

Ordinamento notarile

La revisione della tabella delle sedi notarili

L'articolo di Petrelli analizza la disciplina contenuta nella legge notarile, recentemente riformata, della revisione periodica della tabella delle sedi notarili, evidenziando l'importanza delle medie repertoriali ai fini della sua più equa attuazione.

Nella Nota redazionale si dà conto - anche alla luce dell'attuale trend negativo del lavoro notarile, quale emerge dai dati repertoriali dell'anno 2007 appena resi noti - di alcuni dei possibili metodi di esecuzione della revisione in corso.

L'importanza delle risultanze repertoriali di Gaetano Petrelli

L'art. 4 della L. 16 febbraio 1913, n. 89, come sostituito dall'art. 2, comma 4-septies, D.L. 14 marzo 2005, n. 35, integrato dalla legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80, stabilisce, al primo comma, che *“Il numero e la residenza dei notai per ciascun distretto è determinato con decreto del Ministro della giustizia emanato, uditi i Consigli notarili e le Corti d'appello, tenendo conto della popolazione, della quantità degli affari, della estensione del territorio e dei mezzi di comunicazione, e procurando che di regola ad ogni posto notarile corrispondano una popolazione di almeno 7.000 abitanti ed un reddito annuo, determinato sulla media degli ultimi tre anni, di almeno 50.000 euro di onorari professionali repertoriali”*.

È da questa disposizione che occorre partire per individuare i criteri che devono presiedere alla revisione della tabella delle sedi. Non prima di avere, però, chiarito qual è la *ratio* che ha determinato, nel 2005, la modifica del suddetto art. 4, e che sta alla base, oggi, dell'aumento straordinario delle sedi notarili, in corso di approvazione da parte del Ministro della Giustizia, su forte sollecitazione dello stesso Notariato.

Detta *ratio* è rinvenibile, essenzialmente, nell'esigenza di migliorare il servizio reso dai notai ai cittadini e di eliminare notevoli concentrazioni di lavoro, che si vengono a creare soprattutto in alcune parti del territorio nazionale, caratterizzate da un'intensa attività economica e, di conseguenza, da elevati redditi professionali di una parte dei notai.

L'esigenza, quindi, di un aumento delle sedi notarili si ricollega ad un *interesse pubblico* di rilevante portata, ed alla luce di tale interesse generale (e quindi delle *esigenze della collettività*) deve essere curata la revisione della relativa tabella. Non certo di esigenze corporative della categoria notarile o di parte di essa, né di esigenze di redditività dei singoli studi notarili. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, l'art. 4 della legge notarile si preoccupa

unicamente che *“di regola* ad ogni posto notarile corrisponda una popolazione di almeno 7.000 abitanti ed un reddito annuo, determinato sulla media degli ultimi tre anni, di almeno 50.000 euro di onorari professionali repertoriali”. In altri termini, l'assicurazione al singolo notaio di un reddito repertoriale non inferiore a 50.000 euro è solo un'esigenza tendenziale che il legislatore prende in considerazione, in subordine ad esigenze primarie della collettività di avere un servizio notarile che sia il più possibile efficiente.

L'elencazione dei criteri *“principali”* - cui il Ministero della Giustizia deve far riferimento nel determinare la tabella delle sedi - consente di fare un ulteriore passo, al fine di individuare le ragioni di fondo che devono presiedere alla distribuzione delle sedi notarili sul territorio. Ragioni riconducibili, essenzialmente, alla necessità di assicurare che l'attività notarile - e quindi la funzione pubblica del notaio, pubblico ufficiale - venga svolta in conformità a legge, assicurando il miglior servizio possibile ai cittadini, sia sul piano logistico (estensione del territorio, mezzi di comunicazione), sia e soprattutto sul piano del *personale, efficiente e corretto esercizio delle funzioni* demandategli dalla legge.

