

Riflessioni sulla genesi della legge notarile del 1913

Giovanni Cerbioni

CAPITOLO I

PRIMA DELLA LEGGE NOTARILE DEL 1913

SOMMARIO: -1. Il modello francese e la codificazione. -2. La prima legge italiana sull'ordinamento del notariato. -3. Dal 1875 al 1905: il problema sociale e l'ingresso della questione notarile in Parlamento.

1. Il modello francese e la codificazione.

Oggetto specifico della nostra analisi sarà il processo di elaborazione e di approvazione della legge notarile del 1913 che, con alcune modifiche, continua ancora oggi a disciplinare l'ordinamento del notariato italiano.

Preliminarmente, tuttavia, pare opportuno soffermarci, anche se in modo sommario, sulle premesse giuridiche di questa riforma, in particolare sull'esperienza del notariato in Francia agli inizi dell'Ottocento, sugli effetti della codificazione sull'attività del notaio e sulla legislazione notarile italiana precedente al 1913. Queste premesse storiche sono infatti indispensabili per inquadrare in modo appropriato quegli elementi che hanno influenzato la formazione della legislazione notarile, anche in Italia.

La legge francese sul notariato del 16 Marzo 1803, (25 Ventoso anno XI), è contemporaneamente il frutto di un ampio lavoro precedente¹ e l'espressione di un nuovo contesto politico-istituzionale; nel suo insieme si presenta come un

¹ Il testo legislativo del 1803 trova un suo importante precedente nel decreto dell'Assemblea Costituente del 29 Settembre 1791, che non ebbe mai piena esecuzione, ma che intendeva abolire le diverse forme di notariato presenti nell'ancien regime, con la formazione di un corpo unico di notai, pubblici ufficiali. Durante l'ancien regime nel ceto notarile francese si distinguevano: notaires au Chatelet, notaires royaux, notaires seigneuriaux, notaires apostoliques; ciascuno dotato di funzioni specifiche. Per maggiori chiarimenti si veda J. HOUDARD, *État du notariat français au XVIII siècle, thèse*, Paris, 1912, e J. HILAIRE, *La scienza dei notai, la lunga storia del notariato in Francia*, Milano, 2003.

testo completo in cui il complesso quadro dell'ordinamento notarile trova una sistemazione organica, efficiente e funzionale al sistema².

Tra le sue disposizioni, precisamente all'articolo I, si trova per la prima volta la qualificazione dei notai come *pubblici ufficiali*, nonché l'attribuzione a questi, in via esclusiva, del compito di redigere atti *autentici*:

“les fonctionnaires publics établis pour recevoir tous les actes et contracts auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d’authenticité”.

Il legislatore configura i notai *“les”* e non *“des”* funzionari pubblici a cui viene riservata in via principale la competenza ad attribuire pubblica fede, con l'intenzione di porre freno all'abuso dell'esercizio di attività notarili da parte di altri funzionari, quali cancellieri, giudici di pace, amministratori³. Correttamente si afferma che la c.d. legge del 25 Ventoso, elaborando una nuova figura unitaria di notaio, pubblico ufficiale, ed individuando in esso l'organo fondamentale per la cura e la documentazione dell'autonomia negoziale *“segna l'avvento del Moderno nella storia europea dell'istituzione notarile”*⁴.

La legge francese del 16 Marzo 1803 rappresenta quindi una tappa decisiva per la storia del notariato latino⁵; essa costituirà il modello di riferimento, il termine di confronto necessario per ogni legislazione ottocentesca sui notai europei, compresi quelli italiani pre-unitari⁶, anche se saranno diverse le modalità con cui tale modello verrà recepito.

L'adesione al testo francese fu obbligata per quei territori italiani che divennero parte dello Stato francese in età napoleonica: in questi casi non si trattò di ricezione di un modello, ma di imposizione senza possibilità di adattamenti alla situazione locale.

Nel Principato di Lucca si decise liberamente nel 1808 di varare come legge dello Stato la semplice traduzione della legislazione francese, che fu quindi recepita in toto⁷. In altri Stati si conservarono maggiori spazi di autonomia adat-

² Per maggiori approfondimenti sulle singole disposizioni del testo in questione si rimanda a: F. MAZZANTI PEPE - G. ANCARANI, *“Il notariato in Italia dall'età napoleonica all'Unità”*, Roma, 1983, p. 110-112 e M. AMELOTTI - G. COSTAMAGNA, *“Alle origini del notariato italiano”*, Roma, 1975.

³ F. MAZZANTI PEPE - G. ANCARANI, *“Il notariato in Italia dall'età napoleonica all'Unità”*, Roma, 1983, p. 113.

⁴ M. PALAZZO, *“Ars notaria e cultura giuridica dopo la legge del 25 Ventoso”*, in *“Studi e Materiali”*, Anno III, Fasc. 2, Milano, 2004.

⁵ L'istituzione del notariato non è disciplinata uniformemente in ogni Stato. Le legislazioni notarili si distinguono a seconda che: non riconoscano particolare importanza al notaio e all'atto pubblico, come quella inglese, danese, statunitense, oppure che affidino la funzione notarile ad alcuni magistrati, è il caso della Svezia, oppure ancora, che regolino il notaio come un privato cui lo Stato delega il potere certificante, il c.d. notariato latino, al quale appartiene anche quello italiano.

⁶ Se nei secoli precedenti all'Ottocento era stata la Francia ad ispirarsi alle innovazioni provenienti dall'Italia, dalla Rivoluzione francese in poi i ruoli si invertiranno: sarà infatti il nostro Paese a subire l'influenza dell'esperienza transalpina.

⁷ Tutto questo per mettere in evidenza come, a prescindere dal diverso grado con cui il modello francese è stato recepito nei vari Stati pre-unitari, dalla legge del 1803 non si può prescindere

(segue)

tando il modello francese alle realtà ed alle tradizioni locali, creando in tal modo leggi che si ispiravano ai principi del Ventoso, che ne riprendevano la struttura, ma con elementi di originalità, come ad esempio il Regno di Sardegna nel 1806 o il Regno di Napoli nel 1809. Un'esperienza "anomala" da questo punto di vista, è quella della Repubblica ligure dove nel 1804 fu promulgata una legge notarile caratterizzata da un'impostazione nettamente difforme rispetto al modello francese.

Un elemento ulteriore al quale si deve accennare prima di passare al tema specifico del presente lavoro, è l'incidenza del codice sull'attività notarile⁸. Nei paesi di *civil law* l'avvio della stagione "moderna" del diritto è segnato dall'avvento delle grandi codificazioni, che comportano, anche per il notaio, un nuovo stile di vita giuridica.

Nel Medioevo, per la mancanza di un potere politico compiuto, il diritto privato si configurava come diritto dei privati: "*sono i privati a produrlo con comportamenti ripetuti nel tempo che, opportunamente sistemati dalla scienza giuridica, trasformati in schemi negoziali congrui al bisogno sociale attraverso il preziosissimo strumento del contratto, vanno a trasformarsi in regola del caso concreto*"⁹. Prima della codificazione il diritto, lungi dall'essere esaurito dalle fonti normative-legali, era identificato con le decisioni dei giudici, con le prassi extragiudiziali di tipo negoziale, e, dunque, anche con l'interpretazione giuridica svolta dal notaio: che nella sua attività quotidiana era "*créateur d'avenir*", un giurista che in ragione delle istanze sociali interpretava la norma creando diritto¹⁰.

Il codice porta ad una ridefinizione del sistema delle fonti del diritto, all'identificazione del *droit* nella *loi*,¹¹ ed il notaio non può non risentirne. La codificazione sarà per il civilista di *civil law* una sorgente di enorme costrizione culturale, perché l'esegesi dovrà svolgersi pur sempre entro l'universo conchiuso del codice stesso¹².

A ragione si dice che con la codificazione il notariato entra in un "*mondo nuovo*"¹³, il codice costituisce un autentico spartiacque nel mondo dei notai,

nell'accingerci allo studio dell'ordinamento notarile italiano. Per maggiori approfondimenti sul recepimento della legge del 25 Ventoso negli Stati pre-unitari si veda F. MAZZANTI PEPE - G. ANCARANI, "*Il notariato in Italia dall'età napoleonica all'Unità*", op. cit..

⁸ Anche sotto questo profilo il richiamo alla Francia è dovuto, poiché quella francese è la prima esperienza giuridica ad assistere all'incontro fra codice e notaio.

⁹ M. PALAZZO, "*Ars notaria e cultura giuridica dopo la legge del 25 Ventoso*", in Studi e Materiali, op. cit., p. 1116.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ P. GROSSI, "*L'ordine giuridico medioevale*", Milano, 2000, p. 109 e ss..

¹² Con la codificazione, si perviene alla "*statalizzazione di una realtà che fino a quel momento era stata affidata alla consuetudine, alle decisioni dei giudici e alla capacità del notaio di tradurre in formule congrue assetti voluti dai privati*". M. PALAZZO, "*Ars notaria e cultura giuridica dopo la legge del 25 Ventoso*", in Studi e Materiali, op. cit., p. 1117.

¹³ J. HILAIRE, "*La scienza dei notai, la lunga storia del notariato in Francia*", Milano, 2003, p. 344.

come più in generale nella storia giuridica dell'Occidente¹⁴. Il diritto codificato viene a incarnare un nuovo linguaggio, dotato di nuovi concetti fissati *ex lege*, ai quali anche la tecnica notarile deve adeguarsi¹⁵. Si tratta di un diritto più complesso e dotto che rende sempre più pressante l'esigenza che alla capacità pratica si accompagni la conoscenza teorica¹⁶. Emerge così la necessità di individuare un punto d'equilibrio fra l'indispensabilità dello studio del nuovo diritto ed il bisogno del pratico di trovare rapidamente risposte chiare e concrete ai bisogni quotidiani.

Il codice ridurrà il notaio a semplice "autenticatore di firme"¹⁷, fino a quando, a metà del Novecento, non si recupererà la complessità del diritto, ossia la consapevolezza che la norma costituisce un momento ineliminabile ma del tutto parziale, come farà notare Giuseppe Capograssi¹⁸.

2. La prima legge italiana sull'ordinamento del notariato.

Rispetto all'organizzazione professionale del notariato nel territorio italiano, precedentemente all'unificazione, va subito rilevato che al mosaico politico corrispondeva un vero e proprio mosaico delle legislazioni notarili¹⁹.

¹⁴ P. CAPPELLINI, "Codici", in "Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto", Roma, 2002, p. 102-127.

¹⁵ Possiamo in primo luogo constatare la stretta connessione temporale tra codificazione e legislazione notarile, tanto in Francia quanto in Italia. Il Code Napoléon del 1804 e la legge notarile del 25 Ventoso 1803 si presentano come parti di un progetto unitario. Si veda S. TONDO, "Funzione notarile nella tradizione codicistica", in "Notariato tra istituzioni e società civile", Milano, 1996, p. 21.

¹⁶ Si veda J. HILAIRE, "La scienza dei notai, la lunga storia del notariato in Francia", op. cit., p. 162. Riguardo all'esperienza italiana, si può dire che nel 1865 la reazione della professione notarile al codice non fu unanime: c'era chi, come il notaio Moscatelli, vedeva nel codice, inteso quale opera di semplificazione e razionalizzazione, un fondamentale sostegno per l'attività professionale, e chi, invece, leggeva la codificazione come un attentato alla funzione notarile e alle "tasche dei notai". Cfr. S. MOSCATELLI, "La novità dei nuovi codici italiani ed il notariato delle province meridionali", Roma, 1881, p. 5 e G. TARELLO, "Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazioni", Bologna, 1976, p. 33.

¹⁷ C. NERI, "Sui mezzi per rialzare il prestigio del notariato", S. Benedetto del Tronto, 1882, p. 10.

¹⁸ "La crisi c'è. Gli scienziati del diritto hanno vissuto fin ora di positivismo giuridico: si accorgono adesso che le cose sono meno semplici di quanto credevano [...] i conti non tornano". Scriveva G. CAPOGRASSI nel 1949, "Il problema fondamentale", in Opere, V, Milano, 1959. Si veda anche S. RODOTA', "Ideologie e tematiche delle regole del diritto civile", in Riv. dir. Comm., 1967. Il notaio sarà chiamato a precedere i mutamenti del diritto positivo perché è il primo a doversi confrontare, prima del giudice e del legislatore, con lo sviluppo sociale ed economico. L'intervento notarile apparirà come un contributo "necessario e sano" che consente di colmare lacune ed di correggere i difetti del diritto positivo. J. HILAIRE, "La scienza dei notai, la lunga storia del notariato in Francia", op. cit., p. 308.

¹⁹ Analizzando le singole discipline notarili della prima metà dell'Ottocento si vede una generale convergenza nelle soluzioni offerte dalle legislazioni degli Stati pre-unitari, che, nonostante alcune particolarità locali, riprendevano tutti gli aspetti centrali del modello napoleonico. Ovunque, nei diversi Stati pre-unitari, il notaio era riconosciuto come pubblico ufficiale, il numero dei notai era de-

(segue)

All'indomani dell'unificazione italiana i notai, come tutti i cittadini del nuovo regno, non erano automaticamente divenuti "italiani": nel 1861 il notariato in Italia era ancora disciplinato da ben dieci diverse leggi²⁰.

Le pressioni dei notai per una regolamentazione legislativa unitaria della professione, che ne migliorasse struttura e funzionamento, iniziarono ad avverarsi ancora prima della proclamazione ufficiale del nuovo Regno, ma tali aspirazioni di rinnovamento resteranno a lungo insoddisfatte²¹. Solo nel 1868 il Senato giungerà a discutere un primo progetto presentato dall'allora Ministro De Falco²². Ancora nel 1874, tuttavia, il Ministro di giustizia Vigliani poteva affermare: "fra le principali leggi organiche che ancora mancano all'unificazione legislativa del Regno vi è quella che concerne l'esercizio del notariato"²³.

Il progetto di legge definitivo per la disciplina unitaria del notariato italiano venne presentato dal Ministro Vigliani il 30 Novembre 1874: in tre sole sedute²⁴ venne discusso alla Camera ed approvato, dopo soli quattro giorni il testo venne presentato al Senato con la richiesta di discussione d'urgenza. Il dibattito si svolse in una sola seduta alla quale seguì l'approvazione di quella che sarà la

terminato dalle autorità pubbliche; era previsto l'obbligo di residenza nella sede assegnata, si contemplavano varie incompatibilità con altre professioni, a cominciare da quelle di giudice e avvocato. Riguardo agli aspiranti bastava aver raggiunto livelli di istruzione inferiori alla laurea, richiesta nel solo Lombardo-Veneto; ovunque era necessario lo svolgimento di un periodo di tirocinio presso uno studio notarile, di durata variabile a seconda delle legislazioni, da due a cinque anni. In tutti gli ordinamenti pre-unitari erano determinate le tipologie dei provvedimenti disciplinari e penali in cui poteva incorrere il notaio. Cfr. M. SANTORO, "Notai, storia sociale di una professione in Italia (1861-1940)", Bologna, 1998, p. 40.

²⁰ Le leggi che regolavano l'esercizio del notariato in Italia alla vigilia dell'unificazione erano: per il Regno delle Due Sicilie, la legge del 23 Novembre 1819, n. 1767; per le Province Pontificie, il regolamento del 31 Maggio 1822; per la Toscana, la legge 11 Febbraio 1815; per Massa e Carrara, il regolamento del 15 Dicembre 1859; per Lucca, il decreto del 9 Agosto 1808; per Parma, legge 29 Novembre 1821; per Modena, la legge del 14 Settembre 1815; per la Sardegna, la legge del 17 Gennaio 1827; per il Lombardo-Veneto, il decreto del 9 Novembre 1807; per le Province Liguri e Piemontesi, l'editto del 23 Luglio 1822, n. 1366.

²¹ A ben vedere, l'intenzione di intervenire sui diversi ordinamenti notarili in vista di una loro unificazione giuridica era stata manifestata dalla classe politica già nel 1863, quando il Ministro di giustizia istituì una Commissione incaricata di elaborare un progetto di legge unitaria del notariato, che però non dette alcun esito.

²² Che conteneva già la previsione del requisito della laurea in giurisprudenza. Per maggiori chiarimenti si veda E. PORRO, "Il notariato italiano dal 1861 al 1961", Milano, 1962, p. 14.

²³ Citazione ripresa dall'introduzione al progetto di legge presentato dallo stesso ministro nella tornata del 30 Novembre 1874 per il riordinamento del notariato. Riportato in G. GIANFELICE - D. TRECCO, "L'ordinamento del notariato italiano nelle leggi costitutive dal 1874 al 1954", Milano, 1955, p. 2.

²⁴ La fretta con cui venne approvato tale testo sembra essere stata determinata dalla volontà dei deputati di procedere alla discussione della legge sui provvedimenti straordinari di pubblica sicurezza, politicamente ben più importante, piuttosto che dalla volontà di sanare rapidamente i problemi derivanti dalla mancanza di una legge unitaria.

prima normativa italiana sul notariato, cioè della legge n. 2786, promulgata il 25 Luglio 1875²⁵.

Benché frutto di approfonditi studi la nuova legislazione notarile non incontrò quel generale favore che ci si poteva attendere²⁶: ci furono molte proposte di riforma, tanto che già nel 1876, a solo un anno dall'approvazione, il Ministro di giustizia Mancini, presentò un progetto di modifica che divenne legge nel 1879²⁷. Le variazioni apportate, limitandosi a qualche aggiustamento, non influirono in modo determinante sul sistema disegnato dalla legge del 1875 lasciandone inalterata la struttura di fondo.

Con un decreto del 1879 le due leggi, del 1875 e del 1879, vennero raccolte in un testo unico, n. 4900 del 25 Maggio, che rappresenterà la base normativa del sistema notarile italiano fino al 1913.

Nell'intenzione del legislatore il T.U. non doveva rappresentare una vera riforma, e di fatto non lo fu. Come dichiarò lo stesso relatore della Commissione della Camera, l'on. Villa Pernice²⁸, tale testo voleva fondere ed unificare le varie leggi previgenti. Non si trattava di elaborare una *nuova legge* nella sostanza ma di scegliere, fra le disposizioni delle molte leggi pre-unitarie, quelle che, alla luce del nuovo contesto socio-politico, risultavano più adatte alle esigenze del tempo²⁹.

Proprio in questa scelta di fondo sta il principale limite del T.U. in esame: la sua incapacità di soddisfare le richieste di elevazione morale, culturale ed economica, quindi di confrontarsi con i veri problemi del notariato contemporaneo, indusse fin dall'inizio a percepirlo come un *insufficiente compromesso* fra le legislazioni pre-unitarie. Si trattava, dunque, di una legge che invece di guardare avanti guardava al passato.

A prescindere dalla valutazione dei pregi e dei difetti, è comunque necessario constatare che è nella legge sul notariato del 1875 che si deve individuare il punto d'inizio della storia del notaio italiano in senso stretto. Essa, assoggettando

²⁵ Tale legge ha alle spalle un lungo ed articolato dibattito, che riguarda non solo tutte le implicazioni strettamente notarili, ma anche politiche e ideologiche di quegli anni. Per una conoscenza di esso si veda D. LISSONI, " *Progetto di legge per l'esercizio del notariato con annotazioni, cenni storici e raffronti*", Milano, 1868, p. 26 e ss..

²⁶ M. SANTORO, " *Notai storia sociale di una professione in Italia*", Bologna, 1998, p. 52.

²⁷ La legge di modifica n. 4817 del 6 Aprile 1879 non voleva incidere sulle basi della precedente testo del 1875, ma solo "apportarvi alcune modifiche consigliate dall'esperienza", relative ad aspetti minori.

²⁸ Cfr. Relazione della commissione, presentata alla Camera il 22 Aprile 1875, n. 20 A.

²⁹ Dall'analisi dei lavori preparatori emerge chiaramente la volontà di riflettere sugli ordinamenti pre-unitari. Per averne conferma, si può ricordare che la Camera ebbe a disposizione, durante l'iter d'approvazione della legge del 1875, una tavola comparativa delle diverse legislazioni pre-unitarie, al fine di poter verificare, volta per volta, quale fosse la soluzione adottata nei vari Stati pre-unitari e così ricercarne gli elementi di contatto.

do per la prima volta il notariato italiano ad una legislazione unitaria, consentirà al legislatore del 1913 di operare in un clima diverso, più omogeneo.

Riguardo al contenuto specifico delle norme della legge in discussione possiamo rilevare che l'art. 1, definendo i notai come "*ufficiali pubblici istituiti per ricevere gli atti fra vivi e di ultima volontà ed attribuire loro pubblica fede, conservarne il deposito, rilasciarne copie, certificati ed estratti*"³⁰, non sancisce niente di nuovo: anche se la legge francese del 25 Ventoso 1803 parlava di "autenticità" e non di "pubblica fede" non c'è dubbio che le due disposizioni sono perfettamente coincidenti³¹.

Come già negli ordinamenti pre-unitari, anche la legge del 1875 prevede un intervento normativo sul numero e sulla distribuzione dei notai; con il Regio Decreto del 1875, che approva la tabella riguardante il numero e la residenza dei notari per ciascun distretto, il Governo fissava 6.322 posti notarili, dislocati in 3.904 comuni di residenza.

Si consentiva ai notai di rogare validamente gli atti solo nel distretto del Collegio a cui apparteneva, e l'art. 27 sanciva l'obbligo di residenza nel Comune assegnato. Le critiche a quest'ultima disposizione furono immediate ed accese, tanto che si parlò di una vera e propria "*condanna al domicilio forzato*".

