

**CUON**  
**Comitato Unitario delle Organizzazioni Notarili**

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
**COMMISSIONE INDUSTRIA**

**AS.2085**  
**Disegno di legge annuale sulla concorrenza**



**Audizione informale dell'Associazione Italiana Notai Cattolici**  
**nell'ambito dell'audizione del**  
**CUON**  
**Comitato Unitario delle Organizzazioni Notarili**

**Roma, 24 novembre 2015**

**CUON**  
**Comitato Unitario delle Organizzazioni Notarili**  
**- Associazione Italiana Notai Cattolici -**

Ill.mo Signor  
Presidente della X Commissione permanente  
Industria, Commercio, Turismo  
del Senato  
Sen. **Massimo MUCCHETTI**

Ill.mi Senatori membri della  
X Commissione permanente  
Industria, Commercio Turismo  
del Senato

Roma, 24 novembre 2015

Onorevoli Senatori,

sono Andrea Dello Russo, Vice Presidente dell'AINC (Associazione Italiana Notai Cattolici): associazione che ha contribuito a fondare il CUON (Comitato Unitario delle Organizzazioni Notarili) e da sempre impegnata nel sociale al fianco della cittadinanza, con progetti ad ampio respiro quale ad esempio il notaio per le carceri, che qui mi fa piacere ricordare e quotidianamente vicina alle esigenze della popolazione.

Consentitemi pertanto di illustrare le problematiche contenute in alcune norme che, ove approvate, potrebbero minare quelle tutele che sino ad oggi hanno garantito i cittadini e le imprese da truffe e raggiri.

L'articolo 45 del DDL al Vostro esame apre ad altri soggetti in maniera indiscriminata la possibilità di iscriverne al registro imprese atti aventi ad oggetto sia le cessioni di quote societarie, sia le vicende attinenti le pur importanti società semplici: società oggi rivalutate dallo stesso Legislatore perché tese a gestire il patrimonio mobiliare e immobiliare dei soci.

Non si comprende infatti il motivo per il quale, in un momento storico in cui sono maggiori i controlli che vengono richiesti dall'OCSE per un'adeguata verifica dei soggetti coinvolti in operazioni societarie, si debba tendere a sottovalutare il profilo della sicurezza connesso alla mancanza di adeguati controlli antiriciclaggio e antiterrorismo : è la stessa UIF (Unità di Informazione Finanziaria) che rileva come le modalità operative utilizzate per il finanziamento del terrorismo possono essere le stesse a cui si ricorre ai fini antiriciclaggio.

E allora ci si chiede perchè affidare a soggetti diversi da chi è maggiormente preposto ad offrire quelle tutele?

Discorso ancora più incisivo in tal senso va fatto per la possibilità di costituire srl semplificate senza la figura notarile



Anche in tal caso è palese che sarà incentivato l'utilizzo di false identità, perché l'utilizzo della firma digitale senza nessuna verifica o controllo non garantisce nulla dell'identità della persona che la sta usando: già vedo persone ignare che per pochi euro vendono la propria firma digitale ad altri soggetti magari legati al mondo della malavita e/o del terrorismo.

L'anonimato delle società è un grave problema proprio secondo l'OCSE, perché consente l'utilizzo di società anche per il finanziamento di attività illecite.

Pertanto, poiché in Italia ormai circa 30.000 società su 90.000 costituite nel 2014 sono costituite secondo la forma di srls, si spianerà la strada a tante società per le quali sarà difficile risalire alla reale proprietà.

Il Notariato infatti, proprio al fine di salvaguardare la tutela dei pubblici registri e andare incontro all'alta finalità sociale perseguita dal Governo, nonché al fine di incentivare i giovani ad iniziative imprenditoriali è stato aperto alla possibilità che le SRL semplificate potessero essere redatte per atto notarile in maniera totalmente gratuita, come la norma ancora oggi prevede, *anzi in perdita, perché il notaio svolge il servizio di scrittura delle parti variabili dell'atto standard, repertoriazione, registrazione, deposito dell'atto presso il registro delle imprese e rilascio delle copie sostenendo i relativi oneri non rimborsati dalle parti. Rimane, dunque, un mistero dove si collochi il risparmio per il cittadino che si trovi a costituire e depositare al registro delle imprese la società senza l'intervento del notaio.*

Gratuità che va sottolineata nuovamente, poiché nell'analisi tecnico normativa di accompagnamento al DDL, viene rappresentato erroneamente più volte che la costituzione della SRL semplificata per scrittura privata rappresenterà un risparmio per i cittadini. Sinceramente non si comprende come possa essere costituita una società con un costo inferiore a zero centesimi di euro.

