

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

57° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 OTTOBRE 1985

Presidenza del Presidente VASSALLI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Modificazioni all'ordinamento della Cassa nazionale del notariato e all'ordinamento del Consiglio nazionale del notariato» (1036)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 1, 14
DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione 1

«Modificazioni ed integrazioni delle norme sui concorsi per trasferimento dei notai» (1341)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE 14, 17
DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione 14

I lavori hanno inizio alle ore 10,45.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Modificazioni all'ordinamento della Cassa nazionale del notariato e all'ordinamento del Consiglio nazionale del notariato» (1036)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Modifica-

zioni all'ordinamento della Cassa nazionale del notariato e all'ordinamento del Consiglio nazionale del notariato».

Prego il senatore Di Lembo di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli senatori, il testo del disegno di legge d'iniziativa governativa, concernente «Modificazioni all'ordinamento della Cassa nazionale del notariato e all'ordinamento del Consiglio nazionale del notariato», si propone l'obiettivo primario di separare la Cassa nazionale dal Consiglio nazionale del notariato, modificando le norme sull'amministrazione dell'una e dell'altro e sul finanziamento del secondo.

Il disegno di legge ripropone sostanzialmente le norme di cui al testo approvato in sede referente nella passata legislatura dalla Commissione giustizia del Senato (che aveva provveduto, dopo un qualificato dibattito, ad unificare i due disegni di legge n. 851, d'iniziativa del senatore Bausi ed altri, e n. 1259, d'iniziativa del Governo) e che, per l'interruzione della legislatura, non concluse il suo iter alle soglie dell'Aula. Ricordo che la relazione, davvero brillante, del senatore Sica

era già stata presentata alla Presidenza per la discussione in Assemblea.

La relazione ministeriale al disegno di legge al nostro esame ricorda che la Cassa nazionale del notariato, ente di diritto pubblico soggetto alla vigilanza del Ministero di grazia e giustizia, è sorta con regio decreto 9 novembre 1919, n. 2239, al fine di «corrispondere ai notai, nei limiti dei mezzi annualmente disponibili, un assegno supplementare, a completamento degli onorari loro spettanti per gli atti ricevuti o autenticati nell'anno, fino a raggiungere, con gli onorari medesimi», una somma predeterminata.

La Cassa comunque giunse a tale forma di solidarietà, dopo l'esperienza del «fondo comune» tra i notai compiuta durante la prima guerra mondiale. Tale fondo era stato istituito con decreto luogotenenziale 29 aprile 1917, n. 879, il quale aveva posto a carico di ciascun collegio notarile l'obbligo di corrispondere un contributo mensile ai notai chiamati alle armi.

Il notariato, cioè, si pose per primo il problema della mutualità, superando le diaframi tra i sostenitori dell'associazionismo volontario e i sostenitori dell'associazione obbligatoria, creando una struttura previdenziale ed assistenziale che, per certezza e puntualità di riscossione dei contributi, cui può far riscontro rapidità e costanza di interventi (questi ultimi in costante miglioramento), fu definita «un'isola felice nel travagliato mare degli enti previdenziali del nostro Paese». E questa è una definizione che il notariato ama riportare in ogni circostanza.

«La mutualità», secondo l'autorevole definizione di Michel Lacombe, «è un'organizzazione di reciprocità di alcuni servizi in determinati casi e consiste nel riunire i risparmi di coloro che dovranno eventualmente beneficiare di tali servizi». La mutualità, cioè, è una specie di assicurazione e soprattutto una cassa di compensazione.

In quest'ottica si mosse il notariato italiano assumendo anche — come è detto in uno studio pubblicato in occasione del cinquantenario della Cassa — una «funzione anticipatrice nel campo assistenziale dei liberi professionisti e dei lavoratori in genere», diretta com'è non solo a garantire forme assistenzia-

li e previdenziali, ma anche ad erogare assegni integrativi ai notai titolari di sedi disagiate e nelle quali il notaio, che svolge funzioni pubbliche, non ha proventi sufficienti a garantire la tranquillità economica che proprio la titolarità di pubbliche funzioni richiede. Si è partiti, cioè, dalla concezione che il gruppo notarile costituisse un'entità organica per porre a carico di ciascun componente un dovere di solidarietà verso gli altri componenti dello stesso gruppo. Ne deriva, come naturale conseguenza, l'esistenza di un corrispettivo diritto alla solidarietà a favore di ciascuno.

I compiti della Cassa sono definiti nell'articolo 1 del testo unico approvato con decreto ministeriale 26 aprile 1948, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 aprile 1948, n. 102, nel modo seguente: «La Cassa nazionale del notariato, ai sensi del decreto-legge 27 maggio 1923, n. 1324, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, e delle disposizioni successive, provvede in corrispettivo dei contributi imposti a carico dei notai in esercizio:

a) alla corresponsione del trattamento di quiescenza a favore dei notai cessati e delle loro famiglie;

b) alla corresponsione di assegni di integrazione a favore dei notai in esercizio;

c) alla concessione di assegni assistenziali a favore dei notai cessati e delle loro famiglie, che siano meritevoli di soccorso per le loro disagiate condizioni economiche ed anche per malattia o per altri gravi ed eccezionali motivi, a favore dei notai in esercizio;

d) alla concessione di assegni scolastici a favore dei figli dei notai cessati, ed anche di notai in esercizio, giusta le speciali norme stabilite o da stabilirsi;

e) alla soddisfazione di ogni altro onere che risulti a suo carico».

Per la fissazione dei compiti della Cassa occorre inoltre tener conto della delibera 21 ottobre 1955 della Commissione amministratrice, approvata il 1° novembre 1955 dal Ministero di grazia e giustizia, in virtù del disposto dell'articolo 13 della legge 3 agosto 1949, n. 577, istitutiva del Consiglio naziona-

le del notariato, che ha demandato alla predetta Commissione, previa approvazione del Ministero, la determinazione delle misure e modalità di concessione del trattamento di quiescenza, degli assegni di integrazione e degli assegni scolastici.

L'istituto comunque, come abbiamo accennato, non ha avuto fin dall'inizio tutti questi compiti, in quanto solo in un secondo momento gli fu attribuita la funzione prevalente di provvedere al pensionamento dei notai e dei loro familiari. All'inizio, raccogliendo le esperienze che si erano venute creando in carenza di presenza dello Stato alla fine del secolo scorso a seguito dell'entrata in vigore della legge 15 aprile 1886, n. 3818, sulle società di mutuo soccorso, l'istituto ebbe solo il compito e lo scopo della solidarietà e della cooperazione verso i colleghi che guadagnavano di meno.

Le differenze tra la Cassa nazionale del notariato e le altre casse di liberi professionisti attengono alla contribuzione, all'organizzazione e ai compiti istituzionali.

Per quanto riguarda le contribuzioni, la Cassa nazionale del notariato è finanziata con quote di onorario notarile, senza che alcuna contribuzione sia prevista a carico dello Stato o a carico dei cittadini, come per altre casse previdenziali (si veda, ad esempio, l'articolo 17 della legge 3 febbraio 1963, n. 100, che prevede a favore della Cassa nazionale per i dottori commercialisti l'applicazione delle marche denominate «San Marco», oppure l'articolo 7 della legge 22 luglio 1975, n. 319, che prevede contribuzioni oggettive a favore della Cassa avvocati e procuratori).

Tutti i notai in esercizio, fin dall'inizio della professione, devono versare alla Cassa nazionale del notariato: il 20 per cento dell'onorario previsto dalla tariffa notarile per l'originale di ciascun atto ricevuto o autenticato; una quota fissa per ogni iscrizione a repertorio; una quota supplementare progressiva sugli onorari, per valori contenuti negli atti stipulati oltre una determinata cifra (il 10 per cento degli onorari per gli atti del valore da lire 20 milioni a lire 100 milioni, il 20 per cento per gli atti da 100 milioni a 200 milioni ed il 30 per cento per quelli da

200 milioni a 500 milioni); l'intero ammontare delle quote di onorario recuperate dall'ufficio del registro a seguito della procedura di accertamento di valore dei negozi contenuti negli atti soggetti a registrazione.

