

Jacopo Torrisi

## Una rivista piemontese ed un comitato partenopeo: intorno alla nascita del notariato italiano

SOMMARIO: 1. Dall'unità d'Italia all'unificazione legislativa. 2. Una legge "gretta, sfiduciosa ed esigente": il testo unico del 1879 tra critiche, congressi e tentativi di riforma. 3. Il decadimento del notariato e le sue ragioni a) Il problema economico e la questione morale. b) Professionisti "indifferenti al fatto altrui": l'inesistenza di un ceto notarile nazionale. c) Una vicenda paradigmatica della disorganicità del ceto notarile: le critiche al progetto Chimirri. d) "L'odioso domicilio coatto": la questione delle sedi notarili. e) "Migliaia di notari fanno una vita di poveretti". 4. La svolta del congresso di Napoli, la nascita di una coscienza nazionale dei notai italiani. a) "Pro notariato!". b) "Stringere in un sol fascio tutti i notai": il Congresso Notarile di Napoli (1904). c) Dopo il "Congresso": il dibattito continua. - 5. 15 luglio 1905: l'inizio di una (lunghissima) stagione di progetti di riforma.

ABSTRACT: The paper studies the evolutionary path of Italian notariat from Unification of Italy until the promulgation of the current notarial law 89/1913. The study focuses on the contribution to law given by Italian notaries. The notaries' scientific journals, the spontaneous conferences organized by the notaries, testify to the importance of the notaries' role in the during the law's formation and also provide a view on the Italian notary class between '800 and '900 with its internal divisions, its weaknesses but also with a great innovative impetus. In 1875, Italy had a unitary notarial law. This law generated many criticisms. After almost forty years of debate, in and out of Parliament, the law has been changed. This research analyzes the debate outside the Parliament that developed mainly in magazines such as the "Bollettino notarile" and "Il Rolandino monitore del notariato"

KEYWORDS: Legal history; national identity; notariat; Bollettino notarile; Michele Fava.

*Dépositaires des plus grands intérêts des plus grands intérêts, régulateurs des volontés des contractants, quand ils ne semblent en être que les rédacteurs, interprètes des lois que la mauvaise foi et des combinaisons d'orgueil tendent toujours à éluder, les Notaires sont investis d'une sorte de judicature d'autant plus douce qu'elle ne paraît presque jamais ou ne se montre que pour conseiller les deux parties. Considéré de ce point de vue, le Notariat est donc aujourd'hui une des professions les plus indispensables au maintien de l'ordre et de la paix dans la société civile.*

*(Guillame J. Favard de Langlade, Répertoire de législation du Notariat, 2 vol., in 4°, in Pierre Damien Rainguet, Le notariat considéré dans ses rapports intimes et journaliers avec la morale, Paris, 1847, p. 41)*

### 1. Dall'unità d'Italia all'unificazione legislativa

All'indomani della promulgazione del Codice Civile del 1865, il nuovo Stato unitario si trova ad avere ancora dieci differenti leggi notarili<sup>1</sup>. Il problema di una

---

<sup>1</sup> Pur non essendo questa ricerca volta ad un approfondimento della normativa preunitaria pare opportuno fornire l'elenco delle leggi che regolavano il notariato nella penisola che si trova, tra gli altri,

unificazione della legislazione era avvertito dal Governo nazionale, infatti già nel 1863<sup>2</sup> il ministro Guardasigilli Pisanelli aveva nominato una commissione di giuristi e notai per la preparazione di un progetto di legge unitario sull'ordinamento del notariato italiano<sup>3</sup>. La commissione fu poi integrata con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia del 17 febbraio 1864. Il progetto, ultimato alla fine del 1864, venne presentato alla Camera, ma non fu inserito tra le leggi di unificazione del 1865 perché era stato partorito da una commissione composta non da soli parlamentari ma anche da notai e magistrati<sup>4</sup>.

Un nuovo progetto verrà presentato al Senato del Regno dal Ministro de Falco il 23 marzo 1866. Dopo una lunga serie di modifiche, influenzate anche dalle aspre critiche ricevute dal ceto notarile, il progetto viene votato al Senato il 22 dicembre 1868<sup>5</sup>. A tale votazione seguì un lungo iter alla Camera dei Deputati, dove il progetto fu presentato varie volte senza mai essere discusso<sup>6</sup>. Il 30 novembre 1874 fu presentato

---

in G. Cerbioni, *Riflessioni sulla genesi della legge notarile del 1913*, in "Studi e Materiali", III (2008), p. 5 ed annovera:

per il regno delle Due Sicilie, la legge del 23 novembre 1819, n. 1767; per le Province Pontificie, il Regolamento sanzionato con *motu proprio* 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, n. 37; per Parma, furono varie: Legge 8 giugno, 1821, Legge 1 aprile 1844, Legge 28 ottobre 1846, Legge 3 gennaio 1851; per Modena, la legge 14 settembre 1815; per la Sardegna, le leggi civili e criminali del Regno di Sardegna del 17 gennaio 1827; per il Lombardo-Veneto, il Regolamento italoico del 17 giugno 1806 e il Vice Reale Decreto del 9 novembre 1807; per le Province Liguri e Piemontesi, il Regio Editto del 23 luglio 1822, n. 1366. Per un approfondimento su tale normativa e sull'evoluzione delle leggi notarili nel periodo precedente l'unità d'Italia confronta L. Sinisi (a cura di), *Le leggi notarili. Dagli Stati preunitari al Regno d'Italia (1805-1879)*, Padova, 2011.

<sup>2</sup> In realtà nella relazione della commissione parlamentare presentata alla Camera il 22 aprile 1875, si accenna ad un progetto di legge sul notariato, risalente al 1860, del Ministro Guardasigilli G.B. Cassinis; sempre nel 1860 il progetto era stato anche sottoposto al Consiglio di Stato. Di tale progetto scrivono anche A. Pierantoni nel suo *Examen comparé de la nouvelle loi italienne et de la législation française sur le notariat*, in "Revue de droit international et de législation comparée", II (1870), nonché F. Panciatici, *Riforma radicale del notariato per tutto il Regno*, Torino 1861, p. 14. Ciononostante non sono state rinvenute tra i documenti relativi al Consiglio di Stato, custoditi presso l'Archivio Centrale dello Stato, tracce di tale progetto. Per maggiori approfondimenti vedi: F. Mazzanti Pepe, G. Ancarani, *Il notariato in Italia dall'età Napoleonica all'Unità*, Roma 1983, p. 349; Sulla commissione nominata dal Ministro Pisanelli con nota del 7 ottobre 1863 vedi C. Gherardi, *Del notaio considerato ne' suoi rapporti colla società*, Lucca 1864, p. 48 e P. Moscatello, *La legislazione notarile italiana*, Palermo 1901, I, p. 6; M. Santoro, *I notai - Storia sociale di una professione in Italia (1861-1940)*, Bologna, 1998, p. 50.

<sup>3</sup> E. Porro, *Il notariato italiano dal 1861 al 1961*, Milano 1962, p. 2; F. Mazzanti Pepe, G. Ancarani, *Il notariato in Italia*, cit., p. 359. Sul progetto e sulla lunghissima stagione di progetti e dibattiti parlamentari che condussero alla promulgazione della L. 89/1913, vedi G.S. Pene Vidari, *Identità nazionale, notariato, unità d'Italia*, in "Rivista di storia del diritto italiano" LXXXV (2012), pp. 36 e ss. Sui primi progetti unitari, addirittura antecedenti all'Unità d'Italia vedi: L. Sinisi, *Sviluppo ed evoluzione ottocentesca degli ordinamenti notarili italiani sino all'unità*, in "Rivista di Storia del Diritto Italiano", LXXXV (2012), p. 100.

<sup>4</sup> F. Mazzanti Pepe, G. Ancarani, *Il notariato in Italia*, cit., p. 360.

<sup>5</sup> In merito vedi: *Ibid.*, p. 408 e G. Gianfelice, D. Trecco, *L'ordinamento del notariato italiano nelle sue leggi costitutive, (dal 1874 al 1954)*, Milano 1955, p. 1.

<sup>6</sup> Il progetto fu presentato varie volte dai ministri del tempo nel 1869, nel 1870, nel 1871 e nel 1873, per maggiori dettagli vedi: E. Cecchini, *Appunti alla legge sul notariato -parte prima -* in , "Bollettino notarile", XXIII (1903), p. 140.

nuovamente dal Ministro Vigliani per essere sottoposto ad una riforma ad opera di una commissione che completò i suoi lavori il 22 aprile 1875. In sole tre sedute il progetto alla Camera fu discusso per essere approvato il 3 giugno 1875, quindi fu presentato al Senato del Regno quattro giorni dopo, discusso il 21 giugno in una sola seduta e definitivamente approvato (senza alcuna modifica rispetto al progetto licenziato dalla Camera) il 23 giugno 1875<sup>7</sup>. Il 25 luglio 1875 il Regno d'Italia ha la sua prima legge notarile unitaria, la Legge n. 2786. Le critiche non si faranno attendere<sup>8</sup>.

Una delle prime, e più significative, occasioni in cui vennero affrontate le inadeguatezze della legge fu il congresso notarile di Roma del 1877<sup>9</sup>. I temi sollevati durante il congresso furono gli stessi che si dibatterono nelle riviste di settore di quegli anni e che erano state oggetto del congresso di Napoli del 1871<sup>10</sup>; basti notare come tra i membri di maggior rilievo che presero parte a tale congresso vi fossero Vincenzo Conti, fondatore e direttore del *Giornale dei notai*, Cino Michelozzi, notaio fiorentino fondatore e direttore del *Rolandino*, rivista in cui nel 1881 era confluito il *Monitore del notariato* (uno dei più importanti periodici notarili dell'Italia del tempo, fondato da Bernardo Cassini)<sup>11</sup>, nonché Pietro Moscatello, fondatore e direttore del palermitano *Notariato Italiano*<sup>12</sup>.

Nonostante il vivo dibattito che animò il ceto notarile dal 1876 in poi, anche il nuovo Testo Unico sul notariato del 1879 si rivelerà una insoddisfacente incompiuta che lascerà frustrate le ambizioni dei notai d'Italia e ci vorranno quasi quarant'anni prima che veda la luce una nuova legge notarile. Perché? Quale fu il ruolo dei notai italiani in questo lunghissimo percorso di riforma? A chi deve attribuirsi la reale paternità della legge notarile del 1913? Per provare a dare risposta a questi quesiti si è scelto di analizzare il dibattito notarile in questo lasso di tempo. Le riviste notarili, nate come organi di stampa territoriali, di fatto mettevano in luce problematiche sentite su tutto il territorio nazionale. I notai italiani alla fine dell'800 non avevano una coscienza nazionale ma avevano di sicuro problemi comuni come ad esempio l'obbligo di residenza, o il problema economico. Ognuno di questi temi sarà oggetto di un'analisi

---

<sup>7</sup> Secondo Cerbioni tale improvvisa celerità potrebbe essere stata determinata dalla coincidenza con la discussione della legge sui provvedimenti straordinari di pubblica sicurezza, politicamente ben più importanti. Tale orientamento è riportato in G. Cerbioni, *Riflessioni*, cit., p. 6.

<sup>8</sup> Vedi a titolo esemplificativo e non esaustivo: *Atti del congresso notarile italiano tenutosi in Napoli nei giorni 24, 25, e 26 Giugno 1904*, Napoli, 1904, p. 6; M. Santoro, *I notai*, cit., pp. 51-52.

<sup>9</sup> Alcune tematiche, che si riveleranno di fondamentale importanza, erano state oggetto di dibattito nel congresso di Napoli del 1871 (e quindi ben prima della promulgazione della legge del 1875), durante il quale emerse la questione relativa all'introduzione nella nuova legge dell'obbligo di laurea per i notai, oltre che il tema dell'obbligo di residenza, come evidenziato in L. Sinisi, *Sviluppo ed evoluzione*, cit., p. 102.

<sup>10</sup> Sul Congresso Notarile Italiano tenutosi a Napoli nell'ottobre del 1871 vedi L. Sinisi, *Notariato e scienza notarile fra unità nazionale e unificazione legislativa: il contributo genovese*, in P. Massa, G.B. Varner (a cura di), *Progresso scientifico e sapere accademico nella costruzione dello Stato. Riflessioni a 150 anni dall'Unità d'Italia, Atti del Convegno*, Genova, 2012, pp. 247-248.

<sup>11</sup> Sulla nascita della rivista *Monitore del notariato* e sulla figura di Bernardo Cassini, vedi: *Ibid*, pp. 249-250.

<sup>12</sup> F. Mazzanti Pepe, G. Ancarani, *Il notariato in Italia*, cit., p. 437. Sulla rivista e sul suo ruolo vedi anche L. Sinisi, *Una presenza costante: il testamento nei formulari notarili fra medioevo ed età dei codici*, in "Quaderni della fondazione italiana del notariato", XIX (2016), p. 161.

che muoverà sempre partendo dal contributo fornito dalle riviste.

Uno fra i temi più discussi (che saranno di grande interesse per le riviste di settore negli anni a seguire) riguardò il possesso della laurea per l'esercizio della professione di notaio. L'estensione a tutti i notai del regno del requisito obbligatorio del possesso del titolo di studio, prima dell'Unità richiesto solo per i notai del Lombardo-Veneto, destò accese polemiche dentro e fuori il Parlamento come documenta la relazione della commissione alla Camera dei Deputati del 22 aprile 1875<sup>13</sup>. Negli anni tra il 1876 ed il 1888 l'incidenza dei notai laureati è molto più alta al nord che non al sud, con casi estremi come Cosenza, Caltanissetta e Napoli dove nessun notaio ha la laurea<sup>14</sup>. Anche altre categorie professionali entrarono nel dibattito. Estremamente critici sul requisito della laurea per i notai furono, ad esempio, gli Avvocati

Il Notaio deve sapere poco e saperlo bene; non deve smarrirsi nell'oceano interminato di tutta la scienza del diritto.<sup>15</sup>

Alla fine la legge definitiva non prevedeva la necessità della laurea per esercitare la professione di notaio<sup>16</sup> ma si limitava a richiedere di “*aver compiuto nei modi stabiliti dalle leggi e dai regolamenti sulla pubblica istruzione i corsi delle istituzioni di diritto romano comparato col diritto patrio, del codice civile e di procedura civile, del diritto commerciale e del diritto penale e di averne superati gli esami*”<sup>17</sup>.