Dietro l'apparentemente tecnica e neutrale questione della residenza, si celava un ben più rilevante problema. Chi scrive è convinto che, se la qualificazione del notaio come pubblico ufficiale costituisce la chiave di volta ideologica del sistema, così si può dire che l'obbligo di residenza ne è la chiave materiale, in quanto rappresenta l'elemento rispetto al quale vengono condizionati gran parte degli aspetti strutturali nel nuovo sistema, a partire dal titolo di studio richiesto per accedere al notariato³². Il T.U. sul notariato non richiedeva la laurea in giuri-

³⁰ Viene inoltre riconosciuta loro la competenza ad esercitare le "*altre attribuzioni specialmente deferite dalla legge*".

³¹ Queste definizioni sono chiaramente di grande importanza perché indicative del ruolo del notaio, non solo quale era ma anche quale si voleva che fosse. Il carattere di libero professionista non viene affatto esplicitato nel 1875, lasciando prevalere in modo chiaro la qualifica di pubblico ufficiale. Solo a partire dagli anni ultimi anni dell'Ottocento si comincerà a riflettere sulla qualità di professionista, che avrà un ruolo importante nella elaborazione della nuova legge del 1913. Si veda a riguardo: M. SANTORO, "*La nascita del professionista, in Milano 1848-98*", Padova, 2001, vol. II. Si dovrà attendere il 1912 per trovare la definizione del notaio quale "*libero professionista che partecipa della qualità di pubblico ufficiale*". Atti parlamentari. Camera Deputati. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Documenti n. 1163. Si veda anche Avv. L. PATRONI, "*Aspettando la Riforma*", articolo del 7 Maggio 1904, in *La Riforma del notariato*, n. 9, vol. 3, 1904, p. 135.

³² Per dare un'idea dell'ampio dibattito che sottostava a tale imposizione può essere utile citare l'intervento del senatore POGGI in difesa appunto dell'obbligo di residenza: "*ma come applicare il principio della piena libertà alla professione notarile? Questa professione ufficiale consiste nell'accordare ad una persona una credibilità, che il comune degli uomini non ha, che viene dalla pubblica autorità [...]. Perché un cittadino abbia tale potere è necessario l'intervento dell'autorità pubblica, e questa sceglierà come ufficiale pubblico chi può dare maggiori garanzie che non mancherà al suo ufficio*"; Atti Parlam. Senato. Disc. 1867-68. Tornata del 7/12/1868.

sprudenza, a differenza di quanto era sancito ad esempio dalla legge del 1874 sull'avvocatura³³, in ragione della volontà del legislatore di garantire la presenza del notaio in ogni parte della penisola, dalle grandi città ai più sperduti paeselli³⁴. Questa necessità sarebbe stata altrimenti compromessa perché nei comuni rurali il requisito della laurea sarebbe risultato eccessivo³⁵, non consentendo “*né copia di guadagni né occasione per attuare quelle dottrine apprese all'università (...) non sarebbe stato agevole trovare i migliori giovani, più valenti, rassegnati a vivere in paesi sperduti tra le montagne*”³⁶. Richiedere la laurea avrebbe significato non avere candidati ai concorsi notarili, poiché chi poteva permettersi il lusso di conseguire la laurea avrebbe sicuramente preferito la magistratura. Il rischio che si correva innalzando i requisiti di accesso alla professione era quello di lasciare prive di un notaio quelle sedi più disagiate e meno retribuite.

In sintesi, si può affermare che la normativa esaminata ha tentato di riassumere ed unificare esperienze plurisecolari, recependole ampiamente nei loro principi fondamentali. Ciononostante fu giudicata spesso in modo negativo perché, come afferma Galvagni³⁷, si trattava di una legge “*gretta, sfiduciosa ed esigente, che ha trattato i notai come figli diseredati, senza tetto e senza onore; e che snaturando il loro carattere, ha diniegato il posto che spetta loro nella società, lasciando un gran numero di notai nell'amarezza di una vita stentata e nello sconforto di un più triste avvenire*”.

³³ Proprio per l'esigenza di facilitare l'accesso al notariato e garantire la presenza del notaio in ogni parte della penisola. Nella relazione della Commissione della Camera al progetto Vigliani del 1874, l'on. relatore VILLA PERNICE ricorda un passaggio parlamentare molto significativo ai fini di quanto stiamo dicendo: “*Universalmente si ammette che il notaio debba essere fornito di buoni studi giuridici; però sulla estensione dei medesimi c'è dispiacere. Nel primo progetto presentato al Senato richiedevasi, per la nomina a notaio, la laurea in giurisprudenza. La Commissione del Senato, pur mantenendo codesto requisito, pose in una seconda classe i notai non residenti nella città capoluogo di mandamento, per i quali bastasse avere corsi di studio liceali ed aver appreso gli elementi del diritto civile, commerciale, penale, di procedura civile e penale. Il Senato non approvò, e fece bene, siffatta divisione dei notai in due classi stabilita sulla diversità degli studi*”. Riportato in G. GIANFELICE - D. TRECCO, “*L'ordinamento del notariato italiano nelle leggi costitutive dal 1874 al 1954*”, Milano, 1955, p. 14.

³⁴ “*Ogni comunello volle che sotto l'ombra del suo campaniluccio vi fosse il suo notarius*”. Sono due estratti presi dal Giornale dei notai, rispettivamente del 1903, p. 132, e del 1902, p. 611.

³⁵ Come affermato nella relazione del sen. POGGI al progetto presentato al Senato dalla Commissione il 30 Maggio 1868, n. 28, in Disegni di legge, Documenti, Relazioni, Legislatura X, Camera dei senatori, Sess. 1867-69, documento n. 2-B.

³⁶ E. BRUNI, “*La nuova legge notarile illustrata e il regolamento del 10 Settembre 1914, n. 1326*”, op. cit., p. 84.

³⁷ A. GALVAGNI, “*Il notariato in Italia*”, in Bollettino notarile, anno VIII, 1890, p. 6.

3. Dal 1875 al 1905: il problema sociale e l'ingresso della questione notarile in Parlamento.

In apertura del discorso abbiamo detto dell'importanza di conoscere ciò che precede la riforma del 1913, e questo vale tanto a livello *giuridico*, che *sociale*, per la consapevolezza che sono le esigenze concrete di vita, nel nostro caso quelle del ceto notarile di fine Ottocento, gli elementi propulsivi di ogni mutamento giuridico. Anche il notaio non sta fuori dal tempo e dallo spazio, ne è parte, e la sua configurazione giuridica dipende da questi.

La classe notarile di fine XIX secolo appare, sotto il profilo intellettuale ed economico, in stato di grande decadenza³⁸. Il notaio italiano post-unitario rivestiva un ruolo di secondo piano rispetto agli altri professionisti del diritto, si usa parlare a riguardo del c.d. fenomeno della *"dominanza degli avvocati"*³⁹.

L'idea dominante era che un'infarinatura giuridica fosse sufficiente, *"il notaio deve sapere poco e saperlo bene, non deve smarrirsi nell'oceano della scienza del diritto"*⁴⁰, *"dai notari la società si aspetta esattezza, onestà, intelligenza, ma non la scienza"*⁴¹.

D'altra parte visto che la funzione attribuitagli era circoscritta alla formalizzazione di documenti che altri avevano scritto, era difficile non condividere tale affermazione⁴².

³⁸ Per dare un'idea del clima dell'epoca si possono citare le parole dell'avvocato Patroni, secondo il quale: *"il notariato in Italia, nell'ora presente, mette capo a tre problemi fondamentali, che sono l'intellettuale, il morale, l'economico (...) come tre capitoli di una stessa materia"*. *"Dire se l'abbassamento del livello psichico-etico sia il fattore del dissesto finanziario, o piuttosto la decadenza economica non sia essa origine e causa della deficienza intellettuale e morale, è opera né breve né facile"*. Avv. E. PATRONI, *"Aspettando la riforma"*, articolo del 7 Maggio 1904, in *La Riforma del notariato*, n. 9, vol. 3, 1904.

³⁹ M. SANTORO, *"Il notariato nell'Italia contemporanea"*, Milano, 2004, p. 82. Mentre la legge sull'avvocatura richiedeva la laurea, titolo di studio che assumeva notevole rilievo come simbolo e credenziale educativa all'interno del mercato professionale. Il notaio si delinea quasi come un soggetto alle dipendenze dell'avvocato: *"in alcune città gli studi più importanti di avvocatura hanno, quasi come loro addetto, un notaio"*, cfr. G. MARCOTTI, *"Guida pratica per la scelta di una professione"*, Firenze, 1893, p. 372. E' il c.d. *"paradigma avvocatizio"* di cui parla M. MALATESTA, in *"L'ordine professionale, ovvero l'espansione del paradigma avvocatizio"*, in *Parolechiave*, 3, 1995, n. 7-8. Si veda anche M. SANTORO, *"Il notariato nell'Italia contemporanea"*, op. cit., p. 114.

⁴⁰ Così il senatore CONFORTI, in *Atti Parlam. Senato. Disc. Sessione 1867-68. Tornata 3 Dicembre 1868*.

⁴¹ A. PINGITORE, *"Livello intellettuale dei notai"*, in *Cause afficienti ed efficienti del decadimento del notariato in Italia*, articolo del 15 Ottobre 1899 in *Bollettino notarile* n. 19, vol. XVII.

⁴² Niente meglio delle parole del senatore Poggi chiariscono la relazione tra requisito della laurea e funzione notarile: *"il notaio fornito di scarsi studi sarà sempre uno scriba, soggetto al procuratore, all'avvocato, senza autorità sulle parti, adoperato quale strumento, e non egli stesso consigliere persuadente, autorevole e capace dei clienti"*. *"La laurea in giurisprudenza è parsa alla Commissione un essenziale requisito per rialzare il notariato a quel grado onorevole in cui deve tenersi, (...) non è a dubitare che egli sarà dunque capace di ben consigliare i suoi clienti, di ben dirigere gli affari patrimoniali delle famiglie, e di rendersi, nell'esercizio del suo ministero, indipendente dagli avvo-*

(segue)

Oltre che nella scarsa preparazione giuridica, le cause del degrado notarile vanno individuate nella facilità dell'accesso e nel numero eccessivo dei notai che costringeva gli stessi a "metter a vil mercato la professione"⁴³.

Per dare una rappresentazione di tale realtà possiamo citare la descrizione, volutamente sarcastica, del percorso di un aspirante notaio fatta dal notaio Michele Fava al fine di scuotere le coscienze dei contemporanei ancora inconsapevoli della crisi in atto. Il percorso di formazione per il notariato era divenuto una vantaggiosa scorciatoia per chi intendeva ottenere un titolo di istruzione superiore: "un giovane si destina alla carriera di notaio perché, salvo eccezioni, o ha pochi mezzi, o ha poco cervello". Quella del notaio era infatti la professione che su tutte le altre aveva il vantaggio di non richiedere un lungo periodo di studi⁴⁴: ottenuto il diploma non era difficile trovare un notaio amico e compiacente da cui farsi rilasciare il certificato che attesta l'esercizio della pratica notarile; e così, senza nulla conoscere della tecnica professionale, si andavano a sostenere gli esami pratici. Il problema era, poi, il conseguimento delle piazze notarili, poiché concesse per titolo di anzianità, così il notaio, ancora troppo giovane, pressato dai bisogni di vita, doveva cercare di guadagnare con altro mestiere in attesa di diventare anziano. "Eccolo finalmente anziano, ed allora, ottenuta l'agognata piazza notarile, è notaio in pieno esercizio; ma in quale stato? Egli, che per spazio ben lungo si era occupato di altro, nulla più ricorda degli studi fatti. Non gli resta altra via che quella di darsi a mani e piedi legati nelle braccia di un avvocato o di qualunque azzecagarbugli, che possa dirigerlo e consigliarlo e che gli dia bella e redatta la stipulazione a cui egli non aggiunge che la sua firma"⁴⁵.

Va detto che gli stessi notai contribuivano ad aggravare la loro situazione, tanto a livello economico che a livello di considerazione sociale e professionale. Uno dei problemi centrali del notariato di fine Ottocento era infatti la concorren-

cati". Relazione POGGI al progetto presentato al Senato dalla Commissione il 30 Maggio 1868, n. 28, in Disegni di legge, Documenti, Relazioni, Legislatura X, Camera dei senatori, Sess. 1867-69, documento n. 2-B.

⁴³ F. PANCIATICHI, "Riforma radicale del notariato per tutto il Regno", Torino, 1861, p. 14.

⁴⁴ Scrive FAVA: "bastano solamente due anni di studi universitari; basta prepararsi sui cinque codici, come generalmente si fa, cioè in pochi giorni, con quei sunti condensati, che danno ai giovani una lieve verniciatura scientifica, ma che nulla li lasciano in mente; basta far sentire agli esaminatori che si è destinati alla carriera di notaio, e si è sicuri di essere approvati agli esami ed ottenere tanto di diploma. Ciò è talmente vero che lo stesso on. Ministro Nasi disponeva che gli studenti di notariato, per poter continuare gli studi in giurisprudenza, dovessero ottenere negli esami speciali almeno venticinque sui trenta punti di merito. Perché questa disparità? Perché c'è piena conoscenza di quello che valgono gli esami fatti dai giovani studenti di notariato, e della condiscendenza degli esaminatori", in "Decadimento del notariato in Italia: esame critico delle cause e dei rimedi", Napoli, 1905, p. 8.

⁴⁵ M. FAVA, "Il notariato italiano qual è e la sua riforma", articolo del 15 Marzo 1902, in La riforma del notariato, n. 1.

za fra notai stessi⁴⁶. L'eccessivo numero di notari, determinato dalla volontà politica di garantire ovunque la presenza di questo pubblico ufficiale, e la penuria di attività negoziale, soprattutto nelle sedi rurali, induceva i notai a pratiche indecorose al fine di accaparrarsi i clienti, come, ad esempio, a ribassi vergognosi degli onorari⁴⁷. Dunque, una concorrenza che si traduceva in comportamenti professionali di estrema bassezza e che, a loro volta, facevano diminuire il rispetto e la dignità dei notai, non solo tra gli uomini di legge ma anche nell'opinione comune⁴⁸.

In conseguenza di quanto detto, anche l'identità professionale risultava molto debole. Erano sì previsti organismi professionali di tipo collegiale, i Consigli notarili, ma questi si limitavano ad operare su base locale. Proprio nella mancanza di una coscienza di classe va individuata una ulteriore causa del decadimento del notariato: *"è da deplorarsi l'egoismo smodato, che li rende indifferenti al fatto altrui, purchè il fatto proprio vada bene; ma non sanno o fingono di non sapere che la maestà dell'Istituzione è una ed indivisa, che la sventura di uno è la sventura di tutti, come il merito, il decoro, la gloria di uno lo sono di tutto il ceto"*⁴⁹.

Questa situazione, per la quale la stampa conìò l'espressione *"quistione del notariato"*⁵⁰, fu il fattore propulsivo per lo svolgimento dei primi congressi e, più in generale, per la nascita di un prolungato dibattito, all'interno della categoria, sul T.U. di del 1879⁵¹. E' così che si acquista coscienza dell'inadeguatezza

⁴⁶ Talmente evidente che il notaio Sartoni di Firenze arriva a parlare di *"notai che alla professione antepongono il commercio"*. U. SARTONI, *"Come si disimpegna la professione notarile"*, Firenze, 1888.

⁴⁷ Lo stesso Michele Fava osserva: *"non avendo altri mezzi per bastare ai bisogni sempre crescenti, non restagli che cercarli negli affari, e poiché questi non può crearli a sua volontà, altra via no vede se non quella di sottrarli ai suoi colleghi, offrendo ai clienti ribassi indecorosi, transazioni vergognose, insomma fare la concorrenza. E da tale concorrenza deriva il malessere, perché fa risultare inadeguato ed insufficiente il compenso assegnatogli. Ed ecco le tristi conseguenze: si pretende che il notaio faccia il comodo delle parti e subisca le vessatorie condizioni di chi gli procura l'affare, così lo si vede stipulare un atto, già bello e firmato dalle parti, senza che egli vi sia stato presente, senza che le conosca neanche, si pretende che si apponga all'atto una data precedente, che si lasci qualche cifra in bianco"*. M. FAVA, *"Il notariato italiano qual è e la sua riforma"*, op. cit..

⁴⁸ Da notare poi che non tutti i notari post-unitari erano solo notai: nei piccoli comuni era possibile per legge essere contemporaneamente notai e impiegati comunali, c'erano notai direttori di banca; dunque notai spesso multi-occupazionali per ragioni prettamente economiche.

⁴⁹ M. FAVA, *"Il decadimento del notariato in Italia: esame critico delle cause e dei rimedi"*, op. cit., p. 17.

⁵⁰ Con riferimento allo stato economico e sociale precario di una parte non irrisoria del notariato italiano. Il problema era essenzialmente di natura economica, e derivava dalla frammentazione dei notai sul territorio. M. FAVA, *"Il decadimento del notariato in Italia: esame critico delle cause e dei rimedi"*, Napoli, 1905, p. 5.

⁵¹ Nei trent'anni che seguirono l'emanazione nel 1879 del Testo Unico sul riordinamento del notariato, vivaci ed instancabili si protrassero le manifestazioni di rammarico verso quanto non era stato accolto in sede legislativa.

dell'impianto delineato nel 1875 rispetto alla nuova realtà, o meglio, della dissonanza esistente fra il progresso della società civile e l'inerzia (morale, professionale ed economica) in cui si dibatteva il notariato⁵².

Nei primissimi anni del Novecento dalle colonne della sua rivista il notaio Michele Fava scriveva: "oggi, perché negarlo, esiste in Italia una questione del notariato, (...) che deve essere decisa non con misure provvisorie o con provvedimenti ristretti, ma con una riforma radicale, larga, complessa, della legge"⁵³. L'idea di una riforma organica dell'ordinamento notarile andava sempre più assumendo consistenza⁵⁴, così come la consapevolezza che essa avrebbe dovuto consistere in una profonda ridefinizione della figura giuridica professionale del notaio, mediante il riconoscimento di una funzione ben più elevata⁵⁵.

Un ostacolo forte a queste prime istanze di riforma era rappresentato dalla mancanza quasi totale di una coscienza di classe: le critiche alla legge del 1875 si erano caratterizzate per la loro incapacità di tradursi in un'azione collettiva, le proteste dei notai si erano mantenute nella forma morbida di denunce individuali⁵⁶, con la conseguenza che al grande pubblico la questione notarile continuava ad essere sconosciuta⁵⁷.

Il clima di generale indifferenza, soprattutto politica, che circondava la situazione del notariato si interromperà solo con l'ingresso della questione notarile in Parlamento nel 1898, quando il Ministro della giustizia Zanardelli affiderà a Cino

⁵² "La crisi che attraversa oggi il notariato in Italia, non è una crisi transitoria, né l'effetto di una evoluzione troppo rapida, essa è il risultato della dissonanza che esiste fra il progresso della società civile e lo stato di sosta in cui è rimasto il notariato; basta armonizzare la legge notarile e l'ostacolo sparirà", Cfr. M. FAVA, "Il decadimento del notariato in Italia", op. cit., p. 6.

⁵³ Perché, osserva il notaio napoletano, il notariato, diversamente dalle altre istituzioni, è rimasto immutato senza adattarsi alle nuove esigenze. M. FAVA, "Il decadimento del notariato in Italia", op. cit., p. 1.

⁵⁴ Michele FAVA, rivolto ai lettori, affermava: "gravissimo è il malcontento che serpeggia nella classe notarile, benché coperto da una generale indifferenza; (...) solo la legge sul notariato è rimasta quella che era più di un secolo fa, essa, prodotto mal raffazzonato delle diverse leggi imperanti nei diversi Stati, in cui era divisa l'Italia; (...) altro mezzo non c'è se non riformare la legge adattandola ai bisogni del tempo, in modo che consenta il benessere morale ed economico dei notai". M. FAVA, articolo del 15 Marzo 1902, in La riforma del notariato, n. 1, 1902.

⁵⁵ Michele FAVA dopo aver indicato i problemi che affliggevano i notai, nei suoi scritti, precisa anche quelle che per lui sarebbero le riforme necessarie, tutte orientate a modificare la funzione del notaio, che non deve essere "semplicemente un funzionario messo là dallo Stato per ricevere e conservare le convenzioni delle parti secondo i dettami della legge; il notaio non può e non deve essere un materiale estensore degli atti pubblici, la sua funzione è molto più nobile e importante". M. FAVA, "Il decadimento del notariato in Italia", op. cit., p. 132.

⁵⁶ M. SANTORO, "Il notariato nell'Italia contemporanea", op. cit., p. 159.

⁵⁷ Michele FAVA riguardo alla generale indifferenza, soprattutto politica, intorno alla questione notarile scriveva: "senza dubbio Governo e Parlamento hanno il sacrosanto dovere di occuparsi seriamente di una classe di professionisti, e non può più oltre essere lasciata sola a combattere corpo a corpo con la miseria ed il disonore". M. FAVA, "Il decadimento del notariato in Italia", op. cit., p. 171.

Michelozzi, notaio fiorentino fondatore e direttore della rivista il "Rolandino", il compito di elaborare un progetto di riforma dell'ordinamento notarile che recepisca le varie proposte fino ad allora sollevate dai congressi⁵⁸ e dai consigli notarili. L'improvvisa morte di Michelozzi porrà tuttavia fine all'iniziativa.