Per quanto attiene all'organizzazione, la Cassa nazionale del notariato è amministrata da un consiglio di amministrazione composto da un membro di diritto — il direttore generale degli affari civili e delle libere professioni del Ministero di grazia e giustizia, con funzioni di presidente — e da sei membri eletti dal Consiglio nazionale del notariato nel suo seno (articolo 5 della legge 3 agosto 1949, n. 577). Nelle altre casse manca una presidenza istituzionale del funzionario rappresentante del Ministero che ha compiti di vigilanza sull'ente previdenziale.

Per quanto si riferisce ai compiti istituzionali, la Cassa nazionale del notariato provvede, tra l'altro, all'erogazione dell'assegno di integrazione (istituto che consente l'esercizio del notariato nelle zone economicamente meno produttive e quindi sull'intero territorio nazionale), al finanziamento integrale del Consiglio nazionale (contribuendo in tal modo a finanziare interamente l'organo che amministra la politica del notariato), all'erogazione di una pensione fondata esclusivamente su principi mutualistici (la pensione tiene conto esclusivamente dell'anzianità del notaio prescindendo totalmente dai contributi versati alla Cassa dal notaio stesso). Le altre casse a favore di liberi professionisti non contemplanò istituti analoghi a quello dell'integrazione notarile, ma assolvono solo a compiti di assistenza e previdenza. La giustificazione va ricercata nel fatto che l'integrazione trova la sua ragion d'essere nella necessità di garantire su tutto il territorio nazionale l'esplicazione di un pubblico ufficio, quale quello del notaio.

A titolo informativo, posso dire che l'onorario notarile medio nazionale, quale risulta dai repertori per l'anno 1984, è di lire 51.462.495. Il massimale relativo all'integrazione è così determinato: lire 10.292.499, pari al 20 per cento dell'onorario medio nei riguardi della generalità dei notai; lire 18.011.873, pari al 35 per cento dell'onorario medio nei riguardi dei notai di prima nomi-

na che non abbiano superato alla data del 31 dicembre 1984 i tre anni di esercizio professionale. Tali somme non si aggiungono all'onorario percepito dal notaio, ma costituiscono il tetto, per cui queste integrazioni servono a portare a determinati livelli l'onorario dei notai delle sedi economicamente meno favorevoli.

Va aggiunto infine che la Cassa esercita le sue funzioni non solo con estrema sveltezza e precisione, ma anche con assenza quasi totale di burocratizzazione; meno di 40 persone per 2.167 titolari di pensioni dirette ed indirette.

Se la Cassa nazionale del notariato è l'istituto che provvede alla previdenza e all'assistenza in favore dei notai e delle rispettive famiglie, il Consiglio nazionale del notariato è l'organismo collegiale di rappresentanza della categoria dei notai italiani.

Il Consiglio nazionale del notariato, istituito con legge 3 agosto 1949, n. 577, ha sede in Roma, è composto di 15 membri eletti fra i notai in esercizio e provvede a: dare parere sulle disposizioni da emanarsi per quanto concerne l'ordinamento del notariato e su ogni altro argomento che interessi la professione notarile, quando ne sia richiesto dal Ministero di grazia e giustizia; presentare al Ministero di grazia e giustizia o alle altre autorità competenti le proposte che ritenga opportune in materia di notariato o altrimenti in relazione all'attività notarile; raccogliere e coordinare le proposte formulate dai consigli notarili e dai notai nelle materie attinenti all'attività notarile; assumere e promuovere iniziative per lo studio di argomenti che riflettono il notariato e i suoi istituti, compresi quelli relativi alle forme di previdenza e di assistenza tra i notai; curare la tutela degli interessi della categoria dei notai; eleggere, infine, fra i suoi componenti i membri della commissione amministratrice della Cassa nazionale del notariato.

Come si vede, i rapporti del Consiglio nazionale si svolgono con il Ministero di grazia e giustizia, con la Cassa nazionale del notariato e con i consigli notarili.

Per quanto riguarda i rapporti con il Ministero di grazia e giustizia, la legge istitutiva, come abbiamo visto, riserva espressamente

al Consiglio la funzione di fornire al Ministero i pareri che quest'ultimo richiede in ordine alle disposizioni da emanarsi per quanto attiene all'ordinamento del notariato ed i pareri su ogni altro argomento che interessi la professione notarile, nonché quella di avanzare proposte in materia di notariato o altrimenti relative all'attività notarile. Il parere espresso dal Consiglio «quando ne sia richiesto dal Ministro» è facoltativo, in quanto spetta al Ministro valutare l'opportunità di richiederlo o meno. Il fatto poi che la legge non stabilisca la portata vincolante del parere fa inquadrare lo stesso nella categoria degli atti consultivi non vincolanti.

Il parere, secondo la migliore dottrina (Zanobini, Sandulli), costituisce un atto amministrativo non negoziale, che però il Consiglio nazionale è tenuto a prestare, in quanto la legge istitutiva prevede l'espressione del parere tra le funzioni istituzionali del Consiglio stesso.

Diverse dal parere sono le proposte che il Consiglio nazionale può fare al Ministro di grazia e giustizia, in quanto l'iniziativa spetta al Consiglio nazionale stesso nell'ambito del compito che esso ha di curare la tutela degli interessi della categoria dei notai. La funzione di rappresentazione degli interessi di tutto il notariato complessivamente inteso postula, a mio giudizio, la più ampia rappresentatività dei notai delle diverse regioni, il che potrebbe anche portare ad elevare il numero dei componenti dell'organismo senza che esso diventi un organismo pletorico e quindi poco funzionale.

Per quanto concerne i rapporti con la Cassa nazionale del notariato, la legge istitutiva del Consiglio nazionale prevede tra i vari compiti dell'organo quello di eleggere i membri della commissione amministratrice della Cassa nazionale del notariato. Trattasi di sei membri elettivi della commissione che è presieduta di diritto dal direttore generale degli affari civili e delle libere professioni del Ministero di grazia e giustizia. I membri elettivi sono scelti dal Consiglio nazionale nel proprio seno nella sua prima adunanza. L'elezione dei membri della commissione amministratrice della Cassa nazionale del notariato da parte del Consiglio nazionale

del notariato rappresenta il sistema per impedire che agiscano in contrasto tra loro i due organi, Consiglio e commissione, anche se i compiti dell'uno (prevalentemente di governo del notariato) sono diversi dai compiti dell'altra (prevalentemente tecnici).

Vi sono poi i rapporti con i consigli notarili. La ragione per la quale si è provveduto all'istituzione del Consiglio nazionale è da ricercare nella necessità di impedire che la varietà di valutazioni assunte in pratica dai consigli notarili possa ostacolare il concretizzarsi in un indirizzo unitario dei temi della categoria. Tutto ciò è desumibile dalla norma di cui alla lettera c) dell'articolo 2 della legge istitutiva del Consiglio nazionale che espressamente prevede che «il Consiglio raccoglie e coordina le proposte formulate dai consigli notarili e dai notai in materia di notariato o altrimenti in relazione all'attività notarile». Va da sé che il compito di coordinamento si esplica sia quando l'iniziativa provenga dai singoli consigli, sia nei casi in cui l'iniziativa venga assunta dall'organo nazionale stesso, il quale si rende promotore di un sondaggio inteso a conoscere l'opinione degli organi periferici.

In una relazione del Consiglio nazionale del notariato si legge testualmente: «Non è certamente compito di questa relazione illustrare l'attività svolta dal Consiglio nazionale del notariato che si può vantare a tutto titolo di essere all'avanguardia in tema di difesa non corporativa, ma di prestigio della categoria con una costante azione di rivalutazione di una professione che non è stata esente da malevole attenzioni e da non disinteressati attacchi, con continui tentativi di usurpazione di funzioni sue proprie da parte di altre categorie certamente meno accreditate a tali compiti per qualificazione professionale, nelle relazioni svolte nei numerosi congressi nazionali,» — dei quali giustamente il notariato va orgoglioso — «nei convegni di studio, nei dibattiti culturali e scientifici promossi dal notariato, nei convegni e congressi internazionali ove esso è stato sempre presente con proprie relazioni e interessanti proposte. Le severe prese di posizione contro i tentativi, che non mancano mai, di penetrazione nel notariato senza il

prescritto concorso — così come qualche volta è successo — o di affievolimento della severità del concorso stesso, garanzia sicura per una selezione basata sul merito, sono tutti elementi atti a testimoniare da soli l'impegno profuso dall'organo di rappresentanza dei notai dalla sua nascita per una presenza sempre più incisiva nel mondo professionale, culturale e scientifico di tale categoria di liberi professionisti, cui il conferimento di *officia publica* dà una caratteristica tutta sua particolare».