Tale valutazione erronea non consente peraltro di percorrere la cosiddetta opzione zero di cui alla sezione 3 dell'analisi citata intitolata (nel testo alla Camera) *"Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)"*, che espressamente recita: *Art. 29: L'opzione zero, in assenza di un intervento di riduzione spontanea dei costi da parte dei professionisti, non avrebbe reso possibile l'introduzione della semplificazione relativa alla modalità di redazione dell'atto costitutivo della SRL semplificata con i minori costi che ne deriveranno per gli imprenditori che opteranno per la scrittura privata.*

Né appare corretto che la norma possa andare in vigore perché ad assolvere gli obblighi antiriciclaggio possa essere lo stesso Registro delle Imprese.

In primo luogo perché, come detto, la firma digitale può essere utilizzata da un soggetto che non è il titolare ed inoltre vi è da considerare che, oltre al controllo antiriciclaggio, c'è un controllo ancora più importante che è costituito dalla conformità a legge dell'oggetto sociale, nonché delle condizioni di costituzione, del rispetto del versamento del capitale e degli eventuali requisiti soggettivi degli organi sociali e dei soci, ivi inclusa la verifica del soddisfacimento della condizione di reciprocità dei costituenti stranieri.

Controlli che ovviamente non possono essere assolti solo tramite l'adozione della modulistica standard che non prevede il contenuto dell'oggetto sociale e/o le altre variabili sottoposte al controllo omologatorio imposto dalla normativa europea (Direttiva CE n. 2009/101/CE),

Invito pertanto a riflettere bene prima di eliminare questi organismi dal controllo di legalità del notaio che attualmente stipula questi atti in maniera completamente gratuita ed è il professionista che detiene il primato delle segnalazioni sospette: dall'ultimo studio della Banca d'Italia emerge infatti che ben il 91,7% delle segnalazioni effettuate dai professionisti sono effettuate dai notai.

Per non parlare poi della incostituzionalità che si verrebbe a creare per la disparità di trattamento tra il notaio che deve effettuare per legge tale atto in maniera gratuita e qualsiasi altro soggetto che potrebbe invece farsi pagare l'onorario che ritiene più opportuno.

Per rendere l'idea di quello che comporta un affievolimento dei controlli giova riprendere quale esempio la deregulation che c'è stata nelle vendite auto, che ha comportato non solo un aumento dei costi (statisticamente provato) rispetto a quando erano solo i notai ad autenticare i relativi atti, ma anche un'evasione senza precedenti nel settore: ne sono dimostrazione anche le affermazioni del **Presidente Matteo Renzi** riportate sul Sole 24 ore del 20 novembre 2015 ove afferma che "la Guardia di Finanza ha scoperto un signore di 61 anni di Roma nullatenente intestatario di ben 833 autovetture" e che era in corso "un'operazione che vedeva impegnate le forze di polizia dirette non solo a casa del soggetto, ma anche dai non pochi colleghi che hanno zero reddito ma centinaia e centinaia di macchine".

Settore dei trasferimenti auto, dietro il quale, se non adeguatamente controllato, può nascondersi la criminalità organizzata, come dimostrato da recenti studi fatti dal Ministero dei Trasporti.

Ed è proprio in virtù di una semplificazione, efficienza e sicurezza che mi permetto di lanciare una proposta: quella di inserire nel DDL concorrenza la possibilità per i notai **di poter trascrivere direttamente gli atti di trasferimento dei veicoli, con procedure informatizzate, nei pubblici registri automobilistici, proprio come avviene per gli atti che vengono trascritti nei registri della proprietà immobiliare, così creando un notevole risparmio per i cittadini e per le imprese, con un atto che sia completamente digitalizzato con firma grafometrica da apporre direttamente sul tablet (con un software del quale il Notariato Italiano si è già dotato), per una maggiore certezza, velocità e sicurezza delle transazioni, con una banca dati aggiornata in tempo reale e gestita di intesa con le Autorità preposte ai controlli fiscali, antiriciclaggio e antiterrorismo .**

Del resto è lo stesso articolo 1 del DDL che espressamente enuncia le finalità dello stesso, che è di "*promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori*". Spirito questo tradito se le norme qui analizzate andassero in vigore così come attualmente formulate.

