



CONSIGLIO
NAZIONALE
DEL
NOTARIATO

Il contributo del notariato per la crescita economica dell'Italia

1. Il notariato nel sistema giustizia italiano. Quadro di sintesi.

Il notariato ritiene di poter dare un contributo alla crescita del nostro paese con il lavoro professionale dei suoi studi e con la sua capacità propositiva, che unisce cultura giuridica e esperienza pratica. In particolare, le professioni ed il notariato, in particolare, possono contribuire efficacemente con il proprio ruolo al rilancio degli investimenti, all' attrazione dei capitali stranieri, all' efficienza del sistema fiscale, alla semplificazione degli adempimenti ed alla sburocratizzazione della macchina amministrativa.

Il notariato partecipa all'agenda digitale del Governo Monti. Il decreto di fine 2012 contiene norme specifiche in tal senso. Dall'inizio del 2013 il notariato, avvalendosi delle proprie strutture autofinanziate è in grado di stipulare e conservare qualsiasi contratto su supporto informatico e, sulla base di standard in corso di definizione da parte dei ministeri competenti, è pronto a consentire a chiunque, ancorché privo di conoscenze informatiche e di firma digitale, di stipulare un atto informatico.

Un esempio, con riferimento al notariato, del contributo che esso può dare all' attrazione degli investimenti si legge nell' ultimo rapporto **Doing business. Lo scorso anno, infatti,** l'Italia ha recuperato cinque posizioni a seguito della dimostrazione che **l'efficienza del sistema di circolazione immobiliare in Italia è ai vertici a livello mondiale.** Per quanto ovviamente possono valere i metodi di misurazione di questo rapporto siamo stati considerati secondi solo agli Stati Uniti. Tale performance è la conseguenza dell'informatizzazione dell'intero sistema degli adempimenti post stipula (si tratta per il 2011 di 2.700.00 atti immobiliari), realizzata dal notariato senza oneri per lo Stato. La categoria nel 2011 **ha incassato e versato all'erario senza agi esattoriale 5,6 miliardi di euro di imposte indirette.**

Negli Stati Uniti, dove non c'è la figura del notaio il costo di una transazione immobiliare è di gran lunga superiore a quello italiano. Occorre pagare un avvocato per ciascuna parte ed una polizza assicurativa per il caso vi sia una rivendita del bene, ma il contenzioso immobiliare ha un valore pari a oltre quattro punti del Pil. In Italia tale contenzioso è pari -sempre in percentuale del Pil - a meno di un decimo di quello americano. Ciò significa che il sistema notarile è quello migliore nell'interesse del cittadino e per la crescita del paese. In questo momento occorre dare certezze ancora maggiori ai mercati, specialmente a **quello immobiliare, nel quale si registra una caduta di oltre il 40 per cento delle transazioni.**

L'intervento del notaio per l'omologazione delle società è previsto da direttive comunitarie. Con l'informatizzazione dei propri studi il notariato è in grado già da alcuni anni di garantire la costituzione di un'impresa societaria in un solo giorno provvedendo sia a tale controllo che ai successivi adempimenti. **Il notaio è garante della certezza e legalità degli atti che affluiscono al registro delle imprese.** Il registro italiano è considerato il migliore in Europa.

Chi pone il problema dell'attribuzione ad altre categorie professionali delle competenze del notaio si presta ad una competizione tra lobby, ma non guarda all'interesse del cittadino, che risiede nella certezza e legalità degli atti destinati ai registri di pubblicità commerciale ed immobiliare. L'ordinamento del notariato è stato costruito per la tutela di questo valore: quello delle altre categorie professionali è finalizzato a tutelarne altri. E' nell'interesse dei cittadini che le competenze degli ordini professionali citati restino distinte. **Il notariato esercita una funzione pubblica di grande rilevanza sociale ai fini della tutela delle volontà e degli interessi patrimoniali dei soggetti più deboli** ed, in particolare, dei consumatori, dei minori e degli incapaci e degli anziani.