A testimonianza del fatto che la questione del notariato stava sempre più entrando, nei primi anni del nuovo secolo, nella coscienza della classe parlamentare, se non ancora nella popolazione, si può ricordare il progetto di riforma della legge notarile presentato nel 1902 alla Camera dai deputati Cimorelli e Tedesco⁵⁹. Non si trattava ancora di un disegno di legge organico, ma di un breve progetto di modifica a due soli articoli della legislazione vigente, benché fondamentali, gli art. 11 e 27 (rispettivamente relativi al criterio dell'anzianità d'esame per la nomina a notaio e all'obbligo di residenza). Questa iniziativa non trovò l'approvazione della professione e non ebbe alcun esito, così come la proposta di legge sollevata, qualche mese dopo, dal deputato e notaio Giuseppe Romano.

La necessità di un'azione collettiva del notariato troverà una prima fondamentale risposta nel congresso di Napoli del 1904⁶⁰, tra i cui esiti principali si ebbe la costituzione della "Federazione Notarile Italiana", che sarà la prima struttura organizzativa del notariato su base nazionale.

CAPITOLO II

LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO NOTARILE

SOMMARIO: -4. La Commissione Ministeriale, il progetto Gallo e gli emendamenti del Ministro Orlando. -5. Il progetto Fani e gli emendamenti dell'Ufficio Centrale del Senato. -6. Il dibattito in Parlamento e l'approvazione. -7. La nuova organizzazione del notariato.

⁵⁸ Tra i congressi notarili assume particolare rilievo quello svoltosi a Torino nel 1890, perché varie proposte sollevate in tale occasione andranno poi a confluire nei lavori preparatori e nel testo finale della legge del 1913. Nel congresso di Torino vengono individuati i problemi con cui deve misurarsi il notariato di fine secolo, dalle incompatibilità, ai limiti d'esercizio della professione, dall'obbligo di residenza, alle scuole notarili. Si può osservare che le ipotesi di riforma avanzate nei congressi erano estremamente puntuali e quasi mai tali da sconvolgere l'impianto generale della legge, per questo sarà necessario un passaggio ulteriore, l'avvio di un processo costruttivo di un'azione collettiva, affinché l'idea di una riforma organica e sostanziale dell'ordinamento notarile acquisti consistenza. Si veda IV Congresso notarile italiano tenutosi a Torino dal 15 al 19 settembre 1890. Processi verbali, Torino, 1891, p. 4, e M. SANTORO, "Il notariato nell'Italia contemporanea", Milano, 2004, p. 161.

⁵⁹ Il testo del disegno si trova in Rolandino 1902, p. 152 ss..

⁶⁰ Convocato dal "Comitato pro-notariato" costituitosi autonomamente, volto ad estendere l'agitazione della classe notarile, e a preparare un completo progetto di riforme della legge.

Agli inizi del XX secolo il ceto notarile si proponeva di conseguire due obiettivi fondamentali: l'elevazione professionale ed economica. Finalità queste che furono perseguite in modo sempre più in forma collettiva, anche a seguito della costituzione della Federazione. Questo processo, attraverso un lungo iter parlamentare, condurrà all'approvazione della nuova normativa notarile del 1913. I numerosi progetti di legge che si susseguono nel primo decennio del Novecento dimostrano quanto la riforma sia il frutto di una seria, lunga e ponderata elaborazione.

La nostra disamina comincerà dal disegno di legge predisposto dalla Commissione ministeriale nel 1906, per passare poi alle proposte dei ministri Gallo e Orlando, rispettivamente avanzate nel 1906 e nel 1908, per finire con l'iniziativa del ministro Fani, del 1910, e con gli emendamenti suggeriti dall'Ufficio centrale del Senato. Questo esame delle diverse proposte di legge evidenzierà un quadro complesso e variegato. Si passava da questioni su cui si registrava un generale accordo, benché non unanime⁶¹, ad altre, su cui invece esistevano forti contrapposizioni⁶². In generale possiamo tranquillamente affermare che alla base di ciascuna di queste iniziative di legge c'era sempre la volontà di attribuire al notaio un ruolo più alto di quello di mero documentatore che la tradizione legislativa gli aveva riconosciuto.

4. La Commissione Ministeriale, il progetto Gallo e gli emendamenti del Ministro Orlando.

Sulla scia dei risultati del congresso di Napoli, il ministro di giustizia Camillo Finocchiaro-Aprile nominò, nel Luglio del 1905, una Commissione Ministeriale incaricandola ufficialmente di studiare e proporre le modifiche da introdurre alla vigente legge sul notariato⁶³.

Un anno dopo la sua istituzione, nel 1906, le proposte della Commissione⁶⁴ vennero raccolte in un disegno di legge, i cui scopi venivano rivelati dallo stesso relatore, l'on. Cimorelli:

“funzionari indispensabili per gli atti più decisivi della vita economica, custodi ordinari della fiducia privata e spesso depositari di delicati segreti delle famiglie, i notari esercitano un compito geloso e socialmente importantissimo, ipsi militant pro iustitia et pro quiete publica”⁶⁵.

⁶¹ Quali l'opportunità di introdurre il requisito della laurea e di ridurre il numero delle sedi notarili.

⁶² Ad esempio, rispetto al tema della competenza giurisdizionale ed all'istituzione dell'associazione obbligatoria fra notai.

⁶³ Peculiarità di questa Commissione era la partecipazione ad essa di numerosi esponenti del notariato come Fava, Galli e Bobbio.

⁶⁴ Vedi La Riforma del notariato, 1905, p. 229, che contiene anche il discorso fatto dal ministro aprendo la prima riunione.

⁶⁵ On. CIMORELLI, relazione 14 Maggio 1902, in Atti interni, Camera deputati, Legisl. XXI, Sess. 1902-04, doc. n. 131-A.

Oltre a richiedere la laurea in giurisprudenza si suggeriva l'introduzione di sanzioni per chi praticava riduzioni degli onorari *"in modo che non fosse più possibile la gara al ribasso del prezzo del proprio lavoro"*⁶⁶. Proposte del tutto innovative erano poi quella di istituire ispettori governativi preposti al controllo degli uffici, dei consigli e degli archivi notarili, e quella di costituire una Cassa notarile di previdenza, come ente autonomo da crearsi mediante gli onorari, volta ad assicurare una retribuzione e una pensione minima a tutti i notai e alle loro famiglie.

A prescindere dalle resistenze che poté suscitare, questo disegno di legge era la dimostrazione della concretezza che il processo di riforma del notariato stava assumendo⁶⁷. Tuttavia, l'improvvisa caduta del Governo rinviò la prosecuzione del dibattito, impedendo che si concretizzasse in un testo capace di raccogliere in Parlamento consenso generale.

La volontà riformatrice non si era però esaurita. Nella tornata del 27 Novembre 1906 venne presentato al Senato, dal Ministro di giustizia Niccolò Gallo, un progetto completo di riordinamento del notariato e degli archivi notarili, nel quale confluivano anche i predetti lavori della Commissione ministeriale.

Nella relazione con la quale il Ministro introduce la sua proposta di riforma si legge: *"nel trentennio quasi trascorso dall'approvazione di quella legge si è verificato un profondo rivolgimento sociale ed economico, (...) la funzione notarile non può non risentirne il contraccolpo"*. E lo stesso ministro faceva notare: *"la posizione odierna del notaio non è certo felice, egli di frequente trovasi, è inutile negarlo, negletto e avvilito; l'insufficienza degli studi preparatori, l'esuberanza del numero dei posti, rispetto alla scarsità degli affari, tutto cospira ad abbassare la dignità (...) Con il presente disegno di legge io mi propongo di soddisfare, nel miglior modo che mi sarà possibile, le giuste aspirazioni del ceto notarile, convinto con ciò di compiere un'opera d'importanza sociale altissima, regolando uno dei più delicati ed importanti servizi pubblici"*⁶⁸.

Le colonne portanti del progetto Gallo vanno individuate nell'obbligo della laurea in giurisprudenza, volto a garantire una maggiore preparazione professionale, nell'aumento delle attribuzioni con la devoluzione ai notai dei ricorsi di volontaria giurisdizione, fino ad allora di competenza di procuratori ed avvocati, e la limitazione della giurisdizione notarile al mandamento, quale rimedio al

⁶⁶ La Riforma del notariato, 1905, op. cit., p. 230.

⁶⁷ Come osservò l'ormai protagonista di tale evoluzione, Michele Fava, dalle pagine della sua rivista: *"non v'è dubbio, la riforma della legge notarile, che finora trovavasi nello stato di nebulosa, comincia ad acquisire corpo, e trasformarsi in qualcosa di concreto"*, M. FAVA, *"La riforma giudiziaria e le riforme del notariato"*, in La riforma del notariato, 1902, p. 2.

⁶⁸ Relazione del ministro GALLO, in Atti Parlamentari. Senato. Legisl. XXIII. I sessione 1904-06. Documenti. Disegni di legge e relazioni, n. 387. Pubblicato in Rolandino, 1906, p. 381 e ss..

problema della concorrenza⁶⁹. Per attenuare la questione economica si proponeva anche di diminuire il numero delle piazze notarili, poiché aumentate a dismisura anche in paesi piccolissimi⁷⁰. Va ricordato che una misura analoga era già stata adottata in Francia per gli stessi scopi con la legge notarile del 1902.

Tutta la materia concernente i provvedimenti disciplinari veniva deferita prevalentemente ai Consigli notarili, però, si riservava a ispettori governativi il compito di provvedere alle ispezioni degli atti notarili, per la convinzione che lo Stato dovesse creare nel pubblico fiducia e vigilare direttamente con propri organi *"perché i concessionari di una parte del potere pubblico adempiano degnamente la funzione ad essi delegata"*⁷¹.

Non si contemplava, invece, l'iniziativa di istituire una cassa di previdenza⁷².

Questo disegno di legge, che non giungerà mai ad essere discusso a causa delle vicissitudini parlamentari, resta un documento fondamentale nel processo legislativo che sfocerà nella riforma del 1913, poiché a questo si continuerà a fare riferimento in tutti i lavori successivi⁷³. Infatti, il progetto di legge di riforma dell'ordinamento notarile sarà presentato più volte, variamente emendato, dai successivi Ministri ciascuno secondo le proprie visioni, fino alla sua approvazione definitiva alla Camera nel Febbraio 1913.

Nel Novembre del 1908, a seguito dell'improvvisa morte del ministro Gallo, vennero avanzati dal nuovo Ministro di Giustizia Vittorio Emanuele Orlando una serie di emendamenti al disegno di legge presentato dal suo predecessore.

Peculiarità delle iniziative del Ministro Orlando, contro le quali si sollevarono accese polemiche, era quella di abbandonare soluzioni fortemente volute dai notai, come l'introduzione della laurea in giurisprudenza o l'incremento delle tariffe e delle competenze⁷⁴, e di avanzare invece proposte invise ai notari, come la sostituzione dei Consigli notarili con l'autorità giudiziaria nell'applicazione del-

⁶⁹ Degna di menzione è anche la proposta di una censura per indegnità per colui che avesse partecipato al concorso senza l'intenzione di conseguire il posto: innovazione volta ad interrompere quella attività speculativa con la quale i notai anziani concorrevano per tutti i posti vacanti, sicuri di vincere, col proposito, però, di cedere il posto ottenuto a chi avesse offerto il maggior prezzo per tale rinuncia, chiedendo al contempo un cambio di residenza.

⁷⁰ Il Ministro osservava a riguardo: *"il bisogno, più che l'ingorda avidità di lucro spinge il notaio fuori dalla residenza e lo manda in giro a cercare affari, creando una disonesta concorrenza fra gli stessi notai, mediante transazioni indecorose e riduzioni delle tariffe"* Rolandino, 1906, p. 383.

⁷¹ In riv. ROLANDINO, Pisa, anno 1916, p. 13. Questa scelta del Ministro mostra chiaramente il suo limite: i notai sono liberi professionisti ai quali non si può certo chiedere di spendere molto del loro tempo in un lavoro rivolto contro i propri colleghi.

⁷² Per maggiori chiarimenti a riguardo vedi La Riforma del notariato, 1906, p. 337.

⁷³ M. SANTORO, *"Il notariato nell'Italia contemporanea"*, op. cit., p. 190.

⁷⁴ Sul fronte delle attribuzioni notarili, che il progetto Gallo intendeva aumentare, il nuovo ministro si mostrò più cauto: *"disposto a migliorare le condizioni dei notari, mi sono studiato di non farlo a detrimento degli interessi di alcun'altra classe di professionisti"*. Relazione del Ministro. Atti Parlamentari. Senato. Legisl. XXII. I Sess. 1904-08. Documenti. n. 387-bis.

le pene disciplinari, e l'istituzione di un corpo burocratico di ispettori notarili, per accedere al quale, in modo quasi beffardo, veniva richiesta la laurea.

Rispetto al tema dei limiti territoriali il progetto del 1908, riprendendo i lavori della Commissione ministeriale, optava per la giurisdizione mandamentale giudicandola un utile strumento per frenare la tendenza dei notai a cacciare affari in tutto il distretto. Però, il criterio del mandamento portava con sé il rischio di formare, di fatto e non di diritto, due classi di notai: quelli privilegiati di città e quelli dei comuni rurali⁷⁵.

Il valore storico di questi emendamenti va identificato, più che nel loro effettivo contributo alla vicenda legislativa, poiché nessuno di questi si ritroverà nel testo approvato nel 1913, nell'aver offerto l'occasione per uno sviluppo ulteriore dell'*idem sentire* notarile. Proprio, in opposizione a tali iniziative nascerà, un nuovo *attore collettivo della riforma*, il Comitato Notarile Centrale Permanente⁷⁶.

5. Il progetto Fani e gli emendamenti dell'Ufficio centrale del Senato.

Dopo la caduta del terzo governo Giolitti, il parziale disegno Orlando venne sostituito, nel Dicembre 1910, con la presentazione da parte del nuovo Ministro Cesare Fani di un ulteriore progetto di legge inteso a regolare la professione notarile.

Questo testo, nonostante alcune modifiche rilevanti, è fortemente ispirato a quello proposto da Gallo⁷⁷, e si caratterizza per essere stato il primo, fra quelli descritti, ad essere discusso in Parlamento.

Il progetto Fani⁷⁸, in merito alla figura giuridica del notaio, conserva il carattere di libero professionista soprattutto perché la trasformazione del notaio in impiegato dello Stato si sarebbe tradotta in un onere insostenibile per la finanza pubblica⁷⁹.

⁷⁵ M. SANTORO, "Il notariato nell'Italia contemporanea", op. cit., p. 201.

⁷⁶ Questo nuovo e ulteriore organismo ufficiale di rappresentanza professionale del ceto notarile, nacque nel Maggio del 1909, su iniziativa del Consiglio notarile di Roma, proprio per contrastare gli emendamenti avanzati dal ministro Orlando.

⁷⁷ E' lo stesso ministro Fani ad affermare di essersi ispirato ai lavori dei suoi predecessori: "nell'accingermi alla preparazione di tale progetto il compito mio era grandemente agevolato non solo dai numerosi e ragionati voti della classe interessata, ma e più dai due progetti recenti, presentati da Gallo e da Orlando". Relazione del ministro Fani, il cui testo si trova riprodotto in G. GIANFELICE - D. TRECCO, "L'ordinamento del notariato italiano nelle leggi costitutive dal 1874 al 1954", Milano, 1955, p. 77.

⁷⁸ Il cui testo si trova riprodotto in G. GIANFELICE - D. TRECCO, "L'ordinamento del notariato italiano nelle leggi costitutive dal 1874 al 1954", op. cit., p. 77 e ss..

⁷⁹ In contrapposizione a chi vedeva prevalente l'aspetto pubblicistico, come si legge nelle parole di Ernesto Forte: "lo sbaglio sta in questo, che si è voluto, erroneamente, ritenere il notariato una professione mentre esso è un pubblico ufficio". E. FORTE, "Aut aut", in La riforma del notariato, 1902, p. 135.

I limiti della giurisdizione notarile furono affrontati conservando il criterio distrettuale, che consentiva al notaio di recarsi a lavorare in qualunque punto del distretto, sempre, però, nel rispetto dell'obbligo di residenza nel comune assegnato. Al posto degli ispettori governativi, spauracchio dell'autonomia professionale agitato sia da Gallo che da Orlando⁸⁰, i controlli sull'andamento dell'attività professionale venivano lasciati allo stesso ceto notarile.⁸¹

Il miglioramento culturale ed economico della categoria era perseguito con l'introduzione del requisito della laurea, con l'aumento delle tariffe, del novero delle attribuzioni, e con la riduzione del numero delle sedi, resa ancor più facile dal miglioramento delle comunicazioni. La questione dell'associazione obbligatoria fra notai dello stesso distretto venne accantonata, ritenendo non giustificabile un intervento dello Stato per obbligare dei liberi professionisti ad associarsi.

Nel 1911 subentrò al Ministro Fani nel Dicastero della giustizia l'on. Finocchiaro-Aprile, che mantenne il progetto del suo predecessore sottoponendolo all'esame dell'Ufficio centrale del Senato, presieduto all'epoca da Ludovico Mortara.

L'Ufficio centrale del Senato, sempre nell'intento di rendere la normativa notarile più rispondente ai tempi, avanzò a sua volta alcuni emendamenti⁸², la cui opportunità è descritta dalla relazione di accompagnamento pronunciata da senatore Astengo⁸³.

Fra queste proposte di modifica quella forse più significativa va individuata nell'eliminazione di tutte le nuove attribuzioni concesse ai notai dai precedenti progetti ministeriali, quali ad esempio la facoltà a presentare ricorsi di volontaria giurisdizione⁸⁴. La stampa non mancò di segnalare come tale emendamento togliesse quella facoltà che "*stava più a cuore al ceto notarile*"⁸⁵, e che, forse più

⁸⁰ M. SANTORO, "Il notariato nell'Italia contemporanea", op. cit., p. 208.

⁸¹ Però, ai Consigli notarili restava preclusa l'applicazione delle pene disciplinari che era prerogativa della magistratura.

⁸² Va ricordato comunque che, nel testo uscito dall'Ufficio centrale del Senato, venivano anche confermate significative disposizioni presenti nel precedente testo ministeriale, quali la riduzione del numero delle residenze, l'obbligo della laurea in legge, il mantenimento della giurisdizione distrettuale, la mitigazione dell'obbligo di residenza, e si conservavano le attribuzioni dei Consigli notarili senza istituire il nuovo organo burocratico degli ispettori governativi.

⁸³ Atti Parlamentari. Senato. Legisl. XXIII. I Sess. 1909-1911. Documenti. Disegni di legge e relazioni, n. 397 A.

⁸⁴ Nella relazione del senatore Astengo, in ordine alle funzioni del notaio, si trova scritto che dei due mezzi del progetto Fani diretti a realizzare il miglioramento economico dei notai, cioè la riduzione delle sedi e l'aumento delle competenze, l'Ufficio centrale accoglieva solo il primo: "*non è sembrato conveniente concedere ai notai la facoltà di presentare ricorsi di volontaria giurisdizione, attribuzione che, riferendosi all'esplicazione delle funzioni giudiziarie, spetta più propriamente agli avvocati ed ai procuratori*".

⁸⁵ "*Perché più della metà dei ricorsi di volontaria giurisdizione vengono redatti da notai, i quali saranno costretti a racimolare la firma di un procuratore per presentarli*". Si veda ROLANDINO, 1911, p. 309.

delle altre, doveva contribuire all'emancipazione del notaro dagli attuali legami con gli avvocati.

Anche i notai non mancarono di far sentire le loro preoccupazioni, il Comitato Notarile Centrale Permanente, attraverso un suo Memoriale⁸⁶ chiedeva maggiori riflessioni soprattutto su due questioni. Sul fronte delle nuove attribuzioni faceva notare che queste non comportavano la sottrazione di alcuna competenza ad altri professionisti o funzionari, perché ai notari veniva concesso di sottoscrivere e presentare ricorsi di volontaria giurisdizione in concorrenza con avvocati e procuratori⁸⁷.

L'altro profilo sul quale si concentravano le osservazioni del Comitato Centrale era quello dell'associazionismo obbligatorio fra notai. Il Ministro Fani, nella relazione al suo progetto, aveva dichiarato che la coazione legislativa dell'associazione fra notari era da escludere proprio in ragione del carattere di libero professionista del notaio, che il Ministro riteneva prevalente: "*nell'alea della libera professione è logico e giusto che alla maggiore attività e onestà professionale, come alla maggiore capacità, rispondano una più larga clientela ed un maggior introito di lucri*". L'Ufficio centrale del Senato si allineò alla posizione ministeriale, proponendo però, di consentire le associazioni libere fra notai⁸⁸.

Nel Memoriale del 1911 si legge a proposito di tale questione: "*per rimuovere alcuni abusi e per dare forza ai notari di vincere riprovevoli consuetudini (falcidie enormi e insensate agli onorari) si è riconosciuto come unico mezzo idoneo l'associazione distrettuale*"⁸⁹.

6. Il dibattito in Parlamento e l'approvazione.

Il dibattito parlamentare sul disegno di legge di riforma dell'ordinamento notarile e sui vari emendamenti che lo accompagnavano, cominciò al Senato il 7 Maggio 1912.

⁸⁶ Comitato Notarile Centrale Permanente, "Memoriale sui diversi emendamenti che si ritengono necessari alle conclusioni dell'Ufficio centrale del Senato nella relazione sul disegno di legge Fani per l'ordinamento del notariato", Milano, 1911.

⁸⁷ M. SANTORO, "*Il notariato nell'Italia contemporanea*", op. cit., p. 214.

⁸⁸ Questa disposizione si ritroverà nell'art. 82 della legge del 1913.