Ogni prestazione professionale deve essere svolta *“personalmente”* (art. 2232 c.c.); la regola di personalità vale a maggior ragione per il notaio, il quale svolge una pubblica funzione. È centrale, nell'attività notarile, la personale indagine della volontà delle parti ad opera del notaio, e la personale direzione della compilazione degli atti: ai sensi dell'art. 47 della legge notarile *“Il notaio indaga la volontà delle parti e sotto la propria direzione e responsabilità cura la compilazione integrale dell'atto”*. È essenziale che questa delicata attività venga compiuta dal notaio, e non da suoi collaboratori più o meno qualificati.

Purtroppo la notevole concentrazione del lavoro in al-

cune zone del territorio nazionale in cui maggiore è il volume degli affari, rischia di andare a scapito della qualità della prestazione, della relativa tempestività ed efficienza in rapporto alle esigenze dei clienti, e della scrupolosa osservanza della regola di personalità. È essenziale che i notai abbiano il tempo per parlare personalmente con i clienti, ascoltare le loro esigenze, suggerire loro le soluzioni migliori per la tutela dei loro interessi. Durante l'ultimo Congresso nazionale del notariato, una delle soluzioni maggiormente condivise alla situazione di crisi, anche mediatica, nella quale si è venuto a trovare ultimamente il Notariato, è stata rinvenuta nell'auspicata adozione di misure dirette alla redistribuzione del lavoro nel territorio nazionale; esigenza, questa, che ha spinto gli stessi organi istituzionali del notariato a promuovere una "autoriforma", richiedendo un aumento straordinario del numero delle sedi notarili.

Appare evidente, a questo punto, quanto sia decisivo il parametro della "quantità degli affari", che assume rilievo preponderante rispetto agli altri, nell'ottica della necessaria tutela dell'interesse della collettività, come sopra descritto. Parametro alla luce del quale occorre valutare l'esigenza di assicurare il personale svolgimento delle attività notarili in cui si esplica la funzione pubblica, la qualità della prestazione, la tempestività ed efficienza del servizio reso. Ciò soprattutto in quelle aree del territorio nazionale nelle quali l'attività economica è più intensa, maggiori sono le esigenze di velocità e tempestività, più alti sono anche i valori delle transazioni. L'esigenza di migliorare il servizio reso ai cittadini mediante l'aumento del numero dei notai si pone, infatti, soprattutto nei distretti nei quali l'economia è più florida, la concentrazione del lavoro nei singoli studi notarili più elevata (e gli onorari repertoriali sono in grado di misurare tale concentrazione con fedeltà assoluta). È evidente che nelle zone caratterizzate da più basse medie repertoriali la suddetta esigenza appare già soddisfatta, proprio perché i notai - non avendo una mole eccessiva di atti da stipulare - non hanno già oggi difficoltà a soddisfare con tempestività ed efficienza le richieste che loro pervengono.

Con tutta evidenza, gli "affari", cui fa riferimento l'art. 4 della legge notarile, sono quelli che transitano per gli studi notarili (si tratta poi, essenzialmente, della contrattazione immobiliare e societaria); non possono, evidentemente, aver rilievo quelle altre attività economiche che si perfezionano, per loro natura, senza ministero di notaio (basti pensare, per esemplificare, alle vendite di beni e valori mobiliari).

Il misuratore più indicato, quindi, del volume degli affari ex art. 4 surriportato non può che essere il *repertorio degli atti notarili*, nel quale sono annotati - senza possibilità che sfugga alcunché - tutti gli atti ricevuti o autenticati dal notaio (1) misurando così con assoluta fedeltà il livello di prosperità economica di una determinata zona territoriale, e con esso le esigenze della collettività in ordine al numero ed alla distribuzione delle sedi notarili sul territorio.