Le riviste notarili diedero sin da subito voce alle critiche contro la nuova legge unitaria. Tali critiche crebbero esponenzialmente quando il Ministro Mancini nel 1876, proponendo alcune modifiche alla legge del 1875, di fatto riaprì, non si sa quanto consapevolmente, il dibattito sulla legge. Utilizzando lo pseudonimo di Raffaele Fieschi, lo stesso Cassini interviene sul tema del ‘domicilio coatto’ e della condizione del notaio<sup>18</sup>

condannato al domicilio coatto carico di obblighi e di pesi, segno a continue diffidenze ed a continue minacce di nullità e di multe, che trascina un'esistenza monotona e paurosa senza avvenire per sé e senza speranze per i figli suoi<sup>19</sup>.

Oltre i toni retorici tipici dell'epoca emerge la forte insoddisfazione verso l'obbligo di residenza imposto dalla legge. La residenza *coatta*<sup>20</sup> era particolarmente penalizzante

---

<sup>13</sup> Per un approfondimento sul dibattito relativo all'obbligo di laurea e sui diversi orientamenti nei vari territori del Regno vedi: M. Santoro, *I notai*, cit., pp. 70-80, nonché: L. Sinisi, *Notariato e scienza notarile*, cit., p. 252.

<sup>14</sup> M. Santoro, *I notai*, cit., p. 72.

<sup>15</sup> Così il Senatore (e avvocato) Conforti in un suo intervento al Senato del 3 dicembre 1868, la citazione è tratta da M. Santoro, *I notai*, cit., pp. 76.

<sup>16</sup> Sul tema *Camera dei Deputati*, tornata del 22 aprile 1875, *Riordinamento del notariato, relazione della commissione*, titolo II, capo I.

<sup>17</sup> L. 25 luglio 1875, n. 2786, art. 5 comma III, riportato in F. Mazzanti Pepe, G. Ancarani, *Il notariato in Italia*, cit., p. 430.

<sup>18</sup> L'uso dello pseudonimo di Raffaele Fieschi, immaginario notaio genovese, da parte di Cassini è testimoniato da L. Sinisi, *Notariato e scienza notarile*, cit., p. 251.

<sup>19</sup> Così R. Fieschi (B. Cassini), *Il Congresso notarile di Roma*, in “*Monitore del notariato*”, II (1877), pp. 69-70.

<sup>20</sup> L'uso provocatorio di quest'espressione si ritrova spesso quando nelle riviste di settore si affronta il

per i notai destinati alle sedi rurali dove il giro d'affari era più limitato.

Si rende in proposito necessario un chiarimento. I testi che esaminiamo fanno tutti riferimento ad un passato lontano dai tratti idealizzati in cui la classe notarile viveva in condizioni migliori. Discernere l'obiettività di giudizio dalla *mitizzazione* è analisi di non facile interpretazione. Se i problemi di seguito evidenziati erano senz'altro reali e sentiti dai notai, non appare certo, ad opinione di chi scrive, che in effetti le condizioni dei notai agli inizi del secolo precedente fossero migliori.

Svolgendo una lettura sistematica degli articoli pubblicati nonché degli atti dei numerosi (quanto inconcludenti) congressi che si susseguirono negli anni sul tema dell'attesissima riforma notarile si intende dimostrare come la mancanza di unità dei notai d'Italia fu di fatto il vero freno alla riforma<sup>21</sup>. Secondo una lettura più tradizionale le istanze dei notai vennero accolte da una generalizzata indifferenza istituzionale, in verità sarebbe più opportuno parlare di indifferenza *governativa*. Come vedremo in molte occasioni singoli parlamentari investirono il Governo nazionale del problema della classe notarile spesso prendendo spunto dalle votazioni e dalle richieste rivolte dai singoli consigli proprio tramite lettere aperte pubblicate sulle riviste. Tali richieste però non pervenivano mai da una voce unica nazionale. Singoli consigli, a volte addirittura singoli notai, sollevavano temi a loro cari senza nemmeno rendersi conto che gli stessi problemi erano ugualmente sentiti nel resto del paese.

Qualcosa cambia con il congresso di Napoli del 1904 e con l'organismo nazionale ad esso collegato. Come si vedrà, dalle giornate napoletane verrà fuori un movimento unico con alla testa un autorevolissimo notaio partenopeo, Michele Fava, che, prendendo parte anche alle commissioni parlamentari di riforma, riuscì tra critiche e opposizioni a dare vita ad una nuova legge notarile che è oggi una delle più longeve norme vigenti nel nostro ordinamento giuridico.

Volendo dimostrare che il congresso di Napoli rappresentò una cesura o, se vogliamo, il vero inizio del notariato italiano, si è scelto di articolare il presente lavoro in tre parti. La prima relativa alla nascita del testo unico del 1879 ed alla lunga serie di critiche che seguirono. In questa parte si cercherà di evidenziare i problemi più sentiti dai notai italiani attraverso le riviste. La prima reale debolezza della categoria era di certo la divisione interna. I notai italiani non erano una "comunità professionale"<sup>22</sup>; la mancanza di un organismo unitario indeboliva l'intera classe ed i notai stessi ne erano fortemente coscienti. Nella seconda parte si analizzeranno i lavori del congresso di Napoli del 1904 e del comitato "Pro-notariato", prima organizzazione a vocazione realmente nazionale. Infine la terza ed ultima parte si occuperà della stagione dei dibattiti parlamentari tra il 1904 ed il 1913 con una particolare attenzione al protagonismo tutto nuovo dei notai dimostrato anche dalla stretta collaborazione tra alcuni di essi, le riviste guidate da notai e le commissioni parlamentari.

---

tema delle sedi notarili.

<sup>21</sup> Sui congressi notarili vedi anche: M. Santoro, *I notai*, cit., p. 189.

<sup>22</sup> Per un approfondimento sul modello sociologico cui fa riferimento questa espressione, e sul tema della divisione dei notai in generale vedi: M. Santoro, *I notai*, cit., pp. 48-49.

2. Una legge “gretta, sfiduciosa ed esigente”: il testo unico del 1879 tra critiche, congressi e tentativi di riforma

Le critiche alla legge 2786/1875 furono talmente accese<sup>23</sup> e vaste che pochi anni dopo venne promulgata una legge di modifica, la Legge 6 aprile 1879, n. 4817. In realtà, dai lavori preparatori della legge del 1879 emerge una spaccatura tra chi, sulla scorta del malcontento generale, avrebbe voluto innovare profondamente la legge del '75 e chi, invece, propendeva solo per delle limitate modifiche di carattere eminentemente pratico. Nella stessa relazione alla legge, presentata alla Camera dei Deputati il 21 giugno 1878 dal relatore On. Mancini, si dà atto di questi diversi orientamenti. Dalla relazione emerge anche la scelta di optare per una riforma di portata *limitata* poiché, data l'urgenza, era necessario “*un sistema intermedio, accettando in primo luogo quasi tutte le modifiche accolte in Senato, ma senza escludere del tutto ogni ulteriore emendazione di esso, deliberando però di limitare le modificazioni ai punti secondari, senza alterare il senso e l'economia della legge*”<sup>24</sup>. Le leggi 2786/1875 e 4817/1879 verranno poi coordinate in un Testo Unico. Nasce così il Decreto 4900 (seconda serie) del 25 maggio 1879. Questo Testo Unico non tenne in nessun conto le esigenze di riforma richieste dalla classe notarile la quale lo percepì male e lo criticò aspramente<sup>25</sup>. Ad esempio dalle colonne del *Bollettino notarile* Galvagni definisce la 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 in gran numero di notai nell'amarezza di una vita stentata e nello sconforto di un più triste avvenire<sup>26</sup>.

Di tale malcontento parla anche Porro facendo riferimento al fatto che il mancato requisito della Laurea contraddiceva le istanze provenienti dai vari congressi notarili<sup>27</sup>.

Della freddissima accoglienza che i notai riservarono al Testo Unico si ha una prima testimonianza concreta negli atti del Congresso notarile di Milano tenutosi nel 1881. Ad esempio, nella sua relazione congressuale tenuta il 26 maggio 1881, Galvagni lamenta la pesantezza dell'obbligo di residenza nelle sedi rurali considerate economicamente disagiate e specificamente critica l'art. 26 della legge. In effetti l'art. 26 del Testo Unico, che consentiva al notaio di esercitare il proprio ministero su tutto il distretto del Collegio notarile presso il quale era iscritto, era stato introdotto proprio allo scopo di rendere meno disagiati le sedi rurali. In realtà, sostiene Galvagni, tale agevolazione era *illusoria* in quanto l'obbligo di residenza, imposto dall'art. 27 del Testo Unico, presso il Comune o la frazione assegnata rendeva pressoché impossibile

<sup>23</sup> Sulla natura di questa norma e sui suoi legami strettissimi con le leggi preunitarie in materia notarile e soprattutto con la normativa napoleonica vedi: L. Sinisi, *Sviluppo ed evoluzione*, cit., pp. 103-104.

<sup>24</sup> Relazione Mancini, 21 giugno 1878, il brano è riportato in F. Mazzanti Pepe-G. Ancarani, *Il notariato in Italia*, cit., p. 439.

<sup>25</sup> In proposito vedi L. Sinisi, *Prima della legge 89/1913 il lungo cammino del notariato italiano dall'età napoleonica all'unificazione nazionale*, in “Notariato”, XIX (2013), p. 131.

<sup>26</sup> A. Galvagni, *Il notariato in Italia*, in “Bollettino notarile”, III (1890), p. 6, il passo è riportato in G. Cerbioni, *Riflessioni*, cit., p. 8.

<sup>27</sup> E. Porro, *Il notariato italiano*, cit., p. 3.

operare nei grandi centri urbani<sup>28</sup>. In ragione di questa lamentata disparità tra le sedi rurali e quelle urbane, dal congresso notarile di Milano partì la proposta (inascoltata in Parlamento) di abolire le sedi rurali e consentire al Notaio di risiedere ovunque all'interno del Distretto<sup>29</sup>. Si approfondirà, nel successivo paragrafo, come il problema dell'obbligo di residenza presso le sedi notarili (specie quelle rurali) è forse il tema più ricorrente nelle riviste di settore nel periodo indagato, a riprova che l'esigenza di una maggiore mobilità era, all'inizio del '900, particolarmente sentita su tutto il territorio nazionale. Anche di questi temi si era già discusso nel 1890 in un congresso a Torino ma con scarsi risultati tanto che, diversi anni dopo, Michele Fava, notaio napoletano tra i fautori della legge notarile del 1913, lo definì un congresso *ch'era già morto e seppellito*<sup>30</sup>. Al riguardo si segnala una diversa lettura di Cerbioni<sup>31</sup> che ritiene invece che i temi congressuali di Torino andarono a confluire nella legge del 1913. Rispetto a tale orientamento espresso da Cerbioni, a parere di chi scrive, è necessaria una ulteriore precisazione: se è vero che i temi del congresso di Torino vennero inseriti nella legge del 1913 è anche vero che questo avvenne solo perché tali temi furono ripresi ed attualizzati durante il congresso notarile italiano di Napoli del 1904 i cui organizzatori collaborarono anche operativamente alla stesura della legge.

Nel 1898 per la prima volta il Parlamento italiano sembra prendere coscienza delle critiche alla legge notarile. Il ministro Zanardelli affida a Michelozzi un progetto di riforma che tenesse conto delle istanze del ceto notarile così come erano emerse dai numerosi congressi tenutisi in tutta Italia all'indomani della legge del '75<sup>32</sup>. Possiamo considerare questo incarico il primo passo del percorso di riforma che condurrà 15 anni dopo alla promulgazione della legge 16 febbraio 1913, n. 89. Un primo passo solo virtuale in quanto il progetto non vedrà mai la luce a causa della morte di Michelozzi. Non pare possibile collegare questa nuova attenzione parlamentare ad una ritrovata unità del ceto notarile in quanto il primo esperimento *nazionale*, come già accennato, si terrà a Napoli solo 6 anni dopo.

Nel 1902 per ben due volte, con il progetto Cimorelli-Tedeschi e poi con la proposta di legge Romano, si cerca, senza esito, di modificare la legge notarile. Questi tentativi di riforma, seppur naufragati, sono esperienze significative in quanto, per la prima volta, il Parlamento italiano prende in considerazione l'ipotesi di riformare radicalmente il Testo Unico del notariato contravvenendo all'impostazione iniziale secondo cui la legge poteva essere *emendata* ma non richiedeva *riforme*. Il progetto Cimorelli difatti si proponeva di modificare solo gli art. 11 e 27 del Testo Unico i quali però fissavano principi essenziali. Ad una prima lettura il progetto Cimorelli sembrerebbe in realtà solo un tentativo di riforma modesto in quanto interviene solo su due articoli della legge vigente. Ad una più attenta analisi però si comprende l'ampia portata riformatrice del progetto che, andando a modificare gli artt. 11 e 27 della legge, di fatto ne stravolgeva il contenuto.

<sup>28</sup> Sulle critiche all'art. 27 vedi anche: M. Santoro, *I notai*, cit., p. 152.

<sup>29</sup> A. Galvagni, *Il notariato in Italia, memoria del notaio Alessandro Galvagni letta al Congresso notarile di Milano nella tornata del 26 maggio 1881*, Milano, 1881, p. 7.

<sup>30</sup> *Atti del congresso notarile*, cit., p. 9.

<sup>31</sup> G. Cerbioni, *Riflessioni*, cit., p. 13.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 13.