Non possiamo dimenticare infatti che il notaio non solo è il soggetto più di tutti deputato al controllo delle regole, ma è a sua volta il soggetto maggiormente controllato nello svolgimento della propria attività.

*Al notaio definito anche guardiano delle regole è richiesto di superare un Concorso, interamente gestito dal Ministero della Giustizia, pacificamente riconosciuto come il più difficile concorso pubblico d'Europa (pensate che al candidato è richiesto di conoscere volumi per circa 30.000 pagine), proprio perché allo stesso è stato demandato dallo Stato il controllo di legalità degli atti che devono essere trascritti nei registri della proprietà immobiliare e/o nei registri delle imprese, al fine di evitare che in detti registri vengano pubblicati atti non conformi a legge e/o che possano dar vita ad un contenzioso che comporti incertezze e costi a carico della cittadinanza .*

Ogni singolo atto notarile sia esso immobiliare o societario è rigorosamente controllato dal Ministero della Giustizia tramite gli Archivi notarili e, nel caso in cui non superi il controllo del Ministero

perché contenente un errore, il notaio può essere sospeso sino a 1 anno e, nei casi più gravi, anche destituito dalla funzione. Si pensi che un Notaio viene sanzionato (da una Commissione Disciplinare presieduta da un magistrato di Corte d'Appello) persino nell'ipotesi in cui una delle sottoscrizioni dei contraenti non sia chiaramente leggibile.

I repertori notarili vengono inoltre controllati ogni 4 mesi dall'Agenzia delle entrate per verificare che in relazione ad ogni atto siano state versate correttamente le relative imposte e, per ogni contratto registrato telematicamente, l'Agenzia delle Entrate può chiedere direttamente al notaio il pagamento delle imposte, anche se lo stesso non sia riuscito per qualsiasi motivo ad incassare le imposte dal cliente.

Ricordiamo che lo Stato nel solo 2014 ha incassato, per il tramite dei Notai, oltre 6,5 miliardi di imposte e che queste imposte sono calcolate per ogni atto direttamente dal Notaio, che pertanto non impegna un funzionario dell'Agenzia delle Entrate per il relativo calcolo, creando un notevole risparmio anche per lo Stato medesimo, con errori che sono pari al solo 0,05 %.

**Senza contare poi che tali controlli permettono allo Stato di riscuotere correttamente anche le imposte connesse agli immobili (es. TASI) e alle società (diritti CCIAA e IRES) nonché di avere certezza del reale intestatario dei beni e/o delle aziende e/o delle società anche ai fini del redditometro.**

**Si consideri che questo grado di controlli permette di affermare che, secondo i dati statistici raccolti, in Italia il contenzioso riferito alle proprietà immobiliari e societarie è di appena lo 0,003% contro il 24% dei Paesi di Common Law, dove non vi è la figura notarile.**

Questo ha portato i 2/3 dei Paesi europei (e tra questi sono compresi Germania, Francia e Spagna) così come Paesi del calibro della Russia e della Cina, ad adottare la figura notarile ed ha altresì portato anche gli USA a studiare dettagliatamente tale figura per introdurla anche nel loro ordinamento perché, ove fosse stata presente, così come affermato dal Premio Nobel per l'Economia Robert J. Shiller, avrebbe evitato il crearsi delle condizioni che si sono rivelate alla base del default Usa per la crisi dei mutui sub prime del 2008, dove le frodi identitarie e ipotecarie hanno portato a concedere il 7-12% dei mutui a chi non era il reale proprietario delle case ipotecate, hanno provocato multe per oltre 160 miliardi di dollari inflitte alle banche americane e 4 milioni di cittadini delle fasce meno abbienti sono rimasti senza casa, proprio a causa di tali frodi, per la mancanza di adeguati controlli degli atti relativi alla proprietà immobiliare.

Alta specializzazione che trova pertanto una sua conferma anche nello studio fatto dall'OECD (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico): lo stesso contiene infatti a pagina 30 un riferimento che va proprio nella direzione da noi auspicata: anche se in inglese dice chiaramente che è possibile "rimuovere le esclusive per le transazioni legali che non richiedono un alto livello di competenze tecniche"

Alte competenze tecniche che sono invece in re ipsa se si vuole che vengano preventivamente controllati i dati che vanno inseriti in pubblici registri.