Ho voluto leggere questo brano della relazione perchè esso compendia tutta l'attività qualificata e qualificante che ha svolto e continua a svolgere il Consiglio nazionale del notariato.

All'atto della istituzione del Consiglio nazionale del notariato sorse la necessità di prevedere quali dovessero essere le fonti per il suo finanziamento; furono individuate dall'articolo 12 della legge istitutiva, il quale espressamente prevede che «alle spese necessarie per il funzionamento del Consiglio nazionale viene provveduto dalla Cassa nazionale del notariato». Il Consiglio nazionale, a sua volta, ai sensi dell'articolo 2, lettera f), della legge istitutiva, elegge tra i suoi componenti i membri della commissione amministratrice della Cassa nazionale del notariato.

Tale sistema determinò una unicità di struttura organizzativa e finanziaria dei due enti, derivante dalla concezione della Cassa come ente economico del notariato, alimentato, gestito ed amministrato esclusivamente dal notariato e che esaurisce i suoi compiti all'interno del notariato stesso. Dall'incrocio dei rapporti tra Consiglio e Cassa nazionale del notariato è derivata, come dice la relazione ministeriale, «una commistione di funzioni fra i due enti in una singolare simbiosi amministrativa».

Infatti la legge n. 577, istitutiva del Consiglio nazionale del notariato, quale centro esponenziale degli interessi della categoria notarile con compiti consultivi, di coordinamento, promozionali e di tutela, mentre da un lato ha posto a carico della Cassa le spese per il funzionamento del Consiglio, dall'altro ha stabilito che sei dei sette componenti del

2^a COMMISSIONE

57° RESOCONTO STEN. (2 ottobre 1985)

consiglio di amministrazione della Cassa siano eletti dal Consiglio nazionale del notariato tra i suoi componenti. Tale sistema — continua la relazione ministeriale — ha consentito al Consiglio, con regolamento deliberato il 16 novembre 1962, di avere in comune con la Cassa il direttore generale, la sede, un proprio ufficio studi inserito nell'apparato della Cassa, di partecipare alle assunzioni del personale di tale ufficio con deliberazioni concomitanti con quelle delle commissioni amministratrici della Cassa, vincolanti per quest'ultima, nonché alla disciplina di tutto il personale della Cassa, con deliberazioni assunte in seduta congiunta dai due enti e con regolamento organico deliberato sia dalla commissione amministratrice che dal Consiglio nazionale.

La necessità di modificare il sistema è stata determinata dall'entrata in vigore della legge n. 70 del 1975 e di tutta la legislazione in materia di parastato, di soppressione di enti inutili, controlli amministrativi degli enti previdenziali, riforma ospedaliera, assistenza sanitaria, legislazione che ha determinato una nuova problematica nei rapporti tra Cassa e Consiglio producendo, tra l'altro, un evidente contrasto dovuto all'incompatibilità tra il controllo del finanziamento del Consiglio, quale voce del bilancio della Cassa, e la sua autonomia gestionale, implicita nella natura di ordine professionale.

Questo contrasto ha indotto il Consiglio nazionale a deliberare, in data 11 giugno 1976, la propria separazione dalla Cassa e la commissione amministratrice della Cassa a deliberare di quantificare nell'un per cento la quota di onorario destinata all'assistenza sanitaria, da scorporare dalle somme che il notaio è tenuto a versare alla Cassa, stipulando con l'INPS apposita convenzione, ai sensi della legge 22 novembre 1954, n. 1158.

Dal quadro derivante dalle richiamate riforme legislative risulta evidente da un lato che il Consiglio nazionale, per la sua natura di organo centrale dell'ordine professionale, è estraneo alla disciplina della legge n. 70 del 1975 e quindi non è soggetto nella sua attività amministrativa a nessun controllo o ingerenza esterna; dall'altro lato che non può restare estranea al controllo della Corte

dei conti, anche se formante un capitolo allegato a sè stante, la voce Consiglio nazionale rientrante nel bilancio della Cassa che è sottoposto a controllo.

Nasce inoltre il problema della permanenza del direttore generale degli affari civili e delle libere professioni del Ministero di grazia e giustizia alla presidenza della commissione amministratrice della Cassa, permanenza che incide, rendendone complesse le rispettive funzioni, sul rapporto dialettico che, per la corretta amministrazione della Cassa, deve intercorrere necessariamente fra questa ed il Ministro di grazia e giustizia, che esercita la vigilanza sull'ente. In sostanza si è determinata una commistione tra il controllato e l'ente controllante.

Tutta questa stratificazione di norme ha reso necessario un chiarimento legislativo che ponga termine a tutte le anomalie evidenziate. Per questo motivo furono presentati nella scorsa legislatura, come ho detto all'inizio, il disegno di legge n. 851, d'iniziativa dei senatori Bausi ed altri, ed il disegno di legge n. 1259, d'iniziativa governativa, unificati in questa Commissione in un testo al quale si rifà il disegno di legge governativo n. 1036 al nostro esame.

Scopo primario della nuova normativa proposta è quello di separare la Cassa dal Consiglio nazionale del notariato per quanto attiene all'amministrazione ed al finanziamento dei due enti. Il disegno di legge al nostro esame persegue pertanto i seguenti fini primari: netta distinzione fra l'amministrazione della Cassa e quella del Consiglio nazionale; creazione di un'autonoma fonte di finanziamento per il Consiglio nazionale rispetto alla Cassa, pur rimanendo unici i soggetti contributivi per entrambi, cioè i notai quali erogatori in proprio.

A questi scopi primari si aggiungono, al fine di ovviare ad inconvenienti e lacune dell'attuale normativa, altri aspetti secondari, cioè la netta distinzione, nella gestione della Cassa, tra organo di amministrazione attiva ed organo di controllo (il Ministero di grazia e giustizia); l'ampliamento dei compiti della Cassa, in linea con analoghe provvidenze erogate da enti simili, nel rispetto delle possibilità di intervento dell'ente; una

precisa articolazione delle funzioni degli organi di controllo contabile dei due enti; infine, la previsione per entrambi gli enti di un adeguato procedimento elettorale che garantisca la rappresentatività delle regioni o zone regionali.

Il testo del disegno di legge, come precisato nella relazione ministeriale, si articola in tre parti. La prima, che comprende gli articoli da 1 a 12, contiene una nuova normativa organica della Cassa nazionale del notariato. La seconda, che comprende gli articoli da 13 a 19, modifica e completa l'attuale disciplina legislativa del Consiglio nazionale del notariato. La terza parte, dall'articolo 20 all'articoli 23, contiene norme di carattere transitorio relative sia alla Cassa sia al Consiglio.

L'articolo 1 del disegno di legge, come si legge nella relazione ministeriale, definisce i compiti e le funzioni della Cassa ed aggiunge a quelli già ad essa attribuiti con delibere della commissione amministratrice della Cassa stessa gli altri ormai acquisiti nelle funzioni di assistenza e di previdenza, quale si è venuta affermando in questi ultimi decenni. Pertanto, alla concessione di contributi per l'impianto dello studio dei notai di prima nomina già riconosciuta, si è aggiunta la previsione della concessione di mutui per l'acquisto, la ristrutturazione o la costruzione sia dello studio che della casa da adibire a prima abitazione. D'altra parte, questa scelta corona una vecchia aspirazione del notariato, manifestata nei numerosi congressi del notariato stesso e della quale si è fatto portavoce il Consiglio nazionale. Perciò, in analogia ad alcune previsioni della normativa di altre casse previdenziali professionali (ad esempio ENPAM) è stata prevista la facoltà per la Cassa di concedere mutui per l'acquisto dei locali destinati ad ufficio o ad abitazione.

Ritengo — e ne farò oggetto di un apposito emendamento — che debba essere inserita tra il numero 7) ed il numero 8) dell'articolo 1 un'altra previsione, quella relativa alla garanzia, mediante forme assicurative, del risarcimento dei danni causati dai notai nell'esercizio della loro funzione e della loro attività professionale, nonchè del pagamento delle imposte dovute dai notai allo Stato per

conto dei clienti, delle tasse dovute all'archivio notarile e dei contributi dovuti al Consiglio nazionale del notariato e ai consigli notarili.