L'art. 11, infatti, regolava i criteri per l'assegnazione della sede del *notaro*. Secondo questo articolo laddove ci fossero stati più concorrenti per una medesima sede il criterio preferenziale per l'assegnazione avrebbe dovuto essere *l'anzianità* piuttosto che il punteggio conseguito all'esame. L'articolo in esame fu duramente criticato ad esempio da Anzillotti, fiero oppositore del nuovo Regno d'Italia e delle sue leggi unitarie, che usa parole dure dalle colonne del *Rolandino*

Quanto al capoverso dell'art. 11, la modificazione proposta ci sembra inutile, tuttavolta era *Jus receptum*, che il criterio della anzianità, non dovesse ritenersi come regola unica ed assoluta nelle proposte di nomina ai vacanti posti di notaro (...). Avremmo plaudito alla modificazione dell'infelice articolo 11, quando avesse dettato i criteri di preferenza e fosse intesa a precludere l'intrigo e le conseguenti ingiustizie<sup>33</sup>.

Questa posizione critica fu ripresa nel progetto di riforma Cimorelli-Tedeschi, infatti nel discorso di presentazione del progetto di riforma dell'on. Cimorelli si legge

Per fermo, l'attuale articolo 11 si presta a deplorati abusi. Esso pone a criterio per la scelta, fra i notai concorrenti ad una sede, l'anzianità di esame. Avviene dunque che, all'aprirsi di un concorso, si presentano spesso notai anziani, non pel fine di occupare effettivamente la sede ed esercitarvi le proprie funzioni, ma soltanto per fare una vera e illecita speculazione. Quel notaio anziano, che per legge attualmente deve essere preferito, quando abbia ottenuto dal concorrente meno anziano un premio conveniente, rinuncia alla nomina ottenuta, la quale così potrà conferirsi a chi la pagò<sup>34</sup>.

Il progetto, continua Cimorelli, si proponeva di introdurre un criterio per l'assegnazione che considerasse l'anzianità del notaio concorrente come un criterio a cui dare un peso prevalente ma non esclusivo. Inoltre prevedeva un correttivo, ovvero la possibilità per il Governo di prescindere da tale criterio in *casi ragionevoli*. A questo proposito lo stesso Cimorelli precisa

*Noi abbiamo enunciato questi casi con la frase: speciali ragioni di servizio pubblico o di ordine amministrativo desumendola dalla autorevole giurisprudenza del Consiglio di Stato*<sup>35</sup>.

In effetti nella seduta della Camera del 26 giugno 1903 la commissione dà atto di aver modificato il progetto di legge introducendo all'art. 11 proprio questo nuovo criterio nei termini proposti da Cimorelli. Questo orientamento della commissione è riportato nel Bollettino notarile dove viene pubblicato il testo definitivo dell'art.11

Art. 11. Nella proposta si deve principalmente tenere conto dell'anzianità di servizio professionale degli aspiranti, quando la loro condotta negli ultimi cinque anni o speciali ragioni di servizio pubblico non consiglino diversamente. Nel caso di pari anzianità d'esercizio si tiene conto dell'anzianità di esame e quando anche questa sia eguale, deve essere preferito chi ha riportato maggior numero di punti all'esame stesso.

Nella proposta, qualora non si tenga conto dell'anzianità di esercizio, dovranno essere specificate le ragioni. Qualora il Ministero non creda di accogliere la proposta del Consiglio notarile e della Corte d'Appello, dovrà prima della nomina dare comunicazione delle ragioni del dissenso ai Collegi proponenti, fissando ai medesimi un termine non minore di giorni 15

<sup>33</sup> P. Anzillotti, *Proposta di modificazioni alla legge notarile*, in "Rolandino monitore del notariato", XXII (1902), p. 153.

<sup>34</sup> Il discorso è riportato integralmente in "Bollettino notarile", XXIII (1903), p. 221.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 221.



dalla data della comunicazione per le loro eventuali osservazioni<sup>36</sup>.

Siamo di fronte ad una delle prime risposte reali che il legislatore dà alle istanze che provengono dal mondo notarile. Tuttavia non si può non notare come la nuova formulazione lasci sempre scarse certezze ed un ampio spazio alla discrezionalità. È però la riforma dell'art. 27 quella di maggiore portata innovativa, in quanto modificava l'obbligo di residenza introducendo una deroga per i notai dei piccoli comuni, prescrivendo:

Per l'osservanza dell'obbligo della residenza, il notaio nel comune assegnatogli, deve tenere permanentemente dimora e studio aperto col deposito degli atti, rogiti e repertori notarili. Ma quando il comune o la frazione abbia meno di 3000 abitanti, il notaio è autorizzato a tenere tale residenza in altro comune dello stesso mandamento, purché non lontano più di 10 chilometri, per strada rotabile e ferrovia, dalla sede assegnatagli, e purché quivi si rechi a sue spese, ogni qual volta sia richiesto, a prestarvi il suo ministero, e vi si rechi inoltre periodicamente, anche senza richiesta, almeno due volte ogni settimana<sup>37</sup>.

Cimorelli stesso nel suo discorso alla Camera rappresenta come la legge stessa fosse contraddittoria nella misura in cui fissava l'obbligo di residenza e al tempo stesso consentiva la possibilità di rogare atti in tutto il distretto<sup>38</sup>.

Anche su questo articolo si concentrano le dure critiche di Anzillotti che fa presente come, a parer suo, i notai avessero già interpretato l'obbligo di residenza nei termini utilizzati dal progetto di riforma. Secondo Anzillotti si rendeva necessario eliminare le sedi rurali:

Quanto al famigerato art. 27 che impone l'obbligo al notaio della relegazione, noi partigiani della libertà professionale, abbiamo sempre sostenuto che la parola residenza dovesse intendersi come indicativa della sede ufficiale, in quanto ivi il notaio dovrebbe mantenere lo studio aperto ed il deposito degli atti e dei repertori, ma non come vincolo obbligatorio della diuturna permanenza del notaio in quel dato luogo. Piuttosto si aboliscano le sedi notarili nei paesi di nessuna importanza economica e commerciale dove il notaio non ha occupazione, e quelle suburbane ed allora si vedrà, senza il bisogno di misure coercitive che se il notaio trova proficuamente da esercitare il ministero nel luogo di sua residenza, non avrà motivo né voglia, di girare alla ricerca di clienti e di affari e di esercitare la illecita concorrenza in pregiudizio dei notari vicini residenti nei centri di maggiore importanza<sup>39</sup>.

Dalle parole di Anzillotti emerge un problema di carattere eminentemente pratico. La possibilità per il notaio di rogare all'interno di tutto il proprio distretto, sia pur in presenza dell'obbligo di residenza presso un comune o una frazione, spingeva i notai delle sedi rurali e disagiate a ricercare *clientela* presso le sedi di più intenso traffico offrendo condizioni vantaggiose. In verità il problema dell'obbligo di residenza, come si avrà modo di approfondire, è uno dei più avvertiti dalla classe notarile.

Considerato che lo scopo ultimo di questo studio, come detto in premessa, è individuare come ed in che misura il ceto notarile, attraverso i suoi organismi e le

<sup>36</sup> *Modifiche alla legge notarile, Relazione della Commissione parlamentare, seduta del 26 giugno 1903, Cimorelli, Relatore*, in "Bollettino notarile", XXIII (1903), pp. 284-285.

<sup>37</sup> L'intero testo del progetto insieme ad un passaggio dei lavori preparatori è riportato da P. Anzillotti, *Proposta di modificazioni*, cit., p. 153.

<sup>38</sup> *Modifiche alla legge notarile*, cit., in "Bollettino notarile", XXIII (1903), p. 225.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 153.

riviste di settore, riuscì ad influire sulla formazione della legge del 1913, diventa di particolare interesse quanto riportato negli atti del congresso notarile italiano del 1904. Rinviando alle pagine successive l'approfondimento sul congresso e sul comitato "pro-notariato", si vuole ora anticipare un passaggio della relazione d'apertura del notaio Michele Fava in cui si fa riferimento al progetto Cimorelli

E poiché si trovava iscritta all'ordine del giorno della Camera dei Deputati la discussione del progetto di modificazione degli articoli 11 e 27 della legge notarile presentata dall'On. Cimorelli, al quale ognuno di noi deve essere grato per l'interessamento da lui spiegato a pro' della nostra causa, credemmo facile, per evitare le perdite di tempo alle quali vanno soggette le nuove proposte, di fare aggiungere al progetto Cimorelli, come emendamento, la modificazione dell'art. 77, diretta allo scopo di rendere possibile l'associazione di utili professionali fra Notai del medesimo Distretto; che, seppure volute dalla grande maggioranza di essi, si rendono inattuabili sol che pochi si oppongano. Messici quindi d'accordo con l'On. Cimorelli fu formulata la modificazione in questi termini "Quando i Notai di un Distretto in numero non minore dei  $\frac{3}{4}$  degli iscritti, allo scopo di far cessare la concorrenza, o per mutuo soccorso o previdenza si costituiscono in Società di utili professionali, il contratto sociale sarà obbligatorio anche per i dissidenti, non appena verrà omologato dalla locale Corte d'Appello. (...) una Commissione del Comitato ripeto, ci recammo a Roma, e dall'On. Cimorelli fummo presentati all'On. Ronchetti esponendogli i desiderii nostri<sup>40</sup>;

Questo ultimo emendamento, come è evidente, è di scarso rilievo sotto un profilo generale. Infatti, il progetto di legge Cimorelli-Tedeschi, anche per l'ostruzionismo parlamentare guidato da Zanardelli, approdò ad un nulla di fatto. L'emendamento in esame è però emblematico dell'avvio di una interazione tra il ceto notarile e le istituzioni. La sostanziale indifferenza che negli anni precedenti era stata riservata alle istanze dei notai è da ricollegarsi all'assenza di una coscienza unitaria da parte della categoria. Non esisteva una voce comune del notariato Italiano, la classe notarile era rappresentata da un grande numero di organizzazioni territoriali molte delle quali avevano una loro rivista; in questo senso il congresso di Napoli del 1904, e la nascita del comitato pro notariato, riuscirono in un'impresa tentata varie volte in precedenza senza successo: dare ai notai d'Italia una voce unitaria.

### 3. Il decadimento del notariato e le sue ragioni

Agli inizi del '900 era diffuso nel mondo notarile il convincimento che la classe dei notai stesse vivendo una fase di forte decadenza. L'espressione *decadimento del notariato* ritorna spessissimo sia negli articoli di dottrina che nei verbali delle sedute parlamentari come si evidenzierà nel prosieguo di questo paragrafo. Dal vivo dibattito che emerge dalle riviste specializzate risulta assai chiaro come la *riforma* della legge notarile fosse attesissima in tutta Italia. Il tentativo del 1879 di dare un ordinamento stabile al notariato italiano risente di troppe mancanze e di una scarsa risposta alle rinnovate esigenze del settore, come spesso accade alle prime leggi dell'Italia postunitaria. Il Testo Unico del 1879 nacque *vecchio* e la necessità di una sua riforma radicale fu evidente sin dai giorni della sua promulgazione.

Nonostante la mancanza di unità dei notai si possono notare sin dai primi anni del

---

<sup>40</sup> *Atti del Congresso notarile*, cit., p. 10.

'900 alcune tematiche ricorrenti nelle varie riviste territoriali nonché alcune analisi sulle condizioni del notariato italiano condivise a livello nazionale. Di seguito gli esempi di maggiore rilievo.

a) Il problema economico e la “questione morale”

In un articolo uscito nel maggio 1904, Patroni evidenzia come il problema economico sia uno dei principali effetti della decadenza dei notai:

Il notariato in Italia, nell'ora presente, mette a capo 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<sup>41</sup>.

La gravità del problema economico è evidenziata anche da Michele Fava, senza dubbio uno dei protagonisti del Congresso di Napoli del 1904, il quale scrive a proposito del *giovane notaio*:

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 non vede se non quella di sottrarli ai suoi colleghi, offrendo ai clienti ribassi indecorosi, transazioni vergognose, insomma fare la concorrenza. È da tale concorrenza che 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<sup>42</sup>.

È possibile a questo punto fare una prima valutazione. Il ceto notarile d'inizio '900, utilizzando i suoi molteplici organi di stampa, denuncia una *questione morale*. I notai italiani sono in decadenza sul piano etico e deontologico, sono diventati degli *affaristi*, un *cancro del notariato*<sup>43</sup>. Questa decadenza è collegata prevalentemente, ma non solo, alla crisi economica della categoria, o almeno questa è la lettura che i notai danno di loro stessi<sup>44</sup>.

Per completezza di ragionamento si osserva come l'opinione diffusa conservasse del notaio l'antica concezione di *pratico* del diritto di stampo medioevale in ragione della quale il notaio non aveva necessità di fare studi eccessivamente complessi:

Dai notai la gente si aspetta esattezza, onestà, intelligenza, ma non scienza<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> E. Patroni, *Aspettando la riforma*, in “La riforma del notariato”, III (1904), citato da G. Cerbioni, *Riflessioni*, cit., p. 9.

<sup>42</sup> M. Fava, *Il notariato italiano qual è e la sua riforma*, in “La riforma del notariato”, XXII (1902), citato da G. Cerbioni, *Riflessione*, cit., p. 11.

<sup>43</sup> G. Curcio, *Pro notariato – l'associazione notarile*, in “Bollettino notarile”, XX (1900), p. 351, proponendo l'obbligo di associazione tra notai che si approfondirà nel prosieguo del presente lavoro.

<sup>44</sup> Per un quadro comparativo tra il guadagno medio di un notaio e quello di altri dipendenti pubblici, che evidenzia un reale stato di forte indigenza vedi: M. Santoro, *I notai*, cit., p. 154.

<sup>45</sup> A. Pingitore *Livello intellettuale dei notai in Cause afficienti ed efficienti del decadimento del notariato in Italia* in “Bollettino notarile”, XIX (1899), citato da G. Cerbioni, *Riflessioni*, cit., p. 9.

