

## La tariffa notarile e la funzione pubblica del notaio <sup>1</sup>

Il tema della futura revisione della tariffa notarile è stato oggetto ultimamente di accese discussioni sulla lista Sigillo, *mailing list* del notariato. Sono intervenuti parecchi notai, nonché membri di organi istituzionali, e sono state manifestate, anche in modo appassionato, differenti opinioni circa le linee di una possibile revisione tariffaria. Si intrecciano, sul punto, tematiche squisitamente giuridiche (la natura dei diversi compensi previsti dal d.m. 27 novembre 2001; l'obbligatorietà o facoltatività di alcune voci di tariffa; la legittimità o meno delle stesse, e della competenza tariffaria riconosciuta ai consigli notarili distrettuali, alla luce del diritto comunitario), con altre di natura prettamente politica (la rilevanza della tariffa ai fini del corretto e dignitoso svolgimento della funzione notarile; la "difendibilità" della stessa in relazione alla sua attuale struttura, ed alle contestazioni mosse rispetto ad altre tariffe professionali dall'Autorità antitrust e dalla Commissione europea; il ruolo, sia *de iure condito* che *de iure condendo* dei diversi organi istituzionali, centrali e periferici, del notariato in materia tariffaria, e l'individuazione delle regole finalizzate ad una loro leale collaborazione; l'interferenza tra la remunerazione, più o meno adeguata, della prestazione notarile ed i protocolli di qualità della prestazione medesima, in corso di elaborazione; l'opportunità o meno di una tariffa nazionale e "trasparente"). Al fine di un proficuo ragionamento, è opportuno tenere distinti i due piani del ragionamento.

Iniziamo dalle problematiche giuridiche. Alcuni punti fermi possono essere certamente enucleati allo stato dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, che è opportuno richiamare sinteticamente:

1) - l'onorario d'atto (c.d. onorario di repertorio), previsto dagli artt. 3 e 4 della tariffa, remunera la prestazione del notaio quale "pubblico ufficiale"; parimenti, costituiscono remunerazione del pubblico servizio notarile i diritti ed indennità accessorie (ad esempio scritturato, diritti di presentazione, ecc.), che hanno una funzione *lato sensu* di rimborso spese in correlazione ad adempimenti ed attività "funzionali" del notaio;

2) - i "compensi" di cui agli artt. 30 e 34, comma 2, della tariffa notarile, remunerano invece l'attività "professionale" del notaio: attività di consulenza professionale ulteriore rispetto alla basilare "indagine della volontà" e "attività di adeguamento" prescritta dagli artt. 28 e 47 L.N., se si vuole anche l'indagine sulla legittimazione prescritta dall'art. 54 R.N. (consulenza in materia fiscale, urbanistica, sul regime patrimoniale della famiglia, sulle cautele da adottarsi al fine di far conseguire alle parti il risultato dalle stesse diviso; attività prodromiche alla stipula dell'atto, come le visure ipotecarie e catastali, o attività successive, come ad esempio la trascrizione di accettazioni tacite di eredità).

Quest'ultimo punto è da porre in particolare evidenza. La "prestazione minima" richiesta dall'art. 47 L.N. a pena di nullità (v. il collegamento con l'art. 28 L.N.) consiste nell'indagare la volontà delle parti quale essa è, rivestendola di forme giuridiche adeguate e traducendola in linguaggio giuridico appropriato. Tutto il resto, *la consulenza notarile ulteriore volta a prospettare alle parti soluzioni maggiormente idonee, a far conseguire loro il miglior trattamento fiscale, ad assicurare la completa efficacia dell'atto, fuoriesce dall'ambito dell'art. 47 L.N., e rientra nella consulenza professionale* che il notaio può essere obbligato a prestare in base agli obblighi di correttezza e diligenza sullo stesso gravanti (artt. 1175, 1176 c.c.), ma dai quali

---

<sup>1</sup> Pubblicato in *Vita not.*, 2006, p. 449.

potrebbe essere dispensato ad opera delle parti (vedi la giurisprudenza costante in tema di visure ipocatastali).