L'ordinamento del notariato ha tra i suoi punti di forza:

un concorso con un accesso meritocratico rigoroso. Si noti che solo il 15% circa dei notai è figlio di altri notai. Tale percentuale è la più bassa tra quelle delle diverse categorie professionali qui considerate;

la trasparenza dei movimenti finanziari connessi ai propri atti;

la certezza del gettito tributario;

la tutela dei consumatori, con particolare riguardo alla contrattazione standardizzata nei settori immobiliare e bancario. Nei rapporti con le banche il notariato con proposte di riforme legislative e prassi virtuose condivise con il sistema bancario, vuol farsi promotore di semplificazioni che non diminuiscono, peraltro, le garanzie di affidabilità del sistema finanziario e le tutele dei consumatori;

il contrasto alla circolazione degli immobili costruiti abusivamente quale strumento per la repressione di tale fenomeno;

un rigoroso controllo deontologico su ciascun notaio, con sanzioni severe e commissioni di disciplina costituite in modo da garantirne l'indipendenza. Il sistema disciplinare notarile è il più aggiornato tra le professioni ordinistiche, tanto da essere l'unico rimasto in vigore senza necessità di aggiornamenti dopo la riforma di agosto 2011 e le liberalizzazioni del Governo Monti;

Il notariato svolge una funzione deflattiva del carico giudiziario in quanto la sua attività è istituzionalmente finalizzata a prevenire le liti. La trascrizione del preliminare immobiliare formato dal notaio è un esempio significativo.

I paragrafi successivi sono destinati ad un'analisi dei dati che giustificano le considerazioni che precedono

2. Le strutture del notariato.

Il sistema del notariato in Italia è composto da:

- i notai che operano sul territorio: circa 5000 notai (70% uomini, 30% donne)¹ distribuiti su 94 distretti che coprono capillarmente tutto il Paese. Lo scorso anno il Governo Monti ha significativamente aumentato il numero dei notai;
- il Consiglio Nazionale del Notariato, con funzione di supervisione complessiva sulla professione e di relazione con gli organi di Governo
- i Consigli Distrettuali, con funzione di coordinamento delle attività e di vigilanza disciplinare;
- le infrastrutture e piattaforme informatiche che garantiscono gli scambi e l'archiviazione delle informazioni in modo sicuro e certificato;
- le strutture di Formazione Permanente e di Gestione Previdenziale
- l'Amministrazione degli Archivi notarili, alle dirette dipendenze del Ministero della Giustizia, cui afferiscono:
 - o gli archivi notarili distrettuali, (94)
 - o gli ispettorati circoscrizionali, (5)

La struttura operativa è totalmente integrata attraverso sistemi informatici avanzati ed occupa complessivamente circa 40.000 persone (comprendendo dipendenti e collaboratori degli studi notarili). Il numero complessivo degli atti notarili si è ridotto, nell'ultimo quinquennio, del 42%.

Gli onorari pagati ai notai coprono, oltre al costo degli studi notarili e dei relativi dipendenti e collaboratori, tutti i costi di funzionamento delle strutture informatiche, il costo della Amministrazione degli Archivi Notarili presso il Ministero della Giustizia, il costo delle strutture centrali di coordinamento, formazione continua ed elaborazione legislativa, ed il costo della Cassa previdenziale del Notariato (i notai sono del tutto indipendenti dal sistema nazionale e non gravano quindi su INPS). Questo costo non viene, ovviamente, ripartito in modo indifferenziato sui cittadini, ma viene sostenuto solo da chi deve compiere atti giuridici di particolare importanza ed assume quindi la forma di una

¹ Il numero complessivo aumenterà a circa 6000. Vista la forte diminuzione delle attività, si cominciano tuttavia a registrare casi di notai che abbandonano la professione e, soprattutto, una diminuzione rilevante dei praticanti negli studi.

specie di costo assicurativo sulla transazione (che ammonta in media tra lo 0,4% e l'1%, per arrivare sino allo 0,1 per mille per i casi di dimensioni più rilevanti).