⁸⁹ Va detto che anche all'interno della notariato la questione era dibattuta, c'erano notai, come quelli del Mezzogiorno, che vedevano nell'associazione obbligatoria il rimedio ai problemi economici dei notai, ed altri, che a tutela della libertà individuale chiedevano l'associazione facoltativa. Attendendo la riforma, in vari distretti si erano formate fin dai primi anni del Novecento associazioni di mutuo soccorso, attraverso le quali i notai aderenti si impegnavano a versare ad una cassa comune gli onorari percepiti secondo le tariffe, per poi ripartirseli in parti uguali. L'esistenza di queste associazioni è documentata per i distretti di Fermo, Marsala, su *Il NOTARO* 1912, n. 5. Si veda V. ANDRIANI, "*La riforma urgente- Concretiamola!*", su *Il giornale de' notai*, 1904, p. 161 e M. SANTORO, "*Il notariato nell'Italia contemporanea*", op. cit., p. 217.

Tra i numerosi interventi che vennero pronunciati fin dal primo giorno, merita di essere ricordato quello del senatore parmense Lagasi⁹⁰, primo (ed allora anche unico) notaio nella storia italiana a sedere al Senato, che fin dalle sue dichiarazioni iniziali cercò di ricordare ai colleghi in aula che il primo intento della riforma doveva essere l'elevazione morale e materiale della classe notarile.

Il sen. Lagasi descrivendo le *"miserrime condizioni dei notai"*⁹¹ mise in luce le enormi differenze esistenti anche all'interno della categoria stessa: *"nella provincia di Parma c'erano notai che in un bimestre guadagnavano, di puro onorario, 4370 lire, ed altri che nello stesso arco di tempo ne hanno lucrato 107 o meno; vi sono notai che possono andare in automobile, e notai che, per sbarcare il lunario, sono costretti a fare i venditori di vino"*. Queste disparità fra notari rurali e cittadini dovevano essere affrontate mantenendo una disciplina della giurisdizione notarile basata sul criterio del distretto ma con l'attenuazione dell'obbligo di residenza, che avrebbe consentito ai notai *"di rogare in tutto il distretto per guadagnarsi il pane quotidiano"*⁹².

Le proposte relative alle ispezioni erano criticate da Lagasi perché giudicate in contrasto con l'intenzione di accrescere la dignità dei notai: *"mentre i magistrati in materia disciplinare saranno giudicati dai magistrati, gli avvocati dagli avvocati, i notai invece dai tribunali"*. Sarebbe stato più opportuno che il notaio fosse sottoposto al giudizio disciplinare dei suoi colleghi del Consiglio notarile.

Le posizioni di Lagasi⁹³, che il senatore Cefaly definì *"autorevole interprete dei postulati di certe leghe notarili"*⁹⁴, non tardarono ad accendere il dibattito. Alla discussione parteciparono anche insigni giuristi come Vittorio Polacco, che nel suo intervento osservava: *"tre sono i punti sui quali deve fondarsi un buon*

⁹⁰ Primo LAGASI, nato a Bedonia, in provincia di Parma, nel 1853 e lì morto nel 1936. Laureato in legge, senatore per il collegio di Parma dalla XVI alla XVIII legislatura, e dalla XX alla XXI. Radicale, in Parlamento sedeva all'estrema sinistra.

⁹¹ Atti Parlamentari. Senato. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Discussioni. Tornata del 7 Maggio 1912. Intervento dal quale saranno tratte le citazioni che seguono se non diversamente indicato.

⁹² Nel dibattito sull'opportunità di imporre *ex lege* l'obbligo dell'associazione distrettuale, Lagasi si pronunciava a favore di questa, rispondendo, a chi vi si opponeva configurandola come illegittima limitazione ai più meritevoli, che bisognava imporre il versamento alla cassa comune non di tutto l'onorario ma solo di una quota di esso. Così si sarebbe garantita una tutela a coloro che lavoravano poco, lasciando al tempo stesso un largo margine di profitto ai notai migliori, come incentivo ad essere operosi.

⁹³ Fra cui va ricordata una richiesta destinata ad avere successo, visto che in parte si ritroverà nel testo definitivo della legge del 1913, con cui si chiedeva di aggiungere all'elenco delle incompatibilità con la professione notarile, quella di "direttore, cassiere, impiegato degli istituti di credito".

⁹⁴ Senatore CEFALY, tornata del 9 Maggio 1912, intervenendo dopo Lagasi. Questo senatore chiedeva un temperamento del miglioramento della condizione notarile con le esigenze della popolazione: come il mantenimento delle sedi geograficamente disagiate e una minore elevazione delle tariffe.

*ordinamento del notariato: come reclutare i notari, come disciplinare l'esercizio professionale, come retribuirli*⁹⁵.

Con l'intervento riepilogativo pronunciato dal relatore dell'Ufficio centrale, il senatore Carlo Astengo, si chiuse lo stesso 9 Maggio il dibattito generale al Senato. Il giorno successivo prese inizio la discussione articolo per articolo, che impegnerà il Senato fino al 17 Maggio.

Gli interventi del primo giorno furono prevalentemente incentrati sulla questione delle attribuzioni notarili, e si conclusero, come concordato tra il Ministro Finocchiaro-Aprile e l'Ufficio centrale del Senato⁹⁶, con il ripristino del testo ministeriale nella sua versione originaria, vista come giusto compromesso fra l'emendamento restrittivo dell'Ufficio centrale e le rivendicazioni di esclusività sostenute da Lagasi con un apposito emendamento⁹⁷. La competenza notarile rispetto ai ricorsi di volontaria giurisdizione fu limitata ai soli casi in cui tali ricorsi erano connessi a stipulazioni affidate al notaio stesso, ma nonostante tale precisazione la disapprovazione della classe forense fu fortissima⁹⁸.

⁹⁵ Atti Parlamentari. Senato. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Discussioni. Tornata del 9 Maggio 1912. Sull'ultimo dei tre punti individuati come centrali per un buon ordinamento notarile, la retribuzione, anche Polacco come Lagasi, asseriva la necessità di fronteggiare *"l'enorme disparità che a tal proposito c'è fra notai e notai: c'è un vero proletariato notarile a cui bisogna provvedere"*. Le soluzioni non sembravano però facili, scartata l'idea dello stipendio fisso, e dell'associazione obbligatoria, l'unica strada appariva al senatore quella dell'associazione facoltativa. Sul tema dell'obbligo di residenza per Polacco serviva conciliare le esigenze dei notai con quelle dei loro clienti: *"allarghiamo pure i limiti, risieda il notaio nel comune del mandamento che trova più di sua convenienza, ma qualche provvedimento va adottato, in ragione dell'obbligo di fedele custodia degli atti, anche se il notaio non vi risiede, nello studio dovrà essere presente un coadiutore"*.

Riguardo alle funzioni notarili, Polacco auspicava che *"molti, se non tutti gli atti che il progetto affida ex novo ai notai, siano conservati, contrariamente agli emendamenti dell'Ufficio centrale che li vogliono soppressi"*.

⁹⁶ M. SANTORO, *"Il notariato nell'Italia contemporanea"*, op. cit., p. 235.

⁹⁷ Che diceva: *"In tutti i casi nei quali i notai a norma dei codici e delle leggi possono essere chiamati ad esercitare determinate funzioni o a compiere atti speciali in concorrenza con i magistrati, cancellieri, ufficiali giudiziari, segretari, dovranno, salvo eccezioni, essere sempre preferiti"*. Si veda Atti Parlamentari. Senato. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Tornata del 10 Maggio, p. 7972. La proposta del sen. Lagasi per la quale, nelle ipotesi di competenza concorrente fra magistrati, cancellieri, e notai questi ultimi avrebbero dovuto essere sempre preferiti, non fu accolta in quanto avrebbe significato favorire i notai a danno del pubblico: comportando un aggravio per i cittadini che si vedevano obbligati a pagare un compenso al notaio quando, invece, avrebbero potuto avvalersi di funzionari retribuiti dallo Stato.

⁹⁸ Tale scontento venne formalmente comunicato al ministro dal Consiglio di disciplina dei procuratori di Roma già nel 1911. Dopo l'approvazione del Senato un'assemblea, convocata su iniziativa della Federazione nazionale degli avvocati e dei procuratori, affidò ad Enrico Ferri il compito di combattere alla Camera la disposizione del disegno di legge che estendeva le attribuzioni notarili. M. SANTORO, *"Il notariato nell'Italia contemporanea"*, op. cit., p. 236. Infatti, si trattava di una limitazione di scarso peso perché, come farà successivamente notare alla Camera l'on. Amici, *"è sempre il notaio che stipula"*. Atti Parlamentari. Camera dei deputati. Legisl. XXIII. Discussioni. Tornata dell'8 Febbraio 1913.

Posto ai voti il 10 Maggio, dopo il ritiro da parte dello stesso Lagasi del suo emendamento, l'articolo 1, contenente anche la disciplina della competenza notarile per i ricorsi di volontaria giurisdizione, venne così approvato dal Senato.

A livello generale, prescindendo dalle discussioni sugli altri articoli⁹⁹, si può dire che il Senato pervenne all'approvazione di un testo che rifletteva quasi sempre soluzioni concordate fra il Ministro e l'Ufficio centrale.

La questione dell'associazione obbligatoria venne risolta in modo negativo, perché, come dichiarato dallo stesso Finocchiaro-Aprile: *“non si può parlare di equità e giustizia per una proposta che incoraggia gl'inetti ed i pigri a danno degli altri. Se qualcosa di veramente utile potrà farsi nell'interesse della classe notarile la via da percorrere sarà quella di costituire una Cassa di previdenza”*¹⁰⁰.

Anche sul tema delle ispezioni, che si proponeva di affidare non ai notai ma a funzionari specificamente destinati a tale servizio, si registrò nell'aula un sostanziale assenso con la posizione del Ministro, secondo il quale: *“pur escludendo qualunque diffidenza verso i notai italiani, è di suprema evidenza che le ispezioni più che utili sono necessarie, per quella salutare prevenzione che ogni controllo esercita. Esse sono un dovere per lo Stato, che, delegando il proprio potere certificante ai notai, deve garantire il pubblico sulla regolarità della loro opera”*¹⁰¹.

Finalmente il 17 Maggio il disegno di legge sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili venne approvato dal Senato con 71 voti favorevoli e 9 contrari.

Nel medesimo Maggio il testo di legge, come approvato dal Senato, fu presentato dal Ministro alla Camera dei Deputati¹⁰². La discussione in questo ramo del Parlamento fu estremamente rapida: tutto si svolse in due sole sedute, tra il 7 e l'8 Febbraio, con la sollecitudine imposta da chi, come il Ministro Finocchia-

⁹⁹ Particolarmente accesa si rivelò anche la discussione sull'articolo 2, che regolamentava le incompatibilità con la professione di notaio. Nei confronti di tale norma vennero proposti due emendamenti, rispettivamente da parte dell'Ufficio centrale e dal senatore Lagasi. Con il primo emendamento si voleva estendere il regime di incompatibilità ai *“direttori, amministratori o impiegati di aziende commerciali”*, mentre il secondo voleva aggiungere all'elenco, come suddetto, anche i direttori, i cassieri e gli impiegati delle banche. La proposta di Lagasi ebbe parziale successo, poiché fra le figure incompatibili venne inclusa quella del direttore di banca. Sugli articoli 3 e 4 la discussione si concluse rapidamente, mentre fu più articolata in ordine al fondamentale articolo 5, che conteneva la disciplina della nomina dei notai. Non venne contestata da nessuno l'introduzione dell'obbligo della laurea in giurisprudenza fra i requisiti per l'accesso alla professione, però, si pose il problema della sorte delle scuole di notariato.

¹⁰⁰ Atti Parlamentari. Senato. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Discussioni. Tornata del 15 Maggio, p. 8131.

¹⁰¹ Ibidem p. 8132.

¹⁰² Per essere sottoposto, nel dicembre del 1912, ad una Commissione parlamentare appositamente nominata per esaminarlo.

ro-Aprile,¹⁰³ attendeva da anni questa riforma¹⁰⁴. A testimonianza della volontà di pervenire quanto più rapidamente possibile all'approvazione della nuova legge notarile, si può citare un passaggio della relazione della Commissione della Camera¹⁰⁵ nel quale si dichiarava: "*certo tutto quanto si propone può formare oggetto di critiche, esame, modificazioni, miglioramenti, aggiunte, ma lo spirito che ci guidò ebbe sempre una sola direttiva, quella di non creare ostacoli all'attuazione di una riforma cotanto desiderata e così rispondente alle necessità di una classe e all'interesse dei cittadini*"¹⁰⁶.

Ad aprire il dibattito alla Camera fu l'onorevole Antonio De Benedictis che, dando voce agli interessi della categoria forense rimasti quasi inavvertiti nella discussione tra senatori, mise l'accento sugli effetti che l'articolo 1 avrebbe avuto per gli altri operatori del diritto: "*si tratta di togliere ad una classe di professionisti un lucro per devolverlo ad un'altra classe che non l'aveva e che gode di altri benefici*"¹⁰⁷. Questo deputato si spinse oltre arrivando a mettere in discussione persino l'introduzione del titolo di studi universitario: "*la laurea, ne convengo, è una presunzione di maggiore capacità, ma non dobbiamo dimenticare di mettere in rapporto il titolo richiesto con la funzione che esercita il notaio.(...) Se mi si consente, il notaio ha una funzione presso che uguale a quella del cancelliere*". Evidentemente, De Benedictis non faceva che riproporre le considerazioni sulla mediocrità della funzione notarile già viste ai tempi della prima legge unitaria¹⁰⁸. Le ragioni della categoria forense furono fatte valere anche

¹⁰³ Che aveva provveduto alla nomina di una commissione ministeriale per la riforma del notariato ben sette anni prima, nel 1905.

¹⁰⁴ Va precisato che, per scongiurare il pericolo del naufragio della riforma, il testo del disegno di legge che la Commissione proponeva alla discussione della Camera era perfettamente identico in ogni sua parte a quello già approvato dal Senato, senza alcuna modifica.

¹⁰⁵ Presieduta dall'on. Cimorelli, con il deputato notaio Giuseppe Micheli alla segreteria. Passaggio riportato nella riv. ROLANDINO, Pisa, anno 1916, p. 28.

¹⁰⁶ Nella medesima relazione si assicurava che il disegno di legge era tra quelli "che meglio sono stati preparati e corretti, perché risponde non solo ad un bisogno della classe notarile, ma anche alla più scrupolosa e complessa preparazione, che le menti illuminate potessero predisporre". Così recitava la Relazione della commissione in Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Disegni di legge e relazioni, n. 1163-A.

¹⁰⁷ Se tale articolo fosse divenuto legge, osservava De BENEDECTIS, i notai avrebbero invaso il campo dei procuratori, divenendo rappresentanti delle parti e perdendo quella indipendenza che invece dovrebbero avere. Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Discussioni. Tornata del 7 Febbraio 1913.

¹⁰⁸ Sulla questione della laurea si poneva in aperto dissenso con il De Benedictis, il successivo oratore, l'on. Paolo LEMBO, reputandola indispensabile per quella preparazione scientifica di cui il notaio non poteva più fare a meno, ma contestualmente si diceva contrario alla concessione ai notai della facoltà di sottoscrivere i ricorsi di volontaria giurisdizione. Tale contrarietà veniva argomentata sul "*dissidio che si verrebbe a produrre fra la classe dei notai e quella degli avvocati e procuratori*". Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Discussioni. Tornata del 7 Febbraio 1913, p. 22631.

dall'on. Callaini e soprattutto dall'on. Enrico Ferri¹⁰⁹. A queste obiezioni il ministro Finocchiaro-Aprile replicò che il disegno di legge proponeva innovazioni nelle quali *“più che l'interesse dei notai stessi, è evidente l'interesse dei cittadini”*¹¹⁰.

Quando la soppressione del comma venne posta ai voti, poiché rifiutata sia dal Governo che dalla Commissione, venne respinta.

Di fatto la discussione era esaurita, i lavori proseguirono con l'esame degli articoli successivi ma con pochi e brevissimi interventi¹¹¹. Con 222 voti favorevoli e solo 30 contrari, il 12 Febbraio 1913 il progetto fu definitivamente approvato anche alla Camera senza modifica alcuna rispetto al testo votato dal Senato¹¹².

La riforma era così realizzata. Si trattava di un indubbio successo politico e simbolico per la professione notarile tanto che la reazione degli avvocati non tardò a farsi sentire, a Roma, Napoli e in altre città i Consigli degli ordini forensi per protesta rassegnarono le dimissioni. Ciò che stava alla base di tali agitazioni era in parte il danno economico ma, forse di più, la sconfitta ideale: la nuova legge notarile era infatti il preludio ad importanti cambiamenti degli equilibri nel campo giuridico¹¹³.

Non dobbiamo tralasciare di mettere in evidenza il ruolo che ebbe sulla riforma il differente contesto politico che si era venuto a creare. Se in precedenza

¹⁰⁹ Quest'ultimo notava che l'agitazione degli avvocati derivava non tanto dalla *“ragione degli onorari”*, quanto *“dallo stato d'animo della classe forense di fronte all'opera legislativa degli ultimi anni”* (si fa qui riferimento a innovazioni legislative quali l'obbligo del gratuito patrocinio, o la legge fallimentare) *“che attribuiva sempre più nuove funzioni a figure professionali diverse dagli avvocati”*. Insomma, secondo Ferri con l'articolo 1 *“pioveva sul bagnato”*. In ragione di ciò si chiedeva l'abolizione di tale disposizione della legge notarile, nonché una riforma organica della legge sulla professione forense del 1874. Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Discussioni. Tornata del 7 Febbraio 1913.

¹¹⁰ In Archivio Centrale dello Stato, atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri 1913. Inoltre, fece notare che la norma incriminata era presente già nel disegno di legge preparato dalla Commissione del 1905 e che da allora era stata sempre ripetuta in tutti i successivi progetti, senza che nessuno dei suoi *“onorevoli predecessori, che come lui si onorano di appartenere al mobilissimo Ordine degli avvocati, trovasse in essa un'offesa o un pregiudizio all'Ordine stesso”*.

¹¹¹ Possiamo qui riportare la conclusione della relazione della Commissione della Camera al progetto di legge, pronunciata dall'on. CAMERA: *“Onorevoli colleghi! La riforma del notariato e degli archivi notarili si impone per la dignità ed il decoro dei notari e per il pubblico interesse; si impone per le cresciute esigenze della vita e per le trasformate e più difficili condizioni d'ambiente e di funzioni; s'impone perché la legge vigente, non toccata da più di trent'anni rappresenta un'evidente contraddizione con le esigenze pubbliche e private”*.

¹¹² On. FINOCCHIARO-APRILE, relazione del 30 Maggio 1912, Atti interni, Camera dei deputati, Legisl. XXIII, Sess. 1913-19, docum. n. 1163.

¹¹³ Non mancò chi volle criticare la legge osservando che non era così radicalmente innovativa rispetto a quella del 1879, ma a prescindere da questi commenti, si deve prendere atto che si trattava sicuramente di un importantissimo passo verso una realtà professionale più vicina ai desideri di quanti auspicavano un'elevazione morale ed economica del notariato: ambizione che aveva rappresentato il principio ispiratore di tutta la riforma.

i rapporti fra professione e sistema politico erano del tutto sporadici, mancando un canale di rappresentanza diretta della categoria, nei primi anni del secolo la professione notarile era riuscita a costruire un'efficace macchina di pressione politica, che trovava i suoi attori principali nella Federazione notarile prima, e nel Comitato permanente dopo, nonché in parlamentari come Primo Lagasi e Giuseppe Michelozzi¹¹⁴.

7. La nuova organizzazione del notariato.

L'ampiezza della riforma, che interviene su tutto l'ordinamento notarile¹¹⁵, ci impedisce una analisi integrale delle sue disposizioni, perciò, ci concentreremo solo su alcune delle principali.

Art. 1: la figura giuridica del notaio e le sue attribuzioni.

Ciò che emerge da una prima lettura dell' articolo 1 della legge n. 89 del 1913, è che la figura del notaio resta immutata, dal punto di vista giuridico, rispetto a quella consolidatasi nei secoli, che lo configura al tempo stesso come pubblico ufficiale e libero professionista.

L'art. 1 attribuisce espressamente al notaio la qualità di *pubblico ufficiale*, da intendersi ex art. 357 c.p. come la persona che esercita permanentemente una pubblica funzione, nel nostro caso, quella di attribuire pubblica fede ai rapporti negoziali fra privati, in nome e per conto dello Stato.

La qualità di *libero professionista* si ricava, invece, dalla presenza nel modo di espletarsi della funzione notarile di elementi privatistici tipici delle libere professioni, primo fra tutti il diritto di trarre il corrispettivo direttamente ed esclusivamente dal cliente, ma anche dalla mancata attribuzione della qualifica di impiegato dello Stato¹¹⁶.

¹¹⁴ In questo notaio parmense, deputato alla Camera dal 1908, deve essere individuato un personaggio di punta della vita politica del notariato. Una figura che contribuì decisamente a tradurre le istanze della categoria in una solida ed efficace azione politica. Insieme a RUSSO AJELLO, sarà il fondatore del periodico *Il NOTARO* nel Gennaio del 1912.