Le riflessioni suesposte aiutano a meglio inquadrare la questione dell'obbligatorietà del compenso *ex art. 30 T.N.*: tale compenso è obbligatorio nella misura in cui sono obbligatorie le prestazioni "professionali" sopra descritte, le quali peraltro sono *strettamente connesse alla pubblica funzione*. Vi sono poi ulteriori prestazioni professionali, previste dall'art. 34, comma 2, T.N., in cui manca tale "stretta connessione": il compenso *ex art. 34 T.N.* è dovuto quindi nella misura in cui le dette prestazioni sono, o devono essere, eseguite.

Per quale motivo il legislatore ha ritenuto di delegare la concreta determinazione dei compensi *ex artt. 30 e 34* ai consigli notarili distrettuali, invece di individuarla direttamente nel decreto ministeriale di approvazione della tariffa? Evidentemente perché ha ritenuto che *le prestazioni notarili possano atteggiarsi diversamente sul territorio, in dipendenza di consuetudini e prassi locali* (che, non dimentichiamolo, integrano il contratto d'opera professionale: cfr. gli artt. 1340 e 1374 c.c.). Quindi, il concreto contenuto della prestazione professionale notarile deve essere valutato dai consigli distrettuali nel momento in cui stabiliscono i "criteri di massima" per l'applicazione dei suddetti compensi. E si tratta di "criteri di massima" proprio perché - trattandosi di prestazioni professionali e non funzionali - le stesse potrebbero in concreto mancare nel caso singolo (ad esempio, perché vi è stata dispensa da visure ipocatastali). La conclusione è quindi la seguente: i compensi *ex artt. 30 e 34*, nella misura determinata dai consigli distrettuali proprio per tener conto del concreto atteggiarsi della prestazione notarile, sono obbligatori, in quanto la prestazione professionale sia realmente espletata (cosa che "normalmente" deve accadere).

La giurisprudenza è giunta a questa conclusione, con riguardo all'art. 30 T.N., superando i dubbi sorti in precedenza, generati dall'equivoca formula dell'art. 30 che ammette tale compenso solo per le prestazioni "eccedenti la normale indagine giuridica". Dalle motivazioni della Corte di Cassazione (Cass. 23 luglio 2004 n. 13825, in *Vita not.*, 2004, p. 1724; Cass. 8 novembre 2004 n. 23446, in *Federnotizie*, 2005, p. 55; Cass. 18 marzo 2004, in *Federnotizie*, 2004, p. 257; Cass. 10 ottobre 2005 n. 19673, inedita), e dalla ricostruzione sopra effettuata, si comprende il perché: *l'onorario d'atto remunera la "normale indagine giuridica" ex artt. 47 e 28 L.N.; il compenso ex art. 30 remunera l'attività professionale connessa alla stipula dell'atto, che è cosa diversa e, soprattutto, può essere anch'essa "normale"*. Nella formula dell'art. 30, in altri termini, non è rinvenibile alcun giudizio di "eccezionalità", riferito al compenso ivi previsto, semplicemente si tratta di prestazione professionale come tale eccedente l'indagine funzionale della volontà delle parti e del contenuto della medesima.

Un primo risultato, quindi: la tariffa notarile remunera la prestazione del notaio, nella sua duplice componente "funzionale" e "professionale". Argomentando "a contrario" dall'art. 34, comma 2, T.N., si ricava che le prestazioni "professionali" *ex art. 30* sono comunque "strettamente connesse con l'esercizio della funzione pubblica".

Da ciò una ulteriore conclusione: *eccezion fatta per l'art. 34, comma 2, della tariffa, tutte le altre prestazioni notarili sono remunerate sul presupposto della loro penetrazione, o connessione, con la pubblica funzione*. E' questo un punto di

fondamentale importanza, da analizzare adeguatamente nel momento in cui ci si interroga sulla legittimità - alla luce del diritto comunitario - delle previsioni della tariffa notarile. *A differenza delle altre tariffe professionali, quella notarile remunera un pubblico servizio, l'attività di un pubblico ufficiale. E' quindi da considerarsi come totalmente destituita di fondamento ogni pretesa di assimilare il notaio ad un "imprenditore di servizi", assoggettandolo alle medesime regole di concorrenza che si vogliono applicare agli altri professionisti.* Che il notaio sia, quale pubblico ufficiale, una realtà diversa rispetto alle altre figure professionali in diritto comunitario, emerge espressamente dalla recente direttiva 2005/36/CE che, nel dettare la normativa sulla libera circolazione di persone e servizi all'interno della Comunità europea, dispone, al 41° "Considerando", che la direttiva non pregiudica l'applicazione dell'art. 39, paragrafo 4, e dell'art. 45, del trattato UE, concernenti in particolare i notai.