L'emendamento dovrebbe inserire dopo il numero 7 il seguente:

«7-bis) a garantire mediante forme assicurative anche stipulando convenzioni con istituti di assicurazione ed eventualmente promuovendo apposite organizzazioni a livello regionale, distrettuale o interdistrettuale:

— il risarcimento dei danni causati dai notai nell'esercizio della loro funzione e della loro attività professionale;

— il pagamento delle imposte dovute dai notai allo Stato per conto dei clienti;

— il pagamento delle tasse dovute all'archivio notarile e dei contributi dovuti al Consiglio nazionale del notariato ed ai consigli notarili».

In sostanza, questa garanzia assicurativa dovrebbe svolgere la funzione che la legge affida oggi alla cauzione e che di fatto questa ultima non svolge. La cauzione notarile è prevista dagli articoli 18 e seguenti della legge notarile 16 febbraio 1913, n. 89.

Ha scritto il Bartolini che «la cauzione notarile è la sicurtà rilasciata dal notaio al fine di garantire con diritto di prelazione l'esatto adempimento delle funzioni ed obbligazioni derivanti dal suo ufficio ed il risarcimento dei danni eventualmente cagionati». Attualmente però, considerata la irrisorietà delle somme che debbono essere versate a tale titolo (lire 15.000 per i notai con sedi in comuni di oltre 100.000 abitanti; lire 12.000 per quelli in sedi con oltre 50.000 abitanti; lire 9.000 per quelli in sedi di oltre 10.000 abitanti e lire 3.000 per tutti gli altri), l'istituto della cauzione può essere ritenuto un relitto storico, anche se non può essere soppresso sul piano della razionalità, diretto com'è a garantire il risarcimento di danni causati nell'esercizio di una attività connessa con un pubblico ufficio.

Lo Stato risponde dei danni causati dai propri dipendenti, anche se l'articolo 28 della Costituzione pone su questi ultimi la responsabilità diretta degli atti compiuti in violazione di diritti. Dice infatti il citato

articolo 28 che: «In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici». Quando invece, come nel caso del notaio, la funzione pubblica viene esplicata da un privato, è solo quest'ultimo che deve garantire i danni causati dalla propria azione. In tali casi lo Stato, non potendo ovviamente lasciare i terzi in balia dell'esercente la pubblica funzione, con il rischio di vedere insoddisfatte le ragioni dei terzi stessi, richiede una cauzione per evitare tale rischio.

Per poter provvedere ad una simile garanzia però la cauzione dovrebbe essere di entità tanto rilevante da diventare insostenibile per la maggior parte dei soggetti aspiranti al notariato. Cioè, da un lato è necessario che la garanzia sia effettiva e non solo nominale, dall'altro occorre evitare ogni discriminazione dei cittadini in base al censo: non si può impedire alla gente di partecipare al concorso o di iscriversi nel ruolo dei notai esercenti solo perchè probabilmente non è in possesso di una cifra tale da poter coprire una cauzione sufficiente al risarcimento dei danni provocati dal notaio nell'esercizio della sua funzione.

Per questo motivo si richiede con l'emendamento di consentire alla Cassa nazionale del notariato di avere, tra le sue funzioni, anche quella di assolvere ai compiti della cauzione, con un triplice ordine di vantaggi, cioè che, in primo luogo, si porterebbe al giusto livello la misura della garanzia; in secondo luogo, la gestione di un così importante istituto farebbe capo alla mano pubblica, in quanto spetterebbe formalmente ad un ente pubblico che garantirebbe in pieno l'assolvimento delle finalità, nell'interesse pubblico, che sono proprie dell'istituto stesso; infine, i singoli notai contribuirebbero a finanziare la garanzia stessa, in misura proporzionale al proprio reddito repertoriale, con una conseguente contribuzione proporzionata al reddito e quindi in stretta correlazione con il maggior rischio derivante dalla maggiore attività. Questa forma di garanzia obbligatoria farebbe sempre carico comunque ai singoli notai. Si deve tener anche conto che con questo sistema non si affida alla Cassa alcuna attività assicurativa, per legge riservata ad apposite compagnie, ma le

si dà solo il compito di stipulare polizze assicurative, ferma restando in ogni caso, per intuibili ragioni di equità, l'azione di rivalsa nei confronti di notai responsabili dei danni risarciti. Ove si dovesse accettare l'emendamento proposto, occorrerebbe provvedere a sopprimere l'istituto della cauzione notarile, proposta che farò mediante la presentazione di un altro emendamento che illustrerò nella sede propria.

L'articolo 2 individua gli organi della Cassa nazionale del notariato che restano in carica tre anni. In particolare, si è previsto, oltre al consiglio di amministrazione e al suo presidente, un comitato esecutivo, con l'evidente finalità di rendere più snella ed agevole l'amministrazione della Cassa stessa ed un organo di revisione completamente autonomo da quello del Consiglio nazionale e perciò diverso da quello attuale, che è unico per entrambi.

Ritengo che sia il caso di valutare (e presenterò successivamente una proposta emendativa per cui invito la Commissione ad esaminare approfonditamente questo aspetto) se, tra gli organi della Cassa, non debba essere incluso anche il vice presidente, trattandosi di una figura istituzionale direttamente eletta dal Consiglio, come prevede il successivo articolo 4, e non di un soggetto delegato del presidente.

L'articolo 3 prevede la composizione dell'organo di amministrazione della Cassa nazionale del notariato. Detto organo è composto da 18 membri di cui 15 eletti tra i notai in esercizio e 3 cooptati tra i notai in pensione. I 15 notai in esercizio vengono eletti direttamente dalla base la quale vota nelle medesime zone e con le stesse norme stabilite per l'elezione del Consiglio nazionale del notariato.

I 3 notai pensionati sono designati dal Consiglio nazionale a scrutinio segreto, sentite le organizzazioni sindacali dei notai in pensione. La discussione sulla designazione dei notai in pensione nella scorsa legislatura fu ampia in quanto vi era chi riteneva che anche i notai in pensione dovessero essere eletti dalla categoria e non designati dal Consiglio nazionale (chi vi parla all'inizio aderì a quest'altra opinione). Prevalse invece

l'altra tesi in considerazione del numero dei notai in pensione (erano allora 492, dei quali 340 di età superiore ai 75 anni), della residenza per molti di loro lontana dalle città centro dei distretti e della circostanza che alcuni distretti avevano solo uno o due pensionati. Tutte queste circostanze hanno fatto riflettere sulla inutilità di mettere in moto una struttura organizzativa che avrebbe corso il rischio di una non adeguata rispondenza della categoria interessata, che chiede di essere presente nell'organo di amministrazione della Cassa dei cui interventi è la maggior fruitrice. Si ricordò anche che la categoria stessa aveva manifestato in un *referendum* la non preferenza per l'una o l'altra soluzione.

L'articolo 4 prevede l'elezione del presidente, del vice presidente e del segretario, la durata in carica dei componenti del consiglio di amministrazione e il sistema della loro sostituzione in caso di cessazione dalla carica.

L'articolo 5 precisa le attribuzioni del consiglio di amministrazione.

L'articolo 6 stabilisce le modalità di convocazione e regola la validità delle adunanze e delle deliberazioni del consiglio di amministrazione.

Dalla normativa degli articoli dal 3 al 6 balza evidente l'adeguamento delle disposizioni al principio informatore del disegno di legge, che, come ho già detto, tende ad eliminare ogni collegamento diretto ed organico tra Cassa e Consiglio nazionale — collegamento che rimane solamente per la nomina dei tre notai in pensione nel consiglio di amministrazione — e tra la Cassa e il Ministero di grazia e giustizia che non ha più, nella persona del direttore generale degli affari civili e delle libere professioni, la presidenza di quell'organo. In questo modo si pone fine ad una *vexata quaestio* sulla compatibilità della funzione di controllo con quella di amministrazione.

L'articolo 7 stabilisce i poteri del presidente del consiglio di amministrazione della Cassa e la sua durata in carica.

L'articolo 8 disciplina la composizione del comitato esecutivo, le funzioni ad esso attribuite nonché i requisiti per la validità delle

sue adunanze e deliberazioni. Introduce, inoltre, a tutela dei diritti degli appartenenti alla categoria, il ricorso al consiglio di amministrazione contro le predette delibere e riconosce rilevanza giuridica al silenzio (silenzio rigetto).