Questa concezione sembra non preoccupare eccessivamente i notai italiani.

b) Professionisti “indifferenti al fatto altrui”: l'inesistenza di un ceto notarile nazionale

Un'analisi ricorrente che emerge dalle pubblicazioni di quegli anni mette in stretto collegamento l'assenza di un organismo unitario con il decadimento dell'intera classe. Secondo questo orientamento l'assenza di unità sarebbe alla base della mancanza di una solidarietà corporativa tra i notai stessi. In questo senso Fava scrive:

(...) è da deplorarsi l'egoismo smodato, che li rende indifferenti al fatto altrui, purché il fatto proprio vada bene; ma non fanno 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<sup>46</sup>.

Non essendoci stata una voce unica a portare avanti le istanze dei notai, essendo mancato un ente nazionale che li rappresentasse, i problemi del notariato sarebbero stati, secondo un orientamento ancora oggi condiviso, semplicemente ignorati dalle istituzioni che non li avrebbero tenuti in alcuna considerazione. Inoltre questa indifferenza dello Stato nei confronti dei notai avrebbe portato alla promulgazione di leggi inadeguate ed inefficienti (il riferimento al testo unico del 1879 e alle molteplici lamentele che lo accompagnarono è immediato). Tale orientamento è parzialmente corroborato da quanto emerge dalle riviste scientifiche analizzate<sup>47</sup>. In effetti le riviste erano solitamente organi di stampa di singoli consigli notarili e pertanto sollevavano sovente problemi di natura strettamente territoriale. Ciò nonostante le due problematiche fin qui analizzate (il problema economico e l'assenza di organismi unitari) sono lamentate da tutte le realtà territoriali assurgendo al ruolo di tema nazionale.

Tuttavia sulla presunta indifferenza parlamentare cui si è accennato esistono documenti che sembrerebbero, almeno in parte, smentire questo assunto.

Ad esempio nella Relazione della Commissione Parlamentare al progetto di legge presentato dal Ministro di Grazia, Giustizia e Culti nella tornata del 30 novembre 1874 presentata alla Camera il 22 aprile 1875 (che darà vita poi alla legge 2786/1875), si fa un espresso riferimento ad un Congresso tenutosi a Napoli poco prima

Nel Congresso dei notai, tenuto in Napoli, venne espresso il voto che fossero nell'art. 65 compresi tra gli atti, che possono dal notaro rilasciarsi alle parti in originale, gli atti per le contrattazioni mobiliari sino a lire 500<sup>48</sup>.

Tale osservazione fu accolta e comportò una modifica del progetto originario in

<sup>46</sup> M. Fava, *Il decadimento del notariato in Italia: esame critico delle cause e dei rimedi*, Napoli 1905, p. 17.

<sup>47</sup> Vedi tra gli altri M. Mazzella, *Comitato Napolitano per la riforma della legge sul notariato*, in “Bollettino notarile”, XXIV (1904), p. 51; S. Giulio, *Si pensi al notariato*, in “Bollettino notarile”, XXIV (1904), p. 333.

<sup>48</sup> Relazione della commissione Nelli, presentata alla Camera dei Deputati dall'On. Villa Pernice, nella tornata 22 aprile 1875. Il testo si trova in G. Gianfelice, D. Trecco, *L'ordinamento del notariato italiano*, cit., p. 20.

ragione della quale l'art. 65 della legge del 1875 nella sua versione definitiva recepisce questo orientamento. Da questo emblematico passaggio possiamo desumere che in realtà vi fosse un'interlocuzione tra istituzioni parlamentari e ceto notarile, o perlomeno con una parte di esso.

Anche l'altro ramo del Parlamento prende in seria considerazione le petizioni dei notai analizzandole puntualmente. Si legge in un passo della relazione della commissione al Senato sul progetto di legge:

Alcune petizioni sono state regolarmente presentate al Senato intorno a questo progetto e trasmesse alla vostra commissione. Colla prima in data 27 maggio 1875, il notaio Giuseppe De Negri, di Genova, critica come incompleta la enumerazione delle attribuzioni del notaio nell'articolo primo del progetto, (...) Lamenta inoltre che i notari non possono servirsi dei loro amanuensi per testimoni istrumentarii; (...) anche il secondo reclamo non è nuovo. Nella tornata del 10 dicembre 1868 un onorevole Senatore aveva proposto che tra coloro i quali non possono essere testimoni idonei negli atti notarili non fossero compresi i praticanti e gli amanuensi del notaio, e il suo emendamento era avvalorato da diverse petizioni giunte in Senato<sup>49</sup>.

La commissione non ritenne di accogliere tali proposte. Infatti l'art. 42 del progetto di legge non viene variato rispetto alla versione originariamente licenziata dalla Camera dei deputati e continua a prevedere l'incompatibilità per amanuensi e notai, rimane però il dato che le petizioni provenienti dal mondo del notariato furono comunque oggetto di sincera analisi e discussione all'interno dei due rami del Parlamento.

Anni dopo, nella nuova relazione del 1910, il ministro Fani parla esplicitamente delle numerose votazioni della classe notarile e di quanto queste l'avessero guidato nell'elaborazione del nuovo disegno di legge<sup>50</sup>.

A prescindere dall'effettiva attenzione che il Parlamento prestò alle petizioni dei notai, le *divisioni* sono oggetto di vivo interesse nelle riviste di settore.

Già nel 1900 dalle colonne del Bollettino, Giorgio Curto, in una lettera aperta al Presidente del Consiglio Notarile di Monteleone, rilancia la propria idea di un'associazione di mutuo soccorso dei notai che si faccia carico, su base nazionale, delle loro esigenze, specie di quelle pensionistiche<sup>51</sup>. L'idea di fondo trae spunto dall'esperienza delle corporazioni medievali

Non vi è alcuno che ignori il lustro delle antiche corporazioni dei notari: perché adesso non si possono fare risorgere con la nuova forma della Associazioni, mentre le esigenze sociali vanno di pari passo con il progresso della civiltà?

A questa proposta ne seguiranno diverse altre fino alla svolta del Congresso di Napoli di cui si parlerà nel paragrafo seguente.

Nel 1901 il bollettino scriveva di quanto avvenuto l'11 febbraio in una riunione del Consiglio dei notai del distretto di Catania, dove il Presidente De Marco Fragalà aveva con *acconce parole* stigmatizzato fortemente la scomparsa del *Comitato permanente notarile*

<sup>49</sup> Relazione della commissione al Senato del regno del 6 giugno 1875, in G. Gianfelice, D. Trecco, *L'ordinamento del notariato italiano*, cit., p.75.

<sup>50</sup> Relazione al disegno di legge del ministro Fani al Senato del Regno, tornata del 13 dicembre 1910, in G. Gianfelice, D. Trecco, *L'ordinamento del notariato italiano*, cit., pp.77 e ss.

<sup>51</sup> G. Curto, *Pro Notariato l'Associazione notarile*, in "Bollettino notarile", XXI (1901), pp. 43 e ss.

*italiano* auspicando la nascita di un Consiglio Nazionale Notarile<sup>52</sup>.

Il problema è efficacemente riassunto in un contributo inviato dal comitato pro notariato al bollettino notarile nel 1903:

Sebbene autorevoli e diffusi periodici abbiano da diversi anni aperto una viva campagna tendente ad ottenere delle riforme alla legge vigente sul notariato, e valenti colleghi e pubblicisti, con articoli e commenti vari, giornalmente dimostrino la necessità di provvedere, pure la loro giusta causa, che è causa nostra, non potrà mai essere presa in seria considerazione senza il concorso morale e materiale di tutti i notai del Regno. Manca pur troppo in noi l'iniziativa e lo spirito di associazione. Uniamoci dunque, ed una legale sì, ma energica agitazione si promuova da noi notari dell'Abruzzo aquilano e si diffonda tra i colleghi degli altri distretti della provincia<sup>53</sup>.

a) Una vicenda paradigmatica della disorganicità del ceto notarile: le critiche al progetto Chimirri

Il 2 dicembre 1902 Bruno Chimirri, Ministro delle Finanze, presentò alla Camera dei Deputati un disegno di legge elaborato di concerto con il ministro del Tesoro Rubini e con il Ministro di Grazia e Giustizia Gianturco<sup>54</sup>. La legge proposta da Chimirri, che non vide mai la luce, proponeva all'art. 3 la riduzione della metà degli onorari notarili per tutte le alienazioni di beni immobili di valore inferiore a Lire 500,00<sup>55</sup>. Tale norma avrebbe pesantemente danneggiato i notari rurali che essenzialmente si occupavano in prevalenza di queste.

Nonostante il problema fosse di chiaro respiro nazionale nessuna voce unitaria si seppe levare. Si riscontrarono solo posizioni territoriali.

Alcune di queste vengono riportate dal Bollettino Notarile che, in quanto organo di stampa ufficiale dei distretti notarili di Torino, Casale Monferrato, Acqui, Alba, Alessandria, Biella, Casale, Ivrea, Mondovì, Novi, Pallanza, Pinerolo, Saluzzo, Susa, Tortona, Vercelli, e Voghera, raccoglie durante il biennio 1900-1901 le lamentazioni dei vari consigli.

Il primo distretto ad esprimere il proprio dissenso al progetto è Pinerolo, che in quanto distretto prevalentemente rurale sarebbe stato più che pesantemente colpito, tanto da presentare un proprio ordine del giorno da inviare a tutti i deputati per scongiurare il danno:

Ritenuto in via di fatto, come appare dalle relative statistiche, che gli atti di trapasso immobiliare in questo Distretto raggiungono una media annua di 1500, dei quali circa 1000 di valore non eccedente le L 500;

Considerato che la riduzione proposta colpirebbe gravemente ed essenzialmente tutte le

<sup>52</sup> A. Romani, *Di una rappresentanza nazionale dei notai*, in "Bollettino notarile", XXI (1901), p. 93.

<sup>53</sup> P. Burri, R. Capranica, C. Franceschelli, C. D'Armi, P. Barile, *Pro notariato*, in "Bollettino notarile", XXIII (1903), p. 300.

<sup>54</sup> Il testo del progetto venne pubblicato in "Bollettino notarile", XX (1900), p. 363.

<sup>55</sup> Ivi, p. 364 il testo integrale dell'art. 3 : *Gli atti di alienazione, vendita, rivendita, cessione, retrocessione e qualunque atto traslativo a titolo oneroso nella proprietà, dell'uso ed usufrutto dei beni immobili, saranno registrati col pagamento di una tassa fissa di una lira, quando il corrispettivo non supera le lire 200. Se il valore dei beni trasferiti supera le Lire 200, ma non eccede le Lire 500, la tassa di registrazione sarà ridotta della metà di quanto è stabilito dalla legge in vigore. In entrambi i casi sono ridotti della metà i diritti notarili per onorari, scritturazione ed archivio(...).*

residenze rurali, le quali traggono la loro sussistenza, appunto da atti in massima parte corrisposti di onorario minimo;

Che ciò allontanando i candidati dalle modeste residenze rurali, si risolverebbe in un grave danno anche per la popolazione, che si troverebbe sprovvista dell'opera di notaio locale, massima per quanto ha tratto alla pronta opera necessaria per i testamenti;

Che questa riduzione cadrebbe in massima parte a carico dei notai, che dalla loro opera appena ritraggono un limitato mezzo di sussistenza, mentre poco o nessun aggravio recherebbe alle residenze maggiori già favorite da largo compenso;

Che questo danno riuscirebbe ancora maggiore in quanto i contraenti, per usufruire di questa riduzione, scindendo i contratti ed occultando prezzi e valori, mentre apporterebbero danno all'erario, danneggerebbero altresì i notai nelle loro competenze;

Che è pure nell'interesse del servizio pubblico e della popolazione stessa che sia assicurata una decorosa esistenza del notaio, ad allontanare anche il pericolo o sospetto che possa il notaio, per necessità finanziarie, transigere col suo dovere;

Che mentre con questa riduzione si reca un vantaggio di poco momento ai contraenti, si arreca per contro grave danno ad una classe di ufficiali che ha delicate responsabilità ed è ricompensata da tariffa abbastanza limitata, ed è altresì tenuta a rappresentare al Demanio le tasse di registro che, spesso tardi e purtroppo non sempre, egli a sua volta recupera.

Per questi motivi, il Collegio unanime delibera:

1° Di insistere presso le Autorità competenti perché sia mantenuta l'attuale tariffa notarile.

2° Di promuovere un'agitazione legale fra i colleghi e presso i Consigli notarili in questo senso.

3° Di mandare la presente da comunicarsi alli on. deputati del Collegio ed inserirsi nel periodico notarile<sup>56</sup>.

L'ordine del giorno, oltre che fornire un interessante spaccato di un distretto notarile rurale dei primi del secolo scorso corredato da qualche dato statistico, riassume vari temi già evidenziati: il fondamentale problema economico, nonché la disparità tra i piccoli distretti rurali e quelli urbani<sup>57</sup>.

Subito dopo Pinerolo anche il Distretto di Cuneo solleva le proprie perplessità sul Disegno di Legge Chimirri. A Cuneo nei primi dieci mesi dell'anno 1900 erano state stipulate per atto notarile 1755 contrattazioni per passaggio di proprietà immobiliare. Di queste ben 821 erano di valore inferiore alle 500 lire. Il distretto di Cuneo, anch'esso rurale, propone un'agitazione legale rappresentando il rischio di danni enormi che dimostra pubblicando una statistica degli atti rogati all'intero del proprio territorio nel triennio 1897-1899:

Totale atti rogati: 22292

Numero complessivo delle vendite: 7807

Numero delle vendite inferiori a Lire 500: 4680

La statistica mostra come il disegno di legge avrebbe dimezzato l'onorario dei notai su oltre il 20% del loro fatturato complessivo<sup>58</sup>.

Stessi specchi statistici vengono elaborati dal Consiglio notarile di Mondovì nella seduta del 20 dicembre 1900<sup>59</sup>. Vengono analizzati i tre anni precedenti:

	1897	1898	1899	totale
--	------	------	------	--------

<sup>56</sup> Il testo dell'ordine del giorno è in "Bollettino notarile", XX (1900), p. 370.

<sup>57</sup> Su tale disparità vedi: M. Santoro, *I notai*, cit., pp. 158.

<sup>58</sup> *Collegio Notarile di Cuneo, Adunanza del 20 dicembre 1900*, in "Bollettino notarile", XX (1900), pp. 370-371.

