n. 95 del 2012. Il caso ANAS s.p.a.*, in *Foro amm.*, 2014, pp. 1701 ss.

F. GOISIS, *Il problema della natura e della lucratività delle società in mano pubblica alla luce dei più recenti sviluppi dell'ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. econ.*, 2013, pp. 41 ss.

F. GOISIS, *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Giuffrè, Milano, 2004.

C. GOLINO, *Gli ordini e i collegi professionali del mercato. Riflessioni sul modello dell'ente pubblico professionale*, Cedam, Padova, 2011.

P. GOTTARDI, *Il concessionario non può rifiutare l'affidamento della sola riscossione coattiva*, in *Azienditalia - Fin. e trib.*, 2006, pp. 449 ss.

P. GOTTI, *Gli atti amministrativi dichiarativi*, Giuffrè, Milano, 1996.

M. GOZZI (con R. DANОВI), *Destituzione del notaio e riabilitazione*, in *Notariato*, 2016, pp. 5 ss.

R. GRANATO CORIGLIANO, *Firma digitale e firma elettronica*, in *Riv. dir. priv.*, 2000, pp. 809 ss.

M. GRANIERI, *La responsabilità del certificatore nella disciplina della firma digitale*, in *Danno e resp.*, 1998, pp. 513 ss.

D. GROSSI, voce *Albi professionali*, in G. VERDE (diretta da), *La giurisdizione. Dizionario del riparto*, Zanichelli Editore, Bologna, 2010, pp. 37 ss.

G. GRUNER, *Enti pubblici a struttura di S.p.A.*, Giappichelli, Torino, 2009.

E. GUADAGNO, *I Consorzi di tutela e gli organi di certificazione dei vini di qualità*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2012, II, pp. 133 ss.

F. GUAISTI, *Consiglio dei Notariati dell'Unione Europea (CNUE)*, in F. PREITE - A. GAZZANTI PUGLIESE DI COTRONE (a cura di), *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale*, Utet, Torino, 2011, pp. 839 ss.



F. GUASTI, *La funzione notarile nell'era della globalizzazione*, in *Notariato*, 2002, pp. 5 ss.

A. GUIDUCCI, *L'appalto del servizio di tesoreria: le problematiche del contratto*, in *Azienditalia*, 2008, 12, pp. 891 ss.

F. GULLO, *Provvedimento e contratto nelle concessioni amministrative*, Cedam, Padova, 1965.

## I

C. IBBA, *La categoria «professione intellettuale»*, in C. IBBA - D. LATELLA - P. PIRAS - P. DE ANGELIS - C. MACRÌ, *Le professioni intellettuali*, Giur. Sist. Dir. Civ. Comm. fondata da Bigiavi, Utet, Torino, 1987, pp. 1 ss.

L. IEVA, *Non esiste il potere dell'Authority di annullare (o modificare) le attestazioni SOA*, in *Urb. e app.*, 2003, pp. 824 ss.

L. IEVA, *Requisiti di partecipazione alle gare pubbliche e poteri sanzionatori dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*, in *Urb. e app.*, 2001, pp. 1373 ss.

N. IRTI, *Diritto insonne come il grifone*, in *Il Corriere della Sera*, 8 settembre 2005, p. 41.

N. IRTI, *Ministero notarile e rischio giuridico dell'atto*, in *Riv. not.*, 1996, pp. 335 ss.

V. ITALIA (con M. BASSANI, G. BOTTINO, G. RUGGERI), *Le società partecipate dopo la "riforma Madia"*, Giuffrè, Milano, 2017.

B. IZZI, *La firma elettronica negli strumenti di circolazione della ricchezza*, in *Riv. not.*, 2004, pp. 867 ss.

## L

A.E. LA SCALA, *Tutela dell'interesse fiscale dei comuni e i possibili modelli di gestione della funzione impositiva e di riscossione*, in *Dir. prat. trib.*, 2012, I, pp. 593 ss.

P. LACITIGNOLA (con G. FERRI), *Le agenzie di rating*, Il Mulino, Bologna, 2009.

M. LAFFRANCHI, *Notaio e territorio*, in *Rassegna di giurisprudenza in materia deontologica*, FederNotizie, Milano, 2016, pp. 14 ss.

G. LANDI, voce *Ispesioni ed inchieste amministrative*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XVII, Treccani, Roma, 1989, pp. 1 ss.

G. LANDI, voce *Disciplina (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Giuffrè, Milano, 1964, pp. 17 ss.

S. LANZILLOTTI (con M. MAZZOTTA), sub *Art. 93*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 654 ss.

S. LANZILLOTTI (con M. MAZZOTTA), sub *Artt. 93 bis - 93 ter*, *ivi*, pp. 659 ss.

S. LANZILLOTTI (con R. TORRE), sub *Art. 135*, *ivi*, pp. 737 ss.

S. LANZILLOTTI (con R. TORRE), sub *Art. 136*, *ivi*, pp. 742 ss.

S. LANZILLOTTI (con R. TORRE), sub *Art. 137*, *ivi*, pp. 745 ss.

S. LANZILLOTTI (con R. TORRE), sub *Art. 138*, *ivi*, pp. 749 ss.

L. LAPERUTA (con A. COSTAGLIOLA), *La riforma forense*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013.

G.C. LASAGNA, *Il notaio e le sue funzioni*, Sagep, Genova, 1966.

L. LA TORRE (con M. CERRETO), *La tutela delle DOP e delle IGP*, Graus Editore, Napoli, 2010.

P. LATTANZI, *Denominazione di origine protetta e marchio collettivo geografico: il caso del "Grana Padano"*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, pp. 38 ss.

G. LAURINI, *Relazione introduttiva*, in L. MEZZASOMA - L. RUGGERI, *La giustizia disciplinare nelle professioni legali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, pp. 223 ss.

G. LAURINI, *L'evoluzione della funzione notarile dopo la legge n. 89/1913*, in *Notariato*, 2013, pp. 133 ss.

G. LAURINI, *Legge di semplificazione e funzione notarile*, in *Notariato*, 2005, pp. 581 ss.

C. LEGA, *Appunti sulla formazione e sul contenuto delle norme di deontologia professionale*, in *Giur. it.*, 1965, III, pp. 183 ss.

R. LENZI, *La tutela degli acquirenti di immobili da costruire: effettività della responsabilità disciplinare del notaio tra regole di comportamento e regole di validità*, in S. PAGLIANTINI (a cura di), *Il diritto vivente nell'età dell'incertezza*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 1 ss.