Ebbene tali controlli, a cui sono sottoposti i singoli notai diverrebbero impossibili se la norma andasse in vigore così come prospettata, perché si arriverebbe a più che raddoppiare i soggetti da controllare, con un'evidente rarefazione dei controlli e della qualità degli atti medesimi, mettendosi a serio rischio la certezza dei pubblici registri, ai danni del cittadino e delle imprese, che subiranno anche

un inevitabile aggravio di costi per l'aumento del prezzo dei singoli atti che inevitabilmente ne conseguirà, sia per l'aumento dei costi assicurativi, sia per l'aumento dei costi connessi alla nostra Cassa di previdenza, con le cui contribuzioni il notariato mantiene anche gli archivi notarili (pensate che il 93% delle entrate degli archivi notarili proviene dal notariato).

Senza contare poi che il sistema notariato attualmente si basa anche su un Ufficio Studi, anch'esso autofinanziato, che fornisce ai singoli notai risposte ai loro quesiti (di impresa, civilistici e antiriciclaggio) in brevissimo tempo e per iscritto durante l'attività, al fine di esercitare al meglio il controllo di legalità.

Pensate che nel solo 2014 ha fornito circa 1.000 risposte: supporto necessario per l'attività di ciascun notaio nell'interesse del cittadino e che verrebbe anch'esso meno se l'aumento del numero avvenisse in maniera indiscriminata, così come prospettato dal DDL, per la difficoltà di fornire adeguate risposte ad una platea di notai più che raddoppiata.

E in ogni caso qualsiasi aumento del numero non può essere ancorato solo al numero degli abitanti: non possiamo essere considerati alla stessa stregua delle farmacie !!

*La certezza dei pubblici registri deriva proprio dall'inserimento di atti provenienti da un pubblico ufficiale o da un giudice formati secondo regole e filtri predefiniti, tali che, l'assenza degli stessi o l'affievolimento creerebbe un anello debole nella catena della sicurezza dei traffici giuridici.*

*Ogni volta che viene venduto o trasferito un immobile, il relativo atto viene trascritto nei registri della proprietà immobiliare e, ove in detti registri venga trascritto un contratto che non abbia quei controlli e quelle garanzie a cui prima si faceva riferimento e che contenga per qualsiasi motivo un errore, si crea un vizio relativamente a quell'immobile che difficilmente potrà essere sanato, anche se l'atto successivo venisse poi redatto da un altro notaio, con sostanziale incommerciabilità di quel bene*

*E' chiaro a questo punto che il moltiplicarsi di questi atti farebbe venir meno l'attendibilità dei registri immobiliari e dei registri delle imprese.*

Avviandoci alla conclusione, analizziamo l'aspetto costi e risparmi per il cittadino, che dovrebbe essere uno dei punti cardine della normativa esaminata.

A prescindere dalla circostanza che per i motivi sin qui esposti il rischio evidente assorbe in sé l'eventuale costo perché, evitando il nascere di un contenzioso, già vi è un risparmio implicito sia per il cittadino che per lo Stato; nello specifico è dimostrato (fonte Sole 24 ore) che un atto notarile in Italia ha un costo non solo inferiore rispetto agli altri Paesi Europei (con l'unica eccezione della Spagna che ha un costo del 15 % in meno) ma ha addirittura un costo di molto inferiore raffrontato agli USA e al Regno Unito, dove il compenso versato ai relativi professionisti per acquistare una casa diventa addirittura il doppio rispetto all'Italia.

Mi permetto infine di sottolineare che, ascoltando le audizioni delle categorie che ci hanno preceduto, sono state riferite alcune cose inesatte che vorrei chiarire proprio, al fine di non permettere che assumiate decisioni sulla base di errate osservazioni.

In particolare è stato affermato che si potrebbero concedere ad altre figure professionali anche cessioni e affitti di aziende perché, così come si è digitalizzato l'atto di cessione di quote inviato al registro imprese tramite il commercialista quale intermediario autorizzato, lo stesso potrebbe essere

abilitato anche all'atto di cessione o affitto di azienda che, a detta della persona audita, verrebbe già ora compilato interamente dal commercialista e portato dal notaio solo per l'autentica delle firme.