Non bisogna, quindi, confondere le due parti dell'art. 4, comma 1, della legge notarile, e la diversa funzione del repertorio riguardo a ciascuna di esse: nella prima parte dell'articolo, con riferimento al volume degli affari, il repertorio (quale indice della "quantità degli affari") funge da criterio fondamentale al fine di misurare la quantità di lavoro distribuita tra le sedi notarili; nella seconda parte, il repertorio minimo di 50.000 euro costituisce, invece, una tutela reddituale per il singolo notaio, che la legge intende assicurare solo "di regola". È evidente che, se si considera l'interesse della collettività, rileva soprattutto la prima delle due funzioni del repertorio (quale indice della "quantità degli affari"), come sopra descritte, anche se non può sottovalutarsi neanche la seconda, diretta a garantire un minimo di guadagno professionale, e con esso la dignità, il decoro e l'indipendenza del notaio.

La legge non considera invece, nella ripartizione delle sedi notarili sul territorio, *altri parametri* (quali, ad esempio, i costi dell'organizzazione di studio, i redditi dichiarati ai fini fiscali, il potere effettivo di acquisto): ciò, a prescindere dall'aleatorietà di determinati parametri come quello fiscale, perché la ripartizione dei notai sul territorio ha la finalità prioritaria di servire l'interesse pubblico, e non di assicurare ai notai di un determinato distretto un "reddito".

In quest'ottica, non sembra di dover dedicare particolare attenzione ai dettagli concernenti le modalità di calcolo che stanno alla base del c.d. "metodo circolare" (finora tradizionalmente adottato dal Ministero della Giustizia): quali che siano i risultati a cui lo stesso possa condurre al fine di garantire un "reddito minimo" ai singoli notai, ciò che veramente rileva è la situazione assolutamente sperequata alla quale, nel corso dei decenni, tale metodo ha condotto: al di là di tutte le possibili elucubrazioni, il dato incontestabile è che oggi esistono, nel territorio nazionale, distretti con repertori medi oltre i 300.000 euro, a fronte di altri con repertori medi che si aggirano sui 130.000 euro. Al di là di esigenze di doverosa perequazione ciò che va realmente cambiato è uno stato di cose nel quale eccessive concentrazioni di lavoro mettono a rischio l'interesse pubblico alla personalità ed alla qualità della prestazione (il "metodo circolare" ha evidentemente fallito questo obiettivo, e per tale fondamentale ragione va superato). Quanto sopra consente di fare un passo ulteriore. Il parametro repertoriale deve, evidentemente, assumere rilievo prioritario rispetto agli altri, indicati nell'art. 4, comma 1, della legge notarile. L'estensione del territorio e i mezzi di comunicazione non costituiscono più, nel 2008, un criterio di importanza paragonabile a quel-

Nota:

(1) Cfr. T.A.R. Calabria 7 maggio 2001, n. 719, in *Trib. amm. reg.*, 2001, I, 2544. Da notare che il repertorio rifletta non solo la quantità degli atti, ma anche il relativo valore, entrambi rilevanti: cfr. Cons. Stato 22 novembre 1967, n. 627, in *Cons. Stato*, 1967, I, 2198.

la che potevano rivestire nel 1913, non essendovi più, oggi, difficoltà significative di spostamento da un comune ad un altro. La popolazione ha certo un rilievo importante, ma costituisce, in fondo, un criterio "ancillare" rispetto al volume degli affari, il quale è l'unico che veramente "fotografa" la misura nella quale una determinata collettività ha bisogno del servizio notarile.

Conseguentemente sembra giunto il momento di rivedere il c.d. "metodo circolare", assegnando - nella determinazione dei coefficienti di calcolo - rilievo prioritario alle risultanze repertoriali rispetto agli altri parametri previsti. Ciò è perfettamente conforme a legge, tenuto conto delle *rationes* come sopra individuate, e considerato anche che l'art. 4, comma 1, L. not. non stabilisce in quale misura ciascuno dei parametri debba rilevare rispetto a ciascun altro: si tratta, cioè, di profilo rimesso alla discrezionalità amministrativa dell'organo (Ministero della Giustizia) a cui la legge rimette la decisione in ordine alla revisione tabellare (2).