3. I servizi forniti alla collettività.

Al'interno della gamma di attività istituzionali demandate al notariato, è importante ricordare alcuni servizi:

- **la riscossione, a costo zero per lo Stato**, di circa 5,6 miliardi di imposte collegate a tutti gli atti (imposte di registro, catastali, ipotecarie ecc..) Queste imposte vengono versate immediatamente e senza alcun rischio di insolvenza;
- **la copertura finanziaria del funzionamento** delle strutture dell'Amministrazione degli Archivi Notarili presso il Ministero della Giustizia (circa 80 milioni di €);
- **l'impianto e la gestione di tutte le infrastrutture informatiche** di collegamento fra studi notarili e Pubblica Amministrazione (negli ultimi cinque anni l'investimento è stato di circa 20 milioni di €). L'infrastruttura informatica del Notariato italiano è riconosciuta, a livello internazionale, come struttura di assoluta eccellenza. Si possono ricordare a titolo d'esempio:
 - **l'adempimento unico per gli atti immobiliari** (registrazione, trascrizione e voltura) tempo di esecuzione passato da 30 a 1 giorno (circa 3 milioni/anno di invii telematici all'Agenzia del territorio e 28 milioni di visure);
 - **l'operatività di società di capitali**: sino al 2000, circa 150 giorni fra costituzione ed operatività. Oggi 1 giorno grazie all'assunzione della responsabilità da parte del sistema notarile;
 - **le aste telematiche notarili ed appalti pubblici on line**, a supporto della lotta alla corruzione ed alla efficacia nella gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.
I sistemi gestiti dal Notariato italiano garantiscono il criterio di *one stop shop* (unificazione di tutte le procedure in un solo luogo/momento) raccomandato dalla Banca Mondiale (*Doing Business*)
 - **gli sportelli di consulenza giuridica gratuita per i cittadini**, operanti in moltissime città italiane
- **il quasi completo annullamento del contenzioso immobiliare** attraverso il test di legalità in entrata e la conseguente certezza dell'atto notarile.

In Italia il contenzioso è pari a circa lo 0,003% degli atti. Negli Stati Uniti i soli avvenimenti legati ai mutui subprime del 2011/2012 hanno costretto 23 Stati a sospendere le procedure per l'incertezza sulla identità dei proprietari. Le transazioni relative a falsi atti immobiliari (ed alle conseguente perdita di possesso da parte dei proprietari) per questo periodo ammontano ad almeno 35 miliardi di dollari.

- **un presidio di legalità sul territorio**: il 76% delle segnalazioni antiriciclaggio inoltrate da professionisti ed operatori non finanziari all'UIF della Banca d'Italia provenivano dai notai. Il notaio, quale pubblico ufficiale, è un partner essenziale dello Stato nel monitoraggio su migliaia di operazioni economiche (legalità, trasparenza, tracciabilità). Le normative "antiriciclaggio" AML/TF sono un buon esempio di partnership fra P.A. e Notariato.
- **la prevenzione dei "furti di identità"**: la globalizzazione e l'informatizzazione dei mercati rende cruciale la tracciabilità dei dati di persone e cose. "*Se i dati non sono accurati ed esatti, introdurli in un computer non aiuterà*" (rapporto *Doing Business 2005*). L'utilizzo fraudolento di dati anagrafici altrui (ID Theft) provoca danni enormi nei Paesi non dotati di sistemi di controllo preventivo.

Un rapporto della Federal Trade Commission (FTC) USA del 2003 stimava in 52,5 miliardi di dollari i danni ai cittadini derivanti da ID theft. Nello stesso periodo gli stessi danni venivano stimati in 2,5 miliardi di dollari in Canada e 2,38 miliardi di Euro in Gran Bretagna. Queste cifre sono fortemente incrementate nel periodo seguente, sulla spinta della globalizzazione e dello sviluppo delle transazioni informatiche.

In Italia il fenomeno è, per ora, poco rilevante, proprio a causa del sistema dei controlli ex ante richiesti dalla maggior parte delle operazioni economiche di una certa importanza.

- **al di là, e ben prima delle attività appena descritte, il sistema del notariato svolge una funzione essenziale, anche se difficilmente quantificabile in termini monetari, di difensore della pubblica fiducia.**
Il notariato rappresenta infatti una infrastruttura pubblica con il compito di riempire con la propria competenza e con la presenza capillare sul territorio gli spazi di protezione del cittadino, (che sia parte in una transazione, possibile creditore o, anche, futuro acquirente) altrimenti alla mercè di poteri economici tendenti ad operare senza interferenze pubbliche e senza controlli.