Su questa base, anche i rilievi svolti in relazione alle *competenze dei consigli notarili distrettuali* risultano privi di pregio, per la dirimente osservazione che detti consigli - *enti pubblici, e non "associazioni di imprese"* - hanno il compito di determinare in concreto il compenso di un pubblico ufficiale (che per ciò non è quindi un imprenditore). Del resto, anche rimanendo in un'ottica squisitamente professionale, occorre considerare che i medesimi consigli determinano, è vero, la misura concreta dei compensi *ex art. 30* da applicarsi ad opera dei notai, ma ciò avviene *nell'ambito di minimi e massimi fissati da una norma statale*. Inoltre, la rilevanza esclusivamente locale di tale determinazione non sarebbe idonea a falsare il gioco della concorrenza, come ha perspicuamente affermato e dimostrato una recente giurisprudenza (App. Milano 19 novembre 2003, in *Federnotizie*, 2004, p. 85, alla cui lettura per esteso si rimanda). Addirittura, il localismo sembra rappresentare un ulteriore elemento di difesa della tariffa, ed andrebbe in quest'ottica ulteriormente esteso, piuttosto che ridimensionato.

Ulteriore considerazione. *La funzione della tariffa minima è quella di salvaguardare la qualità della prestazione professionale.* Qualità certamente rilevante per ogni professionista, ma soprattutto per il notaio, il cui operato ha indubbi riflessi "esterni" ed incide, in positivo o in negativo, sulla sicurezza delle contrattazioni e sull'efficienza della circolazione giuridica. Da ciò la notevole rilevanza delle prescrizioni deontologiche, che integrano le prescrizioni di legge nel determinare il "contenuto normale" della prestazione notarile. E' noto che l'attuale codice deontologico notarile prescrive di compiere ogni attività necessaria al fine di garantire alle parti il conseguimento del risultato dalle stesse diviso. Ciò fa sì che *il notaio sia "obbligato", giuridicamente e deontologicamente, a compiere una serie di attività professionali finalizzate al suddetto scopo; e che, correlativamente, sia dovuto il relativo compenso* ai sensi degli artt. 30 e 34. Da ciò l'inevitabile conclusione che tale compenso non può che essere obbligatorio, salvi soltanto i casi eccezionali in cui può considerarsi legittima l'omissione di una certa attività (es., dispensa da visure).

Il discorso si trasferisce, a questo punto, sul piano della *politica del notariato*. Di fronte a norme connotate da una specificità che è il riflesso della pubblica funzione, non sarebbe in alcun modo giustificabile una linea politica che - con lo scopo di "fronteggiare gli attacchi alle tariffe professionali", provenienti da ambienti comunitari e nazionali - conducesse, in modo diretto o indiretto, ad un concreto ridimensionamento dei livelli tariffari attualmente esistenti. Questo perché, come si è cercato di dimostrare, *né l'attuale struttura della tariffa notarile, né le competenze dei*

*consigli distrettuali, né infine le ragioni giustificatrici delle singole voci di compenso si pongono in contrasto con le norme nazionali e comunitarie in tema di concorrenza.*

Le questioni vanno, però, esaminate disgiuntamente.

