



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

Camera dei Deputati

Commissioni riunite

VI - Finanze e X - Attività produttive

AC 3012 bis

(Legge annuale per il mercato e la concorrenza)

Audizione del Consiglio Nazionale del Notariato

6 giugno 2017

Illustri Presidenti, Onorevoli deputati,

il testo del disegno di legge annuale sul mercato e la concorrenza oggi all'esame della Camera dei deputati ha subito diverse modifiche nel corso dell'iter parlamentare fin qui percorso. In particolare, con riferimento alle norme in materia di notariato, corrispondenti agli originari articoli da 27 a 30 nel testo licenziato dal Consiglio dei Ministri, l'articolo unico approvato dal Senato vi dedica i commi da 143 a 148.

Il Consiglio Nazionale del Notariato intende preliminarmente dare atto al Parlamento del lavoro svolto e, in particolare, di aver saputo recepire le osservazioni critiche formulate non solo dalla categoria notarile, ma anche da autorevoli esponenti delle Istituzioni, dal mondo accademico e dalle associazioni dei consumatori, facendo prevalere le ragioni della sicurezza giuridica rispetto alle previsioni del testo originario che costituivano norme non sulla concorrenza ma sulla competenza dei notai.

Il notariato ha fin qui affrontato il dibattito relativo al ddl in esame senza pregiudizi, con l'intento di fornire il proprio contributo al perseguimento delle riforme possibili ed utili in materia di regolamentazione dei mercati, per ridurre i costi a carico di imprese e cittadini e favorire la crescita economica del Paese, suggerendo la dovuta attenzione al rispetto del quadro normativo nazionale e comunitario.

Gli interventi sulla legge notarile

A seguito delle variazioni apportate dal Senato, il comma 145 interviene su più articoli della legge notarile (legge 16 febbraio 1913, n.89), modificandone le regole relative alla determinazione del numero e delle sedi dei notai (articolo 4), alla competenza territoriale ed agli uffici secondari (articoli 26 e 27), alla disciplina delle associazioni professionali tra notai (articolo 82), ai doveri di ispezione dei Consigli notarili distrettuali (articolo 93-bis), nonché alle violazioni in materia deontologica (articolo 147).

Sia consentito ricordare sinteticamente che nel nostro ordinamento **il notaio è un pubblico ufficiale, in posizione di terzietà, esercente la propria attività professionale nel rispetto di regole di carattere pubblicistico**, quali:

- l'accesso tramite pubblico concorso;
- l'obbligo di apertura dell'ufficio e di assistenza allo stesso nella sede assegnata dal Ministero (funzionale ad assicurare la capillare presenza sul territorio nazionale degli uffici notarili);
- l'obbligo di prestare la propria attività ogni volta che ne sia fatta richiesta;
- l'obbligo di effettuare il controllo preventivo di conformità dell'atto all'ordinamento, rifiutando la stipula in caso di contrarietà alla legge;
- l'obbligo di conservazione degli atti, che assicura il soddisfacimento dell'interesse pubblico alla reperibilità degli atti giuridici e all'ottenimento di copia degli stessi;
- l'obbligo di sottoporre tutti gli atti ad ispezione biennale del Ministero di Giustizia (sotto pena -in caso di contravvenzione- della sospensione dall'attività o della destituzione).

Le regole di organizzazione del servizio notarile e gli interessi sottesi

In particolare, con riferimento alle regole per la determinazione del numero dei notai e la loro allocazione sul territorio nazionale, il disegno di legge in esame interviene sull'individuazione dei relativi criteri di determinazione, eliminando dall'art.4 della legge notarile ogni parametro economico e limitando detti criteri a quelli *“della popolazione, della estensione del territorio e dei mezzi di comunicazione”*, modificando altresì il rapporto tendenziale notai/popolazione, stabilendo che *“di regola ad ogni posto notarile corrisponda una popolazione di almeno 5.000 abitanti”*, contro gli almeno 7000 abitanti della legge vigente.