<sup>59</sup> *Consiglio Notarile di Mondovì, Seduta del 20 dicembre 1900*, in "Bollettino notarile", XX (1900), p. 371.

Numero totale atti rogati	7746	7455	7361	22292
Numero complessivo delle vendite	2562	2598	2647	7807
Numero delle vendite inferiori a L. 500	1528	1546	1606	4680

Anche in questo caso è di tutta evidenza come più del 20% del totale complessivo degli atti rogati sarebbe stato coinvolto da questa riforma.

Nel 1901 anche Modena si unisce alla protesta, inviando al Bollettino una nota del Consiglio notarile in cui si arrivano a proporre provvedimenti *energici*<sup>60</sup>.

Poche settimane dopo, il 26 gennaio 1901, Arezzo muove la sua critica al progetto di legge, non limitandosi ad una generica lamentela ma facendo una vera e propria analisi sui diritti notarili

I diritti notarili non sono tasse, ma sibbene compensi dovuti ai notari per la loro opera, e se è lodevole la proposta di diminuire le tasse per agevolare le piccole contrattazioni corrispondendo con ciò ad un interesse di tipo economico, non può del pari giustificarsi una diminuzione dei compensi dovuti ai notari, (...); quindi la riduzione degli onorari verrebbe a colpire i notari più poveri ed insufficientemente retribuiti per l'opera loro, aumentando quella sperequazione e quella differenza di posizione finanziaria anche attualmente esistente, e generalmente lamentata fra notari e notari che invece dovrebbe attenuarsi. (...) Non è giusta poi tale riduzione di compensi, perché colpirebbe appunto i notari delle residenze di poca importanza, dove soltanto avvengono le contrattazioni di poco valore, e dove è già difficile la vita per il professionista atteso il lavoro scarso e male retribuito, mentre nei grossi centri, dove tali minime contrattazioni non avvengono, i notari proseguirebbero a godere di onorari che nelle grandi contrattazioni sono abbastanza lautissimi, così si verrebbe a colpire una classe di professionisti per la massima parte poveri e bisognosi per alleviare le spese di chi acquistando beni immobili anche di grande valore, si trova presumibilmente in condizioni finanziarie migliori del notaro al quale si falcidia il già misero onorario, a cui gli dà indispensabile diritto l'opera sua<sup>61</sup>.

Il Bollettino si adoperò per diffondere e raccogliere tutte le deliberazioni dei vari consigli sul tema, allo scopo di dare maggiore risalto ai danni causati dal progetto di legge Chimirri. Il Consiglio di Arezzo fornisce un ulteriore spunto di riflessione utile a comprendere le ragioni della disorganicità del ceto notarile; dal testo della delibera citata emerge con chiarezza che esistono due ceti notarili contrapposti per esigenze e risorse, quello che potremmo definire *cittadino* dei distretti caratterizzati da traffici di alto valore economico e quello *rurale* in cui la stragrande maggioranza degli atti rogati sono semplici compravendite di piccola entità, i cui componenti hanno risorse ben più ridotte. Partendo da questo assunto è evidente la reazione di protesta che contro il progetto promana da queste realtà. La norma in esame, se approvata, non avrebbe fatto altro che aumentare un divario già esistente tra i notai.

Dello stesso tenore le valutazioni svolte dai notai di Alba:

<sup>60</sup> *Consiglio Notarile dei distretti riuniti di Modena e di Pavullo nel Frignano, adunanza del 27 dicembre 1900*, in "Bollettino notarile", XXI (1901), pp. 20 e ss.

<sup>61</sup> *Consiglio Notarile provinciale di Arezzo, Adunanza del 26 gennaio 1901*, in "Bollettino notarile", XXI (1901), pp. 30, 31.



(...) Passando al concreto, applaudirà mai sempre questo Consiglio a qualsiasi sgravio di tasse alle persone meno abbienti, ma sempre quando le proposte non vengano a ledere e colpire quelle altre classi di cittadini che pur esse non si trovano in florida posizione economica. (...) No, eccellentissimo Ministro, noi che viviamo a contatto delle popolazioni rurali, ben possiamo dire che l'acquisto di beni per parte dei non abbienti sono vere eccezioni.(...) Perché adunque, ripete il Consiglio, si viene a colpire una classe già in non troppo agiata posizione<sup>62</sup>?

Anche Alba fornisce dati statistici sulla percentuale degli atti di compravendita sotto le Lire 500 nei distretti rurali: su 6628 atti di trasferimento immobiliare ricevuti nel distretto nel triennio 1897-99 solo 3162 sono di valore superiore alle Lire 500, ovvero meno della metà<sup>63</sup>.

A Nicastro (oggi semplice circoscrizione del comune di Lamezia Terme, allora Comune autonomo) si recepiscono, durante un'Adunanza del collegio notarile, le deliberazioni di Mondovì e si forniscono generici riferimenti statistici secondo cui “*gli atti di trasferimento di proprietà a titolo oneroso per una metà sono del valore di Lire 500,00*”<sup>64</sup>.

Si cita da ultimo, per completezza, il consiglio notarile del distretto di Cosenza che si accoda alle lamentazioni degli altri distretti senza però fornire dati statistici di rilievo<sup>65</sup>.

Circa un mese dopo, la caduta del Governo pone fine al progetto Chimirri. La notizia è accompagnata con una nota di soddisfazione da parte della redazione del Bollettino dalla quale emerge che molti altri Consigli avevano inviato le loro doglianze che però la rivista non ritiene più di pubblicare<sup>66</sup>.

Da questi molteplici comunicati emerge un dato: il progetto Chimirri ha rappresentato una minaccia comune per il notariato italiano, specie per quello rurale. A fronte di un problema condiviso il ceto notarile non ha saputo dare una risposta unitaria. Nessuna rete concreta tra i vari consigli, nessun comunicato comune, nessuna lettera aperta, il notariato italiano non esiste come soggetto unitario. Questa è anche la preoccupazione espressa ancora nel 1903 da Antonio Costa, *notaro* sardo che, dalle colonne del Bollettino notarile scrive:

Si levi dall'Isola nostra, fiera e salda nella sua fede, la voce di protesta, uniamoci, e, smettendo qualunque preconcetto, raduniamoci in un punto centrale della nostra terra: invitiamo con noi i colleghi del continente: tutti uniti discutiamo dei nostri bisogni, forniamo, poiché è necessario, una società di mutuo soccorso, costituiamo una cassa di previdenza, per la vecchiaia e per gli infortuni che ne possono sopravvenire, chiamiamo a raccolta tutte le nostre forze sparse in Italia, e stretti tutti in forte ed unica lega, facciamo valere il nostro diritto, il supremo diritto di vivere con dignità e decoro<sup>67</sup>.

Parole che anticipano quelle che l'anno dopo si utilizzeranno per dibattere i temi del congresso notarile italiano di Napoli i cui lavori saranno oggetto di analisi nel

<sup>62</sup> *Consiglio Notarile di Alba, deliberazione 12 gennaio 1901*, in “Bollettino notarile”, XXI (1901), pp. 31-33.

<sup>63</sup> *Ivi*, p. 33.

<sup>64</sup> *Collegio Notarile di Nicastro, Adunanza del 17 gennaio 1901*, in “Bollettino notarile”, XXI (1901), p. 33.

<sup>65</sup> *Collegio Notarile del Distretto di Cosenza, Adunanza del 26 gennaio 1901*, in “Bollettino notarile”, XXI (1901), p. 34.

<sup>66</sup> *Il progetto Chimirri!*, in “Bollettino notarile”, XXI (1901), p. 43.

<sup>67</sup> *Pro notariato*, in “Bollettino notarile”, XXIII (1903), p. 95.

prosiegua del presente lavoro.

b) “L’odioso domicilio coatto!”: la questione delle sedi notarili

Come già anticipato nel primo paragrafo il problema delle sedi notarili e gli obblighi ad esse collegati rappresentano uno dei temi fondamentali per i notai italiani<sup>68</sup>. L’obbligo di residenza, così come prescritto dall’art. 27 R.D. 25 maggio 1879, n. 4900 (serie 2°), prevedeva:

Per l’osservanza dell’obbligo della residenza, il notaio nel Comune o nella frazione di Comune assegnatagli deve tenere permanentemente dimora e studio aperto, col deposito degli atti, rogiti e repertori notarili.

1° Non può il notaio assentarsi dal luogo di sua residenza per più di cinque giorni in ciascun bimestre, quando nel Comune o frazione non vi sia che un solo notaio, e per più di dieci giorni, se vi sia altro notaio, salvo per ragione di pubblico servizio o per adempiere ai suoi obblighi presso l’ufficio del Registro od altri pubblici uffici.

2° Volendo assentarsi per un tempo maggiore, deve ottenerne il permesso dal presidente del Consiglio notarile, che glielo può concedere per un termine non eccedente un mese. Per i congedi da uno a tre mesi, la facoltà di concederli spetta al Consiglio notarile. Per un termine più lungo, il permesso non può essere concesso che dal Presidente della Corte d’Appello, sentito sempre il parere del Consiglio notarile.

3° Durante i termini dell’ottenuto permesso, il notaio che si trova fuori dal luogo della residenza non può esercitare le sue funzioni, se non ne abbia espressa autorizzazione nella concessione del permesso.

4° Nei luoghi dove non esiste altro notaio, il Consiglio notarile per supplire al notaio assente per più di cinque giorni a causa di pubblico servizio, o munito di regolare permesso, delegherà un notaio vicino a compiere in tutto o in parte le funzioni, preferendo quello proposto dallo stesso notaio assente.

Molte le critiche che si sono levate su questo articolo. Una prima di carattere formale fu quella che Cino Michelozzi analizzò nella rivista *Monitore del Notariato*, dove osservava che nell’ultimo capoverso dell’articolo lo strumento della sostituzione fosse consentito solo per i luoghi dove *non esiste altro notaio*. Ebbene la norma si rivelava lacunosa poiché non risolveva il problema degli atti urgenti (come ad esempio l’apertura e la pubblicazione di testamenti segreti e la spedizione delle copie) di competenza del notaio assente nei luoghi ove vi fossero più notai. Chi avrebbe dovuto compiere gli atti urgenti laddove la legge non consentiva la sostituzione<sup>69</sup>? L’obbligo era quanto mai indigesto ai notai, i quali tendevano ad eluderlo con frequenza, tanto da indurre il Ministero di Grazia e Giustizia a diffondere una Circolare Ministeriale con la quale raccomandava ai Procuratori Generali presso le Corti d’Appello,

di accertare se nelle rispettive Corti d’appello si verifici il lamentato abuso e nell’affermativa si compiaceranno di richiamare i notai contravventori all’esatta osservanza dell’obbligo della residenza<sup>70</sup>.

Il dato che emerge da questa circolare sembrerebbe semplice: i notai

<sup>68</sup> G. Saviotti, *L’obbligo della residenza dei notai*, Agnone 1904.

<sup>69</sup> C. Michelozzi, *Per i notai*, in “*Monitore del Notariato*”, IV (1879), p. 189.

<sup>70</sup> Ministero di Grazia e Giustizia, Circolare sull’obbligo della residenza da parte dei notai, n. 833, Roma, 22 agosto 1879.

disattendevano gli obblighi di cui all'art. 27 ed i Procuratori Generali presso le Corti d'Appello, evidentemente, non esercitavano adeguatamente la loro funzione di controllo. In realtà la questione è più controversa. L'obbligo di cui all'art. 27 era oggetto di una profonda avversione da parte del ceto notarile, tanto che la questione fu fatta oggetto di una interrogazione parlamentare dell'On. Cimorelli con la quale veniva richiesto al Governo se intendesse mantenere o meno l'obbligo di residenza. Nella sua risposta il sottosegretario di Stato per la Grazia e la Giustizia Falconi precisò che l'obbligo di cui al criticatissimo art. 27 andava mantenuto per *ovvie e imprescindibili ragioni di fatto*. Sul dovere di controllo affidato ai Procuratori Generali precisa poi Falconi:

Rispondo che la sola norma che il Ministero deve dare è quella di invitare i procuratori generali ad esigere dai notari la stretta osservanza dell'art. 27, e cioè il rigoroso rispetto dell'obbligo di residenza. Quindi il potere esecutivo, anziché rimproverare o punire i procuratori generali, che impongono ai notari di risiedere nei Comuni, dove sono stati nominati, ha il dovere di elogiarli e incoraggiarli a perseverare<sup>71</sup>.

Anche su questo tema il Bollettino notarile rappresenta un importante strumento per dare voce alle lamentele dei notai. Nel novembre 1899, Pincitore, notaio palermitano, svolge una puntuale analisi delle criticità della legge vigente sottolineando come tra i *torti* della stessa rientri il mantenimento di residenze obbligatorie che l'autore definisce *impossibili*<sup>72</sup>.

È indicativo della forte insofferenza verso tale obbligo che nell'interrogazione mossa al Governo si chiedeva di impartire indicazioni ai procuratori generali perché *“l'adempimento delle disposizioni stesse sia più consentaneo alle giuste esigenze dei notari e dei Comuni, in cui hanno obbligo di risiedere”*<sup>73</sup>.

Considerato che l'obbligo imposto dalla norma era quanto mai preciso, è evidente come l'intento dell'interrogazione fosse quello di ottenere nei fatti un regime derogatorio attuato mediante un meno rigido controllo del dettato normativo. Si è osservato come il Governo non intese affatto accogliere questa sollecitazione. Durante la stessa seduta Cimorelli, autore dell'interrogazione, chiarì che la questione era stata da lui sollevata proprio in ragione del fatto che la condizione imposta dall'obbligo di cui all'art. 27 era insopportabile, specie nei piccoli Comuni sotto i duemila abitanti ove il giro d'affari era pressoché inesistente<sup>74</sup>.

L'anno dopo anche al Senato del Regno si levarono voci di protesta contro *l'odioso obbligo* di cui all'art. 27. Il Senatore Astengo ed il Senatore Massabò nei loro interventi parlano dell'obbligo di residenza come di una sorta di *domicilio coatto* imposto ai notai, che tra l'altro stride con la possibilità, pure concessa dall'art. 26, di rogare in tutto il

<sup>71</sup> Intervento del sotto-segretario Falconi alla Camera dei Deputati- Tornata del 24 novembre 1899, in “Bollettino notarile”, XX (1900), p. 7.