1) - *Imparzialità e terzietà del notaio e rigidità della tariffa.*

Costituisce comune esperienza la constatazione che solo una tariffa che sia, nel contempo, remunerativa e non contrattabile con le parti, garantisce adeguatamente la terzietà ed imparzialità del notaio. Una tariffa "contrattabile" porterebbe inevitabilmente a sperequazioni tra contraenti deboli (ai quali il notaio potrebbe con facilità chiedere onorari più elevati) e contraenti forti (che beneficerebbero di grosse riduzioni tariffarie). Non solo. Nel "mercato dei preventivi", verrebbe premiato il notaio più disinvolto, meno attento alla qualità della prestazione e più propenso a guadagnare "sulla quantità" degli atti. A scapito della personalità della prestazione, della rigorosa personale indagine della volontà delle parti (personalità che un'improvvida modifica dell'art. 47, ultimo comma, della legge notarile, ha in qualche modo attenuato, mediante l'eliminazione degli avverbi "soltanto" e "personalmente" dal testo della disposizione). E, chissà perché, il notaio più disinvolto nel senso suindicato è colui che è più "permeabile" a pressioni esterne, colui la cui imparzialità e terzietà sono più a rischio. Quale nocumento tutto ciò sia in grado di arrecare al buon esercizio della funzione notarile, ed al prestigio del notariato, è facile discernere.

Perché tutto ciò è più grave per il notaio, rispetto ad un altro professionista? Perché *il notaio è anche il pubblico ufficiale, che deve costantemente mediare tra l'interesse dello Stato, che gli ha delegato una funzione pubblica, e l'interesse del privato contraente. Una tale, delicata opera di mediazione è possibile solo se il notaio è economicamente indipendente.* E', invece, tanto più compromessa quanto più il notaio dipende dal cliente per la sua sopravvivenza economica. Ecco la ragione profonda per la quale il notaio non può essere, sotto il profilo tariffario, equiparato ad altri professionisti: perché il notaio deve perseguire anche l'interesse oggettivo dell'ordinamento, oltre quello soggettivo delle parti, ed una tariffa adeguata (e nel contempo rigida) assicura la necessaria serenità e imparzialità del pubblico ufficiale.

*Una tariffa notarile "variabile" o "contrattabile" può ammettersi solo per le prestazioni professionali non connesse alla pubblica funzione: prestazioni di consulenza di natura eccezionale riferite a particolari contratti, pareri professionali, dichiarazioni di successione, partecipazione a collegi arbitrali, consulenze che non sfociano nella stipula di atti notarili e simili. Il che significa che tutte le prestazioni professionali oggi remunerate ai sensi dell'art. 30 esigono un compenso che sia fissato in modo rigido dai consigli notarili distrettuali, tenendo conto delle situazioni locali.*

2) - *Qualità della prestazione notarile, protocolli e tariffa.*

Il "mercato della tariffa notarile" equivale, di fatto, al "mercato della funzione notarile": la ricerca del notaio "più economico" determina un circolo vizioso, per cui la qualità delle prestazioni tende ad "appiattirsi verso il basso" al fine di essere sostenibile con basse tariffe; nel contempo un certo notariato, abituato ad una "bassa qualità" delle prestazioni, e da tempo abituato alla sottotariffazione, trova certamente conveniente proporre basse tariffe, nella consapevolezza di non poter imporre alla propria clientela, ormai "ben abituata", tariffe più elevate. Si combatte, in definitiva, in questo momento una battaglia decisiva tra due diversi notariati: un notariato di qualità, che mira attraverso i protocolli ad "esportare" detta qualità all'intera categoria

notarile, attraverso una riqualificazione della prestazione notarile in tutti i suoi contenuti; ed un notariato "d'arrembaggio", fatto di notai con repertori molto alti, che per ragioni di "sopravvivenza" delegano quasi completamente la funzione di adeguamento ai propri collaboratori, o addirittura a professionisti esterni. Quest'ultimo notariato vuole tariffe basse, come si è già detto. E non vuole i protocolli. Manifesta a stento l'insofferenza per questi ultimi, se proprio si devono fare allora cerchiamo di "neutralizzarli" in tutti i modi. Come? Per capirlo, bisogna fare un paio di premesse. Diciamo che i protocolli, per "funzionare", devono essere "controllabili" (devono cioè consentire di "verificare dall'esterno" se il notaio li ha applicati, altrimenti si risolvono in vuote "grida" che farebbero più danno che bene: i notai onesti li applicherebbero, collocandosi ancor più "fuori mercato", mentre i notai meno onesti potrebbero benissimo farsene beffe. Non solo. I protocolli, per "funzionare", devono avere valenza deontologica: il comportamento di chi non li applica, in altri termini, deve essere qualificato come deontologicamente scorretto. Ecco che "controllabilità" (anche attraverso opportune menzioni in atto, ad esempio riferiti al fatto di aver fatto le visure, o di esserne stato dispensato) e valenza deontologica hanno importanza decisiva. La riunione dei presidenti dei consigli notarili, svoltasi a Roma il 19 e 20 gennaio 2006, ha rivelato l'unanime apprezzamento di questi ultimi per protocolli "controllabili" e "deontologicamente rilevanti": la cosa in se stessa è di grande rilevanza, e dimostra che vi è un notariato "sano" che dirige i distretti notarili, e che ha chiare le priorità. La speranza è che questo, che è il notariato migliore, alla fine prevalga (e che le buone idee, come diceva John Maynard Keynes, alla fine abbiano la meglio).