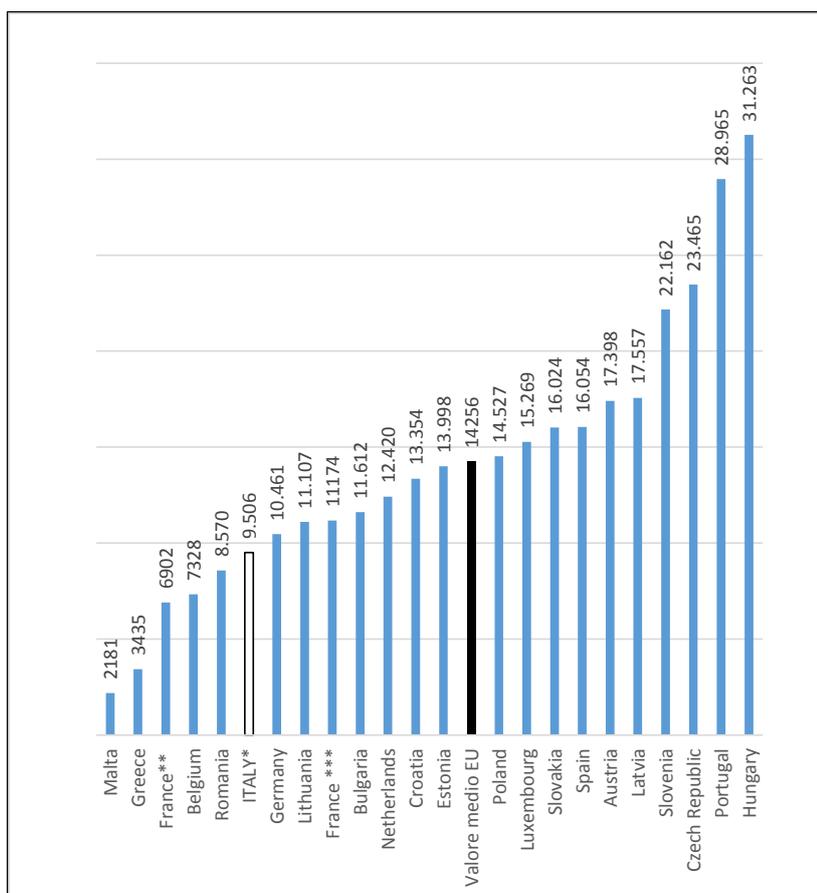
Per affrontare la questione nella giusta prospettiva occorre sottolineare che **gli interessi tutelati dalle disposizioni relative alla pianta organica dei notai sono quelli tipici di ogni servizio pubblico, caratterizzato dai principi di universalità** (soddisfare l'interesse del cittadino e dello Stato a che venga

garantita l'universalità del servizio notarile, cioè l'agevole accessibilità allo stesso da parte di tutti i cittadini ed in tutto il territorio) e di efficienza del servizio (funzionale all'efficienza ed alla qualità sono, nella legislazione vigente, il criterio della quantità degli affari e quello del reddito repertoriale).

Un raffronto con gli altri Paesi UE. In particolare: Germania e Francia

E' significativo considerare che nell'Unione Europea in ben 22 Paesi membri su 28 (su 27 dopo la Brexit) è presente una figura di notariato equivalente alla nostra e che **in Europa si registra** (vedi grafico) **la media di un notaio ogni 14.256 abitanti (in Italia la media è -oggi- di un notaio ogni 9.506 abitanti**, mentre solo in Grecia ed a Malta il rapporto notai/popolazione è inferiore al quello di 1:7000).

Numero di abitanti per notaio nell'UE



**(Italia) Rapporto basato sul numero di notai previsti in tabella 6.279*

*** (Francia) Sistema particolare all'interno della UE (stima basata sul numero totale di notai: titulaire, associé, salarié)*

**** (Francia) Stima basata sul numero di studi notarili (si consideri che in Francia ci sono circa 1.000 "notaires salariés" e che 7.048 notai lavorano in forma associata, per cui il totale degli studi notarili francesi è di 4.561)*

Fonte: CNUE facts and figures (2014), Eurostat (2012)

Va sottolineato come **nei paesi membri del Consiglio dei Notai dell'Unione Europea (CNUE), i principali criteri adottati per la determinazione del numero dei notai sono basati sul criterio del rapporto "numero di abitanti per notaio" e "numero di atti notarili prodotti"**.

In **Germania**, ad esempio, ciascun Land effettua un test di "necessità di incremento del numero di notai" (need test) secondo i criteri ritenuti più adeguati per un'efficiente gestione delle risorse degli studi notarili e delle necessità dei cittadini. Un numero sufficientemente alto di atti notarili prodotti in un determinato