<sup>72</sup> G. Pincitore, *Cause efficienti ed efficienti del decadimento del notariato in Italia*, “Bollettino notarile”, XX (1900), p. 5; sullo stesso tema vedi nello stesso numero del “Bollettino notarile”, A. Torti, *Pro Notariato!*, p. 348.

<sup>73</sup> *Interrogazione Parlamentare dell'On. Cimorelli alla Camera dei Deputati- Tornata del 24 novembre 1899*, in “Bollettino notarile”, XX (1900), p. 7.

<sup>74</sup> *Ibid.*

territorio del Distretto<sup>75</sup>.

Su tali richieste, il Ministro di Grazia e Giustizia Cocco-Ortu risponde solo di non essere in grado di garantire alcuna risposta poiché la modifica richiesta andrebbe a stravolgere il corpo della legge notarile<sup>76</sup>.

A notare l'iniquità dell'art. 27 e la sua stridente contraddizione rispetto all'art. 26 della stessa legge non sono solo i notai, ma anche alcuni magistrati<sup>77</sup>. È il caso di Augusto Setti, consigliere della Corte d'Appello di Milano, il quale denuncia come il *giovane notaio*, che in assenza di una sufficiente anzianità di servizio non ha alcuna prospettiva di avere una sede obbligatoria presso un grosso Comune, si trovi di fatto davanti a due opportunità: rispettare pedissequamente l'obbligo di residenza vivendo in condizioni di grande indigenza, oppure tentare come possibile di eludere l'obbligo cercando di recarsi quanto più spesso nei luoghi di maggior traffico<sup>78</sup>.

Il contributo di Setti riveste particolare importanza perché menziona alcuni orientamenti della Corte d'Appello di Milano che, proprio nel 1903 aveva, in alcune occasioni particolari, mitigato la portata applicativa del divieto di cui all'art. 27 e nello specifico

Essa (la Corte n.d.a.) ha ritenuto e ritiene che un notaio non debba essere condannato per la inosservanza dell'obbligo della residenza in tutti i seguenti casi:

- a) quando il paese ove deve risiedere non gli dia modo di vivere convenientemente o di educare i figli;
- b) quando il numero degli affari sia così scarso da non dargli da vivere;
- c) quando egli abbia un altro notaio che lo possa sostituire in caso di assenza, oppure tenga in residenza un suo commesso pronto sempre a dargli sollecita notizia delle eventuali richieste. (...)
- d) quando siano molti e svariati i mezzi di comunicazione tra il paese ove deve risiedere e quello dove sta abitualmente;
- e) quando per ragione alcuna non manchi mai di portarsi in residenza o nel giorno di mercato o nei giorni festivi, che sono i giorni nei quali nei comuni foresti si fanno gli affari;
- f) quando il notaio abbia avuta una autorizzazione dal Consiglio e dalla Giunta comunale del luogo di potere stare assente dalla residenza eccetto che nei giorni anzidetti;
- g) quando nessun reclamo, nessun inconveniente siasi mai verificato e il notaio abbia sempre potuto regolare le sue visite e i suoi accessi in modo da soddisfare alle ordinarie e straordinarie richieste<sup>79</sup>.

L'orientamento è fatto proprio anche dalla Cassazione che in una sentenza del 12 gennaio 1904 dichiara la non punibilità delle assenze del notaio quando queste non turbino o compromettano l'operato del suo ufficio presso la sede assegnata<sup>80</sup>.

---

<sup>75</sup> Intervento del Sen. Massabò, nella Seduta del Senato del Regno del 28 giugno 1901 in, "Bollettino notarile", XXI (1901), p. 252.

<sup>76</sup> Ivi, p. 253.

<sup>77</sup> Su tale contraddizione vedi anche: M. Santoro, *I notai*, cit., pp. 155-156.

<sup>78</sup> A. Setti, *Un'autorevole parola pe' notariato*, in "Bollettino notarile", XXIII (1903), p. 6.

<sup>79</sup> Ivi, p. 7. Sul tema dell'obbligo di residenza vedi inoltre, p. 94: viene illustrata e criticata una proposta di residenza libera avanzata dall'On. Giuseppe Romano sulla scorta di un invito ricevuto dal Ministro Guardasigilli durante un incontro con il Comitato Notarile Napoletano.

<sup>80</sup> La sentenza è riportata in massima in "Bollettino notarile", XXIV (1904), p.195. Per una

Da questa breve disamina della giurisprudenza della Corte d'Appello di Milano può dedursi come l'odioso *domicilio coatto*, oggetto di continuo braccio di ferro tra i notai e il Parlamento, fu comunque, nei fatti, mitigato.

Da notarsi, quantomeno per l'originalità di un punto di vista diverso, il pensiero di Ettore Cecchini, notaio di Città di Castello, che era già stato autore di un'interessante opera di ricostruzione della Storia dei notai del proprio comune<sup>81</sup>. Cecchini sostiene che l'obbligo di residenza rappresenti un danno che lo Stato infligge ai suoi cittadini, specie dei comuni più piccoli. Infatti, secondo l'autore, in un regime di libera concorrenza e senza obbligo di sede il privato cittadino si rivolgerebbe al notaio che si è conquistato maggiore fama tra la popolazione, viceversa impedendo ai notai di prestare la propria opera al di fuori della propria residenza rende di fatto quasi obbligatorio per l'utente rivolgersi all'unico notaio presente nel Comune confidando nel fatto che sia stato lo Stato a conferirgli l'incarico<sup>82</sup>. Si torna a precisare come in questo campo la norma esprimesse una contraddizione fattuale tra il disposto dell'art. 26 e quello dell'art. 27 che prevedevano la possibilità per il notaio di rogare su tutto il distretto e, allo stesso tempo, l'obbligo di non abbandonare la propria residenza salvo casi particolari. Tra l'altro la norma, che aveva lo scopo evidente di garantire la presenza di uffici notarili anche nei comuni più piccoli, nei fatti non risolveva il problema in quanto in molti comuni nessuno concorreva per il posto. Nell'analisi di Cecchini l'eliminazione dell'obbligo di residenza avrebbe senz'altro favorito i comuni più piccoli in quanto un notaio che fosse stato libero di muoversi avrebbe con maggior buon grado accettato di fissare la propria residenza anche in un comune simile<sup>83</sup>.

c) "Migliaia di notari fanno una vita di poveretti"

In una lettera scritta al direttore del Bollettino notarile il notaio Alessandro Torti svolge un paragone provocatorio tra notai e preti. Mentre la chiesa assicura la sopravvivenza dei sacerdoti retribuendoli con uno stipendio, i notai, privi di qualunque sostegno, *fanno una vita di poveretti*<sup>84</sup>. Le riviste notarili, in special modo il *Bollettino* si occuparono spesso di questo tema. Il problema del sostentamento dei notai nasce da un'ambiguità di fondo di questa figura a metà strada tra il funzionario pubblico ed il libero professionista, tanto da utilizzare per il notariato espressioni peculiari come "professione ufficiale" e "magistratura popolare"<sup>85</sup>. La critica che muovono vari notai, come ad esempio Torti, è quella secondo cui il notaio è privo delle tutele riservate ai funzionari pubblici (come stipendi e pensioni) e allo stesso tempo non ha le libertà del professionista essendo "*sopraccarico di obblighi e di pastoie*"<sup>86</sup> tra le quali primeggia

---

interpretazione difforme della medesima giurisprudenza vedi: P. Mennona, *Sull'obbligo della residenza notarile*, in "Bollettino notarile", XXV (1905), p. 20.

<sup>81</sup> E. Cecchini, *L'archivio notarile e il notariato in Città di Castello. Ricerche storico-statistiche*, Città di Castello, 1899.

<sup>82</sup> E. Cecchini, *Appunti alla legge sul notariato*, in "Bollettino Notarile", XXIII (1903), p. 161.

<sup>83</sup> E. Cecchini, *Appunti*, cit., p. 188.

<sup>84</sup> A. Torti, *Pro notariato!*, cit., p. 348.

<sup>85</sup> M. Santoro, *I notai*, cit., pp. 55, 58.

<sup>86</sup> *Ibid.*

Podiatissima residenza.

La questione viene portata anche in Parlamento dove, durante la seduta del 4 giugno 1901 alla Camera, l'On. Cimorelli denuncia il grave stato di indigenza in cui versano alcuni notai di Santa Maria Capua Vetere. L'intervento è ripreso dal Bollettino. In un graffiante articolo firmato semplicemente T.A. (A. Torti?) si denuncia la legge notarile come miserabile e feroce<sup>87</sup>. È un attacco violento rivolto soprattutto al Ministero di Grazia e Giustizia *reo* di non provvedere minimamente alle esigenze dei notai italiani. L'articolo arriva a proporre un'aggregazione del ceto notarile al Ministero delle Finanze. Si riporta infine lo sfogo di un autore anonimo che si firma "*un relegato montanino*" il quale denunciando le condizioni difficili dei notai con "*residenze montanine*" chiede che vengano previsti degli stipendi per i notai da recuperare mediante il versamento all'Archivio notarile del 50% dell'onorario principale<sup>88</sup>.

4) La svolta del congresso di Napoli, la nascita di una coscienza nazionale dei notai italiani.

a) "Pro notariato!"

Il 28 settembre 1902 a Napoli un gruppo di notai provenienti anche dalle provincie di Salerno, Caserta e Benevento si riuniscono sotto la guida di Michele Fava, notaio napoletano. Tra gli intervenuti spiccano Michele Mazzella e Giuseppe Romano, entrambi deputati al Parlamento. Da questa riunione nasce il comitato "*Pro notariato*". Il comitato nasceva come risposta dei notai partenopei ai vari problemi del ceto notarile qui evidenziati. In verità, anche se moltissimi congressi si erano tenuti dalla promulgazione della legge del 1879, l'incontro napoletano riveste particolare importanza perché il comitato pro notariato può bene essere considerato come il nucleo originario di persone che diedero avvio a quel lungo processo di riforma chiesto sin dall'indomani della legge del 1879 e conclusosi solo nel 1913 con la legge n. 89. Infatti lo scopo del comitato era quello di formulare una proposta compiuta di riforma della legge notarile, qualcosa di più delle singole critiche che si erano levate dai vari consigli notarili e dalle riviste, un vero e proprio progetto di legge organica che tenesse conto delle reali esigenze della classe notarile del Regno da far presentare al Parlamento nazionale.

Il primo atto di questo comitato è l'audizione presso il Ministro Guardasigilli Cocco-Ortu, cui presero parte sia Fava che Mazzella e Romano. L'incontro non produsse alcun risultato tangibile come è evidente dalle parole dello stesso Fava:

*Tornammo a Napoli pieni di promesse, ma abimè! Restammo delusi*<sup>89</sup>.

Con la nomina del Ministro Guardasigilli Ronchetti, nuovamente alcuni componenti del Comitato tornano a Roma per un colloquio. Anche in questo caso le proposte di riforma avanzate al Ministro rimangono lettera morta. Il Governo

<sup>87</sup> T.A. (quasi certamente Alessandro Torti ma si è preferito riportare la semplice sigla così come compare in calce all'articolo citato), *Pro Notariato*, in "Bollettino notarile" XXI (1901), p. 328.

<sup>88</sup> Anonimo, *Proposta di modificazione alla legge notarile*, in "Bolettino notarile", XXIII (1903), p. 108.

<sup>89</sup> M. Fava, *Discorso*, in *Atti del Congresso notarile*, cit., p. 9.

palesamente non tiene in considerazione le istanze di questi notai. La motivazione appare evidente: sono pochi! I notai aderenti al comitato sono pochi e di fatto questo gruppo non appare diverso dagli altri organismi spontanei e territoriali. Il problema è chiaro anche a Fava il quale ha in animo di costituire un'associazione nazionale dei notai, una *Federazione Notarile*<sup>90</sup>.

Il 15 maggio 1904, il Bollettino annuncia con un articolo di Michele Mazzella che il comitato "Pro notariato" ha indetto un congresso notarile finalizzato alla costituzione di un'associazione notarile su base nazionale

(...) che, stringendo in un sol fascio tutti i notai sparsi negli ottomila comuni del Regno, col mutuo soccorso, col comune accordo dei cuori e col comune sforzo delle intelligenze ed energie prepari ed avvalorati un programma pratico, completo, capace di assicurare il trionfo delle nostre comuni aspirazioni<sup>91</sup>.

L'indifferenza istituzionale, quanto meno da parte del Governo, alle istanze del ceto notarile è evidente. Il merito dei fondatori del Comitato "Pro Notariato" consiste nell'aver avuto la grande lungimiranza di comprendere che è indispensabile un organismo unitario, una voce unica che abbia l'autorevolezza di pretendere una riforma radicale dell'inadeguato testo unico del 1879.

A riprova della vocazione nazionale sul bollettino cominciano a comparire le prime attestazioni di vicinanza da parte di notai di altre zone italiane come ad esempio Caltanissetta<sup>92</sup>. In totale sono ben 68 i Consigli notarili che deliberano in favore del Comitato<sup>93</sup>.

#### b) "Stringere in un sol fascio tutti i notai: il Congresso Notarile di Napoli (1904)

Come era stato annunciato in pompa magna dal Bollettino, il 24, 25 e 26 giugno a Napoli si tiene il *Congresso Notarile Italiano*<sup>94</sup>.

Nelle settimane precedenti vari notai avevano commentato l'imminente congresso con toni non sempre entusiasti. L'appuntamento di Napoli era considerato da molti come un'occasione per far sentire la viva voce di protesta contro l'inerzia del Governo ma era anche diffusa la preoccupazione che potesse rivelarsi solo un'inutile *accademia a tempo perso*<sup>95</sup>. In un suo articolo sul *Bollettino*, Curcio auspica proprio che il congresso si imponga su criteri pratici e che dia avvio ad una protesta del ceto notarile italiano che assuma toni più decisi; secondo Curcio infatti *l'agitazione* dei notai sul testo unico del 1879 era stata fin troppo pacifica<sup>96</sup>. Nello stesso numero della rivista altri notai

---

<sup>90</sup> Ivi, p. 11.