L'articolo 9 prevede che le funzioni di controllo di cui all'articolo 2403 e seguenti del codice civile vengano esercitate per la Cassa da un collegio di revisori dei conti nominato con decreto del Ministro di grazia e giustizia e composto da cinque membri effettivi e quattro supplenti, dei quali un membro effettivo ed uno supplente in rappresentanza del Ministero di grazia e giustizia, con funzioni di presidente; un membro effettivo ed uno supplente in rappresentanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale; un membro effettivo ed uno supplente in rappresentanza del Ministero del tesoro; due membri effettivi ed uno supplente designati dal Consiglio nazionale del notariato anche tra i suoi componenti. Il collegio rimane in carica tre anni ed i suoi componenti possono essere riconfermati.

L'articolo 10 disciplina la figura del direttore generale assunto ai sensi della legge 20 marzo 1975, n. 70, con contratto a termine della durata massima di cinque anni, rinnovabile, ed in più attribuisce al presidente del consiglio di amministrazione la facoltà di richiedere l'intervento del direttore generale, a titolo consultivo, alle sedute del consiglio e a quelle del comitato esecutivo.

L'articolo 11, innovando profondamente la normativa in vigore, si riferisce al reperimento delle risorse finanziarie per il fondo con il quale la Cassa nazionale del notariato provvede all'attuazione dei suoi compiti. La materia è attualmente regolata dall'articolo 17 della legge 22 novembre 1954, n. 1158, e successive modificazioni (articolo unico della legge 26 settembre 1981, n. 537), in base al quale il notaio versa alla Cassa circa il 18 per cento degli onorari spettanti su tutti gli atti soggetti ad annotamento sui repertori, oltre ad una quota progressiva nelle misure fissate dallo stesso articolo. Il versamento viene fatto tramite gli archivi notarili distrettuali, coevamente alla presentazione degli estratti repertoriali. L'articolo 11 del di-

segno di legge al nostro esame prevede invece che il notaio è tenuto al pagamento in favore della Cassa nazionale del notariato, per gli atti soggetti ad annotamento nei repertori, di una quota degli onorari pari al 15 per cento degli stessi. La quota di onorario è liquidata dal notaio sul totale complessivo degli onorari repertoriali di ciascun mese e versata all'archivio notarile del distretto contemporaneamente alla presentazione degli estratti mensili dei repertori. Nella determinazione della misura della quota di onorario da versare alla Cassa si è tenuto conto sia della sopravvenuta riforma sanitaria, che ha trasferito agli enti locali il relativo servizio e i conseguenti contributi, sia della corresponsione diretta al Consiglio nazionale del notariato delle quote di onorario necessarie al funzionamento di esso. Le novità sostanzialmente riguardano: la riduzione dei contributi dovuti alla Cassa; l'abolizione del contributo progressivo previsto allorché gli atti di un certo valore erano veramente pochi mentre attualmente la svalutazione monetaria li ha resi sempre più frequenti; la semplificazione del prospetto riepilogativo degli onorari in modo da facilitare il compito dei notai e quello di controllo degli archivi notarili; infine la determinazione di nuovi modelli di repertorio idonei alla scritturazione con i mezzi tradizionali e con i sistemi meccanografici ed informativi, da attuarsi con decreto del Ministro di grazia e giustizia.

L'articolo 12 conferma l'aggio del 2 per cento in favore degli uffici degli archivi notarili e del 5 per cento in favore degli uffici del registro per il servizio di riscossione a favore della Cassa da detti uffici prestato. Nella relazione ministeriale è detto espressamente che non si è ritenuto di poter accogliere le disposizioni contenute nel testo approvato nella scorsa legislatura in merito all'attribuzione di un aggio in favore del personale degli archivi notarili, in quanto su tale proposta l'amministrazione ha interpellato nella precedente legislatura il Ministero del tesoro e il dipartimento della funzione pubblica i quali hanno espresso parere contrario, ravvisando un divieto a tale riconoscimento nella normativa prevista dalla legge 15 novembre 1973, n. 734, divieto che è stato successiva-

mente confermato con la legge 11 luglio 1980, n. 312.

A tale proposito vorrei dire innanzitutto che non esiste una gerarchia delle fonti, per cui se la legge n. 312 e la legge che eliminò tutti i diritti casuali e conferì un assegno integrativo sono leggi dello Stato, al pari anche le altre leggi sono leggi dello Stato e possono revocare o modificare le norme contenute sia nella legge n. 312 del 1980 che nella legge n. 734 del 1973.

A questo proposito vorrei ricordare qual è la storia dell'attribuzione dell'aggio ai dipendenti notarili. Con regio decreto-legge 14 luglio 1937, n. 1666, venne affidato agli archivi notarili il servizio di riscossione dei contributi spettanti alla Cassa nazionale del notariato relativamente agli atti non soggetti a registrazione. Al personale degli archivi stessi fu, nel contempo, attribuito un aggio del 2 per cento per il rischio e il maggior lavoro.

Con legge 22 novembre 1954, n. 1158, venne affidato agli archivi notarili il servizio di riscossione dei contributi sia per gli atti soggetti a registrazione che per gli atti esenti e venne confermata l'attribuzione dell'aggio del 2 per cento a favore del personale.

L'aggio è un provento attribuibile come corrispettivo di un servizio particolare che, sia pure connesso con i compiti del ramo dell'amministrazione cui il personale appartiene, si presenta come da essi concettualmente separabile.

Gli archivi notarili e la Cassa nazionale del notariato sono istituzioni connesse all'esercizio del pubblico servizio notarile: i primi hanno la funzione di raccogliere gli atti ricevuti o autenticati dai notai, di verificarne la legalità, di curarne la conservazione, di rilasciarne copia; la seconda ha compiti di previdenza ed assistenza per la classe notarile. Le riscossioni, quindi, effettuate per conto della Cassa, non sembra possano essere considerate compiti istituzionali degli archivi.

Il corrispettivo del particolare servizio tuttora espletato va ricercato quindi non nella normale retribuzione spettante all'impiegato, ma per l'appunto nello speciale provento di cui si chiede il ripristino. Venendo meno per qualsiasi ragione il servizio, cesserebbe

necessariamente il corrispettivo, restando invece inalterato il rapporto tra espletamento delle funzioni istituzionali e percezione della normale retribuzione.

Il predetto servizio di esattoria, che è svolto dal personale degli archivi, comporta inoltre oneri e rischi particolari che non possono ritenersi compensati dalla normale retribuzione spettante all'impiegato, oneri e rischi commisurati alla gestione speciale mensilmente operata da ciascun archivio notarile e pertanto necessariamente non eguale per tutti i dipendenti dell'amministrazione.

La legge 15 novembre 1973, n. 734, istitutiva dell'assegno perequativo, espressamente abrogò l'articolo 43 della legge 22 novembre 1954, n. 1158, che prevedeva la ripartizione dell'aggio tra il personale; dal novembre del 1973, pertanto, l'importo mensilmente trattenuto dagli archivi notarili a titolo di aggio sulle somme riscosse per conto della Cassa nazionale del notariato, viene introitato dall'amministrazione degli archivi notarili.

I principi di onnicomprensività e di parità di trattamento sanciti dalla legge n. 734 del 1973 hanno però subito numerose deroghe (basta vedere l'articolo 14 della legge 22 luglio 1975, n. 319). Attualmente gli impiegati dell'amministrazione degli archivi notarili sono gli unici dipendenti del Ministero della giustizia a non percepire compenso alcuno al di fuori dello stipendio; i cancellieri percepiscono il compenso di cui all'articolo 168 della legge 11 luglio 1980, n. 312; i dipendenti degli istituti di prevenzione e pena, anche se addetti al Ministero, percepiscono le indennità penitenziarie e persino i traduttori percepiscono il compenso di cui all'articolo 168.