territorio del Land giustifica l'aumento del numero di notai del distretto solo se contemporaneamente anche altri parametri indicano tale necessità come permanente e non temporanea (valutazione di trend economici e demografici rilevanti e permanenti). La legge federale tedesca stabilisce che ciascun Land debba provvedere a determinare il numero di notai secondo i criteri necessari per una corretta amministrazione della giustizia. Solitamente il need test viene effettuato sulla base di parametri quali il numero di atti pubblici, di certificazioni, di attestazioni e il numero di abitanti del territorio di riferimento. Se l'assessment basato su tali parametri risulta significativo, si effettua un secondo test per valutare l'eventuale permanenza delle variazioni riscontrate dagli indicatori iniziali. Se il numero di atti notarili prodotti in un determinato periodo supera il "valore soglia" ed è reputato come "modificazione permanente" nel contesto economico-demografico, il numero di notai viene incrementato secondo i coefficienti definiti dal Governo del Land (questo "secondo test" viene valutato con molta attenzione perché, una volta determinato l'incremento delle sedi notarili, esse non possono essere in seguito ridotte, se non in tempi lunghi). Per contro, se il need test indica una riduzione significativa del numero di atti notarili, il numero di notai viene ridotto attraverso un meccanismo fisiologico che prevede il non-rinnovo di posti notarili scoperti per raggiunto limite di età o per cambio di sede da parte dei notai in esercizio.

Quanto alla **Francia**, la Legislazione sulla Concorrenza di recente approvazione con la Legge n. 990 del 2015 (che porta il nome dell'allora ministro Macron) reca la nuova disciplina sulla competenza territoriale dei notai, prevedendo che gli stessi possano esercitare liberamente la professione in quelle zone nelle quali è necessario rafforzare l'offerta dei loro servizi. Dette zone sono determinate da una tabella predisposta dal Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro dell'economia, su proposta dell'autorità per la concorrenza. Con la stessa tabella sono definite in maniera dettagliata i criteri per un'analisi demografica dell'evoluzione prevedibile del numero dei professionisti già aventi la sede. A questi effetti la tabella identifica i settori dove appare utile la creazione di nuovi uffici notarili per rafforzare l'offerta dei servizi. La norma prosegue stabilendo che al fine di consentire un aumento progressivo del numero degli uffici notarili da creare, che non comprometta l'attività di quelli già esistenti, la tabella è integrata da alcune raccomandazioni volte a consentire che l'istituzione di nuovi posti notarili sia comunque compatibile con l'aumento del numero dei notai nelle zone in questione.

Armonizzare i principi della concorrenza con quelli del pubblico servizio

Come è noto, l'ordinamento di ogni Paese -compresa l'Italia- prevede per numerose attività di impresa, connotate da particolare rilevanza ed interesse pubblico (dall'acqua, ai trasporti, all'energia, alle comunicazioni, eccetera) normative di dettaglio in deroga al normale funzionamento dei mercati concorrenziali, funzionali a garantire il mantenimento di determinati livelli essenziali del servizio, nell'interesse generale della popolazione, sia in termini di qualità che di disponibilità del servizio sull'intero territorio nazionale.

Orbene, se è vero che il singolo notaio, in quanto libero professionista che gestisce la propria attività con organizzazione in proprio dei "mezzi" ed assunzione personale dei "rischi", è chiamato a misurarsi con le regole del mercato e della concorrenza, non può essere sottaciuto il fatto che **a tale professionista sono affidati dallo Stato funzioni pubbliche** (in sintesi, l'attribuzione della pubblica fede ai contratti tra privati), cui si collegano rigorosi obblighi di documentazione ed una pervasiva attività di vigilanza, funzioni certamente caratterizzate dall'esigenza di garantirne la generale fruibilità ed un elevato livello qualitativo.

Da ciò deriva **l'esigenza che nel "mercato" dei servizi notarili le regole proprie della concorrenza siano armonizzate con quelle tipiche dei pubblici servizi: le regole di dislocazione delle sedi notarili sul territorio trovano la loro ragionevolezza nell'esigenza dello Stato di assicurare un livello minimo di servizio capillarmente svolto sul territorio stesso.**

Le caratteristiche del "mercato notarile"

Una volta chiarite le ragioni di interesse pubblico sottese alle regole per la determinazione del numero dei notai e la loro allocazione sul territorio, è opportuno svolgere alcune **considerazioni di carattere propriamente economico**, utili ad affrontare compiutamente la questione.

Quello dei servizi notarili è un “mercato” nel quale, più che in altri, **la domanda di servizi è “rigida”, in quanto strettamente ed esclusivamente soggetta alle variazioni dipendenti dal ciclo economico generale, non dalle caratteristiche dell’offerta e dal costo del servizio stesso.**

E’ evidente, infatti, che la domanda di servizi notarili ha limiti quantitativi oggettivi e che l’aumento del numero di notai in sé considerato non porta ad alcun aumento della domanda stessa, la quale è invece determinata da una serie composita di altri fattori.