¹¹⁵ Possiamo a tal riguardo citare un brano della relazione della Commissione della Camera dei deputati che, in estrema sintesi, espone i concetti informativi della nuova legislazione notarile: "*vuole elevare la condizione morale ed economica dei notai, risolve importanti questioni relative all'esercizio del notariato, semplifica il formalismo, migliora le norme di reclutamento, rinvigorisce la funzione di controllo con le ispezioni, necessarie per assicurare il regolare funzionamento del servizio, rende autonoma la categoria dei conservatori e degli archivisti, ne eleva la dignità, ne assicura l'esistenza...*". Testo della Relazione elaborata dalla Commissione della Camera composta dai deputati Cimorelli, presidente, Micheli, segretario, Furnari, Aguglia, Astengo, Mendacia, Manna, Di Stefano, Camera, relatore, sul disegno di legge approvato dal Senato il 17 Maggio 1912, presentato dal ministro Finocchiaro-Aprile; riprodotto in F. DE GNI, "*Commento alla legge del 16 Febbraio 1913 n. 89, sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili*", Roma, 1914, p. XIV.

¹¹⁶ Tale modifica, infatti, non avrebbe comportato nessun vantaggio pratico, mentre avrebbe rappresentato sicuramente un grave onere per la finanza pubblica. Il notaio continua ad essere un libero professionista, poiché niente poteva giustificare la radicale innovazione che, negli studi per la riforma taluni avevano proposto, di renderlo un organo della pubblica amministrazione attribuendogli la qualità di impiegato dello Stato.

Il notaio resta un libero professionista al quale, però, è conferita l'esclusività di alcune funzioni che rientrano nell'attività statale e che si identificano con il c.d. potere *certificante*, cioè con il potere-dovere dello Stato di fornire ai cittadini i mezzi idonei per attribuire pubblica fede a certi atti che hanno una speciale importanza per la tutela di interessi privati e pubblici. Coerentemente alla delicatezza di questa funzione è l'art. 2 della riforma prevede un sistema di incompatibilità fra l'ufficio del notaio e l'esercizio di altre determinate professioni, affinché, da un lato, il notaio non sia distolto dal proprio ufficio, al quale deve attendere nell'interesse della generalità dei cittadini, e, dall'altro, perché non si formino, a danno della libera concorrenza professionale, condizioni di privilegio per alcuni. Va detto che, sotto il profilo delle incompatibilità, la legge del 1913 detta una disciplina pressoché analoga a quella del T.U. del 1879, salvo alcune nuove ipotesi¹¹⁷.

¹¹⁷ L'art. 2 prevede due categorie di incompatibilità, un primo gruppo, tassativo e come tale non estendibile in via analogica, con qualunque impiego stipendiato o retribuito dallo Stato, dalle Province, dai Comuni con una popolazione superiore a cinquemila abitanti, svolti in modo continuativo, dietro compenso, qualunque denominazione comportino. L'eccezione fatta per gli impiegati dei Comuni che non raggiungono i cinquemila abitanti, si spiega considerando che il limitato numero degli affari non toglie ad essi la possibilità di adempiere ai doveri inerenti l'ufficio notarile, sempre nel rispetto dell'obbligo di residenza ex art. 26. Per la sussistenza del tipo di incompatibilità in discussione, la legge precedente richiedeva che si trattasse di un Comune avente popolazione *agglomerata* superiore a cinquemila abitanti, consentendo al notaio, in tal modo, l'impiego presso un Comune avente complessivamente una cittadinanza superiore a tale entità. Invece, secondo la nuova legge, per determinare l'incompatibilità basta che la popolazione complessiva del Comune, agglomerata e sparsa, sia superiore a cinquemila abitanti. Conseguenza: l'aumento dei casi di tale incompatibilità.

L'altra categoria di incompatibilità concerne l'esercizio di determinate professioni, anch'esse tassativamente indicate dalla legge, fra le quali quella di commerciante, cioè di colui che esercita *in nome e per conto proprio atti di commercio per professione abituale*, di avvocato e di procuratore. Vedi la definizione data dall'art. 8 del codice di commercio. Gli atti di commercio sono quelli indicati dall'art. 3 del cod. comm.. E' indifferente che colui che esercita il commercio lo faccia personalmente o per mezzo di un rappresentante, mentre è essenziale, per ritenere una persona commerciante, che essa, nell'esercizio del commercio, spenda il proprio nome assumendo, rispetto a terzi, diritti e obblighi derivanti da tale attività; non sarebbe quindi fonte di incompatibilità esercitare commercio in nome altrui in qualità di mandatario. Precedentemente alla legge del 1913, dottrina e giurisprudenza avevano largamente discusso sulla possibilità di considerare, ai fini della incompatibilità con la professione notarile, i *direttori di banca* come commercianti, poiché la legge del 1879 non prevedeva niente di esplicito a riguardo. Da un punto di vista prettamente giuridico poteva essere dubbia l'esistenza della incompatibilità, perché il direttore di banca, pur esercitando abitualmente il commercio, non opera in nome e nell'interesse proprio; tuttavia, non può negarsi una incompatibilità almeno morale, essendo la professione di direttore di banca una condizione privilegiata nella concorrenza professionale fra notai. Ad eliminare ogni incertezza è intervenuta la previsione espressa della incompatibilità tra le due professioni dell'art. 2. Va precisato, però, che tale incompatibilità non riguarda anche le professioni di impiegato e di cassiere della banca.

Sul fronte delle attribuzioni notarili, come già sappiamo, la riforma del 1913 all'art. 1 interviene in modo significativo aumentandone alcune esistenti e concedendone di nuove¹¹⁸.

Competenze del tutto nuove, riconosciute al fine di aumentarne il prestigio e migliorarne la condizione economica, sono quelle indicate ai numeri 1, 2 e 3 dello stesso articolo 1.

Alla facoltà di sottoscrivere e presentare ricorsi relativi ad affari di volontaria giurisdizione, contemplata dal numero 1, il Senato introdusse una limitazione in virtù della quale la competenza notarile si doveva estendere ai soli ricorsi riguardanti le stipulazioni affidate dalle parti ai notai stessi; restrizione che ora dovremo precisare nella sua effettiva portata. Come già visto, in Parlamento si erano contrapposti coloro che vedevano in tale attribuzione un'indebita invadenza professionale¹¹⁹, e coloro che ritenevano che "*come riconoscimento e corrispettivo insieme dei maggiori requisiti di cultura richiesti per i notai, è giusto che se ne accrescano le attribuzioni*"¹²⁰. Il Ministro aveva ripristinato la formula del progetto Fani migliorandola in modo che, quell'attribuzione che prima appariva come invasione delle funzioni di altri professionisti, risultasse, invece, connessa e dipendente dall'ufficio del notaio.¹²¹

¹¹⁸ Sappiamo come questo aumento delle competenze sia avvenuto non senza difficoltà e contrapposizioni. Proposto, infatti, nel progetto Fani, fu osteggiato dall'Ufficio centrale del Senato che suggerì persino una norma con cui si disponeva che nei casi in cui i notai possono essere delegati ad esercitare determinate funzioni in concorrenza con i magistrati o cancellieri, questi ultimi dovevano essere sempre preferiti. Questo emendamento, in quanto limite ingiustificato agli incarichi notarili, non fu accolto dal Senato che tornò al progetto ministeriale, senza aderire neppure al sistema opposto suggerito dal senatore Lagasi, per il quale, si doveva dare preferenza ai notai sui magistrati nelle ipotesi di competenze concorrenti. Vedi G. PATERI, "*Il notariato, legge n. 89 del 1913 e regolamento n. 1326 del 1914, commento teorico-pratico*", Torino, 1915, p. 2. Altre competenze erano poi assegnate ai notai da leggi speciali. Tra queste attribuzioni possiamo ricordare: la facoltà di ricevere atti di riconoscimento di figli naturali (art. 181 c.c.), la facoltà di vidimare il libro giornale dei commercianti (art. 23 cod. comm.), la facoltà di elevare il protesto per mancanza di accettazione o di pagamento (art. 303 cod. comm.) la facoltà di vendere all'incanto mobili del minore (art. 816 c.p.c.).

¹¹⁹ F. DEGNI, "*Commento alla legge 16 Febbraio 1913, n. 89, sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili*", Roma, 1914, p. 12. Vedi anche: Atti Parlam. Camera dei Deputati, Legisl. XXIII, tornata del 7 Febbraio 1913, p. 22623, on. De Benedictis, p. 22631, on. Lembo, e Atti Parlam. Camera dei Deputati, Legisl. XXIII, tornata del 8 Febbraio 1913, p. 22667, on. Ferri.

¹²⁰ E. BRUNI, "*La nuova legge notarile illustrata e il regolamento del 10 Settembre 1914, n. 1326*", Milano, 1915, p. 40.

¹²¹ Il risultato era allora chiaro: il notaio può compiere, sottoscrivere e presentare ricorsi, attinenti a materie di volontaria giurisdizione, in quanto essi riguardino atti affidati alla sua stipulazione e siano necessari per integrarli. In dottrina si usa parlare della indispensabilità di un collegamento diretto tra ricorso e atto da rogare. Tutti gli altri ricorsi sono sottratti alla competenza notarile. E. BRUNI, "*La nuova legge notarile illustrata e il regolamento del 10 Settembre 1914, n. 1326*", op. cit., p. 30. Nella relazione del ministro si chiarisce: "*a me parve che la formula del n. 1 dell'art. 1 dovesse ridursi in più modesti confini, nell'interesse di avvocati e procuratori, e concordata con l'Ufficio centrale del Senato un'aggiunta diretta a limitare la facoltà dei notai nelle materie di volontaria giurisdizione soltanto agli atti riguardanti le stipulazioni loro affidate*". On. FINOCCHIARO-APRILE in Atti

(segue)

Le altre competenze del notaio, individuate dai numeri 2 e 3, concernono un ulteriore profilo dell'ufficio notarile, quello del *ricevere* gli atti pubblici¹²².

L'espressione "*ricevere*", usata dall'art. 1315 del c.c., dall' art. 40 della precedente legge notarile del 1875, dall'art. 47 della nuova legge del 1913, deve essere intesa non in senso prettamente letterale ma nella sua accezione giuridica, che è assai più ampia: compito del notaio non è solo quello di *conservare* gli atti fra vivi e di ultima volontà depositati presso di lui dai privati, i notari devono anche *redigere* tali atti. La funzione del ricevere del notaio non consiste semplicemente nella consegna materiale dell'atto fatta dalle parti, ma si identifica con l'attività intellettuale con cui il notaio traduce in forma scritta, mediante l'atto pubblico, la volontà manifestata dalle parti.

La formalizzazione giuridica della volontà dei clienti presuppone tutta un'attività precedente: bisogna aiutarli ad esprimere le loro aspettative, comprenderne le intenzioni ed illuminarli sui limiti imposti dal diritto positivo. Per le parti il diritto è un mezzo per conseguire i loro desiderata ed il notaio è "*l'uomo del mestiere*".

La missione istituzionale del notaio¹²³ resta quella di attribuire agli atti *pubblica fede*¹²⁴, in virtù della quale ex art. 1315 e 1317 del codice civile abrogato: il

Parlam. Camera dei Deputati, Legisl. XXIII, tornata del 8 Febbraio 1913, p. 22673. Dunque, una limitazione ispirata anche ad un senso di opportunità pratica, nell'interesse delle stesse parti, volta rendere più agevole e spedita l'esecuzione di quegli affari che, già affidati al notaio, nell'esercizio della sua funzione tipica, necessitano per la loro perfezione dell'intervento dell'autorità giudiziaria. Si veda anche E. PROTETTI e C. di ZENZO, "*La legge notarile, commento con dottrina e giurisprudenza delle leggi notarili*", Milano, 1995, p. 55.

¹²² I numeri 2 e 3 dell'art. 1 introducono notevoli modifiche alle disposizioni del Codice civile e del Codice di commercio, perché, prima, la competenza a ricevere atti di notorietà con giuramento, e l'autorizzazione ai minori emancipati ad esercitare il commercio, erano attribuite esclusivamente all'autorità giudiziaria. Anche la dichiarazione di accettazione dell'eredità con beneficio d'inventario doveva essere fatta davanti al cancelliere della pretura, ex art. 955 c.c. . Ai sensi della nuova legge tali facoltà sono concesse anche ai notai, al fine di arginare l'inconveniente di caricare eccessivamente di lavoro i pretori, con la tranquillità, al tempo stesso, che la qualità di pubblico ufficiale e gli obblighi speciali che si connettono alla carica di notaio sono sufficiente garanzia dell'esatto adempimento delle nuove funzioni assegnategli. Il numero 4 dell'articolo in esame riflette attribuzioni che già i Codici civile, commerciale e di procedura civile avevano concesso al notaio, ma che vengono notevolmente ampliate nella nuova legge: nella successione mortis causa era già data al notaio la facoltà di rimuovere i sigilli e di procedere agli inventari, ma solo in due casi, o per nomina del testatore o su delega del pretore su istanza di parte. Con la nuova legge si è affermata la competenza del notaio alla rimozione ed all'apposizione dei sigilli senza altri limiti che quello della delegazione da parte dell'autorità giudiziaria.

¹²³ Che non gli è assegnata in via esclusiva poiché, in particolari casi, la legge prevede anche la possibilità di ricorrere ad altri pubblici ufficiali. Possiamo dire che spetta sempre ai notai ricevere gli atti tra vivi e di ultima volontà, salvo che la legge abbia, con disposizioni particolari, autorizzato un altro pubblico ufficiale a svolgere tale compito, come ad esempio i segretari comunali che possono rogare contratti nell'esclusivo interesse del Comune, ex art. 172 della legge 21 Maggio 1908 n. 269, solo per gli atti indicati dall'art. 183 della stessa legge.

¹²⁴ Questa c.d. funzione certificante esercitata dal notaio, consistente nell'attribuire pubblica fede ad un atto, viene esercitata in nome e per conto dello Stato, in base alla delega che il notaio ri-

(segue)

rogito fa piena prova di quanto il notaio attesta essere avvenuto alla sua presenza, senza però estendersi alla veridicità ed alla sincerità delle dichiarazioni fatte dalle parti¹²⁵.

Art. 3 e 4: giurisdizione e sedi notarili.

L'art. 3 della riforma del 1913 interviene su uno dei punti più delicati e controversi durante il percorso di formazione della nuova legge, quello della giurisdizione notarile e dei suoi limiti.

Mentre, infatti, alcuni proponevano di lasciare inalterato il sistema della giurisdizione distrettuale configurato dal T.U. del 1879 altri, invece, per ovviare agli inconvenienti lamentati nell'applicazione di tale legge, specialmente quello della concorrenza spregiudicata, proponevano di introdurre un nuovo sistema, quello della giurisdizione mandamentale. Nonostante l'ampio dibattito, l'impianto della giurisdizione mandamentale non viene accolto dal legislatore del 1913, perché, come indicato nella relazione al progetto fatta dal Ministro Fani: *"insistenti sono i voti perché la giurisdizione in parola venga ristretta al mandamento a cui il notaio appartiene, al fine di eliminare i gravi inconvenienti che oggi si verificano con la concorrenza di classe. Ma a siffatto sconcio può avviarsi per altra via; senza che occorra imporre una gravissima restrizione alla libertà individuale"*¹²⁶.

La ragione principale per la quale non si optò per la per la giurisdizione mandamentale risiede nella disparità di trattamento che da essa sarebbe scaturita: *"la progettata limitazione verrebbe a stabilire, contro il principio di uguaglianza, due classi di notari: quelli della città, che sarebbero privilegiati, e quelli dei comuni rurali, che si troverebbero senza profitto condannati alla relegazione"*¹²⁷.

ceve dal Capo dello Stato. La configurazione del notaio come pubblico ufficiale preposto a dare autenticità agli atti è una delle peculiarità del notariato latino.

¹²⁵ G. PATERI, *"Il notariato, legge n. 89 del 1913 e regolamento n. 1326 del 1914"*, op. cit., p. 5.

L'art. 1315 del c.c. del 1865 disponeva: *"l'atto pubblico è quello che è stato ricevuto colle richieste formalità da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede"*, e l'art. 1317 c.c.: *"l'atto pubblico fa piena prova della convenzione e dei fatti seguiti alla presenza del notaio o di altro pubblico ufficiale che lo ha eseguito. In caso di querela di falso l'esecuzione dell'atto viene sospesa"*. Vedi art. 2699 e 2700 c.c. attualmente vigente.

¹²⁶ *"Il più ampio circuito dato all'attività notarile dà pure modo alle parti di scegliere su un maggior numero di professionisti e di affidarsi a quello che più chiami la loro fiducia. Ristretta invece la cerchia al mandamento viene quasi meno in molti casi la base del rapporto fondamentale di fiducia che dovrebbe costituire il precipuo requisito nei contatti del pubblico con l'ufficiale rogante: se pur non voglia considerarsi che si assicura ai residenti un sicuro monopolio sottratto ad ogni gara feconda di onestà ed operosità. E nemmeno appare esatto che col rimedio della giurisdizione mandamentale si ottenga l'effetto accennato: poiché più ristretto sarà il campo professionale e più intensa diventerà la contesa degli scarsi guadagni: più potente la spinta agli illeciti mezzi. (...) Con l'accoglimento della giurisdizione distrettuale si evita altresì una grave disparità di trattamento, alla quale conduce inesorabilmente la circoscrizione mandamentale. Ma allora avremmo una evidente disparità di trattamento fra i notari di grandi e di piccoli centri"*. Atti Parlamentari. Senato. Legisl. XXIII. I Sess. 1909-1911. Documenti. Disegni di legge e relazioni, n. 397 A.

¹²⁷ Sono parole del presidente del Collegio dei notari della provincia di Firenze, Pietro ANZILLOTTI, contenute nella riv. ROLANDINO, Pistoia, anno 1907, p. 2.

Va inoltre rilevato che la limitazione della giurisdizione notarile al mandamento avrebbe rappresentato sicuramente, anche a livello sociale, un regresso rispetto all'ambizione di elevare la dignità ed il decoro del ceto notarile.

L'ambito giurisdizionale del notaio viene dunque ad identificarsi con il distretto, con la circoscrizione giudiziaria del tribunale. Come regola generale ci saranno tanti distretti notarili quanti sono i tribunali¹²⁸. Il distretto segna il limite massimo della giurisdizione notarile, ogni atto del suo ministero compiuto fuori del distretto sarà nullo per incompetenza territoriale¹²⁹.

Se in ordine alla giurisdizione la legge del 1913 non si discosta dal previgente sistema, altrettanto non si può dire per la disciplina delle sedi notarili.

Il contenuto del nuovo art. 4 si rivela nettamente difforme rispetto a quello del corrispondente articolo del T.U. del 1879, che si limitava a delegare al potere esecutivo la determinazione del numero e delle residenze dei notari, senza dettare alcun criterio per attuare tale compito. Conseguenza di tale sistema era l'esuberanza delle sedi notarili, previste anche in paesi piccolissimi, dove l'esercizio della professione "è sol fecondo per il notaio di miseria intellettuale ed economica"¹³⁰.

Oltre che dalla necessità di migliorare la condizione economica dei notai, la modifica della disciplina delle sedi notarili era imposta anche dal miglioramento delle comunicazioni, alla luce delle quali non si giustificava più il mantenimento dello stesso numero di notai che era necessario trent'anni prima¹³¹.

L'art. 4, riducendo il numero delle sedi notarili in funzione dei bisogni effettivi della popolazione, da soluzione al conflitto latente tra il desiderio dei notai che di vedere assegnato un posto notarile solo là dove sia assicurata una somma di proventi considerevole, e l'esigenza di assicurare ovunque la loro funzione. L'innovazione fondamentale del legislatore del 1913 è quella di stabilire una proporzione tra il numero dei notai da una parte, con la densità della popolazione e l'ammontare dei proventi dall'altra¹³².

¹²⁸ Però, la legge fissa a quindici il numero minimo dei notai iscritti al collegio e al consiglio notarile di ogni distretto, e prevede, come prima eccezione alla regola generale appena indicata, che se questo numero non viene raggiunto il distretto sarà riunito con decreto reale ad un altro limitrofo dipendente dalla stessa Corte di Appello; la giurisdizione notarile viene così ad incontrare il proprio limite massimo nella circoscrizione giudiziaria della locale Corte di Appello. Una seconda eccezione si ha quando ragioni particolari suggeriscano la riunione di più distretti limitrofi dipendenti dalla stessa Corte d'Appello.

¹²⁹ Tale nullità, essendo stabilita per una ragione di ordine pubblico è assoluta, non relativa.

¹³⁰ Relazione del ministro GALLO, contenuta in ROLANDINO, Pistoia, anno 1907, p. 23.

¹³¹ Anche in relazione a tale articolo non mancarono i contestatori, ad esempio, il senatore Cefaly osservò che: "i difetti del progetto ministeriale consistono principalmente nel fatto che esso si cura assai più di migliorare gli interessi della classe notarile, anziché quelli del servizio e del pubblico". Atti Parlam. Senato, Legisl. XXIII, Sess. 1909-12, stamp. n. 397, p. 6.

¹³² In ordine ai guadagni non si deve tenere conto dei soli onorari, ma anche di tutte le altre entrate che il notaio può procurarsi mediante l'esercizio delle sue funzioni. Per esprimere chiaramente

(segue)

Per avere un'idea del ridimensionamento del numero delle sedi notarili si può ricordare che la tabella del numero e delle sedi notarili italiane del 26 Aprile 1914 fissava a 4310 le sedi, mentre la tabella del 1 Giugno 1885 ne prevedeva 6480¹³³. Va ricordato che anche in Francia, già con la legge del 12 Agosto 1902, si era provveduto alla riduzione delle sedi notarili.

Art. 5: la disciplina dell'accesso al notariato.