M. LEO, *Risposta a quesito n. 533-2016/C - C.N.N. Ufficio Studi*, 20 ottobre 2016.

R. LEONARDI, *Le SOA tra natura giuridica del certificatore e compiti della pubblica amministrazione*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Egea, Milano, 2006, pp. 115 ss.

F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967.

M. LIBERTINI, *Sulla legittimità costituzionale delle norme che impongono l'esclusività dell'oggetto sociale delle Società Organismi di attestazione (S.O.A.) e vietano la partecipazione al capitale delle stesse da parte degli organismi di certificazione delle imprese*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 1663 ss.

S. LICCIARDELLO, *Prime note sulla funzione di regolazione dell'ANAC nel nuovo codice degli appalti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10 agosto 2016.

S. LICCIARDELLO, *I principi che governano la irrogazione delle sanzioni amministrative*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 75 ss.

C. LICINI, *Caso SOA: la Corte di Giustizia UE legittima i minimi tariffari, se presidiano valori pubblici*, in *Notariato*, 2014, pp. 191 ss.

N. LIPARI, *La funzione notarile oggi: schema di riflessione*, in *Riv. not.*, 1977, pp. 935 ss.

A. LISI, *L'avvento della firma elettronica leggera*, 9 giugno 2004, in [PuntoInformatico.it](http://PuntoInformatico.it).

D. LISTA (con G. ARNÒ), *La firma digitale nell'ordinamento italiano e comunitario*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, pt. 2, pp. 781 ss.

A. LOIODICE, *La legge n. 241/1990 ed il procedimento disciplinare forense (tracce per un approfondimento)*, in *Rass. forense*, 2004, pp. 1130 ss.

R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo*, Giuffrè, Milano, 2003.

R. LOMBARDI, *Principi di deontologia professionale ed efficacia normativa nell'ordinamento giuridico statale*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, pp. 199 ss.

C. LOMONACO, sub Artt. 87-95, in G. CASU - G. SICCHIERO, *La legge notarile commentata*, Utet, Torino, 2010, pp. 487 ss.

P. LOPRIORE, *Dalla firma digitale alla firma elettronica qualificata*, in *Cyberspazio e diritto*, 2004, pp. 39 ss.

F.P. LOPS, sub *Art. 1*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 5 ss.

F.P. LOPS (con A. PLACA), sub *Art. 145*, *ivi*, pp. 795 ss.

F.P. LOPS (con A. PLACA), sub *Art. 145 bis*, *ivi*, pp. 799 ss.

F.P. LOPS (con A. PLACA), sub *Art. 146*, *ivi*, pp. 805 ss.

F.P. LOPS (con A. PLACA), sub *Art. 147*, *ivi*, pp. 811 ss.

G. LORCET, *Note in tema di procedimento disciplinare notarile dopo la riforma del 2006*, in *Foro pad.*, 2010, pp. 1 ss.

A. LOVATO, *Il notaio pubblico ufficiale e libero professionista nel notariato a tipo latino*, in *Riv. not.*, 1955, p. 149.

I. LUCATI, *Certificatori: responsabilità e sanzioni*, in *Resp. civ.*, 2011, pp. 157 ss.

F. LUISO (con M. CLARICH, A. TRAVI), *Prime osservazioni sul recente Codice del processo avanti alla Corte dei conti*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, pp. 1271 ss.

A. LUMINOSO, *Certificazione di qualità di prodotti e tutela del consumatore-acquirente*, in *Europa dir. priv.*, 2000, pp. 27 ss.

## **M**

C. MACCAGNO BENESSIA, *L'intervento della Corte d'appello di Torino sulla tariffa forense: una presa d'atto?*, in *Giur. it.*, 1999, pp. 1574 ss.

M. MACERONI, *L'Agenzia per le imprese*, in *Disc. comm. serv.*, 2012, pp. 75 ss.

L. MAGGIO (con I. ZANGARA), *Esperienze di amministrazione digitale. La firma digitale*, in *Informatica e diritto*, 2008, pp. 331 ss.

A. MALTONI, *Attività amministrative e soggetti di diritto privato: le società partecipate*, in *Giur. it.*, 2014, pp. 1791 ss.

A. MALTONI, sub *Art. 1, comma 1-ter*, in A. BARTOLINI - S. FANTINI - G. FERRARI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, Neldiritto, Roma, 2010, pp. 94 ss.

A. MALTONI, voce *Esercizio privato di pubbliche funzioni*, in *Enc. dir. Annali*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 570 ss.

A. MALTONI, *Enti riqualificati in senso pubblicistico dalla giurisprudenza ed enti equiparati alla P.A. sul piano funzionale. I privati esercenti attività amministrative dopo la riforma della L. n. 241/90*, in *Serv. pubb. e app.*, 2006, I, pp. 333 ss.

A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, in *Il sistema del diritto amministrativo italiano*, diretto da F.G. SCOCA - F.A. ROVERSI MONACO - G. MORBIDELLI, Giappichelli, Torino, 2005.

A. MALTONI, *Sussidiarietà orizzontale e munera pubblici. L'esternalizzazione di funzioni amministrative: verso un'amministrazione in senso "sostanziale/funzionale"*, Clueb, Bologna, 2002.

S. MANCUSO, *Il sistema ISO 14001*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Egea, Milano, 2006, pp. 203 ss.

G. MANFREDI, *Natura delle norme deontologiche e diritti dei cittadini*, in *Jus*, 2008, pp. 543 ss.

F. MANFREDI SELVAGGI, *La firma digitale*, in *Rivista delle cancellerie*, 2004, pp. 303 ss.

F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 2014, pp. 45 ss.

B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato oltre i confini dell'amministrazione tradizionale*, Cedam, Padova, 2013.

B. MARCHETTI (a cura di, con G. FALCON), *Pubblico e privato nell'organizzazione e nell'azione amministrativa. Problemi e prospettive*, Cedam, Padova, 2013.

G. MARGIOTTA, *L'elemento soggettivo*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, pp. 245 ss.

G. MARINUCCI (con E. DOLCINI), *Corso di diritto penale*, Giuffrè, Milano, 1999.

S. MARIONI (con B. COTTIER), *La firma elettronica, garanzia tecnica e giuridica di sicurezza nel commercio elettronico*, in *Informatica e diritto*, 2007, pp. 331 ss.