In ogni caso, le risultanze repertoriali devono rivestire un ruolo decisivo rispetto ad un aumento straordinario delle sedi, come quello in esame, giustificato - come già rilevato - dall'esigenza di assicurare un migliore e più efficiente livello del servizio reso dai notai alla collettività. Pertanto, se anche non si ritenesse giunto il momento di rivedere in via generale il metodo circolare, occorrerebbe comunque applicare ad una revisione tabellare straordinaria, come quella in oggetto, un correttivo che tenga conto prioritariamente del criterio repertoriale.

In questo senso è la *ratio* dell'art. 4, comma 2, L. not., che rimette la decisione sulla revisione della tabella delle sedi notarili al Ministro della giustizia, "*udite le Corti d'appello e i Consigli notarili*". I Consigli notarili distrettuali sono quindi, nell'ambito del Notariato, gli *organi istituzionalmente competenti* ad esprimere un parere obbligatorio (pur se non vincolante), motivato in relazione alla materia in oggetto; parere che ha la funzione

di rappresentare all'amministrazione centrale le caratteristiche delle singole realtà locali e del loro sviluppo economico, suggerendo ed indicando le eventuali soluzioni che, sempre a livello locale, risultino più adeguate per la migliore organizzazione locale del servizio notarile (3). La giurisprudenza (4) ha avuto modo a sua volta di precisare che l'audizione del Consiglio Nazionale del Notariato, che ha luogo nella prassi, non è prevista dalla legge, ma è manifestazione di doverosa attenzione alle valutazioni politiche dell'Organo esponenziale di rappresentanza della Categoria.

Peraltro, in considerazione del forte impatto che la L. 14 maggio 2005, n. 80 - avendo, tra l'altro, abbassato da 8000 a 7000 il rapporto abitanti/posti di notaio - avrebbe avuto sulla revisione tabellare immediatamente successiva alla sua entrata in vigore, l'art. 2, comma 4-*octies*, D.L. 14 marzo 2005, n. 35, come aggiunto dalla legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80, ha imposto alla Cassa nazionale del notariato "*in via transitoria e in sede di prima applicazione ... l'adozione delle misure che assicurano l'equilibrio economico e finanziario della gestione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*". Disposizione che rende imprescindibile e importante il parere della Cassa nel procedimento amministrativo diretto alla revisione tabellare.

Note:

(2) Nel senso che la discrezionalità debba essere esercitata avuto prioritario riguardo all'interesse pubblico, secondo i principi generali del diritto amministrativo, cfr. Boero, *La legge notarile commentata*, I, Torino, 1993, 110, ed ivi riferimenti di giurisprudenza. Nel senso poi che la discrezionalità non possa sconfinare nell'arbitrio e nell'irrazionalità, vedi tra le altre, Cons. Stato 5 dicembre 2006, n. 7135, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2006, 3298.

(3) Cfr. Cons. Stato 5 dicembre 2006, n. 7135, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2006, 3298.

(4) Cons. Stato 16 novembre 1985, n. 532, in *Vita not.*, 1985, 1198, ed in *Cons. Stato*, 1985, I, 1344.

Nota redazionale

Al momento di andare in stampa vengono resi noti i dati relativi all'attività notarile nell'anno 2007, che ha fatto registrare una flessione di oltre 13 punti percentuali su base nazionale rispetto al 2006, con punte parecchio più alte nelle aree meno sviluppate. E ciò a causa, evidentemente, della sottrazione alla competenza notarile dei trasferimenti di proprietà degli autoveicoli, della eliminazione dell'obbligatorietà dell'intervento del notaio per le cancellazioni ipotecarie e dell'allargamento ad altri professionisti della competenza per le procedure esecutive immobiliari. Cui si aggiunge la non favorevole congiuntura economica, che incide negativamente sull'attività del notaio. E il peggioramento è comprovato anche dalla forte fles-

sione del numero degli atti stipulati o autenticati nei primi nove mesi del 2007, con una riduzione complessiva del 47,5% circa rispetto al 2006 e un netto calo del numero degli atti traslativi a titolo oneroso, tra i quali in particolare quelli relativi agli autoveicoli (- 5,4%) e alle unità immobiliari ad uso abitativo (- 4,1%). Un calo di attività che è stato molto più sensibile nelle aree meno sviluppate, in alcune delle quali, soprattutto al sud, la differenza negativa tra il 2006 e il 2007 ha superato il 18%, come emerge dai dati repertoriali del 2007 appena pubblicati.