L'innovazione che forse costituisce il simbolo dell'intera riforma notarile è rappresentata dall'introduzione dell'obbligo della laurea in giurisprudenza tra i requisiti necessari per l'accesso alla professione.

Se nel Medioevo era sufficiente che il notaio per essere tale fosse *litteratus decenter in grammatica* è nel corso dell'Ottocento che si acquista progressivamente la consapevolezza della necessità insopprimibile che il notaio sia un esperto di diritto, anche in ragione dell'avvento delle codificazioni.

L'art. 5 del T.U. del 1879 si limitava a richiedere all'aspirante notaio il conseguimento del c.d. "*diploma notarile*"¹³⁴, che non garantiva affatto una sufficiente preparazione nelle discipline giuridiche¹³⁵ perché per ottenerlo era necessario: a) essere cittadino del Regno ed aver compiuto i 24 anni; b) presentare certificati di moralità; c) aver compiuto almeno i corsi di istituzioni di diritto romano "comparato col diritto patrio, del codice civile e di procedura civile, del diritto commerciale, del diritto penale e del diritto amministrativo", ed averne superati gli esami; d) aver ottenuto l'iscrizione tra i praticanti presso un consiglio notarile; e) aver fatto pratica per due anni continui; f) aver sostenuto un esame d'idoneità dopo la pratica.

Già nelle discussioni sul primo progetto di riordinamento del notariato¹³⁶, nel 1866, era stato proposto di introdurre l'obbligo della laurea in legge, però, l'iniziativa non fu accolta perché nella seconda metà dell'Ottocento la maggioranza dei parlamentari, quasi tutti avvocati e magistrati, riconosceva al notaio una funzione non dissimile a quella del cancelliere: "*il notaio non è obbligato a formare l'atto, sono gli avvocati, i consulenti e simili, coloro che ordinariamente*

questo concetto si è sostituita, nella redazione definitiva della legge, all'espressione "*onorari di rogito*", usata dall'Ufficio centrale del Senato, l'altra più ampia di "*onorari professionali*".

¹³³ G. SOLIMENA, "*Commento alla legislazione notarile italiana*", Milano, 1918, p. 30. Sulla stampa di categoria si trova, però, chi critica la disposizione in esame per la sua impossibilità di produrre effetti concreti in tempi brevi: "*siccome attualmente quasi tutte le sedi sopprimende, di nessuna importanza economica, si trovano già occupate da notari esercenti, questi saranno conservati in ufficio nelle rispettive sedi*". Si veda anche Il NOTARO, del 1 Settembre 1913, n. 17, p. 1.

¹³⁴ Che come detto si conseguiva al termine di un corso piuttosto rapido della durata di due anni, e che prevedeva il superamento dei soli sei esami suddetti.

¹³⁵ Soprattutto se si riflette sulla circostanza che gli studenti di notariato venivano posti a frequentare corsi di diritto positivo immediatamente dopo la scuola secondaria, senza la formazione preliminare offerta dal biennio che invece gli studenti in giurisprudenza dedicano allo studio dei principi fondamentali del diritto.

¹³⁶ Cioè nel progetto De FALCO, presentato al Senato il 23 Marzo 1866, ripresentato poi da TECCHIO il 16 Aprile 1867.

ne formano il disegno; i notai non sono chiamati che a ricevere l'atto, a compierlo, a dargli forma legale con ordine, chiarezza, precisione. Ora dunque, limitata a questo la funzione del notaio, mi sembra che si voglia chiedere troppo, pretendendo la laurea, ossia obbligando il giovane aspirante a fare l'intero corso universitario che dura ben quattro anni, oltre ai corsi di ginnasio e liceo¹³⁷. Gli scarsi e facili studi fino ad allora richiesti erano proprio una delle cause della decadenza del notariato, che contribuiva a renderli "copiatori degli atti minutati"¹³⁸.

Può essere utile sottolineare brevemente come questo cliché del notaio, *pratico ignorante*, si possa applicare anche ai notai francesi. Anche nella Francia di metà Ottocento emerge una preferenza evidente per l'esperienza pratica¹³⁹.

Ciò che a noi interessa mettere a fuoco è che in Francia, come in Italia, il bisogno di una preparazione del notaio sulla teoria del diritto si farà sempre più stringente, fino al punto di imporre al legislatore francese un intervento di modifica: la legge del 12 Agosto 1902¹⁴⁰.

¹³⁷ Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Discussioni, Legisl. X, Sess. 1867-69, on. SAMARELLI.

¹³⁸ Correttamente, chi accomunava la funzione notarile a quella del cancelliere negava la necessità di introdurre la laurea fra i requisiti necessari per l'accesso alla professione notarile. (Ad esempio, l'on. De Benedictis osservava: "se mi si consente, il notaio ha una funzione pressoché uguale a quella del cancelliere; la differenza è questa: che i notai sono pubblici ufficiali e liberi professionisti, mentre i cancellieri sono solo pubblici funzionari; le loro attribuzioni sono però quasi eguali. Potrà allora essere un desiderio che anche i cancellieri siano muniti di laurea in giurisprudenza, che abbiano maggiori studi e capacità, ma nessuno potrà sognare di pretendere la laurea come requisito per le loro funzioni". Atti Parlam, Camera, legisl. XXIII, sess. 1909-12, tornata del 7 febbraio 1913, p. 22625).

Invece, chi riconosceva al notaio un ruolo più alto, di guida della volontà della parti, non poteva che sostenere la necessità della laurea quale espressione e simbolo di uno stato morale e sociale superiore.

Come sostenuto dall'on. Lembo per il quale: "massima è l'importanza del notaio; egli non si limita a tradurre meccanicamente in atto la volontà delle parti: guai se fosse così!" Atti Parlam, Camera, legisl. XXIII, sess. 1909-12, tornata del 7 febbraio 1913, p. 22630. Si veda anche Atti Parlamentari. Senato. Discuss. Tornata del 3/12/1868, 972.

¹³⁹ L'idea dominante rispetto ai notai era che: "un sapere modesto bastasse per trattare bene gli affari". Discorso del 1899 di O. MARTIN ad aspiranti notai: "la missione dei vostri predecessori era ben lungi dall'essere complicata, consisteva nelle redazioni di convenzioni stabilite a priori dalle parti, mollamente cullati dalla routine quotidiana, vivevano felici". Riportato in F. MAZZANTI PEPE - G. ANCARANI, "Il notariato in Italia dall'età napoleonica all'Unità", op. cit.. Benché ne fosse stato sollecitato, il legislatore del 25 Ventoso scelse di non aggiungere, come condizione ulteriore per la nomina a notaio, quella di una preparazione anche dottrinale; tuttavia, gli interventi volti ad introdurre l'obbligo di studi teorici nella formazione dei notai caratterizzeranno tutto l'Ottocento. Si veda J. HILAIRE, "La scienza dei notai, la lunga storia del notariato in Francia", Milano, 2003, p. 112.

¹⁴⁰ Che va a sostituirsi a quella del 25 Ventoso per quanto concerne il reclutamento degli aspiranti notai, sarà proprio la risposta legislativa a questa esigenza. F. MAZZANTI PEPE - G. ANCARANI, "Il notariato in Italia dall'età napoleonica all'Unità" op. cit., p. 170. Con la nuova legge si dà attuazione all'idea di valorizzare la preparazione dottrinale: il tirocinio mantiene una durata di sei anni, che, però, possono essere oggetto di riduzioni per i candidati in possesso di diplomi universitari o rilasciati da scuole di notariato. L'esame prevede la redazione di due di atti e di una prova orale a

(segue)

Però, nonostante questa esigenza comune, a livello comparativo dobbiamo mettere in rilievo che il legislatore francese nel 1902 non troverà il coraggio di soddisfare le aspettative che chiedono di rendere obbligatorio il requisito della laurea in giurisprudenza, forza che invece dimostrerà il legislatore italiano pochi anni dopo, nel 1913.

Il motivo che induce il legislatore italiano del 1913 ad introdurre l'obbligo della laurea è il bisogno di una professionalizzazione del notaio, nell'interesse della collettività stessa¹⁴¹. Perché, come ebbe occasione di far notare lo stesso ministro Finocchiaro-Aprile, *"il notaio, oltre alla funzione che gli è propria, è spesso, e soprattutto nei piccoli Comuni, un vero consulente, l'uomo di legge più accessibile, i cui consigli, meno costosi di altri, sono ricercati e apprezzati"*¹⁴².

Art. 26: la residenza notarile.

Una delle più delicate e controverse riforme invocate dalla classe notarile, prima e durante i lavori preparatori della legge del 1913, era quella relativa al contenuto e ai limiti di uno dei doveri più caratteristici del notaio, l'obbligo di residenza, posto dall'art. 27 del T.U. del 1879¹⁴³.

L'obbligo sancito dall'art. 27 del T.U., di tenere dimora fissa e studio sempre aperto nel Comune assegnato, voleva garantire che l'esigenza del servizio notarile non restasse insoddisfatta a causa del libero arbitrio del notaio. Tuttavia, venne percepito dai notai come *un'odiosa limitazione alla libertà umana*, che non teneva conto della qualità di libero professionista. Questa imposizione era alla base di gravi problemi, primo fra tutti quello di una giurisprudenza non uniforme nella sua interpretazione.¹⁴⁴

vente ad oggetto tutte le conoscenze giuridiche necessarie all'esercizio della professione, sul diritto civile, fiscale, procedurale, commerciale.

¹⁴¹ Come può ricavarsi dalle parole del notaio Cattaneo, che a fine Ottocento osservava: *"è assolutamente necessario elevare la dignità della casta notarile esigendo la laurea". "Non si comprende come non si ravvisi una chiara contraddizione fra il richiedere scarsa istruzione ai notai, e lo stabilire tante nullità degli atti notarili! E non è il caso di preoccuparsi seriamente che le parti possano soffrire pregiudizi incommensurabili per causa di pubblici funzionari, i quali, per la maggior parte si dedicano al notariato dopo aver sperimentato la difficoltà, in causa della loro ristretta intelligenza, di compiere un regolare corso legale ed applicarsi ad altra professione?"* G. CATTANEO, "L'obbligo della laurea per i notai", articolo del 15 Gennaio 1879, sul *Monitore del Notariato*, anno 1879, n. 2.

¹⁴² Discorso del ministro FINOCCHIARO-APRILE, pronunciato in Senato nella seduta del 24 Giugno 1905, p. 10, Roma, 1905.

¹⁴³ *"Per l'osservanza dell'obbligo di residenza il notaio deve tenere permanentemente nel Comune assegnatogli dimora e studio aperto; però, se il Comune ha una popolazione inferiore a 3000 abitanti, il notaio è autorizzato a tenere la residenza in altro Comune dello stesso mandamento, purché non più lontano di dieci chilometri dalla sede assegnatagli, purché qui vi si rechi ogni volta che gli è richiesto e periodicamente, anche senza richiesta, almeno due volte a settimana"*.

¹⁴⁴ Il problema di fondo del T.U. del 1879 era che questo conteneva quattro disposizioni che, a seconda di come venivano interpretate, conducevano ad una diversa valutazione dell'obbligo di residenza: l'art. 2 prevedeva la compatibilità di alcuni uffici pubblici con la professione notarile, l'art. 24 poneva il principio per il quale il notaio doveva prestare il proprio ministero ogni volta che gli fosse richiesto, l'art. 26 individuava come limite all'esercizio delle funzioni notarili il distretto di apparte-

(segue)

C'erano giudici¹⁴⁵ che ne davano una lettura più rigorosa, intendendolo come dovere di avere non solo lo studio sempre aperto, ma anche fissa dimora nel luogo nel quale si era assegnati¹⁴⁶. E una giurisprudenza decisamente meno rigida, secondo la quale non è necessaria una residenza continua e ininterrotta soprattutto per le facili e rapide comunicazioni che si stavano diffondendo, sempre a condizione che non restasse compromessa la regolarità del servizio al quale il notaio deve adempiere¹⁴⁷. Conseguenza di queste interpretazioni difformi era che l'obbligo di residenza finiva con l'essere disciplinato più che dalla parola del legislatore, in modo uguale per tutti, dalle posizioni giurisprudenziali, più o meno rigorose a seconda dei luoghi, dando vita ad una intollerabile diversità di trattamento fra notai.

L'interpretazione più rigorosa dell'obbligo di residenza sembrava preferibile alla luce del dato letterale dell'art. 27 del T.U. e dei lavori preparatori,¹⁴⁸ ma si può ritenere che la lettura più liberale stia ad attestare l'esistenza di un profondo e reale disagio della classe notarile di fronte ad una prescrizione troppo stringente e va, dunque, percepita come l'indice più autorevole della coscienza giuridica che invocava una riforma¹⁴⁹.

nenza, ed infine, all'art. 27 stabiliva l'obbligo della residenza, imponendo al notaio di *tenere permanente dimora e studio aperto, nel comune o frazione assegnatagli*.

¹⁴⁵ Cass. Palermo, 12 Novembre 1898, in Foro nap., 1899, p. 20. Altre sentenze che adottano la stessa interpretazione sono: Trib. Sassari, 27 Luglio 1903, in Foro sardo, 1903, p. 230; App. Palermo, 28 Luglio 1907, in Massime 1907, p. 451.

¹⁴⁶ Una posizione tanto intransigente, da arrivare a ritenere che *"contravviene all'obbligo della residenza il notaio che permanentemente dimora, o pernotta, in luogo diverso da quello assegnato al suo ufficio, dove si rechi solo alcune volte durante la settimana, anche se vi tiene uno studio permanentemente aperto"*. App. Torino, 14 Luglio 1900, in Giurisprudenza italiana 1901, I, 2, p. 603.

¹⁴⁷ *"Non contravviene all'obbligo di residenza il notaio che esercita l'ufficio di segretario comunale in un comune diverso da quello della sua residenza, poiché se il cumulo dei due uffici fosse consentito solo nello stesso comune l'art. 2 lo avrebbe espressamente dichiarato"*; Cass. Napoli, 21 Aprile 1900, in Giurisprudenza italiana 1900, I, 1, p. 325.

¹⁴⁸ Il senatore Poggi dichiarò in Senato: *"i notari forse pretenderebbero di avere uno spazio più lungo per potersi allontanare dal luogo di residenza, tuttavia se il notaio, per l'esercizio delle sue funzioni, dovrà star fuori per un termine più lungo di cinque giorni, ne chiederà una proroga al Consiglio notarile che non gli verrà negata; ma accordare fin d'ora un termine maggiore la commissione non lo ammette, giacché preme che il notaio sia facilmente reperibile nel luogo di sua residenza, e non si allontani a capriccio suo"* nella seduta dell'8 Dicembre 1869. E altrettanto si afferma nella relazione del ministro De Falco. Citazioni riprese da F. DEGNI, *"Commento alla legge 16 Febbraio 1913, n. 89"*, op. cit., p. 63.

¹⁴⁹ La lettura più benevola trovava il suo fondamento in ragioni di equità e nel bisogno di adattare ai nuovi tempi una norma emanata quando i mezzi di comunicazione e di trasporto non erano così facili e veloci da consentire al notaio di adempiere alle necessità della popolazione senza bisogno di una residenza continua ed ininterrotta. Mezzi soprattutto capaci di far conciliare le esigenze del pubblico, rese meno gravi anche dalla riduzione dell'analfabetismo, con le più urgenti necessità a cui si vede esposto un povero notaio che abbia la sua residenza in un Comune dove per lunghi periodi di tempo non ha da rogare nessun atto. F. DEGNI, *"Commento alla legge 16 Febbraio 1913, n. 89"*, op. cit., p. 64.

Era necessario tenere in considerazione il bisogno di riconoscere una certa autonomia al notaio in virtù della sua qualità di libero professionista, sempre nei limiti del pubblico servizio al quale è preposto.

Promotori in concreto del cambiamento furono gli on. Cimorelli e Tedesco, che nel loro progetto del 1902, avevano proposto una significativa mitigazione dell'obbligo posto dall'art. 27. Il disegno Fani prevedeva che, per adempiere il vincolo della residenza, fosse sufficiente che il notaio tenesse nel Comune o nella frazione di comune assegnatagli lo studio aperto, abolendo di fatto l'obbligo di dimora, poiché: *"l'interesse stesso della classe, il desiderio della clientela e dei guadagni, costituiranno la più sicura garanzia della sollecita assistenza di cui si tratta"*¹⁵⁰.

Nonostante tale impostazione fosse stata condivisa integralmente anche dall'Ufficio centrale del Senato, il Ministro Finocchiaro-Aprile preferì adottare la "formula media", che ritroviamo oggi nell'art. 26. Si escludono obblighi di ininterrotta dimora nella sede, ma non si opta per la libertà assoluta consistente nella possibilità di non recarsi nella sede assegnata se non quando espressamente richiesto; si impone, invece, l'obbligo di tenervi lo studio sempre aperto, *di assistervi personalmente, cioè di essere materialmente presente nei giorni della settimana e alle ore di tali giorni fissate dal Presidente della Corte d'Appello previo parere del Consiglio notarile*¹⁵¹.

Ciò che risulta, dunque, è una normativa che riesce a conciliare in modo soddisfacente i due interessi opposti, quello del pubblico ad avere sempre a disposizione l'opera del notaio, e quello dei notai a non essere costretti, oltre un ragionevole limite, a restare immobili nelle rispettive sedi¹⁵².

¹⁵⁰ *"Non si può dimenticare che trattasi di liberi professionisti ai quali deve essere consentita la garanzia fondamentale di ogni professione, di poter, cioè, recare l'opera loro dove sia richiesto entro i limiti del distretto. Certamente va con siffatto principio conciliato quello dell'interesse pubblico"*. Relazione il cui testo si trova riprodotto in G. GIANFELICE- D. TRECCO, L'ordinamento del notariato italiano nelle leggi costitutive dal 1874 al 1954, Milano, 1955, p. 77.

¹⁵¹ Le ragioni di questa scelta sono indicate dallo stesso Ministro: *"la formula media adottata mira ad evitare il fenomeno dell'accentramento dei notai nei capoluoghi. Fenomeno che non apporta nessun vantaggio ai centri di maggiore importanza, [...] mentre si risolve in danno sicuro per le sedi meno comode o disagiate e per i piccoli comuni rurali"*. *"La redazione del nuovo articolo tende a conciliare gli interessi ben intesi dei notari con quelli legittimi della popolazione, già che esigendo l'assistenza personale del notaio allo studio limita tale assistenza ad alcuni giorni della settimana e a determinate ore di tali giorni, dando al notaio il mezzo di svolgere la sua attività anche fuori della propria residenza"*. On. FINOCCHIARO-APRILE, relazione del 30 Maggio 1912, Atti interni, Camera dei deputati, Legisl. XXIII, Sess. 1913-19, docum. n. 1163.

¹⁵² Il nuovo art. 26 evita le conseguenze negative di un'applicazione rigorosa dell'obbligo di residenza, ed affida al giudizio di autorità imparziali e competenti i provvedimenti necessari per garantire la regolarità del servizio notarile. Sulla stampa professionale troviamo articoli di notai che giudicano eccessivamente rigida anche la soluzione trovata dal ministro Finocchiaro-Aprile, ritenendo superfluo l'obbligo del notaio di essere in studio in determinati giorni ed orari, in quanto: *"l'interesse tutto proprio di ciascuno nel voler accrescere e mantenere i propri clienti, davano di per sé garanzia che i notai non avrebbero lasciati disertati i loro uffici, se le richieste ed i bisogni locali lo avessero im-*

(segue)

Capitolo III

DOPO LA LEGGE DEL 1913: QUESTIONI IRRISOLTE E MUTAMENTI SUCCESSIVI

Nei capitoli precedenti ci siamo occupati delle vicende, giuridiche e sociali, che stanno a monte della riforma notarile e la determinano. Nel paragrafo che segue cercheremo, invece, di mettere in luce ciò che viene “*dopo*” la nuova legge, i suoi limiti e le reazioni della classe notarile.

Va precisato che questo esame sarà condotto per sommi capi, senza ambizioni di esaustività e completezza, poiché, è semplicemente volto a descrivere quale sia stata l'efficacia in concreto della riforma del 1913: solo per dare un'idea di quanto la nuova normativa sia stata capace nei fatti di mutare la situazione del notariato.

Abbiamo constatato che la legge n. 89 del 16 Febbraio 1913 costituisce il risultato finale, da lungo tempo atteso e ponderato, di più di trent'anni di dibattiti, inizialmente sporadici poi sempre più serrati e pressanti all'interno della professione e nelle aule parlamentari. Però, come tutte le cose umane anche la riforma non fu opera perfetta: l'essere la conclusione di un lunghissimo lavoro di elaborazione non la rese immune da limiti e difetti. L'intento primario del legislatore era stato quello di migliorare la condizione economica e morale del notariato, tuttavia, la riforma del 1913 non riesce, da sola, a realizzare compiutamente gli obiettivi che si era prefissa.

Il problema economico del notariato è affrontato con numerose disposizioni¹⁵³, che sicuramente contribuiscono ad attenuare le difficoltà finanziarie della categoria, ma senza esaurirle totalmente: la c.d. *questione del notariato* non poteva ancora dirsi risolta!¹⁵⁴

Sui limiti di tali interventi, e quindi sulla loro efficacia in concreto, si contrapponevano le posizioni di notai più o meno critici; i detrattori della nuova normativa sostenevano che questa era stata del tutto incapace di realizzare l'obiettivo del miglioramento economico.

posto”. Posizioni del genere si trovano riportate nella riv. IL NOTARO, del 15 Marzo 1913, n. 7, p. 1. Vedi anche P. BOERO, “*La legge notarile commentata, con dottrina e giurisprudenza*”, Torino, 1993, p. 151, e C. FALZONE e A. ALIBRANDI, “*Dizionario enciclopedico del notariato*”, voce Studio notarile, p. 825.