Le relazioni annuali al Parlamento sullo stato dell'amministrazione degli archivi notarili hanno ripetutamente rappresentato le gravi conseguenze che comporta la mancata corresponsione di tale compenso al personale. L'emolumento in questione, che per oltre un trentennio aveva costituito l'unica forma di incentivazione per i dipendenti degli archivi notarili, riusciva sino al 1973 a contenere l'esodo del personale verso carriere e attività più remunerative e a minimizzare l'assenteismo. Nell'organico della carriera

direttiva vi è senz'altro un rilevante numero di assenze che non vi debbono essere, soprattutto per quanto riguarda tale carriera, nonostante i numerosi concorsi espletati. Con ciò si costringe l'amministrazione ad adoperare quasi tutti i conservatori degli archivi notarili nelle numerose sedi vacanti o che si rendono vacanti nel corso dell'anno tra un concorso e l'altro, determinando l'esodo dei funzionari verso categorie più qualificanti e meglio retribuite.

Tale carenza di personale non consente di espletare neanche le incombenze fondamentali del personale direttivo, con gravissimo scadimento della importante funzione ispettiva. Numerosi uffici, anche di considerevole livello, sono al momento affidati in reggenza ad impiegati esecutivi.

L'attribuzione al personale degli archivi notarili dell'aggio aggiuntivo del 2 per cento non comporta alcun onere a carico del bilancio dello Stato, in quanto esso grava esclusivamente sulle entrate della Cassa nazionale del notariato, ente con propria personalità di gestione. Comporterebbe però un indubbio aumento della produttività e della efficienza amministrativa. D'altra parte la Cassa nazionale del notariato versa già un 2 per cento all'amministrazione degli archivi notarili.

L'articolo 13, in linea con la legge n. 70 del 1975, cosiddetta «legge sul parastato», stabilisce espressamente che il Consiglio nazionale del notariato, con sede in Roma, è ordine professionale della categoria, con ciò ponendo le premesse per una autonomia normativa rispetto alla Cassa. Fissa poi le disposizioni in materia di elezioni, adottando il principio della regionalizzazione del Consiglio con temperato con quello numerico. È sembrato infatti opportuno — dice la relazione ministeriale — assicurare un criterio di proporzionalità nella rappresentanza dei notai delle singole regioni e a tal fine, oltre l'elemento puramente fisico dell'ubicazione regionale della sede, si è richiesto il concorrente elemento numerico — minimo 75 notai, massimo 400 notai — che evita fenomeni di disparità tra regioni con basso numero di notai e regioni con alto numero.

Ritengo il criterio adottato parzialmente valido; infatti lo è per la scelta della regiona-

lizzazione e non per quella della individuazione di un numero minimo di notai. Non è basandosi sul numero che si ottiene la regionalizzazione, ma riconoscendo che oggi la regione non è più un'entità solo geografica. Le interconnessioni esistenti fra la Regione, ente di legislazione e di programmazione con competenze legislative proprie in materie di agricoltura, di urbanistica, di lavori pubblici, e le attività professionali sono sempre più evidenti e sempre più strette. Perciò credo che più correttamente si debba fare in modo che il rappresentante di ogni regione sia portatore di istanze proprie nel Consiglio nazionale da una parte e nella regione dall'altra. Perciò più giusta sembra la scelta del testo approvato da questa Commissione nella precedente legislatura che prevedeva che ogni regione costituisse un collegio elettorale, purchè avesse un minimo di 25 posti di notaio e un massimo di 300 posti. Quelle con un numero maggiore di notai avrebbero dovuto eleggere 2 notai fra quelli in essa esercenti. Questo sistema conserva una certa proporzionalità e garantisce la presenza nel Consiglio nazionale dei rappresentanti di tutte le regioni, esclusa la Valle d'Aosta, che non ha un collegio notarile e che perciò verrebbe unita, con deliberazione del Consiglio nazionale e sentiti i consigli notarili distrettuali interessati, alla regione limitrofa, venendo così a costituire una sola regione elettorale.

Da questa scelta risulterebbe un Consiglio nazionale non pletorico, ma di soli 25 membri, dei quali due per ciascuna delle seguenti regioni: Piemonte, Lombardia, Emilia, Lazio, Campania e Sicilia.

Si riconosce così la validità della richiesta delle regioni meno popolose ad avere un rappresentante nell'organo rappresentativo della categoria. Dico che così il Consiglio non diverrebbe pletorico, perchè una organizzazione rappresentante una intera categoria composta di soli 25 notai non può certamente essere pletorica, ove si consideri che l'organo di amministrazione della Cassa nazionale del notariato è composto di 18 unità.

È previsto inoltre un positivo ricambio, in quanto non si consente ai membri del Consiglio di essere eletti per più di due volte.

L'articolo 14 prevede l'elezione del comitato esecutivo e descrive le funzioni ad esso attribuite.

L'articolo 15 contiene disposizioni per il collegio dei revisori dei conti, composto da tre membri effettivi e tre supplenti, eletti, secondo le norme stabilite per il Consiglio nazionale del notariato, tra i notai in esercizio con il criterio della ripartizione in tre zone territoriali: Italia settentrionale, Italia centrale e Sardegna e Italia meridionale. A questo proposito, suggerirei di evitare di utilizzare la dizione «Italia meridionale e Sicilia» (che compare nella relazione al disegno di legge), che mi sembra fuori luogo, visto che la Sicilia fa parte del Meridione. La durata in carica è prevista identica a quella dei componenti del Consiglio nazionale e sono specificati i criteri di sostituzione dei membri in caso di cessazione dalla carica.

L'articolo 16 stabilisce che le elezioni del Consiglio nazionale e dei revisori dei conti del Consiglio stesso hanno luogo presso i collegi notarili ogni tre anni entro il mese di febbraio.

L'articolo 17 rinnova il sistema attuale prevedendo che il Consiglio nazionale abbia autonomia finanziaria e che la misura dei contributi che i notai debbono versare spetti alla determinazione del Consiglio nazionale stesso entro il limite massimo del 2 per cento degli onorari per gli atti soggetti ad annotamento sui repertori.

L'articolo 18 concerne le modalità di acquisizione dei contributi attraverso i consigli notarili distrettuali. È da ritenere che il sistema di acquisizione debba comunque garantire certezza di riscossione, rapidità e sufficiente controllo. Per questo motivo si discusse nella precedente legislatura su tre possibili soluzioni: quella di una procedura acquisitiva diretta da parte del Consiglio nazionale, con adeguata struttura burocratica; quella dell'acquisizione attraverso i consigli notarili, anch'essi con un'adeguata struttura burocratica; ed infine quella dell'acquisizione utilizzando gli archivi notarili, ai quali è affidato il compito di riscuotere i contributi dovuti alla Cassa nazionale del notariato. Sembrò questa ultima la via più idonea per evitare che il Consiglio nazionale

fosse costretto a dotarsi di una struttura burocratica che ne avrebbe aggravato la gestione e per impedire di vedere trasformate in qualche modo la funzione e le competenze degli organi di categoria locali, costretti ad acquisire un assetto organizzativo che, per alcuni distretti, sarebbe stato insostenibile; ma soprattutto perchè far leva su uffici — gli archivi notarili — che nella riscossione dei contributi dovuti alla Cassa nazionale del notariato hanno dimostrato sempre puntualità, precisione, rapidità e certezza di controllo sembrò più opportuno e più valido. Cioè, più che rischiare una nuova struttura, si ritenne più opportuno avvalersi di una struttura già collaudata in tanti anni.

Oltre tutto il sistema di esazione si sarebbe rivelato più semplice, in quanto il notaio che deve trasmettere mensilmente le copie repertoriali e versare le quote di onorario per contributi alla Cassa nazionale del notariato e per tasse di archivio, contemporaneamente deve poter attestare i contributi dovuti al Consiglio nazionale. Il conservatore degli archivi notarili controlla nel loro ammontare i versamenti fatti e provvede ad eventuali recuperi, per cui non si ritenne che avrebbe avuto un aggravio di lavoro insostenibile se avesse dovuto ricevere e controllare anche i contributi da versare al Consiglio nazionale del notariato.

Era prevista una convenzione tra il Consiglio nazionale e l'amministrazione autonoma degli archivi notarili che doveva ad un tempo disciplinare i rispettivi obblighi e dare concreta attuazione al disposto legislativo. D'altra parte, l'amministrazione degli archivi notarili con il notariato fa capo alla stessa direzione generale del Ministero di grazia e giustizia, cioè alla direzione generale degli affari civili e delle libere professioni. Non sono nuovi i casi di uffici statali che acquisiscono contributi per conto di organizzazioni professionali: basti pensare all'istituto della delega a riscuotere contributi sindacali e al fatto che i cancellieri in qualche modo riscuotono contributi per conto della Cassa di previdenza per avvocati e procuratori.