E. MARMOCCHI, *La funzione del notaio per l'Italia unita*, in *Riv. not.*, 2012, pp. 755 ss.

G. MARTINI, *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato dopo la riforma introdotta con la L. 69/2009*, in *www.giustamm.it*, n. 2/2010.

N. MARZONA (con G. BERTI), voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. III, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 457 ss.

C. MARZUOLI, *Le privatizzazioni fra pubblico come soggetto e pubblico come regola*, in *Dir. pubbl.*, 1995, pp. 393 ss.

- C. MARZUOLI (con D. SORACE), voce *Concessioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Utet, Torino, 1989, pp. 281 ss.
- A. MASSERA, *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pp. 1 ss.
- M. MASSIMILIANO, *L'attività amministrativa in forma elettronica e la firma digitale*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, 1998, pt. 1, pp. 271 ss.
- F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2011.
- R. MATERI, *Controllo ispettivo e qualità della funzione notarile*, in *Notariato*, 2015, pp. 147 ss.
- A. MATTIAZZI (con M.C. FERRARESE, P. CORTIANA, S. PINTON), *La certificazione di prodotto nel settore agroalimentare*, in *Ambiente e sviluppo*, 2005, pp. 651 ss.
- M. MATTIONI, *Infedeltà fiscale*, in *Rassegna di giurisprudenza in materia deontologica*, FederNotizie, Milano, 2016, pp. 45 ss.
- C. MAVIGLIA, *Professioni e preparazione alle professioni*, Giuffrè, Milano, 1992.
- M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Giappichelli, Torino, 2000.
- M. MAZZEO, *Firma digitale e documento informatico. Il notaio dalla ceralacca al bit*, in *Obbligazioni e Contratti*, 2010, pp. 711 ss.
- P. MAZZOLI (con V. TENORE), *Codice deontologico e sistema disciplinare nelle professioni tecniche: ingegneri, architetti, geologi, geometri*, EPC Editore, Roma, 2011.
- P. MAZZOLI, *Consigli distrettuali notarili e funzione disciplinare alla luce del d. lvo. n. 249/2006: profili procedurali e diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *AA.VV., Il nuovo procedimento disciplinare notarile. Prime interpretazioni*, CNN, 2009, pp. 33 ss.
- M. MAZZOTTA (con S. LANZILLOTTI), sub *Art. 93*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 654 ss.
- M. MAZZOTTA (con S. LANZILLOTTI), sub *Artt. 93 bis - 93 ter*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 659 ss.
- A. MEALE (a cura di), *Il potere amministrativo degli enti locali*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014.

S. MENGHINI (con B. FABBRI), *Qualità e tracciabilità della filiera dei vini a denominazione*, Franco Angeli Editore, Milano, 2013.

C. MENICHINO, *Commento all'art. 23 ter l. not.*, in F. DELFINI - C. GATTONI - C. MENICHINO - P. PELLICANÒ - A. PELOSI - STEF. ROMANO - V. TAGLIAFERRI - A. VENDITTI, *L'atto pubblico informatico*, Utet, Torino, 2011, pp. 11 ss.

S. METALLO, *I soggetti certificatori: indagine sulle norme nazionali e regionali*, in *Studi e materiali*, 2010, n. 1, pp. 23 ss.

M. MIANO, *Attività notarile, rappresentanza e responsabilità disciplinare del notaio*, Stamperia Reale, Roma, 2009.

M. MICCOLI, *Sottoscrizioni ravvicinate e violazione del principio di personalità della prestazione: necessità di prova rigorosa*, in *Notariato*, 2016, pp. 182 ss.

M. MICCOLI, *Due nodi da sciogliere: prescrizione del procedimento disciplinare e illeciti disciplinari non codificati*, in *Notariato*, 2013, pp. 227 ss.

M. MICCOLI (con U. BECHINI), *Attuazione della direttiva europea sulla firma elettronica, ovvero la forma «sine probatione»*, in *Notariato*, 2002, pp. 324 ss.

G. MIELE, *La distinzione tra ente pubblico e privato*, in *Riv. dir. comm.*, 1942, I, pp. 72 ss.

G. MIELE, *La manifestazione di volontà del privato nel diritto amministrativo*, Anonima Romana Editoriale, Roma, 1931.

V. MILANI, *Principio di legalità e poteri dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 1, pp. 35 ss.

M. MINELLI, *L'utilizzazione delle denominazioni protette dei vini dopo il decreto legislativo n. 61/2010*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, n. 4, pp. 36 ss.

G. MODONESI, *Il procedimento disciplinare avanti i consigli degli ordini degli ingegneri e degli architetti*, in *Rass. forense*, 1998, pp. 349 ss.

F. MODUGNO, *Funzione*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 301 ss.

V. MOLASCHI, *L'Ecolabel*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Egea, Milano, 2006, pp. 213 ss.

M. MOLINARI, sub *Art. 96*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 663 ss.

M. MOLINARI, sub *Art. 127*, *ivi*, pp. 718 ss.

M. MOLINARI, sub *Art. 128, ivi*, pp. 720 ss.

M. MOLINARI, sub *Art. 129, ivi*, pp. 725 ss.

M. MOLINARI, sub *Art. 132, ivi*, pp. 731 ss.

M. MOLINARI, sub *Art. 133, ivi*, pp. 733 ss.

M. MOLINARI, *A due anni dalla riforma del disciplinare notarile: una panoramica*, in *Notariato*, 2009, pp. 466 ss.

L. MONTANARI, *I poteri normativi degli organismi tecnico-scientifici*, in G. COMANDÉ - G. PONZANELLI (a cura di), *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 445 ss.

R. MONTANARO, *Certificazione e tutela giurisdizionale*, in F. FRACCHIA - M. OCCHIENA, *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Egea, Milano, 2006, pp. 55 ss.

G. MONTELEONE, *La Corte di cassazione e gli organi giurisdizionali centrali in Sicilia*, in M. ANDREIS - M. GIORGETTI (a cura di), *Giurisdizioni e Corti regionali*, Jovene, Napoli, 2013, pp. 3 ss.

G. MORANO, *Le linee guida Anac nel sistema delle fonti del diritto*, in *www.diritto.it*, 11 maggio 2016.

G. MORANO, *Vigilanza sull'operato dei notai, eventuali sanzioni ed eccesso di potere dell'ispettore*, in *www.altalex.it*, 19 giugno 2009.