¹⁵³ Basti pensare, per citarne alcune, all'aumento delle attribuzioni, disposto dall'art. 1, alla riduzione delle sedi, dell' art. 4, al temperamento dell'obbligo di residenza, dell'art. 26.

¹⁵⁴ “*Erano molti i punti fermi della riforma che potevano lasciare insoddisfatti, a torto o a ragione, gli allora rappresentanti della professione notarile*”. M. SANTORO, “*Il notariato nell'Italia contemporanea*”, Milano, 2004.

Tra i principali denigratori della riforma, il notaio Vito Frugis, osservava che: *“la legge sul notariato del 1913, n. 89, lascia insoluto il problema della concorrenza, o, potremmo dire, il problema della condizione economica dei ministri della fede pubblica”*¹⁵⁵. Ciò che mancava al notaio, e che la legge del 1913 non era riuscita a risolvere era, per Frugis, una qualche garanzia economica minima da parte dello Stato, che egli reputava spettante al notaio in virtù del suo status di pubblico ufficiale: *“chi rappresenta lo Stato non può essere lasciato alla mercè degli eventi per procurarsi la vita”*. Sulla stessa linea anche il notaio Patroni scriveva: *“dopo otto anni dalla Commissione nominata da Finocchiaro-Aprile, avemmo finalmente la nuova legge, che non accolse però il punto basilare e fondamentale proposto, cioè la garanzia di un reddito minimo”*¹⁵⁶.

Chi invece riconosceva una maggiore efficacia alla riforma, anche sul piano economico, replicava ai più critici che, se la volontà dei notai è quella di ottenere garanzie finanziarie, a ciò può provvedere la stessa classe notarile, attraverso l'art. 82¹⁵⁷, che consente la costituzione di associazioni fra notari.

A ben vedere proprio questo rappresentava il punto sulla base del quale la riforma del 1913 mostrava i suoi limiti principali: *“la classe ha richiesto l'associazione obbligatoria; il legislatore ha concesso quella facoltativa”*¹⁵⁸.

Una delle richieste più insistentemente avanzate dalla classe notarile era rappresentata proprio dall'introduzione nella nuova legge dell'istituto dell'associazione obbligatoria¹⁵⁹, volta a sostenere i notai meno fortunati e a combattere quello che era avvertita come una vera e propria *“tisi notarile”*¹⁶⁰, cioè il problema della concorrenza.

Le ragioni che indussero il legislatore a non accogliere questo voto sono riconducibili alla necessità di rispettare l'autonomia del libero professionista: *“una simile coazione legislativa ripugna ai principi fondamentali del nostro diritto; un*

¹⁵⁵ V. FRUGIS, *“Il problema economico del notariato”*, in IL FILANGERI, 1914, p. 39; come tutte le citazioni che seguono se non diversamente indicato.

¹⁵⁶ Si veda riv. IL ROLANDINO, 1937, p. 127 e ss..

¹⁵⁷ Ai sensi del quale: *“Sono permesse associazioni di notari, purché appartenenti allo stesso distretto, per mettere in comune, in tutto o in parte, i proventi delle loro funzioni e ripartirli poi in tutto o in parte, per quote uguali o disuguali”*.

¹⁵⁸ Riv. IL ROLANDINO, 1937, p. 128.

¹⁵⁹ Come evidenzia F. DEGNI, *“Commento alla legge del 16 Febbraio 1913 n. 89, sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili”*, op. cit., p. 187.

¹⁶⁰ Espressione usata dal notaio GALATI su un articolo riportato nella riv. IL NOTARO, del 15 Novembre 1913, p. 3. A riguardo ricordiamo le parole dell'on. Micheli, pronunciate nel 1915 in un suo intervento alla Camera: *l'associazione obbligatoria “reclamata prima e dopo la nuova legge era necessaria per infrenare gli abusi e rimuovere l'illecita concorrenza”*. G. MICHELI, *“Discorsi parlamentari”*, Roma, 1977, vol. I, p. 94.

*consorzio forzoso negli utili verrebbe in definitiva a costituire un'illecita tutela degli infingardi e degli inetti*¹⁶¹.

Va constatato, però, che l'associazionismo notarile spontaneo risultava una realtà del tutto insufficiente, le associazioni distrettuali che si costituirono dopo l'entrata in vigore della legge del 1913 non furono affatto poche ma, si rivelarono estremamente precarie, come dimostrano alcuni casi giudiziari¹⁶².

Proprio dalla percezione diffusa di tale inadeguatezza prenderà le mosse il movimento che condurrà alla prima grande innovazione dell'ordinamento notarile configurato dalla legge del 1913, cioè all'istituzione della Cassa Nazionale del Notariato.¹⁶³ Già nel 1917, era cominciato l'esperimento dell'associazione obbligatoria attraverso l'istituzione in ogni distretto di un Fondo comune¹⁶⁴, che venne tuttavia criticato poiché offriva *"cifre così esigue da doversi considerare non come aiuto, ma come una irrisione alla miseria notarile"*¹⁶⁵. Nel 1919, a dimostrazione che i concetti della solidarietà e della previdenza erano andati sempre più entrando, oltre che nella cultura politica e civile, anche in quella professionale¹⁶⁶, si giungerà alla creazione di un istituto previdenziale a carattere nazionale, la Cassa Nazionale del Notariato, volta a fornire a ciascun notaio i mezzi occor-

¹⁶¹ Passo ripreso dalla relazione del ministro al suo progetto, riportata in F. DEGNI, *"Commento alla legge del 16 Febbraio 1913 n. 89, sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili"*, op. cit., p. 188.

¹⁶² Come quello di una associazione notarile di Siracusa, che nel 1916 fu destinataria di una sentenza di nullità da parte della Corte di Cassazione di Palermo. Nella vicenda in questione non veniva messa in discussione la facoltà dei notai di associarsi allo scopo di mettere in comune i proventi del loro ufficio, poiché garantita dalla stessa legge, bensì la possibilità di regolare l'esercizio della professione in modo difforme dalla legislazione nazionale. I notai siracusani avevano creduto di disciplinare non solo la comunione dei proventi, ma anche aspetti dell'esercizio come l'orario, i turni di stipulazione, di riposo, di congedo. Caso riportato in B. BRUGI, *"Società illecita fra notai per l'esercizio della professione"*, in *Rivista del diritto commerciale*, 1916, p. II, p. 940.

¹⁶³ All'indomani dell'approvazione della nuova legge notarile, sulla riv. *Il NOTARO* del 15 Novembre 1913, p. 4, si legge *"ridurre al necessario il numero dei notai, assicurare mediante l'associazione obbligatoria, a ciascun notaio l'indipendenza economica e morale, ecco in che doveva consistere la riforma"*.

¹⁶⁴ Che doveva essere costituito da apporti mensili di tutti i notai esercenti nel distretto. Che costituì sicuramente un *"primo passo verso le associazioni notarili obbligatorie"* G. SOLIMENA, *"Commento alla legislazione notarile italiana"*, Milano, 1918, p. 715.

¹⁶⁵ Passo ripreso dalla relazione della Commissione riportata in *Il NOTARO*, 1918, p. 121.

¹⁶⁶ Per primo era stato Michele Fava a proporre l'idea di un onorario minimo per ogni notaio, mediante una legge che imponesse la separazione di una quota dei proventi notarili *"quale riserva legittima e intangibile della grande famiglia dei notai"*. M. FAVA, *"La cassa nazionale di previdenza"*, in *La Riforma del notariato*, 1906, p. 340. Come osservava Michele Fava: *"in tutte le classi si è riconosciuto un dovere di solidarietà umana il trovare un provvedimento atto ad assicurare il sostentamento della vita a quei componenti che, colpiti da inabilità o malattia, si trovassero nell'impossibilità di potersi procurare i mezzi per vivere. Solamente per i notai nulla s'è fatto finora"*.

renti per integrare il proprio minimum, nonché ad assistere i notai bisognosi e le loro famiglie¹⁶⁷.

Dunque, sembra che la riforma del 1913 sia solo una *tappa* del ben più ampio processo di mutamento del notariato, che si compone di una serie di ulteriori avvenimenti; il problema economico del notariato è affrontato dalla legge del 1913 ma non risolto pienamente: esso continuerà ad affliggere la categoria notarile e costituirà lo stimolo per innovazioni ulteriori, quale l'istituzione della Cassa Nazionale del Notariato nel 1919.

Questa tesi sembra essere confermata anche dall'analisi dell'effettività della riforma sotto il profilo della crescita intellettuale e professionale del notariato.

L'importanza della formazione teorica del notaio, come abbiamo visto, era un dato ormai acquisito¹⁶⁸, ed in virtù di ciò si era pervenuti con la legge del 1913 alla prescrizione della laurea in giurisprudenza come requisito necessario per la nomina a notaio. Tuttavia, si dovranno attendere quattordici anni perché la disposizione contenuta nell'art. 5 divenga operativa¹⁶⁹. Il requisito della laurea, introdotto formalmente, dopo lunghe discussioni e confronti, dal testo legislativo del 1913 ma immediatamente "*congelato*" da una specifica disposizione transitoria della medesima riforma, l'art. 167, che poi fu prorogata per le pressioni dei candidati notai, diverrà effettivo solo nel 1927 in occasione del primo

¹⁶⁷ La Cassa avrebbe dovuto essere alimentata sia attraverso l'aumento delle tariffe, fino al 30%, sia da un contributo sugli onorari di rogito da parte dei notai più fortunati. Con il decreto del 9 Novembre 1919, n. 2239, gli onorari stabiliti dalla tariffa allegata alla legge del 1913 furono aumentati, ma non del 30%, bensì del 50%, incremento che doveva essere versato alla Cassa Nazionale del Notariato, la quale, a sua volta, era obbligata a corrispondere un assegno a quei notai i cui proventi nell'anno precedente non avessero raggiunto il reddito minimo garantito. Si prevedeva, inoltre, di destinare alla Cassa un contributo per ogni atto rogato da ciascun notaio, ed uno speciale versamento da parte dei notai con maggior reddito. Guardando alla storia, l'ipotesi di un istituto a carattere previdenziale su scala nazionale aveva fatto la sua prima comparsa nel dibattito politico già nel 1861, nelle idee del notaio Panciatichi. Vedi F. PANCIATICHI, "*Riforma radicale del notariato per tutto il Regno*", Torino, 1861, p. 15.

¹⁶⁸ Come dimostrano le parole del notaio Serina: "*non bisogna dimenticare che la nostra professione è basata soprattutto sulla stima e sulla fiducia personale, per rafforzare la quale serve sempre più curare l'elevamento morale ed intellettuale della classe. Perché, o Signori, il notaio non è un semplice certificatore di firme, ben più elevato è il suo compito e la sua missione*". G. SERINA, in "*Convegno notarile di Milano*", in Rolandino, 1922, p. 344.

¹⁶⁹ Presentato nel Maggio del 1925 al Senato, dove fu discusso e approvato, e poi alla Camera nel Gennaio successivo, il progetto di legge contenente "le norme per il conferimento dei posti notarili vacanti", diverrà la legge del 6 Agosto 1926, n. 1365, che, fra l'altro, è ancora vigente.

Con tale normativa si stabiliva che: il conferimento dei posti notarili doveva avvenire con lo stesso sistema previsto per l'attribuzione dei pubblici impieghi, cioè attraverso un concorso nazionale che sfociasse in un'unica graduatoria, e non più attraverso esami diversi presso le rispettive sedi di Corte d'Appello; si fissava a 50 anni il limite d'età massima per l'accesso alla professione, quale rimedio alla disdicevole prassi per cui persone che avevano "*dedicato i migliori anni della loro vita ad altre attività, si rifugiavano nel notariato, in tarda età, come sicuro porto di placido riposo*". Così il relatore GALLINI nella relazione dell'Ufficio centrale del Senato, in Atti Parlamentari, Senato, Legisl. XXVII, Documenti, n. 191A.

concorso nazionale¹⁷⁰. Nei primi anni venti del secolo la situazione che si offriva all'osservatore era, ancora, una realtà in cui il requisito della laurea non era divenuto titolo effettivamente necessario per essere nominati notai, e l'esame di idoneità non offriva quelle garanzie di serietà che la categoria professionale invocava da decenni¹⁷¹.

A prima vista l'analisi degli eventi successivi può apparire come un qualcosa che esorbita dalle nostre competenze, però, chi scrive è convinto dell'opportunità di delineare anche tali avvenimenti perché ci consentono di comprendere la portata effettiva della riforma rispetto al processo di mutamento della professione notarile nel Novecento.

La legge n. 89 del 1913 costituisce sicuramente un momento necessario ed imprescindibile per l'evoluzione dell'ordinamento del notariato, in quanto è la presa d'atto formale dei problemi della categoria ed una risposta ad essi; al tempo stesso, però, dobbiamo essere consapevoli che questa legge non realizza, da sola, la trasformazione del notariato nel Novecento: essa è un *gradino*, benché fondamentale, della scala che porta al mutamento del notariato nel XX secolo.

Fatta nostra questa prospettiva, si può accennare anche al ruolo svolto dalla legge del 1913 rispetto all'evoluzione della funzione notarile, che si può sintetizzare con l'espressione da "*mestiere*" a "*professione*".¹⁷²

Se nell'Ottocento il notaio era visto come un mero *documentatore* dell'altrui volontà,¹⁷³ nella seconda metà del Novecento si assisterà ad un'attività di rico-

¹⁷⁰ Le nuove disposizioni vennero accolte con favore dalla classe notarile, il notaio Anselmo Anselmi, fondatore nel 1906 della prima e a lungo unica scuola di notariato, commentava a riguardo: "*solo dalla selezione, dalla scelta dei più meritevoli e dall'esclusione degli inetti, deve derivare il completo riscatto ed il vero risorgimento del notariato*". A. ANSELMI, "*Le scuole di notariato in Italia*", Viterbo, 1926, p. 4.

¹⁷¹ Per dare un'idea di quanto profondo e significativo sarà il cambiamento del notariato durante tutta la prima metà del Novecento, possiamo citare le parole del notaio Mario Detti che, riferendosi al notariato, scriveva negli anni sessanta: "*questo ordine professionale, che ora è in grado di predisporre la preparazione dei suoi componenti mediante studi di specializzazione postuniversitaria, solo cinquant'anni prima era tagliato fuori dalla cultura giuridica*". Anche l'esame di idoneità, il cui superamento era una condizione richiesta per la nomina a notaro, dava luogo a molti dubbi sul suo effettivo valore: ancora nel 1922, il notaio Serina a tale riguardo scriveva: "*se non nelle intenzioni del legislatore, certo in via di fatto, questo esame non è abbastanza serio, come dovrebbe essere, riducendosi il più delle volte a una semplice formalità*". M. DETTI, "*Scuole di notariato e diritto notarile*", in *Rivista del notariato*, 1965, p. 322.

¹⁷² G. INTERSIMONE, "*Il notaio nella storia e nella vita*", Roma, 1949, p. 59.

¹⁷³ La convinzione di chi scrive è che per comprendere il ruolo che, nei diversi momenti storici, è riconosciuto al notaio si può utilizzare, come indice presuntivo, la sua situazione morale e finanziaria, perché, questa è l'effetto diretto della funzione che al notaio viene riconosciuta: quanto più l'ufficio del notaio è ridotto a quello di mero documentatore, tanto più il suo status culturale ed economico sarà svilito, e viceversa. A fine Ottocento, sotto il profilo economico l'attività notarile era davvero una "*lotta per la vita*", (F. MOSCATELLO, "*Le disagiate condizioni economiche del notariato, cause determinanti e rimedi*", Udine, 1938, p. 61) sotto il versante professionale e culturale, il no-

(segue)

struzione della figura giuridica del notaio ad opera della dottrina¹⁷⁴, ed in particolar modo di Carnelutti,¹⁷⁵ disponibile adesso a riconoscere nel notaio non un semplice documentatore ma un *giurista*, un *interprete del diritto*.

Lo sviluppo economico e l'aumento della pratica negoziale che seguono alla seconda guerra mondiale comportano numerosi interventi del legislatore; è un periodo in cui la legislazione va sempre più facendosi complessa ed articolata, l'esigenza dei contraenti diviene sempre più quella di essere assistiti nella loro attività negoziale, e la classe notarile non si fece trovare impreparata.¹⁷⁶ Proprio in questo risiede la chiave dell'evoluzione del notariato, i notai riescono a raccogliere e a soddisfare la domanda di tutti quei cittadini che, in ragione delle nuove dinamiche economiche e legislative, chiedevano la consulenza di un professionista estremamente preparato.

Se questo è il momento in cui si compie il *riscatto* del notariato, le sue premesse vanno, però, ricercate più indietro. E' corretto notare che le basi necessarie di tale mutamento erano state poste precedentemente, soprattutto dalla riforma del 1913 che, nonostante i suoi limiti in termini di effettività, aveva indicato la via per la quale il notariato doveva allinearsi progressivamente alla più avanzata cultura giuridica.

L'evoluzione della funzione notarile è stata possibile solo perché il notariato, anche sulla scia della riforma del 1913, aveva già intrapreso un cammino di modifica dei suoi tratti fondamentali.

tariato era visto come un lavoro al quale destinarsi se non si aveva né ingegno né possibilità di studiare. Questa realtà del notariato altro non era che la logica conseguenza della funzione che l'ordinamento riconosceva a questi pubblici ufficiali: un notaio visto come uno *scriba*, come un mero *documentatore* dell'altrui volontà, quale altra configurazione sociale avrebbe potuto avere ?

¹⁷⁴ S. CAPPELLANI, "Piccola enciclopedia notarile", Milano, 1959, p. 313.

¹⁷⁵ Forse nessuno meglio dell'acutissimo Francesco Carnelutti riesce ad esprimere chiaramente in cosa consista questa evoluzione della funzione notarile: "il vero è che il notaio non è semplicemente un documentatore. Ce ne sono, purtroppo, i quali non fanno altro che questo; ma sono dei cattivi notai, per non dire de' mezzi notai o meno ancora. Prima di dare ad un documento il crisma della pubblica fede, il notaio è un consulente giuridico delle parti, almeno per quanto riguarda la forma del negozio e spesso quanto al suo contenuto". F. CARNELUTTI, "Diritto o arte notarile?", in Vita not., 1952, p. 47. La dottrina prende così atto che il notaio è o almeno deve essere un giurista, quanto il giudice e l'avvocato, che questi tre soggetti sono diversi per le modalità con cui fanno diritto, ma che devono essere uguali nella scienza: "non c'è segreto del diritto, la cui conoscenza non giovi al notaio per fare il notaio".

Davanti al fatto il notaio deve documentarne l'esistenza, di fronte alla norma il notaio deve interpretarla ed integrarla: "se il notaio non crea giurisprudenza, apporta in cambio formule inedite, apre la via a nuove concezioni dottrinali e pone le pietre della futura legislazione". Lo stesso Carnelutti osserva che le tre professioni legali, notaio, avvocato e giudice, corrispondono ai tre aspetti classici dell'attività giuridica: *cavere*, *postulare*, *respondere*. Per Carnelutti tra il cavere, proprio del notaio, ed il respondere, proprio del giudice, c'è la differenza che separa la prevenzione dalla repressione: "il notaio fa l'igiene il giudice la terapia, (...) però entrambi sono medici e guai se non conoscessero entrambi l'intera medicina".

¹⁷⁶ G. ATTAGUILE, "Il notariato nel mondo moderno", in Riv. not., 1971, p. 318. Si veda anche G. C. LASAGNA, "Il notaio e le sue funzioni", Genova, 1974, p. 41.

La nuova mentalità con cui si guarda al notariato può esprimersi con le parole di Jhering, che scriveva: “*si può agire come pratico del diritto, senza che il cliente corra alcun pericolo, solo quando si ha una preparazione teorica*”¹⁷⁷.

Nel corso del Novecento le funzioni tradizionali del notaio e le sue aree di intervento storiche verranno integrate in modo sempre più significativo da filoni di attività inedite, il notaio continuerà a soddisfare un'esigenza insopprimibile di certezza dei rapporti giuridici¹⁷⁸, ma non soltanto questo. Egli sarà anche il consulente delle parti¹⁷⁹, colui che è chiamato a comporre gli interessi delle parti al fine di evitare successivi contenziosi¹⁸⁰, sarà colui al quale l'ordinamento sembra affidare un vaglio preliminare della meritevolezza degli interessi perseguiti dalle parti¹⁸¹, sarà colui che riesce ad adattare la volontà delle parti alle fattispecie legali¹⁸².

¹⁷⁷ Citazione riportata da J. VALLET De GOYTISOLO, “*La missione del notaio*”, in Vita. not., 1958, p. 19.

¹⁷⁸ Il notaio, quale privato cui sono demandate pubbliche funzioni, continua ad assolvere la funzione *tradizionale* di certificazione, di documentazione, che gli è espressamente attribuita dall'art. 1 della legge notarile, e che si estrinseca in tutta quella attività mediante la quale il notaio stesso riproduce, in documenti dotati di pubblica fede, gli atti posti in essere dalla volontà delle parti. Infatti, il rogito notarile è chiamato a garantire innanzitutto certezza, basti qui richiamare gli art. 2699 e 2700 del c.c. che configurano l'atto notarile come la prova legale per eccellenza, il notaio deve accertare il fatto e fissarlo in una rappresentazione attraverso la quale soltanto *vive* e vale nell'ordinamento giuridico.