<sup>91</sup> M. Mazzella, *Comitato Napolitano "Pro-Notariato"*, in "Bollettino notarile", XXIV (1904), p. 125.

<sup>92</sup> Il plauso compare in un estratto di deliberazione del Collegio notarile di Caltanissetta pubblicato in "Bollettino notarile", XXIV (1904), p. 205.

<sup>93</sup> *Atti del Congresso notarile*, cit., p. 12.

<sup>94</sup> Nell'editoriale non mancano però critiche e dubbi sul nuovo appuntamento napoletano, vedi in proposito l'editoriale, *Un nuovo Congresso Notarile*, in "Bollettino notarile", XXIV (1904), pp. 123-124, cui segue la pubblicazione del testo integrale del Regolamento del Congresso.

<sup>95</sup> G. Curcio, *In vista di un Congresso notarile*, in "Bollettino notarile", XXIV (1904), p. 142.

<sup>96</sup> Ivi, p. 143.

manifestano il loro vivo sostegno al lavoro dei congressisti napoletani<sup>97</sup>.

Già nelle prime battute della sua relazione d'apertura al Congresso, Fava pone l'accento sul grave stato d'indigenza dei notai italiani, costretti e vincolati dall'obbligo di residenza a causa di una legge *nata decrepita*<sup>98</sup>. I temi sono quelli noti, *l'odioso* obbligo di residenza e le condizioni di precarietà economica che ingenerano un decadimento anche morale.

Dopo avere analizzato la condizione dei notai, Fava lancia la sua proposta: una *Federazione Notarile*. Un organismo unitario che crei un mutuo soccorso dell'intera classe e che provveda alla pensione dei notai anziani.

Sostanzialmente può dirsi che il Congresso notarile pone due temi fondamentali che daranno vita ad un nuovo ordinamento del notariato: la necessità di elaborare una proposta organica di riforma integrale della legge notarile vigente e la fondazione di un organismo stabile ed unitario che raccolga, su base nazionale, tutti i notai d'Italia. In altre parole un *ordine*. Uno degli scopi fondamentali del nuovo organismo avrebbe dovuto essere l'istituzione di una cassa di mutuo soccorso, costituita e gestita direttamente dai notai aderenti alla Federazione, una sorta di previdenza privata sovvenzionata dai notai aderenti.

Nei giorni del congresso non venne elaborata compiutamente la proposta di riforma, vennero solo evidenziati i problemi. Scopo del congresso era semplicemente fondare la Federazione Notarile Italiana. Avrebbe dovuto essere compito della costituenda Federazione quello di scrivere un testo di riforma da far presentare in Parlamento.

In effetti il dibattito del Congresso entra nel vivo proprio quando inizia la discussione relativa allo statuto della Federazione Notarile italiana. L'art. 2 comma c) dello statuto prevede infatti il miglioramento delle condizioni dei notai

Stringendo con vincoli di fraterna solidarietà tutto il personale notarile mediante il mutuo soccorso<sup>99</sup>.

Sul punto si aprono aspre polemiche, molti notai intervengono per l'abrogazione di questo comma rappresentando, non troppo velatamente, il timore relativo ai costi necessari per sostenere il mutuo soccorso. Spicca nel dibattito, l'intervento del notaio Del Sordo che immagina una cassa di mutuo soccorso che raccolga dai notai tutto quanto da loro percepito redistribuendo a tutti mensilmente la somma di 100 Lire così da garantire un reddito minimo mensile per ogni notaio. Le rimanenze avrebbero dovuto essere redistribuite proporzionalmente ai notai secondo il loro volume d'affari<sup>100</sup>. Una proposta di utopica ingenuità (per la parte in cui richiede un versamento integrale dei guadagni) ma molto vicina all'odierno assegno di integrazione corrisposto oggi dalla cassa del notariato.

Nonostante le vive proteste la proposta di soppressione dell'art. 2 comma c) viene bocciata a maggioranza. La Federazione presterà mutuo soccorso ai notai in difficoltà,

---

<sup>97</sup> *Pro notariato! Estratto di deliberazione presa nella riunione straordinaria del Collegio Notarile di Benevento, dell' 8 giugno 1904*, in "Bollettino notarile", XXIV (1904), p. 190.

<sup>98</sup> *Atti del Congresso notarile*, cit., p. 7.

<sup>99</sup> *Atti del Congresso notarile*, cit., p. 15.

<sup>100</sup> *Atti del Congresso notarile*, cit., p. 19.



modalità e fondi verranno stabiliti successivamente, quando si discuteranno gli articoli dedicati.

I lavori procedono senza particolari divisioni fino a quando non si apre la discussione sugli artt. 26 e 27 dello Statuto che regolamentano proprio la *Cassa di Mutuo Soccorso*<sup>101</sup>. Su questo tema si riaprono le controversie. Molti notai intervengono chiedendo la soppressione degli articoli, serpeggia tra gli interventi un malcelato fastidio per il fatto di dover sborsare per i colleghi in difficoltà e per le loro famiglie. Spetta a Fava il compito di difendere la cassa

Nell'art. 2 dello Statuto si è detto che lo scopo dell'Associazione è il miglioramento morale ed economico de' notai; e come uno dei mezzi si è proposto il mutuo soccorso. (...) quello che io desidero (...) è uno scopo altissimo, infiltrare nell'animo dei notai il principio dell'altruismo per scacciare una buona volta quell'egoismo che ha reso la nostra Classe la negazione di ogni civile progresso. (...) Oggi invece qui si è arrivato a dire che è un'offesa per noi notai, che ce ne sia qualcheduno che abbia bisogno di soccorso<sup>102</sup>.

Alla fine, dopo un aspro dibattito, l'art 26 rimane con la modifica solo alla prima parte, la cassa non nascerà dopo un anno dall'approvazione dello Statuto ma "*Non appena i mezzi raccolti lo permetteranno*". Anche se le aspettative di Fava non si sono del tutto realizzate, la Federazione Notarile Italiana è nata e lui ne sarà il primo Segretario Generale.

Il progetto non avrà sviluppi significativi, tanto che la cassa del notariato, come è noto, venne istituita per tutti i notai italiani con Regio Decreto legge solo nel 1919<sup>103</sup>, ma il lavoro svolto dalla Federazione fu di sicuro stimolo.

Le reazioni dopo i tempestosi lavori del Congresso furono abbastanza discordanti tra di loro. Un editoriale non firmato del Bollettino parla di un'esperienza del tutto fallimentare<sup>104</sup>. Nel 1905 il Bollettino riporta un articolo non firmato del giornale *La Stampa* che parla dei componenti della Federazione notarile Italiana intenti a produrre uno schema di riforma della legge notarile da proporre al Governo<sup>105</sup>.

Sul tema della Riforma i problemi non sono da meno. Il Comitato notarile si era assunto il compito, in vista del Congresso, di inviare un questionario agli oltre 6000 notai d'Italia per comprendere quali fossero le riforme più sentite e necessarie<sup>106</sup>. I risultati del questionario hanno una grande importanza poiché ad esso risposero al circa 2100 notai ovvero 1/3 di tutti i notai italiani quindi i dati e gli orientamenti che

<sup>101</sup> Art. 26: *Dopo un anno dall'approvazione del presente Statuto incomincerà a funzionare la cassa di mutuo soccorso: composta da tutte le somme raccolte, sia come contribuzione de' soci, sia per le elargizioni, sia per qualunque altra causa, dopo detratte le spese di amministrazione dell'Associazione. Essa sarà amministrata dal Comitato esecutivo fino a che la sua importanza non reclamerà una amministrazione separata.*

Art. 27: *I fondi della cassa di mutuo soccorso saranno impiegati per sussidi da concedersi a notai che per vecchiaia o per malattia si rederanno incapaci ad esercitare le loro funzioni; per sussidi da concedersi alle vedove ed agli orfani bisognosi dei notai defunti e per provvedere alla cauzione di quei soci che non si trovassero in grado di poterla prestare od aumentare.*

<sup>102</sup> *Atti del Congresso notarile*, cit., p. 41.

<sup>103</sup> R.D.L. 9 novembre 1919, n. 2239.

<sup>104</sup> Anonimo, *Congresso notarile di Napoli*, in "Bollettino notarile", XXIV (1904), p. 188.

<sup>105</sup> Anonimo, *Per la professione notarile*, in "Bollettino notarile", XXV (1905), p. 126.

<sup>106</sup> Ne parla Fava durante i lavori del Congresso, vedi *Atti del Congresso notarile*, cit., p. 10. Il testo integrale e i risultati del questionario si trovano in "Bollettino notarile", XXV (1905), p. 156.

ne vengono fuori rappresentano un campione statistico relevantissimo.

Da una prima lettura dei risultati statistici emerge un dato che può forse contribuire ad una lettura diversa del rapporto tra notariato e Governo: i notai del Regno non la pensano affatto alla stessa maniera. La ragione dell'indifferenza parlamentare (anche se a questo punto sembra più opportuno parlare di inconcludenza in quanto in effetti sono molti i progetti sottoposti al vaglio dei due rami del Parlamento) non va ricondotta tanto all'assenza di un organismo unitario quanto al fatto che la categoria non esprime una posizione unitaria rispetto ai propri interessi. Se infatti la stragrande maggioranza è concorde nell'esigere che il notaio debba essere laureato in Giurisprudenza (1876 contro soli 270 contrari) sul requisito dell'anzianità per la nomina a notaio c'è una netta divisione (936 favorevoli e 930 contrari), stessa divisione anche in relazione all'utilità della società fra notai del medesimo distretto (946 favorevoli e 1090 contrari). Altro tema che divide è l'utilità di uno stipendio minimo garantito (1022 favorevoli e 998 contrari). Persino l'obbligo di residenza tanto contestato non vede una maggioranza schiacciante, a desiderare l'allargamento dei limiti del circuito entro il quale il notaio può esercitare il suo ministero sono 818 notai contro ben 1272 contrari. Una possibile interpretazione di questo dato potrebbe essere il duplice effetto dell'obbligo di residenza. Infatti tale obbligo, se da un lato danneggiava i notai delle sedi rurali, dall'altro garantiva i notai con sedi più prestigiose da una rischiosa concorrenza.

Anche Fava aveva chiara questa debolezza, tanto che durante i lavori del Congresso esprime l'auspicio che la Federazione riesca nell'intento di riunire la maggioranza dei notai italiani sotto una linea comune<sup>107</sup>. La stessa perplessità emerge in un lungo articolo del Bollettino di commento ai lavori del Congresso. Il notaio Di Gregorio parla del Congresso di Napoli come di un sonoro fallimento proprio in ragione del fatto che non ha dato alcuna linea comune ma si è limitato a costituire un Federazione senza programma<sup>108</sup>. L'articolo fa riferimento anche al questionario i cui risultati consegnano solo l'immagine di una classe professionale divisa e contrapposta. In effetti se l'intento della Federazione fu quello di costruire una linea comune partendo dalle risposte al questionario inviato, il risultato non era dei più incoraggianti.

Che senso ha, si domanda Di Gregorio, costituire una Federazione che non ha fatto conoscere il suo programma? Su quali basi i notai dovrebbero scegliere se aderirvi o meno?

### c) Dopo il "Congresso": il dibattito continua

Guardando le riviste di settore potrebbe sembrare che il Congresso e l'operato della Federazione non abbiano avuto grandi esiti. Si continua a scrivere contro l'obbligo di residenza come di *un domicilio coatto a vita*<sup>109</sup>. Per completezza di ragionamento si riporta anche la posizione, di chi era assolutamente favorevole al permanere dell'obbligo di residenza ed anzi proponeva l'inasprimento delle pene per i trasgressori. È il caso di Pasquale Mennona, notaio di Muro Lucano a Potenza, che in

<sup>107</sup> AA.VV. *Atti del Congresso notarile*, cit., pp. 49-50.

<sup>108</sup> R. Di Gregorio, *Proposte di Riforma Notarile*, in "Bollettino notarile", XXV (1905), pp. 222 e ss.

<sup>109</sup> S. Giulio, *Si pensi al notariato!*, in "Bollettino notarile", XXIV (1904), p. 332.

una lettera aperta al Ministro di Grazia e Giustizia difende l'obbligo a spada tratta contestando aspramente la facilità con cui vengono concessi i permessi di assenza<sup>110</sup>.

Anche il tema dello stipendio dei notai, che aveva diviso la classe notarile negli anni precedenti, continua ad essere attuale<sup>111</sup>.

Già prima del Congresso era stata ipotizzata la possibilità di stabilire l'associazione obbligatoria per i notai<sup>112</sup>. Tale associazione avrebbe potuto rappresentare un'alternativa allo stipendio per i notai, obbligando i notai di ogni singolo Distretto ad associarsi dividendo gli utili secondo criteri proporzionali prestabiliti. L'ipotesi ovviamente allettava i notai dei centri più piccoli che avrebbero visto migliorare sensibilmente le proprie condizioni, del resto una simile misura era stata adottata pochi anni prima per gli ufficiali giudiziari con la L. 21 dicembre 1902, n. 238<sup>113</sup>.

Infine anche l'ipotesi di una Cassa di mutuo soccorso dei notai continua a dividere. Se già prima del congresso il Bollettino aveva tuonato contro la cassa di mutuo soccorso bollandola come irrealizzabile<sup>114</sup>, anche dopo la presa di posizione del Congresso, alcuni notai più avveduti non mancano di notare come sia indispensabile un'associazione nazionale di tutti i notai, obbligatoria per legge, perché si possa pensare a strutture previdenziali<sup>115</sup>.