In un'epoca in cui l'obiettivo delle attività economiche pare essere quello della creazione di masse uniformi di compratori, in un modello di business che non tollera corpi intermedi che infrastrutturano la civica solidarietà, ma solo individui che si esprimono con scambi monetari "qui ed ora", **la rappresentanza fiduciaria e di sussidiarietà degli interessi delle singole persone rispetto all'aggressività del mercato rappresenta la principale ragion d'essere del Notariato.**

4. I notai nell'Unione Europea.

Nella Unione Europea 21 Paesi hanno un sistema notarile:

- Austria
- Belgio
- Bulgaria
- Estonia
- Francia
- Germania
- Grecia
- Italia
- Lettonia
- Lituania
- Lussemburgo
- Malta
- Olanda
- Polonia
- Portogallo
- Repubblica Ceca
- Romania
- Slovacchia
- Slovenia
- Spagna
- Ungheria

Non hanno invece un sistema notarile 6 Paesi:

- Cipro
- Danimarca
- Finlandia
- Irlanda
- Regno Unito
- Svezia

Nel

modello europeo di amministrazione preventiva della giustizia si presuppone che il costo del controllo di legalità “*ex ante*” sia minore della spesa che, “*ex post*”, si deve affrontare per ricostruire la certezza del diritto. Questo modello incardina una **giustizia civile su due “pilastri”** simmetrici, ciascuno presidiato da una “**funzione pubblica guardiana**” (*gatekeeping*):

- quello contenzioso, *a posteriori*, **custodito dal giudice (magistrato della lite)**;
- quello del controllo *ex ante* della legalità degli atti, **custodito dal notaio (“magistrato” dell’accordo)**. Il modello comporta quindi la creazione di una **struttura di professionisti di alta specializzazione** in grado di documentare e compiere transazioni legali di particolare serietà **mantenendosi “terzi” rispetto agli interessi delle parti**. Attraverso di essi lo Stato interviene consapevolmente nella conduzione di affari legali privati, per proteggere la transazione ed impedire liti costose e lunghe. Le garanzie offerte dal notaio, legittimano l'atto notarile anche quale titolo esecutivo, evitando al creditore di ricorrere al giudice se il debitore non esegue la prestazione e scaricando così la magistratura di una potenziale massa di ricorsi.

Le due condizioni, alta specializzazione e terzietà, fanno sì che la certificazione del *test di legalità* non possa essere affidata ad operatori non specializzati o a portatori di interessi di parte, strutturalmente in **conflitto di interessi permanente**: l'effetto sarebbe di trasformare i giocatori in altrettanti arbitri di sé stessi e di aumentare a dismisura il contenzioso “*ex post*”.

I 5000 notai italiani accedono alla professione con un concorso tecnico molto severo, vengono inquadrati all'interno di un sistema obbligatorio di formazione continua ed il cui operato viene controllato in via continuativa da organi sia interni, sia pubblici. Disperdere le loro funzioni fra soggetti sottoposti a differenti sistemi di accesso alla professione come i circa 500.000 professionisti che operano nell' area giuridico – economica comporterebbe enormi difficoltà di controllo e, conseguentemente, incrementi di contenzioso facilmente immaginabili.

Può essere utile notare che anche Russia e Cina hanno scelto un modello di tipo europeo e, recentemente, nella Repubblica Popolare Cinese sono stati inseriti in ruolo 20.000 notai per far fronte alle necessità di certezza del diritto derivanti dallo sviluppo delle attività economiche.

Questa tendenza si scontra con quella, del tutto opposta, che ipotizza una riduzione del costo della pubblica amministrazione ottenuto attraverso forme sempre più spinte di "deregulation" ed il corrispondente abbandono delle verifiche preventive di legalità.

In sintesi, l'abolizione della garanzia notarile sulle transazioni potrebbe portare per il cittadino incrementi relevantissimi negli oneri assicurativi e nelle spese legate ai contenziosi (oltre che, ovviamente, ad ulteriori prolungamenti dei tempi di soluzione delle cause civili, che nel nostro Paese sono già inaccettabili)

5. Due esempi.

5.1 Confronto con una transazione immobiliare negli Stati Uniti.

Acquisto di appartamento per \$ 400.000/500.000 a NewYork con mutuo non inferiore a \$ 400.000