### 3) - *Rapporti tra organi istituzionali del notariato.*

La delicatezza della questione tariffaria, come sopra delineata (che ha poco a che fare con egoismi personali, ma attiene all'essenza più profonda della funzione notarile) esigerebbe, di per sé, un'adeguata ponderazione di tutte le scelte alla stessa inerenti, da effettuarsi in contraddittorio tra tutti gli organi istituzionali del notariato, ufficiali o meno (consiglio nazionale, cassa del notariato, consigli distrettuali, comitati regionali, associazione sindacale). Esigenza che peraltro diviene necessità in un contesto, come quello costituito dall'ordinamento notarile italiano, che vede i consigli distrettuali titolari di importanti competenze ai fini della determinazione di alcune voci di compenso. Anche in un futuro assetto tariffario, è indispensabile assicurare il mantenimento di tali competenze ai consigli distrettuali: l'ordinamento italiano, come del resto quello comunitario, è improntato ormai al principio di sussidiarietà: devono essere assunte a livello centrale quelle sole scelte che non possono essere adeguatamente assunte a livello locale. E si comprende anche il perché, soprattutto in materie di rilevanza economica come quella tributaria, o come quella tariffaria: diverse solo le esigenze delle comunità locali, diverse le realtà economiche e le prassi territoriali.

Tutto ciò rende assolutamente doveroso, più che opportuno, un adeguato concerto delle scelte in materia tariffaria, siano esse scelte di natura interpretativa o di natura propositiva per futuri assetti normativi. Concerto che esige non solo dare adeguata informazione preventiva circa le iniziative da assumersi, ma anche riconoscere adeguato peso alle valutazioni degli organi istituzionali locali. E questo non può realizzarsi mediante semplici "riunioni dei presidenti", non organizzate, e prive di potere deliberativo. Un reale concerto implica, invece, la necessità di "istituzionalizzare" una rappresentanza dei consigli notarili distrettuali a questo specifico fine. Una "consulta dei presidenti", che dovrebbe costituire un vero e proprio organo collegiale, e deliberare a maggioranza. Questo deliberato dovrebbe poi

concorrere, unitamente alle decisioni degli organi nazionali, al fine di formare la decisione definitiva.

#### 4) - *Trasparenza ed unificazione della tariffa.*

Si è molto discusso circa la necessità di una tariffa notarile "trasparente", le cui voci siano adeguatamente comprensibili non solo dai notai ma anche dai cittadini. In sé, è un obiettivo certamente lodevole ed auspicabile: il cittadino ha diritto di sapere per cosa paga. Oltretutto, l'esistenza di una miriade di onorari, diritti, indennità, compensi nel vigente ordinamento tariffario ha portato i consigli distrettuali ad elaborare "prospetti" o "tabelle" riassuntivi, che spesso assumono differenti parametri di calcolo: chi calcola per una compravendita cinque copie, chi ne calcola sette; chi considera lo scritturato urgente, chi non urgente, e così per i diritti di presentazione ed altro. Se si tiene conto che un atto notarile dà luogo ai medesimi adempimenti in tutta Italia, questa non è evidentemente una situazione sostenibile.

Le "tabelle" devono essere quindi elaborate su base nazionale per ciò che attiene alle "voci di competenza nazionale", esclusi quindi gli artt. 30 e 34. Stesso numero di copie, stesso scritturato ecc. in tutta Italia.