Si faccia il caso dei **trasferimenti immobiliari**, che nel nostro Paese sono scesi dagli oltre 800.000 degli anni 2009/2010 ai circa 420.000 del 2014, per risalire ai 271.733 dei primi sei mesi del 2016.

Secondo i dati Doing Business 2016 (settore Registering Property), il costo complessivo della transazione (nel quale l’onorario notarile è solo una delle voci, mentre la voce più importante è quella delle imposte) nel nostro Paese è pari al 4,4% sul valore dell’immobile e risulta migliore di quello della maggior parte dei paesi ad alto reddito, quali ad esempio Austria (4,6%), Regno Unito (4,6%), Australia (5,2%), Giappone (5,8%), Francia (6,1%), Paesi Bassi, (6,1%), Spagna (6,1%), Germania (6,7%), Lussemburgo (10,1%) e Belgio (12,7%).

Ciò nonostante è **difficile immaginare di ampliare la domanda di atti di trasferimento immobiliare intervenendo sull’offerta dell’atto, poiché la decisione di comprare un immobile è influenzata in misura molto marginale dal costo del trasferimento, quanto semmai dal costo degli immobili e da una serie di altri fattori** che sfuggono totalmente a qualsiasi “politica commerciale” degli operatori notarili.

Nemmeno è possibile per il notaio quale operatore economico cercare nuovi mercati all’estero, in quanto l’attività notarile si esplica quasi esclusivamente con riferimento a beni e diritti incardinati nel nostro territorio nazionale, stante che ciascuno Stato esercita la propria sovranità anche assicurando il controllo interno sulle transazioni relative agli immobili esistenti sul proprio territorio.

A ciò si aggiunga che nel mercato dei servizi notarili (regolato da norme pubblicistiche) non è possibile per legge l’espulsione degli operatori in esubero e, pertanto, le conseguenze di un numero di attori sproporzionato rispetto alla domanda sarebbero inevitabilmente:

- l’aumento incontrollato del costo della singola prestazione;
- la scarsa trasparenza informativa nei confronti del cliente sul contenuto dell’attività ed i relativi costi.

La conferma viene dall’**esperienza dei Paesi Bassi**, unico Paese UE ad aver abolito sia il numero programmato che le tariffe (con il Notary Act del 1999): l’effetto indesiderato è stato un aumento dei costi notarili, in particolare per i contraenti deboli, spesso correlato con una peggiore qualità dei servizi professionali offerti (cfr.: Nicole Kuijpers, Joelle Noailly, Ben Vollaard, *Liberalisation of the Dutch notary profession, Reviewing its scope and impact*, 2005; R.Van Den Bergh – Y.Montangie, *Competition in professional services markets: are latin notaries different?*, in *Journal of competition, law and economics*, 2006, 2 (2), p.189 e ss.). Tale situazione ha comportato un ripensamento di fatto da parte governativa. Infatti, nonostante l’abrogazione del numero programmato, i nuovi notai designati dal ministero della giustizia olandese (previa approvazione di un business plan che deve essere presentato da parte degli aspiranti notai) sono stati pochissimi. Infatti, il numero totale di notai è passato da 1.444 (anno 2004), a 1.469 (nel 2006), a 1.439 (nel 2011) a 1.355 (nel 2014). Il numero dei notai è quindi rimasto sostanzialmente contenuto, per garantire livelli costanti di qualità e sana gestione economica degli studi notarili.

In sintesi **la definizione del numero e delle sedi dei notai utilizzando criteri riconducibili ai soli fattori demografici, di estensione territoriale e di mezzi di comunicazione, senza alcun correttivo oggettivo legato al concreto svolgimento dell’attività notarile, potrebbe favorire meccanismi distorsivi della concorrenza, a danno dei cittadini.**

Migliorare il testo del comma 145

Il Consiglio Nazionale del Notariato intende mantenere una posizione di apertura alle regole del mercato, in ottica pro-concorrenziale, suggerendo però di armonizzare i principi della concorrenza con quelli propri dei pubblici servizi: si ritiene, pertanto, che il testo in discussione possa essere migliorato in relazione alle esigenze sopra ricordate ed alle considerazioni svolte.

Anche dal raffronto con altri ordinamenti europei, come si è visto, emerge l'importanza di considerare tra i criteri per la determinazione del numero e l'allocazione delle sedi notarili, oltre a quello demografico, anche un parametro legato alla domanda dei servizi notarili, considerato che rispetto al corretto ed efficiente funzionamento di un mercato costituiscono una distorsione sia la carenza che l'eccesso di operatori.