G. MORBIDELLI, *Poteri impliciti*, in *Dir. e soc.*, 2015, pp. 223 ss.

G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in AA.VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Atti del LIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 193 ss.

G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 703 ss.

L. MORBIDELLI, *Il principio di determinatezza e tassatività*, in U. DI BENEDETTO, *Diritto penale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2000, pp. 48 ss.

E. MORELATO, *Profili giuridici della firma elettronica nella direttiva comunitaria 1999/93/CE (raffrontata con il modello di legge sulle firme elettroniche dell'Uncitral)*, in *Contr. e imp.*, 2001, pp. 441 ss.

R. MORZENTI PELLEGRINI (a cura di, con M. ANDREIS), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Torino, 2016.



R. MORZENTI PELLEGRINI, *La Società organismo di attestazione come pubblica amministrazione che rilascia e conserva atti o documenti ai fini della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà*, in *Foro amm. - CdS*, 2007, pp. 626 ss.

A. MOSCARINI, *L'accreditamento nel Regolamento CE n. 765/2008 e le "fonti" di produzione privata*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, n. 1, pp. 23 ss.

E. MUSCO (con G. FIANDACA), *Diritto penale. Parte generale*, Zanichelli, Bologna, 1997.

G. MUSOLINO, *Contratto d'opera professionale*, in *Il codice civile. Commentario*, fondato da P. Schlesinger, diretto da F.D. Busnelli, Giuffrè, Milano, 2014.

G. MUSOLINO, *Responsabilità notarile e intuitus personae*, in *Riv. not.*, 2014, pp. 1238 ss.

G. MUSOLINO, *Mandato professionale e responsabilità del notaio per l'attività dei sostituti*, in *Resp. civ. prev.*, 2010, pp. 120 ss.

## N

G. NAPOLITANO, *La pubblica amministrazione e le regole dell'esternalizzazione*, in *Dir. econ.*, 2006, pp. 663 ss.

G. NAPOLITANO (con F. DELVINO), *Ausiliari del traffico e della sosta*, Halley editrice, Matelica, 2005.

G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003.

G. NAPOLITANO, *Soggetti privati "enti pubblici"?*, in *Dir. amm.*, 2003, pp. 801 ss.

B. NASCIMBENE (con G. DEMARTINI), *Le SOA (società organismi di attestazione) esercitano pubblici poteri?*, in *Eurojus.it*, 29 giugno 2014.

G. NAVONE, *La firma digitale ed il sistema di certificazione quale nuovo strumento di pubblicità legale*, in *Dir. dell'Internet*, 2008, pp. 113 ss.

L. NEIROTTI, *Riflessioni giuridiche sulla firma elettronica: limiti, problemi, prospettive*, in *Cyberspazio e diritto*, 2005, pp. 385 ss.

A. NERI, *I prodotti agroalimentari UE nel reg. 1151/2012*, in *Alimenta*, 2013, n. 4, pp. 73 ss.

B. NERI (con F. DI LASCIO), *I poteri di vigilanza dell'Autorità nazionale anticorruzione*, in *Giorn. dir., amm.*, 2015, pp. 454 ss.

M. NIGRO, *Il notaio nel diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1979, ripubblicato in M. NIGRO, *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1996, vol. II, pp. 1367 ss.

L. NOGLER, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2004, pp. 15 ss.

## Q

M. ORICCHIO, *Il nuovo codice della Giustizia contabile*, in *www.lexitalia.it*, n. 1/2017.

V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, G. Barbera, Firenze, 1915.

G. ORSONI, *Limiti di applicazione della l. 241/90 al procedimento disciplinare*, in *Rass. forense*, 2004, pp. 1136 ss.

C. OTTANELLI (con D. VENTURINI), *Guida pratica ai servizi di tesoreria per gli enti*, Bancaria Editrice, Roma, 2004.

## P

I. PAGANI, *I sistemi di qualificazione delle imprese, la realizzazione dei lavori e la selezione delle offerte*, in *Urb. e app.*, 2011, pp. 269 ss.

C.E. PALIERO (con A. TRAVI), voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 345 ss.

L. PAOLONI, *I Consorzi di tutela ed i contratti per le politiche dell'offerta dopo il d.lgs. 61/2010*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, n. 3, pp. 27 ss.

V. PAPPÀ MONFORTE, *Il sistema notarile di riscossione dei tributi*, Aracne, Roma, 2017.

V. PAPPÀ MONFORTE, *Il notaio tra adempimento unico, obbligo di pagamento dell'imposta e "contestazione" della pretesa erariale*, in *Notariato*, 2013, pp. 567 ss.

F. PARENTE, sub *Artt. 148-160*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 823 ss.

V. PARISIO, *Forma privatistica e sostanza pubblicistica: modello societario e gestione dei servizi pubblici locali*, in *www.giustamm.it*, n. 12/2012.

M. PASQUALE, *L'attività di vigilanza sui concessionari della riscossione*, in *Azienditalia - Fin. e trib.*, 2001, pp. 1275 ss.

- G. PASTORI, *Attività amministrativa e soggetti privati*, in *Giur. it.*, 2014, pp. 1783 ss.
- P. PATRITO, *L'esercizio privato di pubbliche funzioni: introduzione*, in *Giur. it.*, 2010, pp. 1471 ss.
- P. PATRITO, *Le società organismo di attestazione: natura e responsabilità*, in *Giur. it.*, 2010, pp. 1484 ss.
- S. PATTI, *La sottoscrizione del documento informatico: la firma digitale*, in *Studi e Materiali*, supplemento 1/2008, pp. 127 ss.
- N. PECCHIOLI, *Soggetti privati ed esercizio di funzioni amministrative*, in AA.VV., *Studi in onore di Alberto Romano*, vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, pp. 611 ss.
- N. PECCHIOLI, *I soggetti privati ex art. 1, comma 1 ter della legge n. 241/1990 dopo le recenti modifiche alla disciplina del procedimento amministrativo recate dalla legge n. 69/2009*, in *www.giustamm.it*, n. 4/2010.
- S. PELINO, *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2011.
- F. PELLIZZER (con E. BURANELLO), *Disciplina sulle sanzioni amministrative ed ambito di applicazione*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 3 ss.
- R.M. PELLEGRINI, *La società organismo di attestazione come pubblica amministrazione che rilascia e conserva atti e documenti ai fini della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà*, in *Foro amm. - CdS*, 2007, pp. 626 ss.
- L.R. PERFETTI, *Principio di legalità e politica economica. Sui limiti posti alle imprese pubbliche alla acquisizione di imprese pubbliche nel settore dell'energia*, in *Foro amm. - CdS*, 2002, pp. 1561 ss.
- P. PERLINGIERI, *Funzione notarile ed efficienza dei mercati*, in *Notariato*, 2011, pp. 627 ss.
- G. PERONE, *Segni e denominazioni nel mercato agroalimentare*, in *Giust. civ.*, 2011, pp. 535 ss.
- G. PERONE (a cura di, con A. VALLEBONA), *La certificazione dei contratti di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004.

G. PETRELLI, *L'indagine della volontà delle parti e la «sostanza» dell'atto pubblico notarile*, in *Riv. not.*, 2006, pp. 29 ss.

L. PETRELLI, *La certificazione di gruppo: una nuova opportunità per i piccoli produttori biologici europei?*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, n. 2, pp. 50 ss.

L. PIANESI, *Le agenzie di rating tra privatizzazione di funzioni pubbliche e opinioni private "geneticamente modificate"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, pp. 179 ss.

I. PIAZZA, *La disciplina dell'attività amministrativa di soggetti privati tra autonomia organizzativa e garanzie degli amministrati*, in *Dir. amm.*, 2015, pp. 541 ss.

P. PICCOLI (con G. ZANOLINI), *Il documento elettronico e la «firma digitale»*, in *Riv. not.*, 2000, pp. 879 ss.

P. PICCOCCHI, *La legittimazione processuale del Comune nel caso di affidamento al concessionario dell'attività di accertamento e riscossione*, in *GT - Riv. giur. trib.*, 2014, pp. 344 ss.

S. PINTON (con M.C. FERRARESE, A. MATTIAZZI, P. CORTIANA), *La certificazione di prodotto nel settore agroalimentare*, in *Ambiente e sviluppo*, 2005, pp. 651 ss.

A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Giappichelli, Torino, 2001.

A. PIOGGIA, *Infrazioni al Codice della Strada e ausiliari del traffico*, in *Riv. giur. circ. e trasp.*, 2001, pp. 552 ss.

G. PIPERATA, *L'attività di garanzia nel settore dei contratti pubblici tra regolazione, vigilanza e politiche di prevenzione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 33 ss.

G. PIPERATA, *Introduzione. La collaborazione pubblico-privato nell'ordinamento comunitario e nazionale*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2011.

G. PIPERATA, *Le esternalizzazioni nel settore pubblico*, in *Dir. amm.*, 2005, pp. 963 ss.

P. PISCIONE, voce *Professioni (disciplina delle)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 1033 ss.

P. PIZZA, *Le società per azioni di diritto singolare tra partecipazioni pubbliche e nuovi modelli organizzativi*, Giuffrè, Milano, 2007.

- A. PIZZOFERRATO, *La “nuova” firma digitale nell’esperienza giuridica italiana*, in *Contr. e imp. Europa*, 2002, pp. 77 ss.
- A. PLACA (con F.P. LOPS), sub *Art. 145*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 795 ss.
- A. PLACA (con F.P. LOPS), sub *Art. 145 bis*, *ivi*, pp. 799 ss.
- A. PLACA (con F.P. LOPS), sub *Art. 146*, *ivi*, pp. 805 ss.
- A. PLACA (con F.P. LOPS), sub *Art. 147*, *ivi*, pp. 811 ss.
- A. POGGI, *La riforma delle professioni in Italia: sollecitazioni europee e resistenze interne*, in *Le Regioni*, 2009, pp. 380 ss.
- A. POLICE, *Riflessioni in tema di deontologia e giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, pp. 23 ss.
- M. POLLINI, *Il servizio di tesoreria: una modalità di verifica*, in *Azienditalia*, 1995, 1, pp. 35 ss.
- L. PONZONE (con L. GIAMPAOLINO), *L’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici*, in M.A. SANDULLI - R. DE NICTOLIS - R. GAROFOLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 697 ss.
- S. POZZOLI (con G. ASTEGIANO, A. BORGHI, F. BRUNO, F. DELFINO, G. FARNETI), *Linee guida della Corte dei Conti per i revisori degli enti locali*, in *Azienditalia*, 2012, 8-9, pp. 1 ss.
- A. PREDIERI, *Le norme tecniche nello Stato pluralista e federativo*, in *Dir. econ.*, 1996, pp. 251 ss.
- L. PRINCIPATO, *Il servizio di tesoreria e i rapporti con la Corte dei conti*, in *Azienditalia*, 1995, 4, pp. 232 ss.
- C. PRELE, *Il documento informatico: innovazioni normative in materia di firme elettroniche e disciplina dei certificatori*, in *Giur. piemontese*, 2003, pp. 336 ss.
- R. PROIETTI, *I geometri. Aspetti pubblici, deontologici, civili e penali*, Giuffrè, Milano, 2006.
- E. PROTETTÌ (con C. DI ZENZO), *La legge notarile*, Giuffrè, Milano, 2009.
- G. PROTOSPATARO (con A. BOSI), *Gli ausiliari del traffico*, Egaf, Forlì, 2003.
- G. PUOTI (con B. CUCCHI, F. SIMONELLI), *La nuova riscossione tributaria*, Cedam, Padova, 2012.

P. PURI, *Il ruolo del notaio nel sistema di autoliquidazione delle imposte*, studio n. 855-2014/T, approvato dal C.N.N. il 31 marzo 2016.

## **Q**

E. QUADRI, *Il codice deontologico medico ed i rapporti tra etica e diritto*, in *Resp. civ. prev.*, 2002, pp. 925 ss.

## **R**

G.M. RACCA, *Dall’Autorità sui contratti pubblici all’Autorità nazionale anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *Dir. amm.*, 2015, pp. 345 ss.

D. RANDO, *Firma elettronica e funzioni della forma*, in *Legalità e giustizia*, 2004, pp. 51 ss.

O. RANELLETTI, *Il concetto di “pubblico” nel diritto*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1905, pp. 337 ss.

O. RANELLETTI, *Gli organi dello Stato (concetto, natura, rapporti)*, in *Riv. dir. pubb.*, 1909, I, pp. 17 ss.

P. RAUSEI, *Collegato lavoro: certificazione dei contratti*, Ipsoa, Torino, 2011.

M. RENNA, *Professioni e procedimenti disciplinari*, in *www.giustamm.it*, n. 9/2011.

M. RICCHI (a cura di, con G.F. CARTEI), *Finanza di progetto e partenariato pubblico-privato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

R. RICCI CURBASTRO, *Il ruolo di garanzia dei consorzi di tutela*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, n. 1, pp. 56 ss.