Per quanto riguarda le sanzioni a carico dei ritardatari, ci si è limitati a prevedere un congruo interesse di mora nella misura prevista in tema di tributi erariali.

L'articolo 19 prevede i compiti del collegio dei revisori dei conti e rinvia alla normativa civilistica sui collegi sindacali, in quanto applicabile. Gli articoli 20 e 21 contengono norme transitorie che, come dice la relazione ministeriale, prevedono che: «per la prima attuazione della legge, con decreto ministeriale sarà fissata la data delle elezioni del consiglio di amministrazione della Cassa che si dovranno svolgere entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge e che, per garantirne il regolare funzionamento, entro lo stesso mese il Ministro di grazia e giustizia dovrà nominare i componenti del collegio di controllo della Cassa stessa.

Entro lo stesso termine, al medesimo fine, dovranno svolgersi le elezioni dell'organo di controllo del Consiglio nazionale del notariato.

Quanto al finanziamento del Consiglio, fino alla data prevista per provvedere autonomamente, la Cassa verserà una somma pari al 2 per cento, pari cioè alla misura introdotta con la normativa in esame».

L'articolo 22 prevede l'emanazione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, delle norme regolamentari per l'attuazione dell'attività di previdenza, di mutua assistenza e di solidarietà della Cassa, da adottarsi con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del lavoro e sulla base di apposita deliberazione del consiglio di amministrazione della Cassa nazionale del notariato.

È da ritenere però che con questa norma si fissi un limite eccessivo all'autonomia normativa e gestionale della Cassa nazionale del notariato. Finora, infatti, la misura e le modalità delle provvidenze erogate dalla Cassa venivano adottate con una deliberazione dell'organo amministrativo dell'ente, sottoposto al controllo del Ministero di grazia e giustizia.

La formula ubbidiva ad uno schema che trovava il suo fondamento nei principi desumibili dall'articolo 130 della Costituzione e dall'articolo 29 della legge 20 marzo 1975, n. 70, sul parastato. D'altra parte, la stessa dottrina giuspubblicistica ha costituito la categoria dell'autonomia normativa, per la

quale si riconosce solitamente agli enti pubblici la capacità di emanare norme giuridiche, specie sul proprio statuto e sulla propria attività istituzionale. Credo pertanto che la norma così come formulata non lascerebbe alla Cassa la minima iniziativa nell'iter procedurale; anche perchè, l'espressione «sulla base di apposita deliberazione del consiglio di amministrazione della Cassa», contenuta nell'articolo 22 del disegno di legge, sembra declassare la delibera dell'organo amministrativo dell'ente al semplice rango di mera ipotesi di lavoro, lasciando invece ai vari Ministeri (che sono molti; infatti gli unici esclusi sono il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, quello dei trasporti e quello della marina mercantile) il compito di definire sul piano del merito e dell'opportunità amministrativa, prima che sul piano della legittimità, ogni valutazione sull'emanando provvedimento normativo.

Perciò proporrò di modificare il testo dell'articolo 22 nel modo seguente: «Con deliberazione del consiglio di amministrazione della Cassa nazionale del notariato, sottoposta al visto del Ministro di grazia e giustizia, saranno emanate, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le norme regolamentari per l'attuazione delle finalità previste dall'articolo 1 della presente legge».

Inoltre ritengo necessario aggiungere un articolo 22-bis in quanto — come ho già dichiarato all'inizio del mio intervento — se prevediamo la possibilità di garanzia assicurativa dobbiamo sopprimere l'istituto della cauzione notarile.

L'articolo 23 abroga ogni disposizione incompatibile con quella della presente legge.

Onorevoli senatori, chiedo scusa per la lunghezza della relazione che è andata probabilmente a scapito della chiarezza e che ha destato poco interesse a causa della complessità dell'argomento. L'essere concisi è difficile ed è ancora più difficile quando si tratta di modificare istituti collaudati, che non hanno mai dato luogo ad inconvenienti, anche per le implicanze che la modifica comporta.

Con queste scuse, concludo la mia relazione che è stata arida e complicata.

PRESIDENTE. Senatore Di Lembo, la ringrazio a nome della Commissione, e debbo dirle che la materia è arida, non la sua relazione, che è stata precisa, puntuale e molto utile per i lavori di questa Commissione.

Onorevoli colleghi, in sostanza il relatore Di Lembo, condivide gli obiettivi di fondo e la struttura del provvedimento presentato dal Governo; tuttavia ha fatto presente la necessità di apportare alcune rilevanti modifiche al testo del disegno di legge in esame. Pertanto, invito il senatore Di Lembo a formulare, il più presto possibile, i suoi emendamenti, in modo che la Commissione, quando passerà all'esame degli articoli, abbia a disposizione le sue proposte di modifica.

Concordo con il relatore quanto all'urgenza della definizione del provvedimento al nostro esame, dimostrata da numerosi elementi come quelli attinenti alle diverse modalità e ai tempi di elezione stabiliti negli ultimi articoli.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

«Modificazioni ed integrazioni delle norme sui concorsi per trasferimento dei notai» (1341)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Modificazioni ed integrazioni delle norme sui concorsi per trasferimento dei notai».

Prego il senatore Di Lembo di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. L'articolo 1 del regio decreto 22 dicembre 1932, n. 1728 (ricordo i precedenti storici del provvedimento al nostro esame non soltanto per amore di curiosità storica ma perchè vorrei illustrare alla Commissione i motivi di questa proposta di modificazione che si ricollega ad altri precedenti in riferimento alla normativa che riguarda il notariato) prevedeva che ogni sede notarile resasi vacante venisse messa a concorso tra notai in esercizio mediante pubblicazione nel bollettino ufficiale del Ministero di grazia e giustizia da farsi

entro tre mesi da quello in cui perveniva la notizia della vacanza allo stesso Ministero. I posti di notaio, ai quali non avessero chiesto o ottenuto il trasferimento notai in esercizio, erano conferiti, ai sensi dell'articolo 8 del regio decreto 14 novembre 1926, n. 1953, mediante concorso per esame.

Il notaio in esercizio, quindi, per cambiare la propria sede doveva partecipare ad un concorso per titoli. Si partecipava a tanti concorsi per quante erano le sedi vacanti per le quali si inoltrava domanda di trasferimento. La domanda di partecipazione al concorso doveva essere presentata entro 60 giorni dalla pubblicazione nel bollettino ufficiale del bando di concorso per trasferimento.

Inoltre, il secondo comma dell'articolo 1 dello stesso regio decreto 14 novembre 1926, n. 1953, disponeva che al concorso per trasferimento potevano partecipare tutti i notai iscritti al ruolo alla data di pubblicazione dell'avviso, qualunque fosse la durata dell'esercizio delle funzioni nelle sedi cui essi appartenevano, anche se spettava al Ministero di grazia e giustizia la facoltà di non tenere conto dei concorrenti che avessero conseguito un trasferimento nel biennio alla data di pubblicazione dell'avviso di concorso.

Questa facoltà è stata successivamente tolta al Ministero di grazia e giustizia con la previsione, contenuta nella legge 30 aprile 1976, n. 197, di esclusione dal concorso degli aspiranti che avessero conseguito, a loro richiesta, un trasferimento nel biennio precedente alla data di pubblicazione dell'avviso di concorso. L'articolo 4 della legge 10 maggio 1978, n. 177, recante modifiche alla legge 30 aprile 1976, n. 197, ha successivamente precisato che l'esclusione doveva riguardare gli aspiranti che avessero conseguito a loro domanda nel biennio precedente alla data di pubblicazione dell'avviso di concorso un decreto di trasferimento, anche se non seguito da un effettivo cambiamento di sede.

Le cose stavano a questo punto quando, in sede di approvazione della legge 13 marzo 1980, n. 74, contenente norme integrative della legge 10 maggio 1978, n. 177, sulla disciplina dei concorsi per trasferimento dei notai, fu aggiunta al testo del disegno di

legge originario la norma dell'articolo 3, la quale espressamente prevede che: «Sono esclusi dal concorso gli aspiranti che alla scadenza dell'avviso di concorso non abbiano un periodo di almeno un anno di permanenza nella sede».