Si ritiene, pertanto, opportuno riesaminare il testo dell'**art.4 della Legge Notarile**, quale emerge dall'art.1 comma 145 del disegno di legge in esame, per **introdurre** tra i criteri ivi previsti, in linea con la legislazione degli altri paesi europei e coerentemente con le esigenze di pubblico interesse sopra evidenziate, **un criterio oggettivo di tipo statistico/economico, quale potrebbe essere la quantità dei servizi notarili erogati all'utenza ovvero la variazione statistica tendenziale degli atti ricevuti e autenticati dai notai** (tenendo, ovviamente, conto anche della tipologia degli stessi), **sia in numero complessivo che con riferimento alla loro distribuzione territoriale.**

Si tratta di parametri desumibili in modo oggettivo sulla base dei codici natura d'atto che vengono trasmessi mensilmente agli Archivi Notarili, il cui accoglimento consentirebbe di **razionalizzare l'aumento previsto del numero dei notai e la distribuzione delle sedi sul territorio, in base alle concrete esigenze sociali, con il duplice positivo effetto:**

- **di legare il numero dei soggetti esercenti l'attività notarile e la loro distribuzione sul territorio all'effettiva domanda sociale, cui deve essere assicurata adeguata risposta in termini di servizio notarile;**
- **di assicurare la sostenibilità economica, anche nel tempo, dell'attività notarile, evitando rischi di sistema ed effetti distorsivi nell'esercizio della pubblica funzione** (si consideri che le variazioni della tabella che determina il numero dei notai e la loro sede sono attuate con cadenza settennale, ma che la durata media di attività del singolo notaio supera i 30 anni, per comprendere come le variazioni stesse non possano essere considerate in ottica di breve periodo).

DDL concorrenza e modifiche alla disciplina del “deposito del prezzo”

Il comma 143 del ddl in esame riscrive i commi 63 e seguenti dell'art.1 della legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n.147), i quali avevano previsto, nell'ottica del rafforzamento della sicurezza giuridica nei trasferimenti immobiliari e di azienda, nonché con l'obiettivo di assicurare finanziamenti alle PMI, **l'obbligo di depositare su uno speciale conto corrente dedicato intestato al notaio rogante le somme dovute a titolo di saldo del prezzo delle compravendite e delle cessioni di azienda, nonché le somme dovute a titolo di imposta e gli onorari notarili**, prevedendo che il notaio consegnasse il prezzo al venditore dopo aver accertato l'inesistenza di formalità pregiudizievoli intervenute tra la stipula dell'atto e la sua trascrizione nei registri immobiliari.

Tale previsione normativa (ispirata al sistema francese) forniva una soluzione alle possibili disfunzioni della dinamica tra principio consensualistico e pubblicità dichiarativa, inserendosi in un trentennale percorso legislativo volto ad approntare una **tutela sostanziale della posizione dell'acquirente** (pensiamo alle norme sulle menzioni urbanistiche e fiscali, a quelle relative ai terreni percorsi da incendio, al D.Lgs. n.122/2005, alla disciplina della certificazione energetica, a quella sulla conformità degli impianti, alla disciplina della conformità catastale); la riforma in parola non è stata ancora attuata in quanto rinvia ad un Regolamento di attuazione la cui elaborazione, da parte del MEF, pareva giunta a maturazione proprio quando è intervenuta l'approvazione della modifica normativa nell'ambito del ddl concorrenza. **Detta modifica rende facoltativo il deposito sul conto corrente dedicato del prezzo, confermando l'obbligo di deposito delle imposte che il notaio riscuote per conto dello Stato.**

Collegata al comma 143 è anche la lettera d) del comma 145, che inserisce il comma 2-bis all'art.93-bis della legge notarile, disciplinando le modalità con le quali i consigli notarili distrettuali procedono annualmente al controllo "a campione" del rispetto della normativa da parte dei singoli notai.

Al di là dei dubbi relativi all'inerenza della disciplina in esame alla materia della concorrenza, sia consentito sottolineare come **la nuova disciplina che risulterebbe dall'approvazione del ddl concorrenza nel testo attuale appare un deciso passo indietro rispetto alle esigenze di tutela della sicurezza del mercato immobiliare** che avevano spinto il legislatore del 2103 ad approvare la norma ed un (a questo punto) ingiustificato aggravio dell'attività amministrativa dei Consigli notarili distrettuali.