Ebbene

- 1) È falso che tali atti vengono redatti dai commercialisti che si limitano a gestire la parte strettamente economica della scrittura (es. importo dei canoni), per la quale vengono anche notevolmente supportati, anche perché sulle singole pattuizioni vanno effettuati i classici controlli di legalità preventiva prima di iscrivere al registro imprese : ad esempio è vietato prevedere che in caso di mancato pagamento dell'affitto la parte affittante è di per sé legittimata a spossessare l'affittuario dell'azienda: nel nostro ordinamento devi invero rivolgerti all'A.G. e nessuno può farsi giustizia da sé: sarebbe pertanto una clausola nulla
- 2) È falso che il metodo di deposito atti tramite intermediari abilitati fornisce una maggiore digitalizzazione degli atti presenti presso il registro delle imprese.

Infatti già oggi il notariato invia telematicamente e con sottoscrizione digitale tutti gli atti al registro delle imprese, che viene aggiornato automaticamente proprio grazie ai modelli telematici che il notaio trasmette con firma digitale subito dopo la stipula.

Un Notariato all'avanguardia rispetto alle nuove tecnologie e che ha permesso allo Stato Italiano, proprio tramite il supporto della nostra Commissione Informatica, il varo del Cad nel 2005.

Notariato che nel gennaio 2013 ha reso possibile l'atto pubblico informatico: un atto completamente digitalizzato e conservato in archivi informatici, con costi a carico del Consiglio Nazionale del Notariato, con un notevole risparmio per i cittadini e per le imprese, anche perché non viene conservato negli archivi notarili .

Atto pubblico informatico che è ora l'unico modo previsto per stipulare un contratto di appalto, proprio per impedire la corruzione e garantire trasparenza, legalità e certezza: pensate che un appalto su tre era irregolare.

Per non parlare oggi della firma grafometrica, che sostituisce la firma digitale e riproduce le modalità di sottoscrizione del documento che non necessita neanche della smart Card. Pensate che è stato elaborato dal Notariato un proprio software di firma grafometrica notarile.

Il Notariato è arrivato addirittura oggi a garantire che alcuni soggetti potessero manifestare la loro volontà in maniera diversa dalla comunicazione verbale: come accade con il puntatore ottico che permette anche ai malati di SLA di compere atti giuridici e concludere transazioni con pieno effetto di legge.

Passi avanti resi possibili dall'autofinanziamento delle Commissioni informatiche e della stessa Notartel Spa società di informatica notarile, che garantiscono un'evoluzione sociale e tecnologica della nazione intera senza però minare le tutele che la funzione notarile garantisce e con costi per il cittadino che sono attualmente i più bassi d'Europa .

### **Conclusioni.**

*Le finalità di semplificazione e risparmio dei costi per alcune categorie di cittadini costituiscono una esigenza sociale dalla quale il mondo delle associazioni notarili non può chiamarsi fuori.*

*Non possiamo essere insensibili alle istanze di una società sempre più liquida e di un diritto sempre più fattuale, nel quale la duttilità della prassi notarile ben si presta per il suo DNA a rispondere adeguatamente ai bisogni dei cittadini.*

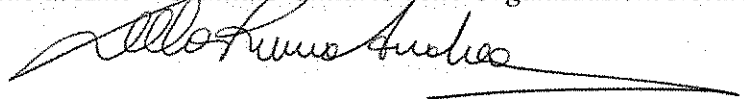
*Riteniamo, pertanto (stanti le criticità che abbiamo evidenziato), che gli obiettivi del DdL Concorrenza possano ottenersi concentrando l'azione riformatrice del Parlamento su diversi principi ispiratori più consoni alla funzione pubblica e nel contempo in grado di realizzare l'orientamento teleologico*

*dell'azione di governo, lasciando modifiche così rilevanti per l'intero Ordinamento ad una ragionata Riforma che affronti un percorso ordinario e non di urgenza, restando in ogni caso a Vostra disposizione per qualsiasi ulteriore approfondimento .*

*Con osservanza*

*Andrea Dello Russo*

*(Vice Presidente di Ainc – Comitato Unitario delle Organizzazioni Notarili)*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Andrea Dello Russo', written over a horizontal line.