La nuova norma ha radicalmente mutato la disciplina precedente, non solo prevedendo un periodo inferiore di anzianità di sede (da due anni ad uno), ma anche stabilendo che la decorrenza del termine iniziale di detto periodo non dovesse essere quella della data del decreto di un precedente trasferimento a domanda, richiedendo invece — quale condizione di ammissibilità al concorso — la permanenza nella precedente sede. Questa scelta faceva rientrare nel sistema anche i trasferimenti dei notai di prima nomina, per i quali non vi era alcuna previsione di esclusione nella precedente normativa in quanto destinati d'ufficio alla loro sede e non a seguito di decreto di trasferimento «a domanda». Tale previsione di estensione della citata condizione di ammissione dei notai di prima nomina ai concorsi per trasferimento, senza prescindere dal periodo di permanenza nella sede precedente, ha avuto positive ripercussioni sull'andamento del notariato, in quanto ha consentito, anche se per periodi non molto lunghi, la presenza del notaio titolare nelle sedi meno ambite quali sono per forza di cose quelle cui sono destinati i notai di prima nomina. Il notaio di prima nomina infatti, obbligato a rimanere per un anno in una sede non ambita, garantisce comunque il servizio almeno per tale periodo.

Ciò che ha invece alterato l'ordine e l'armonia del sistema di assegnazione delle sedi faticosamente raggiunto con la legge 10 maggio 1978, n. 177, — come dice la relazione ministeriale — è stata la riduzione ad un anno del periodo di permanenza obbligatoria dei notai in esercizio nella sede precedentemente richiesta. Infatti l'innovazione ha in parte vanificato la finalità della citata legge n. 177 diretta a snellire le procedure di trasferimento e ad impedire che le procedure stesse potessero essere utilizzate surrettiziamente per consentire finalità diverse da quelle istituzionali. Invero la brevità del pe-

riodo di permanenza obbligatoria e il suo riferimento alla data di scadenza del bando consentono al notaio in esercizio di partecipare ogni dieci mesi ad un concorso di trasferimento, favorendo le domande non dirette ad una sistemazione definitiva ma ad una soluzione provvisoria di temporaneo compromesso che contrasta con l'interesse pubblico ad un servizio notarile ordinato e stabile, cui deve ispirarsi la disciplina pubblicistica dei concorsi per trasferimento.

Da qui la necessità del ripristino della precedente normativa (che non aveva dato luogo ad inconvenienti) salvo che per i vincitori di concorso per esami per i quali, anche per le cose dette, sembra giusto ridurre ad un solo anno il periodo di due anni, in considerazione del fatto che di norma essi sono destinati alle sedi meno ambite dai notai in esercizio.

Il ripristino della normativa precedente agevola il reperimento delle sedi da destinare ai notai di prima nomina vincitori di concorso per esame e riduce il divario tra posti vacanti e posti deserti da mettere a concorso per la nomina a notaio. Il posto vacante, infatti, è quello che viene messo a concorso e il posto che viene messo a concorso per trasferimento non può essere messo, a sua volta, a concorso per esame. Per esame vengono messi a concorso solo i posti delle sedi deserte, cioè delle sedi dove nessun notaio ha fatto domanda di trasferimento.

L'eccessiva mobilità consentita dalle innovazioni di cui alla legge del 1980 ha reso precaria e breve la permanenza in moltissime sedi di notai titolari ed ha determinato delle ripercussioni negative sul numero dei posti da coprire mediante nuove nomine in seguito a concorso per esami. Ciò è reso evidente dal fatto che, per la normativa vigente, devono essere destinati a concorso per esami i posti vacanti non conferiti in via di trasferimento ai notai in esercizio (posti deserti). Consentire un aumento di domande di trasferimento significa moltiplicare le procedure di trasferimento ed allungare i tempi necessari per il reperimento dei posti da destinare ai concorsi per esami di nomina a notaio. Si pensi altresì che il Ministero di grazia e giustizia, quando si rende vacante

una sede, deve, ai sensi dell'articolo 8 del regio decreto 14 novembre 1926, n. 1953, entro tre mesi dal giorno in cui si è determinata tale vacanza, porla a concorso per trasferimento tra i notai in esercizio; le sedi non assegnate per trasferimento vengono conferite ai notai di nuova nomina mediante concorso per esame. Se il notaio ogni anno può fare domanda di trasferimento e se il Ministero che riceve le domande deve porre a concorso ogni tre mesi le sedi vuote, come risultato si ha che queste sedi sono sempre soggette a concorsi per trasferimento, non diventano mai sedi vacanti e quindi non diventano mai utili come sedi da mettere a concorso per i notai di prima nomina.

Nè ridurrebbe (anzi aggraverebbe) l'inconveniente della difficoltà del reperimento delle sedi vacanti il ritorno, da qualcuno auspicato, alla prassi della indizione biennale e non annuale dei concorsi per la nomina a notaio. Ciò non risolverebbe il problema principale del legislatore che è quello di coprire le sedi, non quello della mobilità del notaio, considerato che quest'ultimo svolge una pubblica funzione. Oltre tutto questa prassi confligge con la previsione normativa vigente la quale prevede (articolo 1 della legge 6 agosto 1926, n. 1365) che l'esame debba tenersi a Roma almeno una volta all'anno.

L'articolo 1 del disegno di legge al nostro esame ribadisce che i posti notarili vacanti vengono messi a concorso per titoli tra i notai in esercizio entro tre mesi dalla data della vacanza ed estende la potestà del Ministero consentendogli di mettere a concorso i posti entro tre mesi dalla data della vacanza nell'ipotesi nella quale, essendo certa la data di cessazione delle funzioni notarili per il raggiungimento del limite massimo di età del titolare, è possibile stabilire con esattezza la data della vacanza. Si riduce in tal modo il periodo intermedio tra la cessazione delle funzioni da parte di un notaio per raggiunti limiti di età e l'assegnazione delle stesse ad un nuovo titolare.

Al secondo comma, lo stesso articolo 1 contiene un'altra innovazione, introdotta nella normativa al fine di snellire il procedimento amministrativo dei trasferimenti no-

tarili, inerente al termine per la presentazione o la trasmissione al Ministero della domanda ridotto da 60 a 30 giorni.

L'articolo 2 ripristina con qualche modificazione la normativa precedente alla legge n. 74 del 1980 ed esclude dal concorso per il trasferimento «gli aspiranti che, alla data di scadenza del termine di cui all'avviso di concorso, non abbiano un periodo di almeno due anni di permanenza nella sede, calcolati a decorrere dalla data di iscrizione al ruolo; detto periodo è ridotto ad un anno nei confronti dei notai di prima nomina». L'articolo 2 esclude altresì «gli aspiranti che, alla data di pubblicazione dell'avviso di concorso, abbiano conseguito il provvedimento di trasferimento ad altra sede diversa da quella di permanenza, in accoglimento di precedente domanda».

All'ultimo comma si prevede che l'esclusione non abbia luogo nei casi in cui non vi siano altri concorrenti, ovvero tale situazione si determini alla data di emanazione del provvedimento ministeriale conclusivo del concorso. Questa eccezione alla regola trova la sua ragione nella necessità di privilegiare l'interesse ad occupare la sede vacante rispetto all'altro di evitare l'eccessiva mobilità dei notai.

Si è ritenuto opportuno inoltre specificare, anche in relazione a dubbi interpretativi, che la disposizione si applica anche se la mancanza di concorrenti con due anni di anzianità di sede si verifica dopo la data di riunione della Commissione di cui all'articolo 7 della legge n. 197 del 1976, dovendosi ritene-

re — comē dice la relazione ministeriale — che l'eventuale revoca di domande di notai dopo tale data realizza la condizione presupposta per l'applicazione della eccezione e nel contempo favorisce la realizzazione della finalità di occupare la sede, perseguita dall'amministrazione con il bando del concorso.

È appena il caso di richiamare la circostanza della improduttività di effetti della revoca intervenuta dopo l'emanazione del decreto di trasferimento che chiude l'iter del concorso.

Sperando di essere stato sufficientemente chiaro e considerato che questo provvedimento ha lo scopo precipuo di garantire un sufficiente numero di posti da mettere a concorso per notai di prima nomina, mi auguro che il disegno di legge possa avere una immediata approvazione da parte della Commissione.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Di Lembo per la sua chiarissima e convincente relazione.

Poichè nessuno domanda di parlare, propongo di rinviare il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

I lavori terminano alle ore 12,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE