

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 936

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **DI LEMBO, GRECO, PINTO, CANDIOTO,
COVI e MONTRESORI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 GENNAIO 1993

Abrogazione delle norme che prevedono gli autorizzati
temporanei all'esercizio del notariato

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 6 della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (cosiddetta legge notarile), prevede la figura degli autorizzati all'esercizio del notariato nelle isole o nelle località che «per le condizioni topografiche o di viabilità non possano agevolmente, anche solo per certi periodi dell'anno, comunicare con i luoghi vicini o provvisti di notaro».

Trattasi di temporanea autorizzazione all'esercizio del notariato, limitatamente alle località interessate, per il tempo espressamente stabilito nel provvedimento del Ministro di grazia e giustizia che la prevede, tenuto conto di determinate condizioni di esercizio che lo stesso provvedimento può recepire. Possono godere di questo trattamento «uno degli aspiranti al notariato, che, fornito dei requisiti necessari per la nomina, ne faccia domanda e, in difetto, il cancelliere della pretura, o il sindaco o il segretario comunale, o altro tra i funzionari e le persone residenti nel luogo, che sia reputato di sufficiente idoneità».

La figura dell'autorizzato, allo stato attuale, non trova più nessuna giustificazione e pertanto se ne auspica la soppressione per le motivazioni seguenti.

Detta figura non trovava nessun riscontro nella prima legge sul notariato successiva all'unificazione del Regno d'Italia (legge 25 luglio 1875, n. 2786). Ciò perchè in nessuna delle leggi preunitarie sul notariato veniva in qualche modo prevista l'autorizzazione all'esercizio del notariato nelle località di difficile accesso indicate dall'articolo 6 della vigente legge notarile.

L'autorizzato fu previsto nell'articolo 5, penultimo comma, del testo unico delle leggi sul riordinamento del notariato, approvato con regio decreto 25 maggio 1879, n. 4900, sulla base di un richiamo ai seguenti precedenti: disposizione granduca-

le toscana dell'11 marzo 1842 per l'isola del Giglio (si autorizzava il cancelliere della pretura dell'Isola); decreto del 16 aprile 1832 per l'isola di Ventotene (si autorizzava il sindaco dell'Isola); regolamento sul notariato per l'Algeria stabilito con decreto 30 dicembre 1842-26 gennaio 1843; una non meglio indicata legge della Svezia. A ben vedere, peraltro, queste due ultime fonti sono indicate a sproposito perchè esse consentivano che in tutti i casi in cui in una località (a prescindere dalle difficoltà di accesso alla stessa) mancasse il notaio, le funzioni potessero essere svolte da altro soggetto. E, per la Svezia, va detto che essa ha sempre disconosciuto, conformemente all'ordinamento del mondo anglosassone, la funzione notarile propria degli ordinamenti di tipo latino, per cui qualunque confronto appariva allora, e appare tuttora, del tutto improponibile.

La lontananza nel tempo dei riferimenti normativi, la scarsa indicatività desumibile dal diritto comparato, la circostanza attuale che nessuna delle legislazioni notarili disciplinanti un notariato analogo al nostro fanno un benchè minimo accenno all'istituto degli autorizzati (ordinamenti controllati: legge della Germania Federale del 28 agosto 1969; legge argentina n. 12990 del 1947; legge austriaca del 25 luglio 1871; legge del Belgio del 10 luglio 1931, e successive modificazioni; legge dello Stato di Quebec in Canada del 18 dicembre 1968; legge spagnola del 28 maggio 1862; legge francese «25 ventôse» del 16 marzo 1803, e successive modificazioni; legge della Grecia del 23 luglio 1941; legge del Messico del 6 aprile 1956; legge svizzera del 15 maggio 1942) rendono del tutto inaccoglibile uno spunto di diritto comparato atto a suffragare l'autorizzazione in discorso.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Resta la motivazione di fondo degli autorizzati, che si può sintetizzare con le seguenti parole della relazione del Ministro Mancini al progetto di legge (atto Senato n. 8 del 1876) dal quale è scaturita la legge del 1879: «è ovvio il vedere quanto sia grave per le Isole sopra nominate, e per le altre che si trovano in simili condizioni, la mancanza del ministero notarile, specialmente per la ricezione dei testamenti e di altri atti urgenti, giacchè mancherebbe in esse assai più che in terraferma il comodo di pronte comunicazioni con altri luoghi provvisti di notaro».

Va chiarito che nella legge notarile del 1879 il criterio dell'autorizzazione veniva ammesso soltanto per le isole; nella legge notarile del 1913, invece, esso fu esteso ad altre località «che per le condizioni topografiche o di viabilità non possano agevolmente, anche solo per certi periodi dell'anno, comunicare con i luoghi vicini provvisti di notaro». Tale estensione è dovuta in primo luogo agli emendamenti al disegno di legge sull'ordinamento del notariato presentati dall'allora Ministro di grazia e giustizia Orlando il 28 novembre 1908; emendamenti poi recepiti nel disegno di legge n. 397 presentato dal Ministro di grazia e giustizia Fani il 13 dicembre 1910 e sul quale ultimo si è innestato tutto l'iter parlamentare che ha portato alla legge n. 89 del 1913.

Dette modifiche non furono per niente discusse al Senato, mentre alla Camera il deputato Riccio aveva manifestato la sua contrarietà all'istituto degli autorizzati, sulla base delle seguenti considerazioni: a) esso non avrebbe per nulla contribuito al sostentamento economico dei notai rurali, in un momento in cui la situazione economica del notariato appariva oltremodo preoccupante; b) appariva privo di logica elevare la dignità del notariato chiedendo la laurea in giurisprudenza e ad un tempo consentire che il notariato potesse essere esercitato da persone senza la dovuta cultura; c) la difficoltà delle comunicazioni non poteva essere ingigantita in un periodo in cui molte leggi avevano provveduto al miglioramento della viabilità; d) chi è

immerso nella vita locale, chi ha tutte le piccole passioni dei comuni isolati, è meno di altri idoneo a dare garanzia di equità e di discrezione, proprie dell'attività notarile.

Nel rispondere a queste obiezioni, nella seduta dell'8 febbraio 1913, il Ministro di grazia giustizia Finocchiaro-Aprile affermò che gli interessi della popolazione andavano salvaguardati e che la legge, nel prevedere che il provvedimento ministeriale di autorizzazione può stabilire le condizioni di esercizio del notariato, garantiva in tal modo che le persone scelte al servizio in via eccezionale operassero nel migliore dei modi.

Lo spirito dell'istituto era pertanto quello di far sì che la popolazione, che avesse difficoltà ad accedere ai centri vicini, trovasse *in loco* una risposta positiva al bisogno di servizio notarile.

Evidentemente il presupposto primo delle norme era che esistessero località di difficile accesso, oltre le isole, per le quali ultime la difficoltà di accesso appariva *in re ipsa*. Orbene un discorso di questo genere, se non è stato avvertito nel 1875, ma solo nel 1879 limitatamente alle isole e nel 1913 in maniera più intensa, non è più giustificabile al giorno d'oggi. Le comunicazioni di trasporto marittimo con le isole, nonché la viabilità per consentire ad ogni parte del territorio nazionale la più ampia facilità di accesso, sono andate sempre crescendo di numero, di miglioramento tecnologico, di buon livello costruttivo, per cui non possono essere ipotizzate oggi situazioni analoghe a quelle che potevano verificarsi ai primi del secolo. Si deve pertanto affermare che siano venute meno, sul piano ontologico, le condizioni ambientali sulle quali l'autorizzato ad esercitare le funzioni notarili appariva giustificato.