Tabella dei costi professionali e assicurativi "sostitutivi" del costo notarile

- Avvocato della banca** (Bank attorney) \$ 500 >
- Avvocato del promotore dell'iniziativa imm.re** (sponsor's attorney) \$ 1.500
- Avvocato del venditore** (seller's attorney) \$ 1.700 > \$ 3.000 o più (per un prezzo fino a \$ 100.000: \$ 1.200 > \$ 1.500)
 - è anche consentito applicare una percentuale del prezzo di vendita (0,75 - 1%)
- Avvocato del compratore** (purchaser's attorney) \$ 1.700 > \$ 3.000 o più (per un prezzo fino a \$ 100.000: \$ 1.200 > \$ 1.500)
 - è peraltro consentito applicare una percentuale del prezzo di vendita (0,75 - 1 per cento)
- Deposito fiduciario** per pagamento tasse:
 - da \$ 100 a 2.400 in base alla durata (2-6 mesi) per un prezzo fino a \$ 100.000
 - \$ 3.000 per un prezzo fino a \$ 400.000
- Title insurance**: 0,50% del prezzo. In pratica, circa:
 - \$2,600 per acquisti da \$500,000 con mutuo di \$400,000;
 - \$5,400 per acquisti da \$1,000,000 con mutuo di \$800,000;
 - \$7,600 per acquisti da of \$1,500,000 con mutuo di \$1,200,000.
 - + costo addizionale per premio di \$150-\$200 per il responsabile della compagnia che rilascia la title insurance
- Title search** (verifica del titolo di piena e libera proprietà): \$ 450 > \$ 600

Totale: \$ 14.000 > \$ 19.400 o più

Se l'avvocato applica la percentuale sul prezzo di vendita, questo costo complessivo cresce di ulteriori \$ 5.000/10.000 per un acquisto di \$ 500.000, portando il totale fra **\$ 19.000 e \$ 39.400.**

n.b.: non tutte le voci sono sempre presenti (ad es. l'onorario dell'avvocato del promotore, mentre la spesa del deposito è variabile

Ai fini di confrontare il costo complessivo di un atto notarile italiano, il conteggio va fatto aggregando tutte le voci di spesa, a prescindere dal fatto che alcune siano a carico del venditore ed altre a carico del compratore.

Si tratta solo di onorari ed assicurazione, sono escluse tasse comunali e statali, e accessori, che si aggiungono alla spesa, ma qui non interessano.

La **title insurance** (assicurazione sulla bontà del titolo di proprietà) è computata perché si confronta direttamente con l'assenza della *performance* notarile. Essa è inevitabile per proteggersi contro questo rischio, che da noi è **surrogato dalla "due diligence" notarile e dalla combinazione dell'infrastruttura di certezza giuridica notariato-registri pubblici.**

La **title insurance** peraltro non è una garanzia reale, ma solo indennitaria, e non segue gli incrementi di valore nel tempo. Nessuno negli US ne fa a meno, onde va considerato costo implicito (costo socialmente obbligatorio). Lo stesso va detto per il deposito delle imposte, che da noi è implicito nell'onorario notarile. La **title insurance**, è un costo da noi inesistente per effetto diretto dell'atto pubblico.

In Italia, l'acquisto di un appartamento del valore di €370.000, con contestuale mutuo ipotecario dell'importo di € 300.000 avrebbe, approssimativamente, il costo di euro 2.000 circa, compresa IVA, per la compravendita ed euro 2.000 circa, compresa Iva, per il mutuo. Occorre, peraltro, ricordare che le tariffe sono state abrogate e, pertanto, tali importi sono meramente indicativi. Con la successiva liberalizzazione ed apertura della concorrenza fra notai le cifre si stanno ulteriormente riducendo.

Se si analizzano i dati con il metodo "*Doing Business*", che fraziona l'operazione in c.d. "procedure" (ciascuna singola interazione con una parte esterna, come un'Agenzia pubblica, vale una "procedura"), **si nota inoltre che il**

sistema americano è frantumato in una serie di segmenti (fra cui anche il pagamento di tributi), assai lontano dal sistema *one-stop-shop* (sportello unico) che il notaio garantisce.

5.2 Gli abusi delle banche USA in danno dei clienti nei pignoramenti immobiliari.

Negli USA il sistema legal di accertamento della proprietà immobiliare, di documentazione dei contratti e di iscrizione delle ipoteche in pubblici registri è informale, privo di controllo di legalità e, di fatto, lasciato ad una modulistica autogestita dagli operatori bancari.