Qui, però, si ferma l'esigenza della trasparenza. Trasparenza non vuol dire omologazione di fattispecie differenti, e questo vale sotto un duplice profilo:

a) - per i diritti, indennità e simili, le "tabelle" riepilogative non possono disconoscere la particolarità di alcune fattispecie: un atto di cinquanta pagine non è uguale ad un atto di due pagine, e correlativamente l'applicazione effettiva dei diritti di scritturato può essere diversa;

b) - per i compensi *ex artt. 30-34*, le differenti situazioni locali (caratterizzate da diverso costo della vita, da diverse potenzialità economiche, da prassi contrattuali diverse) esigono risposte diverse anche a livello tariffario, e tali risposte non possono che essere date dai consigli distrettuali, ovviamente all'interno di una forbice determinata dalle norme nazionali.

Occorre, insomma, prendere atto che *la prestazione notarile è una prestazione "ordinariamente complessa", variabile in relazione ai singoli casi*; in relazione a tale variabilità deve essere parametrato il concreto compenso da percepirsi ad opera del notaio. Come l'avvocato, il notaio presenta al cliente la notula delle proprie competenze, articolata in base alle attività effettivamente svolte. Le "tabelle riepilogative", distrettuali o nazionali, devono avere unicamente una funzione di ausilio al fine di poter comunicare agevolmente alle parti il costo approssimativo di un atto avente un certo valore. Nulla di più.

L'impianto dell'attuale tariffa è certo risalente, ma risente della profonda saggezza di un legislatore di altri tempi, che aveva delle professioni liberali un'opinione certamente più corrispondente al reale di quanto oggi sia, sotto le suggestioni del pensiero unico "liberista". Rinunciare a tale saggezza, per inseguire una difficile popolarità o un'improbabile benevolenza della classe politica, delle associazioni dei consumatori, della commissione europea e quant'altri sarebbe scelta perdente e suicida. Anche perché la battaglia relativa alle tariffe professionali certo non si combatte sul loro livello "quantitativo". Si combatte sulla stessa ragion d'essere delle tariffe, sulla loro idoneità o meno a costituire adeguato parametro di una "qualità minima" della prestazione professionale.

E la battaglia per la tariffa è parte importante della più importante, e decisiva, battaglia per il Notariato. La si combatte riqualficando la figura del notaio, la sua professionalità ma soprattutto la sua diligenza media; rendendo il notaio

effettivamente presente, non più "macchina da stipula" ma reale consulente delle famiglie e delle imprese. La si combatte facendo finalmente pulizia nella casa del notariato, emarginando o addirittura estromettendo dalla categoria chi è notaio solo per avidità di guadagno, chi stipula atti in dieci minuti (e va bene se in quei dieci minuti riesce addirittura a leggere l'atto), esaurendo oltretutto in tale lasso di tempo la funzione di adeguamento: questo notaio non merita né tariffe alte né tariffe basse, semplicemente non merita di essere notaio. La si combatte facendo sì che ogni notaio, quotidianamente, dimostri ai propri clienti quanto è preparato, quanto è disponibile, quanto sta facendo per loro. La si combatte propugnando il ritorno ad un metodo rigoroso nell'interpretazione delle norme, consci del fatto che solo al "notaio imprenditore" fa comodo, molto comodo trovare il proprio cammino disseminato di interpretazioni che gli consentono di fare praticamente tutto senza minacce di art. 28 e simili, interpretazioni nelle quali si fa fatica a trovar traccia di norme e principi di ordine pubblico, all'insegna di un'autonomia privata sempre più spesso esaltata quale unico motore dell'ordinamento giuridico. La si combatte rafforzando il senso di legalità, che dovrebbe essere nel "dna" di ogni notaio; senso di legalità a cui certo non giovano interpretazioni disinvolute sempre più in voga che - sulla scia di un nichilismo giuridico imperante, sempre più esaltato e condiviso ma probabilmente non realmente compreso nei suoi effetti devastanti - rischiano di fare del Notariato la prima, vera vittima ed agnello sacrificale, rischiano di svuotare il Notariato della sua ragion d'essere, della sua anima, della sua essenza, o, come diceva Satta, della sua "poesia".

Gaetano Petrelli