L. RIVA SANSEVERINO, *Sulla funzione del notaio*, in *Riv. not.*, 1954, pp. 230 ss.

G. ROGNETTA, *Crittografia asimetrica: dal cifrario di Giulio Cesare alla firma digitale*, in *Informatica e diritto*, 1999, pp. 59 ss.

R. ROLLI (con D. SAMMARRO), *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: l’ANAC e l’Uomo di Vitruvio*, in *www.giustamm.it*, n. 4/2016.

C. ROMANO, *Unioni civili e convivenze di fatto: una prima lettura del testo normativo*, in *Notariato*, 2016, pp. 333 ss.

S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1937.

S. ROMANO, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano, 1912.

SALV. ROMANO, *La distinzione tra diritto pubblico e privato (e suoi riflessi nella configurazione dell'ufficio notarile)*, in *Riv. not.*, 1963, pp. 3 ss.

A. ROMANO TASSONE, *Funzione amministrativa e diritto privato (il problema delle situazioni giuridiche soggettive)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, Napoli, 2007, vol. III, pp. 1195 ss.

A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione pubblica e produzione di "certezza": problemi attuali e spunti ricostruttivi*, in *Dir. amm.*, 2005, pp. 867 ss.

L. ROSELLI (con B.C. DE GENNARO), *Un'analisi della struttura e del funzionamento del sistema di controllo e certificazione delle produzioni da agricoltura biologica*, in *Agriregionieuropa*, 2008, n.15.

R. ROSETTI, *La responsabilità del certificatore nel sistema della firma elettronica*, in *Giust. civ.*, 2004, II, pp. 491 ss.

S. ROSSETTI, *Reati di pericolo astratto e principio di offensività: brevi note introduttive ad un tema classico del diritto penale dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, pp. 353 ss.

G. ROSSI, *Gli enti pubblici in forma societaria*, in *Serv. pubbl. e app.*, 2004, I, pp. 221 ss.

G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, Il Mulino, Bologna, 1991.

G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto tra gruppi sociali e pubblico potere*, Jovene, Napoli, 1979.

F.A. ROVERSI MONACO (a cura di, con P. ANDREINI, G. GAIA, G. ELIAS), *La normativa tecnica industriale*, Il Mulino, Bologna, 1995.

V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, n. 4, pp. 4 ss.

G. RUGGERI (con V. ITALIA, M. BASSANI, G. BOTTINO), *Le società partecipate dopo la "riforma Madia"*, Giuffrè, Milano, 2017.

R. RUSSO, *S.p.a.: una "regola d'uso" per "controllo" e "vigilanza"?*, in *Nuovo dir. soc.*, n. 14/2014, pp. 62 ss.

L. RUSSO, *Il nuovo procedimento disciplinare notarile: dal verbale ispettivo alla dichiarazione di estinzione dell'illecito*, in *Vita not.*, 2010, pp. 1049 ss.

L. RUSSO, *L'attività ispettiva ordinaria ed il nuovo ordinamento disciplinare notarile*, in *www.altalex.it*, 15 gennaio 2010.

## S

E. SACCHETTINI, *L'eccezionalità del potere delegato ha fatto privilegiare la soluzione restrittiva*, in *Guida al dir.*, 2009, fasc. 13, pp. 67 ss.

A. SAGNA, *Sulla legittimazione degli ausiliari del traffico ad elevare contravvenzioni per violazioni del codice stradale*, in *Nuovo dir.*, 1999, pp. 1037 ss.

F. SAITTA, *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, in *Ordines*, n. 1/2016, pp. 165 ss.

A. SALA, *Personalità della prestazione*, in *Rassegna di giurisprudenza in materia deontologica*, FederNotizie, Milano, 2016, pp. 67 ss.

F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2001.

P. SAMARELLI, *La tesoreria negli enti locali*, in *Azienditalia*, 1995, 3, pp. 127 ss.

D. SAMMARRO (con R. ROLLI), *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: l'ANAC e l'Uomo di Vitruvio*, in *www.giustamm.it*, n. 4/2016.

A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989.

A.M. SANDULLI, *Regole di deontologia professionale e sindacato della Cassazione*, in *Giust. civ.*, 1961, I, pp. 1894 ss.

A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1959.

M.A. SANDULLI, *Riforma della l. 241/1990 e processo amministrativo: introduzione al tema*, in *Foro amm. - TAR*, 2005, Suppl. al n. 6/2005, pp. 5 ss.

S. SANTANGELO, *La funzione notarile oggi*, in *Riv. not.*, 1977, pp. 945 ss.

G. SANTARCANGELO, *Il procedimento disciplinare a carico dei notai*, Giuffrè, Milano, 2007.

P. SANTORO, *Il Codice di giustizia contabile e il giusto processo*, in *www.giuristidiamministrazione.com*, 22 settembre 2016.

F. SAITTA, voce *Esercizio privato di funzioni e servizi pubblici*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XIII, Treccani, Roma, 1989, pp. 1 ss.

S. SATTA, *Poesia e verità nella vita del notaio*, in *Vita not.*, 1955, pp. 548 ss.

G. SCARSELLI, *La violazione della norma deontologica e le (possibili) ricadute in punto di responsabilità civile per gli avvocati*, in *Dir. e formazione*, 2010, pp. 126 ss.