Nel periodo della crisi dei mutui "sub prime" è emerso che almeno un **milione di contratti di mutuo erano stati firmati in modo fraudolento o falso** e che le attestazioni di proprietà erano altrettanto contraffatte. Ben 23 Stati USA sono stati costretti a sospendere le procedure di pignoramenti immobiliari per la impossibilità di accertare l'identità dei soggetti proprietari. Un primo accordo da \$ 25 miliardi nel febbraio 2012 ha chiuso le cause civili promosse contro cinque colossi del credito ipotecario: 750.000 mutuatari che hanno perso la casa fra il 2008 e il 2011 riceveranno un risarcimento di \$ 2.000 ciascuno.

Ora sembra prossima la transazione di altre 14 banche a conclusione degli sforzi per farne valere la responsabilità. L'importo dei risarcimenti pagati sarà di altri 10 miliardi di dollari, senza che tutte le conseguenze dello scandalo siano chiuse e, soprattutto senza recare alcun beneficio ai mutuatari che hanno subito l'evizione.

L'importo deprime con chiarezza il valore delle esternalità negative che si producono dove manca il paradigma del controllo preventivo di legalità, e tutto viene lasciato all'autodeterminazione del mercato ed alla sua presunta capacità di autoregolazione. Dimostrazione che un mercato lasciato a sé stesso non è in grado di autoregolarsi, e che un sistema di auto-certificazione può falsificare i documenti. Il premio Nobel Robert Schiller, dell'Università di Yale, nel suo libro "*The sub-prime solution*" afferma che la presenza di un sistema notarile avrebbe potuto contenere in modo sostanziale i danni

Il mondo americano si vanta di non avere costi transattivi (quali le spese notarili) che aggravano i mutui ipotecari nel momento in cui si stipulano, ma **se i giocatori barano, si producono danni di dimensioni enormi (vedi i \$ 35 miliardi descritti sopra)**

In Italia con la tecnica di controllo "latina" basata sul "test di legalità in entrata" svolto dall'infrastruttura notariato/pubblici registri immobiliari, il problema della regolarità dell'istruttoria e della documentazione contrattuale, **sarebbe stato vicina a zero** (ricordiamo che il contenzioso è pari a circa lo 0,003% degli atti) **grazie alla certezza dell'atto notarile**

6. Fiducia e funzionamento del mercato.

La **fiducia** è uno degli *assets* fondamentali del sistema economico. L'atto notarile "bene-fiducia" non solo crea, ma sostituisce la fiducia negli "scambi impersonali", perché per legge è irrevocabilmente presunto come accurato (fede pubblica). Così l'atto pubblico è il **mezzo per liberare gli individui dal costoso bisogno di munirsi di informazioni** e di prendere decisioni per dare e avere la fiducia nell'altro soggetto.

I servizi notarili consumano tempo e catturano risorse, ma il costo dell'atto notarile è una esternalità positiva (costo efficiente) perché il **costo** della formalizzazione con controllo di legalità sostanziale, è **minore della spesa** che, **a posteriori**, si deve affrontare per ricostruire la certezza del diritto. Perciò è il più basso costo transattivo tra quelli possibili per mantenere un sistema giuridico di sostegno al sistema economico: rende inutili ulteriori spese per far valere legalmente i propri diritti ed abbate i costi transattivi.

Perciò **l'atto notarile** non introduce costi aggiuntivi, ma **riduce i costi d'uso del mercato** al livello più basso. L'alternativa è il modello di "*common law*", che surroga il vuoto dell'assenza dell'infrastruttura-notaio imponendo strutturalmente **l'assicurazione (*title insurance*)**, **produttiva di maggiori costi**, ed assumendo il rischio di un forte **incremento dei comportamenti opportunistici, che sfociano in contenziosi legali.**

Nei sistemi di "*common law*" inoltre una o più parti spesso restano **prive di rappresentanza**, costrette a prendere il rischio di mancata assistenza perché non possono permettersi il costo del proprio avvocato. Il contraente forte, ad es. la banca, non rinuncia mai al proprio avvocato, e i "piccoli" finiscono per fare riferimento a lui, sperando, ma senza alcun diritto, che gli interessi coincidano.