Tanto più che i mezzi di comunicazione a distanza (per il tramite del telefono e del *telex*) consentono spesso di rendere inutili dette distanze; e tenuto altresì conto del fatto che la popolazione ha fatto notevoli passi avanti sul piano della scolarizzazione, acquisendo una cultura che contribuisce ad accrescere gli autonomi strumenti di tutela

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

delle proprie esigenze negoziali, sia per gli atti tra vivi che per gli atti *mortis causa*.

Sotto altro profilo il notariato è venuto sempre più ingigantendo gli aspetti di libera professione, di specializzazione giuridica in determinate branche del diritto: diritto societario, diritto di famiglia, diritto urbanistico, diritto tributario. Certamente questo mutamento ha compiuto passi da gigante dal 1913 ad oggi, causati sia dalla necessità della laurea in giurisprudenza per l'accesso al notariato, sia dal sempre più difficile esame di concorso che ha costretto gli aspiranti al notariato ad una lunga anticamera di preparazione e di approfondimento delle tematiche notarili, sia infine dalla sempre più diffusa pretesa dello Stato di affidare al notaio impegni e doveri spazianti in campi diversi del diritto, tradizionalmente lontani dalla sfera di competenze del notaio. In definitiva, se esercitare la funzione notarile comporta un indissolubile aspetto di specializzazione giuridica, non si può, sulla base dell'interesse a garantire ovunque l'esercizio della funzione pubblica, disattendere l'aspetto specialistico, perchè diversamente sarebbe pericoloso per la cittadinanza consentire l'esplicazione di una funzione senza garantire quella preparazione professionale che di essa rappresenta il supporto irrinunciabile.

Resta, infine, una obiezione di fondo alla figura degli autorizzati. Essa appare fondata sul presupposto che l'esercizio di una *funzione pubblica debba essere garantito in ogni parte del territorio nazionale*. Ciò stride contro il principio che se l'esercizio predetto abbisogna di adeguata organizzazione, questa necessità è parte integrante dell'esercizio della funzione e non può prescindere senza mettere in grave ri-

schio lo svolgimento ordinato della funzione stessa: si pensi alle funzioni di magistrato, alle funzioni di polizia e ad altre simili funzioni pubbliche che sono concentrate in determinate località del territorio nazionale. In altre parole non inerisce in modo indissolubile al concetto di funzione pubblica, il fatto che essa debba esplicitarsi indefettibilmente in ogni parte del territorio nazionale. E se ciò vale per le funzioni pubbliche di iniziativa pubblicistica, varrà a maggior ragione per le funzioni pubbliche il cui esercizio resta d'iniziativa del privato, perchè la funzione pubblica, come quella di attestazione notarile, coinvolge interessi prettamente privatistici.

A conclusione del discorso, si può riassumere che: è improponibile qualsiasi riferimento di diritto comparato, perchè l'istituto non risulta disciplinato nell'ordinamento del notariato di altri Stati; sembrano venute meno le condizioni oggettive che in qualche misura avrebbero potuto giustificare l'istituto ai primi del secolo, sia per le diffuse comodità di viabilità o di trasporto create su tutto il territorio del nostro Stato, sia perchè il bisogno imprescindibile del notaio deve uniformarsi al progressivo retrocedere dell'analfabetismo; la specializzazione della professione notarile, dall'inizio del secolo, è tale da far ritenere incongruo affidare, anche per breve tempo, le funzioni di notaio a chi non abbia dimostrato di possederla; qualunque esplicazione di funzione pubblica deve fare i conti con un sostrato organizzativo che impone la sua dislocazione su una parte del territorio: ciò vale a maggior ragione per la funzione notarile, che è strumento per il perseguimento di interessi privatistici.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 6 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, è abrogato.

2. Il primo comma dell'articolo 93 del regolamento approvato con regio decreto 10 settembre 1914, n. 1326, è abrogato.

3. La presente legge entra in vigore un anno dopo la data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.