- G. SCARSELLI, *Sulla formazione continua degli avvocati*, in *Giur. it.*, 2010, pp. 1150 ss.
- G. SCARSELLI, *La tutela dei diritti dinanzi alle autorità garanti*, Giuffrè, Milano, 2000.
- G. SCIULLO, *A proposito di società pubbliche strumentali*, in *ridiam.it*, 9 gennaio 2017.
- F.G. COCA, *La Corte costituzionale e il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 1476 ss.
- F.G. COCA (a cura di, con A.F. DI SCIASCIO), *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo*, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2014.
- F.G. COCA, *Osservazioni sulla natura del ricorso straordinario al Capo dello Stato (nota alla sent. Cons. di Stato, Ad. plen., 6 maggio 2013, n. 9)*, in *Giur. it.*, 2013, pp. 2374 ss.
- F.G. COCA, *La collaborazione tra pubblico e privato*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 193 ss.
- A. SERGI, *L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in R. VILLATA - M. BERTOLISSI - V. DOMENICHELLI - G. SALA (a cura di), *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, tomo I, Cedam, Padova, 2014, pp. 43 ss.
- G. SGUEO, *L'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, pp. 114 ss.
- ROBERT J. SHILLER, *The Subprime Solution*, Princeton University Press, Princeton, 2008.
- F. SICILIANO, *Qualificazione per eseguire i lavori pubblici e norme di garanzia della qualità*, in F. SAIITA (a cura di), *Appalti e contratti pubblici*, Cedam, Padova, 2016.
- E. SILVESTRI, voce *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir. Annali*, vol. VIII, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 382 ss.
- F. SIMONELLI (con G. PUOTI, B. CUCCHI), *La nuova riscossione tributaria*, Cedam, Padova, 2012.
- M. SINISI, *Trasferimento delle partecipazioni azionarie di una SOA e procedimento di revoca dell'autorizzazione a rilasciare attestazioni di qualificazione: quali i poteri dell'Autorità?*, in *Foro amm. - TAR*, 2006, p. 3909 ss.

M. SPAGNUOLO, *Il Contratto atipico di tesoreria*, in *Nuova Rass.*, 2007, pp. 1948 ss.

P. STANZIONE, *Gli ordini professionali: funzioni attuali e prospettive di riforma*, in *Corr. giur.*, 2006, pp. 1636 ss.

D. SORACE (con C. MARZUOLI), voce *Concessioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Utet, Torino, 1989, pp. 281 ss.

F. SORRENTINO, *La disciplina sulle firme elettroniche: ultimo tassello?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, pp. 801 ss.

M. STIPO, voce *Vigilanza e tutela (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXXII, Treccani, Roma, 1994, pp. 1 ss.

M. STRUKUL, *Le certificazione di qualità come strumento di tutela del consumatore. Profili contrattuali e responsabilità*, in *Obbl. e contr.*, 2009, pp. 733 ss.

G.R. STUMPO, *Documento (informatico) e firma (digitale) nel quadro normativo (nazionale e comunitario) di riferimento*, in *Foro pad.*, 2001, pt. 2, pp. 1 ss.

## **T**

G. TACCOGNA, *Appunti per un inquadramento giuridico della gestione e riscossione, in forma esternalizzata, delle entrate locali*, Giuffrè, Milano, 2009.

P. TANDA, *La c.d. giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario al Capo dello Stato dopo la sentenza n. 73/2014 della Corte costituzionale*, in ID. (a cura di), *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato*, Torino, 2015, pp. 6 ss.

L. TARANTINO (con F. CARINGELLA, G. FERRARI), *Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e potere di annullamento delle attestazioni SOA*, in *Urb. e app.*, 2004, pp. 857 ss.

V. TENORE, *La responsabilità disciplinare del notaio - Parte prima*, in ID. (a cura di), *Il notaio e le sue quattro responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 3 ss.

V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile del notaio*, *ivi*, pp. 595 ss.

V. TENORE, *La prescrizione nel procedimento disciplinare notarile e la legittimità costituzionale delle sue cause interruttive*, in *Notariato*, 2014, pp. 435 ss.

V. TENORE, *Sanzioni disciplinari notarili e ricorso straordinario al Capo dello Stato: un censurabile filone contenzioso alla ricerca del “giusto giudice”*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, pp. 1111 ss.

V. TENORE, *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, Giuffrè, Milano, 2012.

V. TENORE (con P. MAZZOLI), *Codice deontologico e sistema disciplinare nelle professioni tecniche: ingegneri, architetti, geologi, geometri*, EPC Editore, Roma, 2011.

V. TENORE, *Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Giuffrè, Milano, 2010.

V. TENORE, *Incidenza della l. 7 agosto 1990 n. 241 sul procedimento disciplinare notarile*, in AA.VV., *Il nuovo procedimento disciplinare notarile. Prime interpretazioni*, CNN, Roma, 2009, pp. 27 ss.

V. TENORE (con G. CELESTE), *La responsabilità disciplinare del notaio ed il relativo procedimento*, Giuffrè, Milano, 2008.

V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2008.

V. TENORE, *Il procedimento di controllo ispettivo*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it), pp. 1 ss.

V. TENORE, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Giuffrè, Milano, 1999.

V. TENORE, *Problematiche sostanziali e giustiziali in tema di ispezione amministrativa*, in *Documenti giustizia*, 1995, pp. 1102 ss.

F. TERESI, voce *Ordini e collegi professionali*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Utet, Torino, 1995, pp. 452 ss.

U. TERRACCIANO, *Marciapiedi zona off limits per i «vigilini» - Ausiliari del traffico figli di un dio minore*, in *Dir. e giust.*, 2005, fasc. 19, pp. 24 ss.

G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2012.

A. TETI, *Procacciamento d'affari*, in *Rassegna di giurisprudenza in materia deontologica*, FederNotizie, Milano, 2016, pp. 87 ss.

M. TIRABOSCHI, *Nuove tutele sul mercato: le procedure di certificazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 237 ss.

A. TIZZANO (con R. ADAM), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014.

R. TOMEI, voce *Ispezione amministrativa*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XIX, Treccani, Roma, 1990, pp. 1 ss.

- B. TONOLETTI, *L'accertamento amministrativo*, Cedam, Padova, 2001.
- M. TORIELLO, *Nuovi orizzonti del principio di offensività in materia di coltivazione di sostanze stupefacenti*, in *Cass. pen.*, 2016, pp. 1955 ss.
- R. TORRE (con S. LANZILLOTTI), sub *Art. 135*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 737 ss.
- R. TORRE (con S. LANZILLOTTI), sub *Art. 136*, *ivi*, pp. 742 ss.
- R. TORRE (con S. LANZILLOTTI), sub *Art. 137*, *ivi*, pp. 745 ss.
- R. TORRE (con S. LANZILLOTTI), sub *Art. 138*, *ivi*, pp. 749 ss.
- S. TOSCHEI, *La giurisdizione nelle sanzioni amministrative*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, pp. 1047 ss.
- E. TOSELLI, *Le diversità convergenti. Guida alle certificazioni alimentari kasher, halāl e di produzione biologica*, FrancoAngeli, Milano, 2015.
- G. TRAPANI, sub *Art. 142*, in P. BOERO - M. IEVA (a cura di), *La legge notarile*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 780 ss.
- G. TRAPANI, sub *Art. 142 bis*, *ivi*, pp. 784 ss.
- G. TRAPANI, *La modulazione della pena disciplinare*, in AA.VV., *Il nuovo procedimento disciplinare notarile. Prime interpretazioni*, CNN, Roma, 2009, pp. 173 ss.
- G. TRAPANI, *L'apparato sanzionatorio nel novellato disciplinare notarile tra conferme e novità*, in *Riv. not.*, 1997, I, pp. 567 ss.
- I. TRAPÉ, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, pp. 535 ss.
- A. TRAVI (con F. LUISO, M. CLARICH), *Prime osservazioni sul recente Codice del processo avanti alla Corte dei conti*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, pp. 1271 ss.
- A. TRAVI, *Sull'accertamento di infrazioni al codice della strada effettuato dagli ausiliari del traffico*, in *Foro it.*, 1999, I, c. 3158 ss.
- A. TRAVI (con C.E. PALIERO), voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 345 ss.
- A. TRAVI, *Sanzione amministrativa e tutela giurisdizionale*, in C.E. PALIERO - A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 257 ss.

F. TRIMARCHI BANFI, *Il principio di legalità e l'impiego del diritto privato per compiti dell'amministrazione pubblica*, in *Amministrare*, 2008, pp. 5 ss.

F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto privato dell'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2004, pp. 661 ss.

F. TRIMARCHI BANFI, *Il controllo di legittimità*, Cedam, Padova, 1984.

F. TROJANI, *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016.

F. TROJANI, *La riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale: il processo di innovazione tecnologica dopo il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179*, in *Comuni d'Italia*, n. 6/2016, pp. 11 ss.

O. TROIANO, *La firma elettronica qualificata tra armonizzazione sovranazionale e legislazioni nazionali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2004, pp. 417 ss.

G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010.

L. TUMIATI (con G. BERTI), voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 298 ss.

C.E. TUO (con S.M. CARBONE), *Il nuovo spazio giudiziario europeo in materia civile e commerciale. Il regolamento UE n. 1215/2012*, Giappichelli, Torino, 2016.

V. TURCHINI, *La colpa grave e il ruolo degli organismi di attestazione nei procedimenti sanzionatori dell'Anac*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, pp. 383 ss.

A. TURSI, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *Libro dell'anno del diritto 2012*, [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

## U

A. URICCHIO, *Autonomia finanziaria e potere normativo in materia di accertamento e di sanzioni*, in ID. (a cura di), *Accertamento e sanzioni nei tributi locali*, vol. I, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, pp. 13 ss.

## V

M. VAGLIO (a cura di), *Nuova deontologia forense e procedimento disciplinare dopo la riforma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013.

F. VALENTINI (con S. CIMINI), *Il principio di specialità*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI - F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 327 ss.

S. VALENTINI, *Figure, rapporti, modelli organizzatori. Lineamenti di teoria dell'organizzazione*, in *Tratt. dir. amm.*, vol. IV, diretto da G. Santaniello, Cedam, Padova, 1996.

S. VALENTINI, voce *Vigilanza (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 702 ss.

S. VALENTINI, *Precisazioni sul munus publicum*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 969 ss.

S. VALENTINI, voce *Ispezione (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XXII, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 935 ss.

F. VALERIO, *Ingiunzione fiscale per riscossione dell'ICI: l'opposizione va proposta dinanzi al giudice tributario*, in *D&G*, 2016, pp. 2 ss.

A. VALLEBONA (a cura di, con G. PERONE), *La certificazione dei contratti di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004.

G. VELLANI, voce *Notaio e notariato*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Utet, Torino, 1995.

D. VENTURINI (con C. OTTANELLI), *Guida pratica ai servizi di tesoreria per gli enti*, Bancaria Editrice, Roma, 2004.

M. VENTURO, *L'ispezione ordinaria notarile. Start up dell'azione disciplinare e sue problematiche*, in *Vita not.*, 2011, pp. 565 ss.

M. VENTURO, *Artt. 147 e 136 L.N.: profili di ricostruzione sistematica*, in *Vita not.*, 2010, pp. 1153 ss.

G. VIGNERI, *Alcune considerazioni sulla evoluzione della funzione notarile in occasione del disegno di legge sulla concorrenza*, in *Notariato*, 2015, pp. 356 ss.

S. VINTI, *La circolarità logica del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2014.

S. VINTI, *La funzione di controllo sulla qualificazione delle imprese nelle procedure di evidenza pubblica*, in *www.giustamm.it*, n. 2/2010.

L. VIOLA, *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e codice del processo amministrativo: un rapporto problematico*, in *Foro amm. - TAR*, 2011, pp. 1139 ss.

P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1999.

C. VOCINO, *La funzione processuale del notaio*, in *Riv. not.*, 1956, pp. 1 ss.

## W

P. WAUTELET (con A. BONOMI), *Il regolamento europeo sulle successioni*, Giuffrè, Milano, 2015.

## Z

G. ZACCARIA, *L'ispezione amministrativo-contabile: profilo sistematico e analisi funzionale*, Tipografia editrice Italia, Roma, 1969.

L. ZANETTINI (con M. CLARICH), *Le garanzie del contraddittorio nei procedimenti sanzionatori dinanzi alle Autorità indipendenti*, in *Giur. comm.*, 2013, I, pp. 358 ss.

I. ZANGARA (con L. MAGGIO), *Esperienze di amministrazione digitale. La firma digitale*, in *Informatica e diritto*, 2008, pp. 331 ss.

G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1958.

G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle pubbliche funzioni e l'organizzazione degli enti pubblici*, in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1955.

G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Società Editrice Libreria, Milano, 1935, pp. 233 ss.

G. ZANOLINI (con P. PICCOLI), *Il documento elettronico e la «firma digitale»*, in *Riv. not.*, 2000, pp. 879 ss.

F. ZAVAGNIN, *L'affidamento del servizio di tesoreria*, in *Azienditalia*, 2005, 12, pp. 1 ss.

A. ZEI, *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2008.

P.M. ZERMAN, *Il sistema dei controlli*, in M. MIRABELLA - A. ALTIERI - P.M. ZERMAN, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 655 ss.

R. ZUCARO, *Il sistema di controllo dei prodotti biologici in Italia*, Istituto nazionale di economia agraria, 2013, in *dspace.inea.it*.