#### 5. 15 luglio 1905: l'inizio di una (lunghissima) stagione di progetti di riforma

Volgendo lo sguardo ai lavori parlamentari si nota come il pessimismo delle pubblicazioni scientifiche rispetto ai risultati concreti del Congresso non è del tutto fondato. Il 15 luglio 1905 il Ministro Guardasigilli Finocchiaro Aprile istituisce una commissione che ha lo scopo di riformare la legge sul notariato. Il 25 luglio dello stesso anno il Ministro, nel suo discorso inaugurale dei lavori della commissione, evidenzia il problema dell'obbligo di residenza facendo propri gli orientamenti del Congresso di Napoli, e richiama in un breve *excursus* i temi di maggiore rilievo che la commissione dovrà affrontare, di fatto riproducendo il contenuto del questionario del Comitato<sup>116</sup>.

A riprova della reale funzione attiva della Federazione nel processo di riforma della legge notarile, Fava (insieme a diversi altri membri della Federazione), viene inserito da Finocchiaro Aprile nella Commissione Ministeriale<sup>117</sup>, come non mancherà di notare

<sup>110</sup> P. Mennona, *Sull'obbligo della residenza*, cit., p. 21. Nello stesso senso Vedi: R. Di Gregorio, *Proposte di Riforma*, cit., in "Bollettino notarile", XXV (1905), p. 241.

<sup>111</sup> A. Torti, *Pro notariato!*, cit., p. 365. Dello stesso tenore: Ivi, Anonimo, *Per la professione notarile*, p. 126; A. Rossini, *Proposte di riforme notarili*, in "Bollettino notarile", XXV (1905), p. 175.

<sup>112</sup> *Pro notariato! Estratto di deliberazione*, cit., p. 191.

<sup>113</sup> In questo senso le lettere pubblicate nel Bollettino come: *Per la riforma della Legge notarile. Memoriale dei signori notai di Monteleone Calabria al loro deputato*, in "Bollettino notarile", XXV (1905) p. 78; R. Di Gregorio, *Proposte*, cit., pp. 226 e ss.

<sup>114</sup> Anonimo, *Un nuovo Congresso*, cit., p. 124.

<sup>115</sup> D. Marzano, *Appunti sul notariato*, in "Bollettino notarile", XXV (1905), p. 29.

<sup>116</sup> C. Finocchiaro Aprile, *Discorso pronunciato per inaugurare, in seduta del 25 luglio 1905, i lavori della Commissione istituita con suo decreto 15 stesso luglio per studio di modificazioni da introdurre alla vigente legge sul notariato*, in "Bollettino notarile", XXV (1905), p. 253.

<sup>117</sup> G. Cerbioni, *Riflessioni*, cit., p. 14.

un aderente alla Federazione, il notaio Marzano, in un suo articolo del Bollettino<sup>118</sup>.

I lavori della Commissione portano un anno dopo, nel 1906, ad un progetto di riforma in cui trovano ampio spazio le posizioni della Federazione: obbligo di laurea per i notai, ispettori governativi preposti al controllo e soprattutto la creazione di una Cassa notarile di previdenza<sup>119</sup>.

L'8 febbraio 1906, con la caduta del Governo Fortis, in seno al quale Finocchiaro Aprile guidava il ministero di Grazia Giustizia e Culti, tutto si ferma. Il Governo di Sidney Sonnino, bloccherà l'iter di presentazione del progetto di legge promosso da Finocchiaro Aprile. Solo con il ritorno al potere della sinistra storica il percorso di riforma della legge andrà avanti. Nicolò Gallo, Ministro di Grazia e Giustizia del Governo Giolitti riprenderà i risultati dei lavori della Commissione istituita da Finocchiaro Aprile, presentando il 27 novembre 1906 un progetto di legge di riordinamento del notariato<sup>120</sup>.

*Grande assente* nel progetto presentato, la cassa di mutuo soccorso<sup>121</sup>. Naturalmente anche il Progetto di Gallo sarà oggetto di pesanti critiche nelle riviste<sup>122</sup>.

Il progetto si blocca bruscamente pochi mesi dopo a causa della morte improvvisa di Gallo nel marzo 1907. Il suo successore Orlando farà una serie di emendamenti al progetto, tra i quali spicca l'eliminazione dell'obbligo di laurea per i notai, ma il progetto non vedrà mai la luce per via della caduta del Governo<sup>123</sup>. Nascerà in contrapposizione al progetto Orlando anche un Comitato Notarile Centrale Permanente<sup>124</sup>.

Nel dicembre 1910 il nuovo Ministro Cesare Fani propone un suo progetto di riforma fortemente ispirato a quello proposto da Gallo. Quest'ultimo progetto merita un'analisi più approfondita.

Il progetto venne presentato dal Ministro il 13 dicembre. Nella sua relazione, proprio nell'apertura, il Ministro fa riferimento anche agli importanti contributi provenienti dalle *classi interessate*<sup>125</sup> nonché dalla Commissione parlamentare (in entrambi i casi il riferimento è riconducibile ai protagonisti della Federazione che dalle colonne delle riviste esaminate, oltre che con il loro lavoro attivo dentro la Commissione, avevano portato avanti i temi sollevati durante il Congresso di Napoli).

Fani non manca di notare come il testo unico del 1879 si fosse rivelato inadeguato. Si afferma nella relazione che la figura del notaio "impiegato dello Stato" sia da scartare. Il notaio è e rimane un libero professionista. Rilevante in questa presa di

<sup>118</sup> D. Marazano, *Pro-notariato ed Archivi*, in "Bollettino notarile", XXV (1905), p. 349.

<sup>119</sup> G. Cerbioni, *Riflessioni*, cit., p. 15.

<sup>120</sup> Il testo integrale della relazione di Gallo si trova in *Atti Parlamentari, Senato del Regno, XXIII Legislatura- I sessione. Disegni di legge e relazioni*, n. 387 e si trova pubblicato in "Rolandino monitore del notariato", XXVI (1906), p. 381.

<sup>121</sup> Come non manca di notare Fava dalle colonne della sua Rivista, "La riforma del notariato", VI (1906), p. 337.

<sup>122</sup> G.M. Copello, *La riforma notarile al Senato*, in "Bollettino notarile", XXVI (1906), pp. 347 e ss.

<sup>123</sup> G. Cerbioni, *Riflessioni*, cit., p. 15, ove si accenna anche della nascita di un nuovo Comitato Notarile Centrale Permanente. Nonché: M. Santoro, *I notai*, cit., p. 200.

<sup>124</sup> In merito vedi: G. Cerbioni, *Riflessioni*, cit., p. 17.

<sup>125</sup> Copia integrale della relazione si trova in G. Gianfelice, D. Trecco, *L'ordinamento del notariato italiano*, cit., pp. 77 e ss.

posizione il fatto che proprio i notai della Federazione presenti in Commissione si erano schierati contro l'idea dei notai stipendiati. Come già accennato, in numerosi articoli era emerso questo orientamento.

Il progetto interviene anche sull'obbligo di residenza.

Nella relazione il Ministro riassume la questione delle disposizioni di cui agli artt. 24-26 del Testo Unico del 1879, fa riferimento all'evidente contraddittorietà di una norma che consente al notaio di rogare in tutto il territorio del distretto e contemporaneamente lo confina entro il territorio del proprio comune di residenza. Ma ciò che è più importante, il Ministro dà chiaro segnale di conoscere le divergenze della giurisprudenza che si divide tra rigore e permissivismo

Nell'interpretazione di tali disposizioni, apparentemente contraddittorie fra loro, ed in ogni modo non chiare ed armoniche, due opinioni, come è noto, si formarono recisamente divergenti, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza da un lato si sostenne che la facoltà di rogare, fuori dalla propria sede, in altro luogo del distretto, sia subordinata all'osservanza dell'obbligo di residenza di cui all'art. 27, onde può la detta facoltà esplicarsi solo quando il notaio sia autorizzato a legittimamente allontanarsi dal suo ufficio, e cioè, di regola, per 5 o 10 giorni in ogni bimestre. Dall'altro lato invece si propugnò una soluzione meno severa, per la quale il notaio sarebbe libero di recarsi, sempreché lo creda, a prestare la sua opera in qualunque punto del distretto, bastando all'osservanza dell'obbligo di residenza, di tenere nel comune assegnato, l'ufficio sempre aperto con gli atti, repertori, ecc. sempre pronti<sup>126</sup>.

Il Ministro si rende perfettamente conto che l'interpretazione più corretta sia quella più severa e restrittiva, all'uopo cita un passo della relazione al progetto De Falco da cui emerge chiaramente che il legislatore del 1879 ritenesse sufficienti i 5 o 10 giorni a bimestre<sup>127</sup>. Rileva però ai nostri fini che, a prescindere dall'interpretazione più coerente al dettato normativo, Fani dà atto degli orientamenti di maggioranza della giurisprudenza di merito nonché, soprattutto, della posizione dei notai

Però a me preme qui rilevare che la seconda interpretazione fu di preferenza accolta dai magistrati di merito: onde, come orientamento della riforma, è significativo il dato di fatto che i voti della classe notarile, trovano, per questa parte, riscontro in quella che deve considerarsi come la esplicazione, più alta e più pratica, dalla coscienza giuridica del paese.

In questo passo della relazione si riassume tutto il mutato atteggiamento del Governo nei confronti della classe notarile. La Federazione ha portato avanti dentro la Commissione parlamentare alcuni temi comuni, parla a nome della maggioranza dei notai d'Italia e, per la prima volta dopo oltre 30 anni, il Governo mette in discussione una regola mai modificata sulla residenza.

Il progetto ritiene di affermare l'obbligo di laurea. È significativo come il paragrafo in cui si parla di questo tema sia intitolato "*Elevazione morale ed economica della classe notarile*", sembra proprio che il Governo abbia fatto proprie le parole d'ordine lanciate da Fava durante il congresso di Napoli.

Tornato Finocchiaro Aprile al ministero della Giustizia l'iter parlamentare prosegue fino all'approvazione della Legge 17 febbraio 1913, n. 89 attualmente vigente.

\*\*\*

<sup>126</sup> G. Gianfelice, D. Trecco, *L'ordinamento del notariato italiano*, cit., pp. 79 e ss.

<sup>127</sup> *Ibid.*

Alla luce delle argomentazioni fin qui svolte si possono assumere alcune considerazioni conclusive. Il Testo Unico del 1879 fu il frutto di un tentativo di riparazione ad una legge, quella del 1875, promulgata in maniera frettolosa. L'intento del legislatore unitario si era rivelato nei fatti come una scadente sommatoria delle normative preunitarie che non seppe dare al Regno una legge adeguata alle nuove esigenze della classe notarile.

Questa inadeguatezza fu evidente da subito agli operatori del settore, ma alla fine dell'800 non esisteva ancora una coscienza notarile nazionale, tanto più che non esisteva nemmeno una *classe* notarile nazionale.

Le riviste scientifiche della materia notarile sono lo specchio di questa assenza di una coscienza unitaria. Legate a ristretti ambiti territoriali non fanno (e non vogliono) estendere le loro prospettive. In fondo i notai italiani non hanno tutti gli stessi problemi, sono divisi in gruppi territoriali e, a fronte di una comune visione critica rispetto alla nuova legge nazionale, sono portatori delle più diverse e disparate soluzioni.

Ai notai italiani non manca solo un organismo unitario che dia loro voce, manca soprattutto una identità unitaria a livello nazionale.

Tradizionalmente si è ritenuto che questa debolezza del ceto notarile avesse ingenerato una indifferenza da parte dei Governi, almeno dal dibattito che emerge dalle riviste è diffusa l'opinione tra i notai che le loro istanze non siano prese in considerazione dal Governo del Regno perché non unitarie. In verità di totale indifferenza non si può parlare. Tentativi di riforme, sia pur parziali e di non grande respiro, si sono susseguiti con una certa regolarità: semplicemente non approdarono mai, prima della svolta della Commissione Finocchiaro Aprile del 15 luglio 1905, a risultati concreti. In verità anche il lavoro di questa commissione fu varie volte interrotto ed emendato, ma il nucleo centrale ha resistito trasfondendosi nel testo di legge approvato nel 1913.

Una delle ragioni dell'ostruzionismo che per oltre 30 anni bloccò ogni tentativo di riforma potrebbe essere legato alla circostanza che le proposte di riforma caldeggiate dai notai, o almeno quelle evidenziate nel Bollettino notarile (stipendi pagati dalle contribuzioni dei notai stessi, maggiore libertà di movimento nei distretti, addirittura liberalizzazione della professione) avrebbero sicuramente danneggiato gli interessi dei notai residenti nelle piazze più grandi con giri di affari più grossi che, verosimilmente, avevano migliori canali di interlocuzione con le istituzioni<sup>128</sup>.

Dopo i vari tentativi di creare movimenti ed organizzazioni nazionali dei notai che ebbero scarsi risultati, la nascita del Comitato "Pro-notariato" che con il Congresso di Napoli fonda la "Federazione Notarile Italiana"<sup>129</sup> costituisce un momento di svolta. Anche se gli ambiziosi progetti enunciati durante il Congresso non vedranno piena realizzazione, può dirsi che siamo di fronte al primo organismo veramente nazionale. Perlomeno così fu percepito, tanto da coinvolgere i suoi vertici (Michele Fava in testa) nelle attività della Commissione parlamentare il cui lavoro sta alla base dell'attuale legge notarile. Il Bollettino notarile fu la prima rivista a dare risalto al comitato "Pro

<sup>128</sup> Sul peso dei notai delle sedi più influenti vedi: R. Di Gregorio, *Proposte di Riforma*, cit., p. 224.

<sup>129</sup> Sulla storia e sulla fine ingloriosa della Federazione notarile italiana e dei suoi fondatori vedi: M. Santoro, *I notai*, cit., pp. 197-198.

notariato” se si può sostenere che, in un certo senso, il notariato italiano è nato a Napoli bisogna anche ricordare che questo percorso di riforma epocale non avrebbe probabilmente avuto lo stesso *iter* senza il supporto comunicativo costante di una rivista, il *Bollettino Notarile* che, nato come *Organo ufficiale pei distretti notarili di Torino e Casale Monferrato*, rappresentò nei fatti la principale sede del dibattito dottrinario dei notai d’Italia tra la fine dell’800 e gli inizi del ’900.