¹⁷⁹ Il notaio assolve anche tutta un'attività di consulenza e di informazione legale, come ogni altro professionista esperto di diritto, che è pre-negoziale o addirittura extra-negoziale. Come libero professionista il notaio è chiamato a consigliare coloro che richiedono il suo ministero e ad indicare loro i mezzi giuridici più adeguati per il raggiungimento dei fini leciti che si propongono. Come pubblico funzionario deve dare certezza in ordine a ciò che avviene alla sua presenza. Dunque, il notaio deve essere riconosciuto come una figura di primo piano nel panorama giuridico, egli è sicuramente un documentatore, ma non solo, questa è una parte dell'ufficio notarile.

C'è chi mette in evidenza come la posizione del notaio sia privilegiata rispetto a quella degli altri operatori del diritto rispetto all'osservazione della vita giuridica, del rapporto fra norme e fatti: il professore ha una visione del diritto prevalentemente teorica, il giudice e l'avvocato hanno una visione del diritto patologica, quando non funziona, solo il notaio vede il diritto operare nella sua normalità, nella sua vitalità. J. VALLET De GOYTISOLO, “*La missione del notaio*”, in Vita. not., 1958, p. 11.

¹⁸⁰ Il *cavere* indica l'attività di prevenzione dei conflitti fra contraenti assolta dal notaio, che lo stesso Carnelutti sintetizza nella formula: “*quanto più notaio, tanto meno giudice*”. Va precisato, che questa citazione, riferita alla funzione deflazionistica dei processi assolta dal notaio, deve essere intesa non solo in senso quantitativo ma, e soprattutto, in senso qualitativo: quanto più consigli, consapevolezza, cultura e preparazione del notaio, quanto meno contenziosi. Si veda D. MEYER, “*Spirito, origine, progressi delle istituzioni giudiziarie dei primari Stati d'Europa*”, primo volgarizzamento di M. Malagoli, Prato, 1838.

¹⁸¹ Il problema che resta, in ordine al ruolo del notaio nella formazione del regolamento contrattuale, è fino a che punto il notaio è tenuto ad indagare sulla corretta formazione della volontà negoziale che poi viene estrinsecata nell'atto? Spetta o no al notaio vagliare anche la meritevolezza degli interessi perseguiti dalle parti? Sicuramente deve escludersi che l'attività di consulenza del notaio possa spingersi fino alla valutazione dell'opportunità economica dell'operazione, questa esorbiterebbe dalle sue attribuzioni.

(segue)

BIBLIOGRAFIA

- Amelotti M.- Costamagna G., *“Alle origini del notariato italiano”*, Roma, 1975.
- Andriani V., *“La riforma urgente- Concretiamolo!”*, su Il giornale de’ notai, 1904.
- Anselmi A., *“Le scuole di notariato in Italia”*, Viterbo, 1926.
- Anselmi A., *“Bibliografia del notariato pratico”*, Viterbo, 1930.
- Anselmi A., *“Principi di arte notarile, con formulario ragionato ad uso dei praticanti”*, Roma, 1952.
- Assisi A., *“Il notaio nella storia e nella legislazione”*, Milano, 1917.
- Boero P., *“La legge notarile commentata con dottrina e giurisprudenza”*, Torino, 1993.
- Bruni E., *“La nuova legge notarile illustrata”*, Milano, 1915.
- Brunialti A., *“Ufficiale pubblico”*, in Dig. It., XXII, Torino, 1926.
- Buttitta G., *“Il notariato nella società moderna e le sue funzioni”*, Palermo, 1966.
- Capogrossi G., *“Il problema fondamentale”*, in “Opere”, V, Milano, 1959.
- Cappellani S., *“Piccola enciclopedia notarile”*, Milano, 1959.
- Cappellini P., *“Codici”*, in “Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto”, Roma, 2002.
- Cattaneo G., *“L’obbligo della laurea per i notai”*, articolo del 15 Gennaio 1879, sul *Monitore del Notariato*, 1879, n. 2.
- Crespolani R., *“Legislazione notarile”*, Roma, 1913.

Si veda M.C. ANDRINI TAMBORLINI, *“Il ruolo del notaio nella formazione del regolamento contrattuale”*, in Riv. Not., 1977, fasc. II, p. 488, e G. C. LASAGNA, *“Il notaio e le sue funzioni”*, Genova, 1969, p. 18. Si vedano anche L. GIACOBBE, *“La funzione notarile oggi”*, in Riv. not., 1977, p. 923, N. LIPARI, *“La funzione notarile oggi”*, in Riv. not., 1977, p. 944.

In sostanza, potremmo configurare il giudizio del notaio come un controllo preliminare e necessario rispetto al controllo successivo ed eventuale da parte del giudice ordinario. G. GIRINO, *“La figura giuridica del notaio”*, in Riv. not., 1985, p. 579.

¹⁸² Continuando nell’analisi dei diversi profili nei quali si articola l’ufficio notarile, va rilevato che il notaio è chiamato, ex art. 47 della legge notarile, ad accertare la volontà delle parti, ma ciò non basta, se tale volere è difforme rispetto alle norme inderogabili dell’ordinamento, il notaio deve ricercare con le parti la soluzione che consenta di realizzare l’intenzione dei contraenti nel pieno rispetto delle norme. Si veda V. BARATTA, *“La funzione notarile”*, in Riv. not., 1956, p. 445.

A differenza del giudice che è vincolato inesorabilmente ai fatti accaduti, il notaio, e soltanto lui, ha la possibilità di operare sui fatti: solo il notaio può, con un gioco delicato, comporre la realtà, entro certi limiti a suo piacimento, fino a renderla simile al prototipo al quale la legge attribuisce in astratto gli effetti che le parti intendono conseguire in concreto. E. GRASSO, *“La funzione del notaio”*, in Riv. not., 1971, p. 19. Questa attività, costituisce la c.d. funzione di adeguamento del notaio, che si sostanzia nel realizzare *“la congrua aderenza dell’intento empirico manifestato dalle parti ai paradigmi offerti dall’ordinamento positivo”*. A. D’ORAZI FLAVONI, in Foro it., 1959, I, p. 154. Primo teorizzatore della funzione di adeguamento del notaio. Si veda J. VALLET De GOYTISOLO, *“La missione del notaio”*, in Vita. not., 1958, p. 14.

- Degni F., *“Commento alla legge del 16 Febbraio 1913 n. 89, sull’ordinamento del notariato e degli archivi notarili”*, Roma, 1914.
- Di Fabio M., *“voce Notaio”*, in Enciclopedia del Diritto, Milano, 1978 .
- D’Orazi Flavoni A., *“La responsabilità civile nell’esercizio del notariato”*, in Scritti giuridici, Roma, 1965.
- Falzone C. e Alibrandi A., *“Dizionario enciclopedico del notariato”*, Roma, 1945.
- Fava M., *“La riforma giudiziaria e le riforme del notariato”*, in La riforma del notariato, 1902.
- Fava M., *“Il decadimento del notariato in Italia: esame critico delle cause e dei rimedi”*, Napoli, 1905.
- Ferrando N., *“Il notaio”*, Milano, 1961.
- Ferrière Cl. J., *“Dictionnaire de droit et de pratique contenant l’explication des termes de Droit”*, Parigi, 1740.
- Frezzini L., *“voce Notariato”*, in Digesto Italiano, Torino, 1905-1910.
- Frugis V., *“Un istituto statale demolito dalla legge: il notariato italiano”*, Firenze, 1914.
- Frugis V., *“Il problema economico del notariato”*, in Il Filangeri, 1914.
- Gallo-Orsi G. e Girino G., *“voce Notariato”*, in Novissimo Digesto Italiano, Torino, 1965.
- Galvagni A., *“Il notariato in Italia”*, in Bollettino notarile, anno VIII, 1890.
- Garetti- G.V. Biancotti, *“Il notaio, il pratico esercizio della funzione notarile”*, Milano, 1933.
- Garino G.B., *“Ragionamento ed osservazioni sulla necessità della revisione della legge sul notariato”*, Torino, 1985.
- Gianfelice G. e Trecco D., *“L’ordinamento del notariato italiano nelle leggi costitutive dal 1874 al 1954”*, Milano, 1955.
- Giriodi M., *“I pubblici ufficiali e le gerarchie amministrative”*, in V.E. Orlando *“Primo trattato di diritto pubblico”*, Milano, 1914.
- Grossi P., *“L’ordine giuridico medioevale”*, Milano, 2000.
- Guasti F., *“La situazione della professione notarile”*, Milano, 1937.
- Guasti F., *“Le condizioni economiche del notariato. Gli onorari notarili”*, in Per la nuova legge notarile, Milano, 1939.
- Hilaire J., *“La scienza dei notai, la lunga storia del notariato in Francia”*, Milano, 2003.
- Houdard J., *“État du notariat français au XVIII siècle, thèse, Paris, 1912.*
- Irti N., *“Ministero notarile e rischio giuridico dell’atto”*, in *“Notariato fra Istituzioni e Società”*, Milano, 1996.
- Irti N., *“La cultura del diritto civile”*, Milano, 1990.
- Intersimone G., *“Il notaio nella storia e nella vita”*, Roma, 1949.
- Lasagna G., *“Il notaio e le sue funzioni”*, Genova, 1969.
- Lega C., *“Le libere professioni intellettuali nelle leggi”*, Milano, 1974.
- Lenzi B., *“Il notaio e l’atto notarile”*, Pisa, 1950.

- Dissoni D., " *Progetto di legge per l'esercizio del notariato con annotazioni, cenni storici e raffronti*", Milano, 1868.
- Marcotti G., "Guida pratica per la scelta di una professione", Firenze, 1893.
- Malatesta M., " *L'ordine professionale, ovvero l'espansione del paradigma avvocatizio*", in *Parolechiave*, 3, 1995, n. 7-8.
- Mazzanti Pepe F. e Ancarani G., " *Il notariato in Italia dall'età napoleonica all'Unità*", Roma, 1983.
- Marmocchi E., " *Tra un notaro e l'altro*", Milano, 2002.
- Meyer D., " *Spirito, origine, progressi delle istituzioni giudiziarie dei primari Stati d'Europa*", primo volgarizzamento di M. Malagoli, Prato, 1838.
- Micheli G., " *Discorsi parlamentari*", Roma, 1977.
- Moscatelli L., " *La novità dei nuovi codici italiani ed il notariato delle province meridionali*", Roma, 1881.
- Moscatelli L., " *Idee per un progetto di codice notarile in Italia*", Napoli, 1863.
- Moscatello F., " *Nozioni di Notariato, la formazione dell'atto notarile nella disamina e nell'interpretazione della legge*", Roma, 1974.
- Moscatello F., " *Le disagiate condizioni economiche del notariato, cause determinanti e rimedi*", Udine, 1938.
- Moscatello P., " *La legislazione notarile italiana, commento teorico pratico*", Palermo, 1901.
- Neri C., " *Sui mezzi per rialzare il prestigio del notariato*", S. Benedetto del Tronto, 1882.
- Nicolini E., " *Per una storia del notariato italiano*", in G. Costamagna, " *Il notariato a Genova fra prestigio e potere*", Roma, 1970.
- Palazzo M., " *Ars notaria e cultura giuridica dopo la legge del 25 Ventoso*", in " *Studi e Materiali*", Anno III, Fasc. 2, Milano, 2004.
- Panciatichi F., " *Riforma radicale del notariato per tutto il Regno*", Torino, 1861.
- Pappafava V., " *Delle opere che illustrano il notariato*", Zara, 1880.
- Pateri G., " *Il notariato, legge n. 89 del 1913 e regolamento n. 1326 del 1914*", Torino, 1915.
- Pingitore A., " *Livello intellettuale dei notai*", in " *Cause afficienti ed efficienti del decadimento del notariato in Italia*", articolo del 15 Ottobre 1899 in *Bollettino notarile* n. 19, vol. XVII
- Polacco V., " *Ordinamento del notariato: discorsi pronunciati al Senato nelle tornate del 9-10-11-13-14-15-16 Maggio 1912*", Roma, 1912.
- Porro E., " *Il notariato italiano dal 1861 al 1961*", Milano, 1962.
- Protetti E. e Di Zenzo C., " *La legge notarile, commento con dottrina e giurisprudenza delle leggi notarili*", Milano, 1995.
- Rodotà S., " *Ideologie e tematiche delle regole del diritto civile*", in *Riv. dir. Comm.* , 1967.

- Relazioni al XXIII congresso internazionale del notariato latino, su: "*La funzione notarile di prevenzione dei litigi*" di Cesaro-Aricò, "*La funzione notarile creatrice del diritto*" di Barassi-Laurini, Milano, 2001.
- Santoro M., "*Il notariato nell'Italia contemporanea*", Milano, 2004.
- Santoro M., "*Notai, storia sociale di una professione in Italia*" (1861-1940), Bologna, 1998.
- Santoro M., "*La nascita del professionista*", in "Milano 1848-1898", Milano, 2001.
- Sartoni E., "*Come si disimpegna la professione notarile*", Firenze, 1888.
- Solimena G., "*Commento alla legislazione notarile italiana*", Milano, 1918.
- Tarello G., "*Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazioni*", Bologna, 1976.
- Tondo S., "*Funzioni notarili nella tradizione codicistica*", in "Notariato fra Istituzioni e Società", Milano, 1996.
- Zanelli P., "*Il notariato in Italia*", Milano, 1991.

RIVISTE NOTARILI:

- Andrini Tamborlini M.C., "*Il ruolo del notaio nella formazione del regolamento contrattuale*", in Riv. not. 1977, fasc. II, p. 488.
- Attaguile G., "*Il notariato nel mondo moderno*", in Riv. not. 1971, p. 316.
- Baratta V., "*La funzione notarile e le forme della sua estrinsecazione*", in Riv. not. 1956, p. 438.
- Bottaio O., "*Il notariato come autorità garante*", in Vita not. 2001, fasc. III p. 1467.
- Carnelutti F., "*La figura giuridica del notaio*", in Riv. not. 1951, p. 1.
- Carnelutti F., "*Diritto o arte notarile?*", in Vita not. 1952, p. 47.
- Cecchini A., "*Appunti alla legge notarile*", Bollettino notarile n. 21.
- Curti-Pasini G.B., "*La funzione essenziale del notaio*", in Riv. not. 1951, p. 12.
- Detti M., "*Scuole di notariato e diritto notarile*", in Rivista del notariato, 1965, p. 322.
- Fava M., "*La cassa nazionale di previdenza*", in La Riforma del notariato, 1906, p. 340.
- Fava M., "*Il notariato italiano qual è e la sua riforma*", in Rif. Not., n. 1, 1902.
- Forte E., "*Aut aut*", in La riforma del notariato, 1902, p. 135.
- Frugis V., "*Il problema economico del notariato*", in Il Filangeri, 1914, p. 19.
- Giacobbe L., "*La funzione notarile oggi*", in Riv. not. 1977, p. 920.
- Girino G., "*La figura giuridica del notaio*", in Riv. not. 1985, p. 573.
- Grasso E., "*La funzione del notaio*", in Riv. not. 1971, p. 19.
- Vallet De Goytisolo J., "*La missione del notaio, il notaio come artefice del diritto, il "cavere" come sua funzione*", in Vita. not. 1958, p. 9.

- Lipari N., *"La funzione notarile oggi"*, in Riv. not. 1977, p. 935.
- Lissoni-Costa F., *"La legge di riordinamento del notariato"*, in *Monitore del notariato*, 1876.
- Lovato A., *"Il notaio pubblico ufficiale"* in la Riforma del notariato, 1955.
- Mancuso E., *"Il notaio e lo Stato"*, in Rif. Not. 1902.
- Nigro M., *"Il notaio nel diritto pubblico"*, in Riv. not. 1979, p. 1151.
- Orefice C., *"Modifiche apportate dalla Corte Costituzionale alla legge n. 89 del 1913, con sent. del 2 febbraio 1990, n. 40"*, in *Giustizia civ.* 1991, fasc. I, p. 21.
- Palese F., *"La decadenza del notariato e le sue cause"*, in *Bollettino notarile* n. 21.
- Patroni L., *"Aspettando la Riforma"*, in *La Riforma del notariato*, vol. 3, 1904, p. 135.
- Riva Sanseverino L., *"Sulla funzione del notaio"*, in Riv. not. 1954, p. 230.
- Serina G., *"Convegno notarile di Milano"*, in *Rolandino*, 1922, p. 344.
- Santangelo S., *"La funzione notarile oggi"*, in Riv. not. 1977, p. 945.
- Satta S., *"Poesia e verità sulla vita del notaio"*, in Riv. not. 1955, p. 541.
- Signorile G., *"Alcuni pensieri per uno studio sul decadimento del notariato in Italia"*, in *Riforma del notariato*, 1904, n. 19, p. 291.
- Valori P., *"Critica alla nuova legge sul notariato"*, in *Il Notaro* n. 8, 1913, p. 1.

ATTI PARLAMENTARI:

- On. Cimorelli, relazione 14 Maggio 1902, in *Atti interni*, Camera Deputati, legislatura XXI, sess. 1902-04, n. 131-A.
- Sen. Gallo, relazione 27 Nov. 1906, in *Atti interni*, Senato, legisl. XXII, sess. 1904-09, n. 387.
- Sen. Orlando, relazione per emendamenti 28 Nov. 1908, in *Atti interni*, Senato, legisl. XXII, sess. 1909-13, n. 387 bis.
- Sen. Fani, relazione 13 Dic. 1910, in *Atti interni*, Senato, sess. 1909-13, n. 397.
- Sen. Astengo, relazione dell'Ufficio centrale del Senato, in *Atti interni*, Senato, legisl. XXIII, sess. 1909-13, n. 397-A..
- On. Finocchiaro-Aprile, relazione 30 Maggio 1912, in *Atti interni*, Camera Dep., legisl. XXIII, sess. 1909-13, n. 1163-A.
- Relazione del sen. Poggi al progetto presentato al Senato dalla Commissione il 30 Maggio 1868, n. 28, in *Disegni di legge*, Documenti, Relazioni, Legislatura X, Camera dei senatori, Sess. 1867-69, documento n. 2-B.
- Sen. Gallini, in *Atti Parlamentari*, Senato, Legisl. XXVII, Documenti, n. 191A

-Progetto di legge presentato dal ministro di grazia e giustizia Vigliani, nella tornata del 30 Novembre 1874, in G. Gianfelice- D. Trecco, *“L’ordinamento del notariato italiano nelle leggi costitutive dal 1874 al 1954”*, Milano,1955.

-Progetto di legge approvato dal Senato il 17 Maggio del 1912, presentato il 30 Maggio 1912 alla Camera dal ministro Finocchiaro-Aprile, in G. Gianfelice-D. Trecco, *“L’ordinamento del notariato italiano nelle leggi costitutive dal 1874 al 1954”*, Milano,1955.

-Relazione dell'on. Villa Pernice, del 22 Aprile 1875, quale relatore della Commissione della Camera, sul progetto di legge presentato dal ministro Vigliani, in G. Gianfelice- D. Trecco, *“L’ordinamento del notariato italiano nelle leggi costitutive dal 1874 al 1954”*, Milano,1955

-Relazione dell'on. Camera, dell'11 Dicembre 1912, quale relatore della Commissione della Camera, sul progetto di legge presentato dal ministro Finocchiaro-Aprile, in G. Gianfelice- D. Trecco, *“L’ordinamento del notariato italiano nelle leggi costitutive dal 1874 al 1954”*, Milano,1955.

-Sen. Conforti, in Atti Parlam. Senato. Disc. Sessione 1867-68. Tornata 3 Dicembre 1868

-Aa. Vv. Camera dei deputati, Discussioni, Legisl. X, Sess. 1867-69.

-Aa. Vv. Camera Deputati. Legisl. XXIII. Sess.1909-12. Documenti n. 1163.

-Aa. Vv. Camera dei Deputati, relazione della Commissione dell' 11 Dic. 1912, in Atti interni, Camera Dep., legisl. XXIII, sess. 1909-13.

-Aa. Vv. Camera dei Deputati. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Discussioni. Tornata del 7 Febbraio 1913.

-Aa. Vv. Camera dei deputati. Legisl. XXIII. Discussioni. Tornata dell' 8 Febbraio 1913

-Aa. Vv. Senato. Disc. 1867-68. Tornata del 3/12/1868, 972.

-Aa. Vv. Senato. Disc. 1867-68. Tornata del 7/12/1868.

-Aa. Vv. Senato. Legisl. XXIII. I sessione 1904-06. Documenti. Disegni di legge e relazioni, n. 387. Pubblicato in Rolandino, 1906, p. 381 e ss. .

-Aa. Vv. Senato. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Discussioni. Tornata del 7 Maggio 1912

-Aa. Vv. Senato. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Discussioni. Tornata del 9 Maggio 1912.

-Aa. Vv. Senato. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Discussioni. Tornata del 10 Maggio, p. 7972.

-Aa. Vv. Senato. Legisl. XXIII. Sess. 1909-12. Discussioni. Tornata del 15 Maggio, p. 8131.

GIURISPRUDENZA:

- Cassazione di Palermo, 12 Novembre 1898, in Foro nap. 1899, p. 20.

- Tribunale di Sassari, 27 Luglio 1903, in Foro sardo, 1903, p. 230.

- Appello di Palermo, 28 Luglio 1907, in Massime 1907, p. 451.

- Appello di Torino, 14 Luglio 1900, in Giurisprudenza italiana 1901, I, 2, p. 603.
- Cassaz. Napoli, 21 Aprile 1900, in Giurisprudenza italiana 1900, I, 1, p. 325.