Tale tendenza non può non essere tenuta in considerazione nella revisione della Tabella in corso, sia per la determina-

zione del numero complessivo dei posti in aumento, sia per la loro distribuzione sul territorio nazionale. E così, considerando che l'aumento di circa 900 posti, inizialmente ipotizzato su pressante richiesta del notariato e dei suoi Organi di rappresentanza nazionale, si basava sulle medie repertoriali, nazionale e distrettuali, del triennio 2002-2003-2004 e che nel biennio 2006-2007 si è registrata la segnalata forte inversione di tendenza nell'andamento del lavoro, confermata e aggravata all'inizio del 2008 (e destinata ad accompagnarci per diversi anni a causa della lunghezza dei cicli in economia ...) si dovrebbe razionalmente ed equamente ridurre di qualche punto percentuale il progettato aumento. Si attenuerebbe così un pericoloso contraccolpo sia sul corretto e ordinato andamento della funzione pubblica, sia sull'equilibrio finanziario della Cassa Nazionale, causato dalla contemporanea immissione di un elevato numero di nuovi notai nei Distretti destinati ad assorbire l'aumento (che comunque sarà, pe motivi tecnici, diluito nel tempo).

Questa revisione arriva infatti ben dodici anni dopo quella ordinaria del 1996 ed ha assunto il carattere di una vera e propria revisione straordinaria, con la preventiva fissazione dall'alto dell'entità dell'aumento dei posti, nell'intento di rispondere con un maggior numero di professionisti alla domanda di servizio pubblico emergente dalla società e dall'opinione pubblica, in una visione più aperta dei sistemi professionali. Ciò, ovviamente, senza nulla togliere alla garanzia della selezione seria e rigorosa dei pubblici ufficiali, che va conciliata con una concorrenza prudente e controllata, adeguata alla specificità del ruolo del notaio nella società e nello Stato.

Di qui l'inadeguatezza del metodo circolare "puro" come unico strumento per attuare questa revisione, essendo esso stato costruito per determinare - distretto per distretto - in sede di revisione decennale ordinaria, il numero dei nuovi posti da istituire (e in quali comuni) e le eventuali soppressioni, secondo un sistema che nel nostro caso è stato sostanzialmente ribaltato per valutazioni di ordine socio-politico, più che tecniche. Del resto questa "anomalia" della revisione 2008 è stata puntualmente rilevata e sottolineata dal CNN, nei voti del Congresso Nazionale del Notariato di Roma dello scorso novembre, nelle prese di posizione di innumerevoli Consigli notarili (anche dei Distretti più grandi), e dalla Cassa Nazionale del Notariato.

D'altra parte, l'utilizzazione in alternativa del solo metodo basato sulla comparazione fra le medie repertoriali distrettuali del triennio di riferimento 2002/2004 e la media nazionale (114.898 euro per lo stesso periodo) assunta come linea spartiacque fra i distretti nei quali collocare o meno i nuovi posti, penalizzerebbe oltremisura quelli destinati a subire il più forte impatto dell'aumento.

Dall'insieme di queste considerazioni appare ragionevole che l'aumento venga contenuto intorno agli 830/850 posti al massimo (come del resto segnalato anche dal CNN), spalmati saggiamente sul territorio combinando i due metodi, il circolare puro per la prima metà (corrispondente, più o meno, ad una revisione "ordinaria") e quello cd. della media

comparata opportunamente adattata per la seconda metà che, sostanzialmente, rappresenta una vera e propria revisione "straordinaria".

(G. L.)