Il ruolo dell'Ufficio Centrale e degli archivi notarili distrettuali nella riscossione dei contributi della Cassa Nazionale del notariato

(appunto per audizione 7 giugno 2022)

1.2 Sommario: 1. L'Amministrazione degli Archivi Notarili; 1.1 La struttura organizzativa; 1.2 I compiti istituzionali; 1.3 Dotazioni organiche e personale in servizio; 2. La riscossione di tasse e contributi e i controlli sui versamenti dei notai; 2.1 i versamenti mensili dei notai; 2.2 I controlli sui versamenti; 2.3 Il contenzioso e la riscossione coattiva; 3. Le sanzioni tributarie, contributive e disciplinari applicate; 3.1 Le sanzioni tributarie e previdenziali; 3.2 Le sanzioni disciplinari; 4. Coordinamento e controllo dell'attività degli Archivi notarili; 4.1 Il coordinamento interno all'Amministrazione; 4.2 Il controllo sull'attività degli Archivi notarili; 5. Il calcolo dei contributi previdenziali dei notai (le regole generali); 5.1 Le Tariffe notarili; 5.2 I contributi previdenziali dei notai; 6. Gli atti e le quietanze di surroga; 6.1 Le dimensioni del fenomeno surroghe; 6.2 L'onorario-il parametro da indicare a repertorio; 6.3 Le tre opinioni sui parametri da indicare a repertorio per le quietanze di surroga; 6.4 I notai interessati dalla problematica; 6.5 I contenziosi e i procedimenti disciplinari in materia di surroghe; 7. Conclusioni.

1. L'Amministrazione degli Archivi Notarili

1.1 La struttura organizzativa

L'Amministrazione costituisce un'unità organica incardinata nel Ministero della Giustizia, con ordinamento e gestione finanziaria separati.

La struttura centrale dell'Amministrazione è costituita dall'Ufficio centrale degli Archivi notarili, con sede a Roma. Presso l'Ufficio centrale è collocata anche la sede del Registro generale dei testamenti (R.G.T.).

Le strutture sul territorio degli Archivi notarili sono costituite dai seguenti uffici:

- ✓ gli ispettorati circoscrizionali (2) che hanno sede presso gli Archivi notarili distrettuali di Bologna e Napoli.
- ✓ gli archivi notarili distrettuali (91), che sono gli uffici operativi dell'Amministrazione ed hanno sede in ogni capoluogo di distretto notarile.

Quando il distretto notarile viene soppresso mediante accorpamento ad altro distretto, viene soppresso anche l'archivio notarile distrettuale, che continua a funzionare con la denominazione di archivio notarile sussidiario, fino a quando il materiale documentario non viene trasferito nel competente archivio distrettuale. Attualmente gli archivi sussidiari sono 13.

1.3 I compiti istituzionali

L'Ufficio Centrale degli Archivi notarili ha compiti organizzativi e di direzione amministrativa degli uffici periferici.

I principali compiti istituzionali demandati all'Amministrazione degli archivi notarili sono: il controllo sull'esercizio dell'attività notarile e il promovimento dell'azione disciplinare nei confronti dei notai; il prosieguo dell'attività notarile relativamente agli atti dei notai cessati (conservazione del

materiale documentario, il rilascio delle copie degli atti conservati e il ricevimento di atti pubblici relativamente agli atti depositati); così come previsto dalla Legge 16.2.1913, n. 89; la gestione del Registro generale dei testamenti (legge 25.5.1981, n. 307); la riscossione delle tasse di competenza e dei contributi versati dai notai e l'acquisizione dei dati della statistica notarile.

L'Amministrazione ha un proprio bilancio (di cassa e non di competenza), che, a decorrere dal 2017, in seguito alla riforma introdotta dall'art. 40 del d. lgs. 12 maggio 2016, n. 90, è approvato con decreto interministeriale dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. L'Amministrazione riscuote direttamente i diritti e le tasse con cui provvede alle proprie necessità e costituisce un Centro di Responsabilità Amministrativa.

In particolare, agli archivi notarili distrettuali sono demandati:

- compiti archivistici: conservano per un centennio tutti gli atti ed i repertori dei notai cessati dall'esercizio ed altri atti attinenti all'attività negoziale, effettuano ricerche di atti, ne consentono la lettura;
- l'attività di controllo sulla funzione notarile: gli atti e i repertori dei notai vengono sottoposti, con cadenza biennale, ad ispezione ordinaria; gli archivi provvedono al controllo degli adempimenti previsti a carico dei notai dalla normativa; in casi eccezionali, vengono disposte dal Ministero della Giustizia ispezioni straordinarie nei confronti di notai; gli archivi promuovono, per le infrazioni rilevate, i procedimenti disciplinari nei confronti dei notai e, per tali procedimenti, curano – con il patrocinio dell'Avvocatura di Stato - le fasi innanzi alle Corti d'appello e alla Cassazione; gli archivi irrogano sanzioni amministrative ai notai per le violazioni di norme del codice civile (in materia societaria) e della normativa del Registro Generale dei testamenti, emettendo le relative ordinanze-ingiunzioni;
- l'attività di certificazione: rilasciano le copie autentiche, anche esecutive, degli atti conservati;
- il ricevimento di atti pubblici relativamente agli atti depositati in archivio: pubblicano testamenti, restituiscono testamenti ed altri documenti; regolarizzano, ove possibile, gli atti dei notai cessati dall'esercizio e gestiscono le somme e i valori depositati in Archivio;
- la riscossione delle somme versate dai notai per tassa d'archivio e tassa per iscrizione al R.G.T. e per contributi previdenziali e di altro genere (che hanno come destinatari la Cassa e il Consiglio nazionale del notariato), curano il controllo degli adempimenti e applicano le sanzioni eventualmente previste;
- funzioni amministrative e contabili: amministrano il personale, riscuotono proventi, provvedono alla liquidazione, ordinazione e pagamento delle spese per forniture e somministrazioni necessarie all'andamento dell'ufficio, gestiscono il patrimonio mobiliare e immobiliare dell'Amministrazione;
- la funzione di vigilanza sugli archivi notarili mandamentali (attualmente ne rimangono n. 77), uffici di pertinenza delle amministrazioni comunali (in tali archivi sono conservate le copie per la registrazione trasmesse dagli ex uffici del registro).

Il Registro Generale dei testamenti rilascia certificati in merito alle iscrizioni nel Registro.

Si riportano due tabelle (trasmesse alla Corte dei Conti, nell'ambito di una Indagine conoscitiva su questa Amministrazione per il periodo 2015-2017) che descrivono per il triennio 2014-2016 l'impiego delle risorse umane con riferimento alle macroattività dell'Amministrazione e le percentuali di incidenza (elaborazione dei dati estratti dalle relazioni conto annuali inserite nel SICO; dati economici, quelli risultanti dai conti annuali). Nella prima, sono state riportate le ore lavorate; nella seconda il costo del personale:

Tabella 1	**Anno 2014**	**Anno 2015**	**Anno 2016**	**Anno 2014**	**Anno 2015**	**Anno 2016**
MACROATTIVITA'	**ORE LAVORATE DEL PERSONALE**	**ORE LAVORATE DEL PERSONALE**	**ORE LAVORATE DEL PERSONALE**	**ORE LAVORATE DEL PERSONALE %**	**ORE LAVORATE DEL PERSONALE %**	**ORE LAVORATE DEL PERSONALE %**

CONSERVAZIONE DOCUMENTI (RITIRO ATTI, VERIFICAZIONI, TRASLOCHI, GESTIONE IMMOBILI,…..)	**68.302,10**	**73.054,69**	**64.914,42**	**8,54%**	**9,29%**	**8,57%**
SERVIZI ALL'UTENZA	**317.890,51**	**312.544,83**	**309.689,64**	**39,74%**	**39,72%**	**40,87%**
CONTROLLO SUL NOTARIATO (ISPEZIONI E PROCEDIMENTI DISCIPLINARI E CONTENZIOSO, VIDIMAZIONI REPERTORI, APPLICAZIONI DI SANZIONI AMM.VE, ...)	**128.011,87**	**117.396,47**	**114.003,49**	**16,00%**	**14,92%**	**15,04%**
GESTIONE PERSONALE	**47.722,24**	**45.010,27**	**40.878,84**	**5,97%**	**5,72%**	**5,39%**
RGT	**66.840,03**	**64.381,14**	**67.528,15**	**8,36%**	**8,18%**	**8,91%**
GESTIONE FINANZIARIA E PATRIMONIALE	**145.527,19**	**145.420,56**	**133.466,56**	**18,19%**	**18,48%**	**17,61%**
ACCERTAMENTI E RISCOSSIONI DI TASSE E CONTRIBUTI-	**21.829,28**	**24.990,74**	**23.050,11**	**2,73%**	**3,18%**	**3,04%**
SISTEMI INFORMATICI	**3.601,76**	**3.870,62**	**4.146,69**	**0,45%**	**0,49%**	**0,55%**
STATISTICA NOTARILE (solo UCAN)	**118,02**	**102,69**	**154,11**	**0,01%**	**0,01%**	**0,02%**
TOTALI	**799.843,00**	**786.772,00**	**757.832,00**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

Tabella 2	**Anno 2014**	**Anno 2015**	**Anno 2016**	**Anno 2014**	**Anno 2015**	**Anno 2016**
MACROATTIVITA'	**COSTO DEL PERSONALE (EURO)**	**COSTO DEL PERSONALE (EURO)**	**COSTO DEL PERSONALE (EURO)**	**COSTO DEL PERSONALE %**	**COSTO DEL PERSONALE %**	**COSTO DEL PERSONALE %**
CONSERVAZIONE DOCUMENTI (RITIRO ATTI, VERIFICAZIONI, TRASLOCHI, GESTIONE IMMOBILI,…..)	**2.345.638,36**	**2.196.396,97**	**2.225.508,03**	**9,22%**	**9,68%**	**9,49%**
SERVIZI ALL'UTENZA	**8.836.735,60**	**8.142.160,95**	**8.266.553,78**	**34,72%**	**35,88%**	**35,27%**
CONTROLLO SUL NOTARIATO (ISPEZIONI E PROCEDIMENTI DISCIPLINARI E CONTENZIOSO, VIDIMAZIONI REPERTORI, APPLICAZIONI DI SANZIONI AMM.VE, ...)	**5.076.905,82**	**4.031.552,07**	**4.458.601,81**	**19,95%**	**17,77%**	**19,02%**

GESTIONE PERSONALE	**1.737.381,53**	**1.435.679,62**	**1.483.160,00**	**6,83%**	**6,33%**	**6,33%**
RGT	**1.910.561,65**	**1.727.925,86**	**1.869.605,09**	**7,51%**	**7,62%**	**7,98%**
GESTIONE FINANZIARIA E PATRIMONIALE	**4.679.243,65**	**4.274.538,59**	**4.226.872,65**	**18,38%**	**18,84%**	**18,03%**
ACCERTAMENTI E RISCOSSIONI DI TASSE E CONTRIBUTI-	**745.819,13**	**763.631,55**	**775.136,77**	**2,93%**	**3,37%**	**3,31%**
SISTEMI INFORMATICI	**115.614,10**	**114.894,67**	**129.838,08**	**0,45%**	**0,51%**	**0,55%**
STATISTICA NOTARILE (solo UCAN)	**3.661,17**	**3.037,72**	**4.651,78**	**0,01%**	**0,01%**	**0,02%**
TOTALI	**25.451.561,00**	**22.689.818,00**	**23.439.928,00**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

Dai predetti dati (tenuto conto anche dei dati di bilancio in cui le spese di capitale riguardano sostanzialmente la gestione del patrimonio immobiliare) si conferma che le principali attività svolte dagli Archivi notarili (sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse umane e delle risorse finanziarie-patrimoniali) riguardano: la conservazione dei documenti; i servizi resi all'utenza (ricerche di atti, letture, rilascio di copie, pubblicazioni di testamenti, trascrizioni di legati immobiliari, acquisizione delle richiesta di iscrizione nel R.G.T. e rilascio dei certificati per gli atti di ultima volontà, ...); il controllo ispettivo dell'attività notarile con le collegate attività (procedure di "oblazione" delle sanzioni disciplinari pecuniarie ai sensi dell'art. 145-bis L.N., promozione e gestione di procedimenti disciplinari innanzi alle Commissioni di disciplina e all'A.G. fino in Cassazione)[1].

Dalle informazioni trasmesse alla Corte dei Conti per il triennio 2014-2016 (tratte dai dati dichiarati dai singoli Archivi notarili nella relazione al conto annuale, rilevazione della RGS-Mef), risulta che nel triennio 2014-2016 l'Amministrazione ha dedicato circa il 3% del personale agli "*Accertamenti e riscossioni di tasse e contributi*", che corrisponde in termini di ore lavorate ad una media stimabile di circa 14 unità full-time (di regola una unità di personale dovrebbe lavorare annualmente circa 1614 ore), per una spesa di circa 740.000 euro (ricavata utilizzando i dati finanziari del Conto annuale, rilevazione della RGS-Mef).

1.3 Dotazioni organiche e personale in servizio

A fronte di tali attività l'Amministrazione ha visto negli ultimi anni prodursi una pesante riduzione del personale in servizio, a seguito dei tagli lineari previsti da varie leggi delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni (che non hanno tenuto conto dei carichi di lavoro e degli effettivi fabbisogni di personale) e del blocco del turn over e dei ritardi della sua applicazione (quando il turn over è tornato ad essere applicato). E' da sottolineare che l'Amministrazione degli archivi notarili, non ha mai usufruito di alcuna deroga, diversamente da altre amministrazioni e dalle altre articolazioni del Ministero della Giustizia.

Le piante organiche del personale che, con legge 16 ottobre 1991, n.321, erano state fissate in 955 unità, sono state ridotte a 861 con il D.P.C.M. 20 dicembre 1996 ed ulteriormente ridotte a 850 con D.P.C.M. 21 aprile 1998. I successivi interventi hanno prodotto un ulteriore ridimensionamento degli organici passati, con il DPR 14 novembre 2005, a 780 unità di personale, ridottesi poi a 721 per

[1] Nel 2021 risultano ispezionati più di 2.000.000 di atti notarili a raccolta e rilasciate oltre 141.000 copie autentiche; a fine 2021 si conservavano più di 253.000 metri lineari di documenti negoziali.

effetto del DPCM 24 giugno 2010. Da ultimo, il DPCM n.84/2015 di riorganizzazione del Ministero della Giustizia ha operato una drastica riduzione degli organici portando l'attuale dotazione dell'Amministrazione ad appena 520 unità (ivi compreso il personale con qualifica dirigenziale).

Tagli che si sono prodotti con una articolazione sul territorio che è rimasta sostanzialmente invariata rispetto al 1998, quando erano previste 850 unità (dal 1998 risultano soppressi tre archivi distrettuali, che sono diventati archivi sussidiari, e alcuni archivi notarili sussidiari, che sono uffici privi di dotazione organica, il cui servizio è assicurato da personale applicato da Archivi notarili distrettuali).

Peraltro i rilevanti progetti di informatizzazione delle attività (creazione di un archivio notarile nazionale digitale e trasmissione di richieste di iscrizione al Registro generale dei testamenti con modalità informatiche[2]) sono ancora in itinere. Anche la digitalizzazione degli atti notarili da conservare nella Struttura gestita dal Consiglio nazionale del notariato (art. 62-bis L.N.), intrapresa dal 2013, negli anni scorsi non ha avuto una larga diffusione. I progetti di informatizzazione, perseguiti dall'Amministrazione (ad es. quello relativo ai pagamenti mediante pagoPA e le ulteriori iniziative relative ai servizi all'utenza….), consentirebbero un'importante riduzione dei carichi di lavoro del personale.

Si riporta una tabella che fornisce una rappresentazione della situazione del personale in servizio a cominciare dal 2009

Data	**Personale di ruolo in servizio (inclusi i dirigenti)**
al 31.12.2008	626
al 31.12.2009	615
al 31.12.2010	630* *anno assunzione Conservatori concorso 2002
al 31.12.2011	612
al 31.12.2012	593
al 31.12.2013	573
al 31.12.2014	563
al 31.12.2015	538
al 31.12.2016	526
al 31.12.2017	504

Nella seguente tabella è riportato il personale di ruolo in servizio nell'amministrazione alla fine degli anni 2019-2021:

Personale in servizio	AL 31/12/2019	Al 31/12/2020	Al 31/12/2021
DIRIGENTE I FASCIA	1	1	1

[2] Di cui si è iniziato a discutere nel 2004 e che sono in corso di attuazione.

DIRIGENTI II FASCIA	9	12	10
TERZA AREA - FASCIA 7	0	0	0
TERZA AREA - FASCIA 6	5	4	3
TERZA AREA - FASCIA 5	30	28	27
TERZA AREA - FASCIA 4	42	40	40
TERZA AREA - FASCIA 3	30	28	28
TERZA AREA - FASCIA 2	6	6	4
TERZA AREA - FASCIA 1	4	4	4
SECONDA AREA - FASCIA 6	5	3	0
SECONDA AREA - FASCIA 5	21	14	10
SECONDA AREA - FASCIA 4	71	62	58
SECONDA AREA - FASCIA 3	82	80	75
SECONDA AREA - FASCIA 2	37	36	31
SECONDA AREA - FASCIA 1	4	4	4
PRIMA AREA - FASCIA 3	21	16	13
PRIMA AREA - FASCIA 2	53	48	45
PRIMA AREA - FASCIA 1	31	29	26
TOTALI	452	415	379

Alla Corte dei Conti nel 2018 è stata rappresentata la seguente situazione:

Distribuzione del personale negli archivi notarili					
	Archivi notarili sino a max 3 unità di personale	Archivi notarili da 4 a 5 unità di personale	Archivi notarili da 6 a 8 unità di personale	Archivi notarili da 9 in su di unità di personale	Archivi notarili (**escluso UCAN)**
N°	**41**	**30**	**11**	**10**	**92***
%	**44,57**	**32,61**	**11,96**	**10,87**	**100,00**

**é compreso anche Termini Imerese (attualmente sussidiario) poiché conserva ancora oggi 3 unità di personale.*

La capillare distribuzione sul territorio degli Archivi distrettuali e sussidiari e l'esigua dimensione di molti di essi costituiscono, di fatto, un peculiare assetto organizzativo la cui precarietà

costringe questo Ufficio Centrale a ripetuti interventi volti ad assicurare non già gli auspicati aumenti dei livelli di efficienza delle strutture per offrire un servizio di qualità all'utenza, bensì l'ordinaria funzionalità degli uffici.

Infatti, nonostante le misure fortemente innovative - rispetto all'assetto organizzativo immaginato e realizzato dalla Legge notarile - adottate con il D.M. 17 giugno 2016 - che ha disposto tra l'altro che in alcuni archivi non sia più prevista in organico la figura professionale del Conservatore (che comunque dovrà esservi applicato da altra sede di servizio, seppure per pochi giorni al mese)-, le effettive piante organiche di diversi Archivi sono costituite, come abbiamo visto, da nuclei di tre o addirittura due soli dipendenti.

Non mancano casi in cui è in servizio una sola unità di personale.

E' di tutta evidenza che un così esiguo numero di dipendenti non risulta sufficiente neppure ad assicurare sempre e comunque l'apertura dell'ufficio e i compiti istituzionali in occasione di ordinarie assenze (malattie, ferie, permessi retribuiti, aspettative, legge 104).

In un contesto simile, il tempo disponibile per effettuare i controlli ispettivi si è assottigliato sempre più, ed i controlli vengono effettuati con percentuali di campionature contenute, concentrandosi sulle fattispecie più rilevanti. Anche in considerazione delle crescenti problematiche, con la Circolare n. 3/2021 del 2 agosto 2021 dell'Ufficio Centrale degli archivi notarili sono state diramate le prime "*Linee guida per la razionalizzazione e ottimizzazione dell'attività ispettiva ordinaria sull'attività notarile*" – che si allegano -in cui un intero capitolo è stato dedicato proprio ai controlli "a campione" (prendendo atto delle risorse umane disponibili).

2. La riscossione di tasse e contributi e i controlli sui versamenti dei notai

2.1 i versamenti mensili dei notai

La principale entrata degli archivi notarili è costituita dalla Tassa d'archivio (in misura minore, dalla tassa di iscrizione al Registro generale dei testamenti); un'entrata poi non secondaria è quella relativa all'aggio del 2% che gli Archivi notarili incassano per l'attività di riscossione e controllo dei versamenti dei contributi dovuti dai notai alla Cassa Nazionale del notariato e al Consiglio Nazionale del notariato.

Il notaio ha l'obbligo di far pervenire all'archivio notarile distrettuale, entro il 26 del mese successivo[3], una copia su supporto cartaceo dei repertori (atti tra vivi, ultima volontà e protesti) limitatamente alle annotazioni degli atti ricevuti nel mese precedente (c.d. estratti repertoriali) con l'indicazione dell'importo delle tasse e dei contributi dovuti alla Cassa Nazionale del notariato e al Consiglio Nazionale del notariato, da versare all'archivio, (quest'ultimo effettua un controllo sull'autoliquidazione del notaio tenuto conto dei dati complessivi delle copie mensili dei repertori); entro la stessa data il notaio deve versare – attualmente di regola con bonifici bancari- tasse e contributi (quest'ultimi a fine mese vengono riversati da ciascun Archivio alla Cassa, al netto dell'aggio).

Si stima che vengano gestiti annualmente i seguenti flussi di documenti, ancora redatti su supporto cartaceo:

- Più di 180.000 copie repertoriali mensili (compresi i negativi) riguardanti il repertorio degli atti tra vivi, quello dei protesti e il repertorio di ultima volontà;
- le copie dei repertori dovrebbero contenere annualmente – secondo i dati della statistica notarile, di cui si dirà al par. 6.1 – le seguenti medie di annotazioni, per il periodo 2016-2019: a) una media di circa 4.270.000 annotazioni repertoriali (nel periodo 2016-2019) che riguardano convenzioni

[3] Si v. l'art. 65 della Legge 16 febbraio 1913, n. 89, c.d. Legge notarile, abbreviata L.N., e l'art. 77 del R.D. 10 settembre 1914, n. 1326, c.d. Regolamento notarile, abbreviato R.N.

contenute in atti tra vivi, vidimazioni e copie; b) poco più di 27.000 annotazioni repertoriali per gli atti di ultima volontà; c) circa n. 336.000 annotazioni per protesti.
Tali dati fanno comprendere quante siano le annotazioni potenzialmente sottoposte al controllo degli Archivi notarili!

La contabilizzazione dei versamenti comporta poi che vengano emesse dal personale degli archivi notarili più di 60.000 bollette di incasso, solo per i versamenti mensili, a cui si aggiungono poi i versamenti per contributi maternità, premi assicurati, contributi per fondo garanzia, incasso di sanzioni amministrative e disciplinari (per tutti i versamenti dei notai si stima che gli Archivi notarili contabilizzino annualmente circa 100.000 titoli di pagamento annualmente, di regola bonifici bancari).

2.2 I controlli sui versamenti

L'Archivio notarile è tenuto a svolgere ispezioni biennali degli atti e repertori notarili (art. 128 L.N.); non è previsto un controllo mensile delle singole annotazioni delle copie mensili dei repertori per accertare violazioni punibili disciplinarmente; nel caso di ritardi nelle ispezioni, talvolta si procede ad eseguire ispezioni su base triennale, in casi più rari per quadrienni.

Come si dirà di seguito al par. 3.2, al di fuori delle ispezioni, relativamente ai versamenti mensili, sanzioni disciplinari vengono applicate solo nel caso di ritardo della presentazione delle copie mensili e dei versamenti mensili (condotte che violano dell'art. 65 L.N. e dell'art. 77 R.N.).

Il controllo delle annotazioni contenute nelle copie mensili dei repertori al fine di accertare inesattezze nell'indicazione di onorari/parametri,, con mancato versamento di tasse e contributi (c.d. *disamina repertoriale*), che un tempo veniva espletato dagli archivi notarili - che avevano personale sufficiente - anche prima delle ispezioni biennali, riguardava, ai sensi dell'art. 225 R.N.[4], solo la corretta applicazione della tariffa notarile, per procedere al recupero di eventuale tasse e contributi non versati; questo controllo da molti anni è svolto solo in occasione dell'ispezione. Il controllo non veniva eseguito per accertare eventuali violazioni disciplinari degli artt. 62 e 72 L.N. (per le quali, peraltro, prima del giugno 2007, era prevista la denuncia alla Procura della Repubblica, organo che – anteriormente alla riforma del procedimento disciplinare introdotta dal d.lgs. n. 249/2006 - aveva la legittimazione a promuovere il procedimento disciplinare e ad attivare la procedura di estinzione degli illeciti disciplinari puniti con sola sanzione pecuniaria innanzi al Tribunale civile).

Il capo dell'archivio notarile, accertato il mancato o insufficiente versamento, emette l'avviso di liquidazione e di contestazione degli addebiti. Di regola, salvo casi del tutto eccezionali, i notai versano quanto contestato.

A fronte dell'impegno del personale degli Archivi, si riportano i dati estratti da quelli trasmessi nel mese di gennaio di ogni anno dagli Archivi notarili all'Ufficio Centrale per l'inoltro alla Cassa Nazionale del notariato (che è tenuta a inviarli all'Anagrafe tributaria), per il triennio 2019-2021, tra i quali vengono evidenziati gli importi versati effettivamente dai notai agli archivi, a seguito dei controlli:

[4] Art. 225: «*Quando nella disamina delle copie degli annotamenti fatti a repertorio, il conservatore venga a rilevare delle inesattezze nell'applicazione o nella misura delle tasse d'archivio, procede alle necessarie rettificazioni mediante nota speciale da redigersi in due esemplari: dei quali uno deve rimanere allegato alle rispettive copie di annotamenti e l'altro è comunicato al notaro con invito a regolarizzare le partite. Quando il conservatore abbia fondato sospetto di mancata annotazione di qualche atto o convenzione, ovvero di infedele indicazione o del valore del relativo oggetto o dell'ammontare dell'onorario percetto dal notaro può assumere tutte le informazioni che ravvisi opportune; e può pure chiedere schiarimenti al ricevitore del registro ed anche farsi presentare dal notaro i repertori e gli originali degli atti*». Per completezza, l'art. 226 R.N. si riferisce poi alle violazioni degli adempimenti dei notai (per esempio, ai ritardi nella presentazione delle copie dei testamenti pubblici, delle copie mensili dei repertori) e non a controlli non previsti al di fuori delle ispezioni.

Anno	Importi recuperati per contributi Cassa Nazionale con le sanzioni	Importi recuperati per contributi Consiglio Nazionale con le sanzioni
2019	712.602	79.402
2020	759.024	52.115
2021	853.583	50.478

I recuperi più importanti riguardano di regola gli atti societari (fusioni, trasformazioni, aumenti di capitale, cessioni di quote societarie, ecc.), convenzioni contenute in atti ma non indicati nelle annotazioni repertoriali, ovvero casi di errori ripetitivi di singoli notai, talvolta anche per difetti addebitabili al software utilizzato dallo studio notarile per la gestione del repertorio.

2.3 Il contenzioso e la riscossione coattiva

Nel corso del tempo vengono instaurati da notai episodici contenziosi per impugnare i verbali di accertamento e di contestazione di sanzioni notificati dagli archivi notarili (innanzi al G.O., per i contributi, ed al Giudice tributario, per le tasse dovute). Nella maggioranza dei casi i notai ricorrenti sono risultati soccombenti nei confronti dell'Amministrazione.

Allo stato abbiamo conoscenza di due contenziosi proposti da un notaio, uno presso il Tribunale e l'altro – in secondo grado – innanzi alla Corte d'appello di Torino, per contributi non versati, relativamente a vendite cumulative di autoveicoli, realizzate mediante unici atti, per le quali l'archivio notarile di Torino ha applicato un parametro per ogni autoveicolo, tesi che è stata ribadita dai giudici con pronunce non ancora definitive. Si tratta di contenziosi che hanno per oggetto accertamenti di somme rilevanti, comunque non paragonabili ai recuperi che sono stati contestati ai tre notai del distretto notarile di Milano per le quietanze di surroga.

Nelle relazioni annuali risulta che i contenziosi che riguardano l'applicazione dei parametri repertoriali e, quindi, i versamenti di tasse e contributi sono del tutto sporadici. Inoltre, gli Archivi non applicano sanzioni per il mancato o ritardato versamento dei contributi di maternità (che hanno una disciplina peculiare) dei premi assicurativi di cui all'art. 19 L.N. e neppure dei contributi dovuti per il fondo di garanzia (art. 21 L.N.) e pertanto non si registrano per tali tipologie di entrate contenziosi gestiti dall'amministrazione.

La legittimazione processuale per i contenziosi relativi a tasse e contributi è di regola riconosciuta al solo Archivio notarile competente, ma non mancano di recente contenziosi innanzi al Giudice civile in cui risultano convenuti, dal notaio, la Cassa e il Consiglio nazionale del notariato e talvolta l'Ufficio centrale degli archivi notarili (così è avvenuto da ultimo nei più recenti contenziosi innanzi al Giudice del lavoro di Milano e di Monza, che hanno riguardato i versamenti dei contributi previdenziali relativi alle quietanze di surroga, in cui si è riconosciuta la legittimazione processuale, oltre dell'Archivio notarile di Milano, anche della Cassa Nazionale del notariato e del Consiglio Nazionale del notariato e talvolta dell'Ufficio centrale degli archivi notarili e del Consiglio notarile di Milano).

Del tutto eccezionali risultano le procedure esecutive coattive per le tasse e i contributi (gli inadempimenti talvolta si riferiscono a notai che hanno commesso anche reati penali di natura finanziaria e per i quali è difficoltoso recuperare le somme). L'Ufficio Centrale, che ha comunque

diramato istruzioni e che presta la propria collaborazione nei casi più complessi, non è neppure sempre notiziato in merito.

In altri termini, i notai di regola prestano acquiescenza ai verbali di accertamento e versano le somme e le sanzioni dovute.

3. Le sanzioni tributarie, contributive e disciplinari applicate

3.1 Le sanzioni tributarie e previdenziali

Per l'omesso o tardivo versamento della tassa d'archivio, mancando una norma specifica, è applicabile la disciplina di carattere generale dettata per il mancato pagamento di tributi, e cioè l'art. 13, comma 2, del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, che viene applicata anche ai versamenti della tassa d'archivio e della tassa di iscrizione al R.G.T. - prevista dall'art. 10 della legge 25 maggio 1981, n. 307, che, indiscutibilmente, sono tributi (circolare del Ministero di grazia e giustizia, Ufficio centrale degli archivi notarili, n. 943 del 2 giugno 1998).

Le sanzioni per il mancato o ritardato versamento dei contributi sono quelle previste dalla legge di registro per omessa registrazione degli atti ed il relativo importo è devoluto alla Cassa medesima (art. 12, comma 4, della legge 27 giugno 1991, n. 220; gli Archivi trattengono l'aggio del 2%). Pertanto, applicando l'art. 69 della vigente legge di registro (D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 473), per l'omesso o tardivo versamento dei contributi è dovuta una sanzione amministrativa dal centoventi al duecentoquaranta per cento dei contributi.

La disciplina delle sanzioni che si è ritenuta da decenni applicabile sia alle tasse che ai contributi è quella contenuta nei decreti legislativi 18 dicembre 1997, nn. 471, 472 e 473, che è entrata in vigore dal 1° aprile 1998. In materia, l'Ufficio Centrale ha diramato numerose circolari (in materia di ravvedimento operoso, misura della sanzione, e per altri aspetti), ha diffuso pareri, studi, e svolto numerose iniziative di aggiornamento professionale. Occorre segnalare che prima del 1° aprile 1998, gli Archivi non applicavano alcuna sanzione ai notai per i mancati versamenti, provvedendo solo al recupero delle somme non pagate. Pertanto, dal 1° aprile 1998 è stata introdotta una innovazione che ha rivoluzionato il sistema e che ovviamente ha creato all'inizio molte resistenze, che sono state superate in modo ottimale dagli uffici.

Le sanzioni amministrative sono irrogate dal capo dell'archivio notarile, ufficio competente all'accertamento (art. 16 del d.lgs. 472/1997) e si applicano sia ai casi di mancato o tardivo versamento entro il termine prescritto per la presentazione degli estratti repertoriali mensili quanto ai recuperi effettuati in sede di controllo dei repertori o occasionalmente di disamina degli estratti repertoriali.

3.2 Le sanzioni disciplinari

In merito alle sanzioni disciplinari, vengono applicate quelle pecuniarie (oblabili ai sensi dell'art. 145 bis L.N.) per la ritardata presentazione delle copie mensili e del versamento di tasse e contributi entro il 26 del mese successivo (art. 65 L.N. e 77, R.D. 10 settembre 1914, n. 1326).

Gli Archivi notarili per prassi, nel caso di errori nell'applicazione della tariffa o nel caso di mancata indicazione dell'onorario/parametro, hanno ritenuto violato l'art. 62, secondo comma n. 5, L.N. quando, all'interno dell'annotazione repertoriale – degli atti tra vivi – nella colonna dell'"indicazione sommaria" (in cui si descrive sinteticamente il contenuto dell'atto) non risulti una convenzione autonomamente tassabile[5] o comunque manchi l'indicazione del prezzo o del valore

[5] Ad esempio, si rileva la violazione dell'art. 62 L.N. nel caso in cui in occasione del ricevimento di un verbale di pubblicazione di un testamento vengano inserite nel testo del verbale anche dichiarazioni degli intervenuti

dell'oggetto dell'atto o lo stesso risulti indicato erroneamente (elemento spesso essenziale per applicare poi il parametro graduale[6]).

Va poi rilevato che non risulta a questo Ufficio che prima della decisione della COREDI Lombardia n. 198 del 13 ottobre 2017 – 16 novembre 2017. (la prima che ha condannato il notaio titolare dello studio di Milano -che autenticava migliaia di quietanze di surroga- tra l'altro per non aver indicato a repertorio alcun parametro per ciascuna quietanza), gli archivi notarili rilevassero nelle ispezioni violazioni dell'art. 62 L.N. per la sola mancata indicazione del parametro.

A tal proposito appare opportuno segnalare che la scelta di ritenere violato in questo tipo di fattispecie (in cui il notaio non indicava il parametro sulla base di un suo errato convincimento e non per non aver indicato la "convenzione" o il valore dell'atto ed indicando nella colonna osservazioni le disposizioni che a suo dire escludevano l'obbligo di indicazione) l'art. 62, secondo comma, n. 7 L.N. (con applicazione della sanzione pecuniaria di euro 5 ai sensi dell'art. 137 L.N.) è stata adottata dalla Coredi con la cit. decisione n. 198 del 2017; dalla lettura della decisione si desume che il Consiglio notarile aveva richiesto l'apertura del procedimento disciplinare ritenendo violato l'art. 147, lett. a, L.N., e aveva chiesto la sospensione disciplinare del notaio per la durata di mesi uno, richiesta che non è stata accolta dalla COREDI, che ha concluso che "*i comportamenti del notaio, pur se di assoluta e oggettiva gravità, non hanno travalicato i rapporti tra lo stesso, la categoria di appartenenza e gli organi ispettivi*" e quindi ha poi ritenuto violata altra disposizione.

Lo stesso ex Sovrintendente dell'Archivio notarile di Milano aveva avvalorato, in detto procedimento disciplinare, tale impostazione, segnalando alla Commissione di disciplina, all'interno della "*Dichiarazione di non luogo a procedere in materia di illecito disciplinare*" del 2 maggio 2017, prot. n. 145, come in materia potesse solo prospettarsi un rilievo deontologico per il quale, per pacifica interpretazione dell'art. 153 lett. c), L.N., il Sovrintendente non aveva competenza a promuovere l'azione disciplinare.

Dall'indagine, di cui si dirà in seguito, della P.G. di Milano (da quanto si legge nell'Annotazione prodotta dai notai nei procedimenti disciplinari e nei contenziosi più recenti) non risulta - e neppure a questo Ufficio - perché gli archivi notarili per antica "tradizione" non applicassero nel caso di mancata indicazione degli onorari/parametri la sanzione pecuniaria – salvo i casi di cui si è detto - né come mai lo stesso Consiglio notarile di Milano non avesse invocato, neppure in subordine, la violazione dell'art. 62 L.N., richiamando nel caso di specie solo quella del 147 lett. a L.N.

Peraltro, considerata la gravità della condotta del notaio interessato dal procedimento innanzi alla COREDI (anche per le rilevantissime ricadute negative che ha prodotto) la richiesta di una sanzione sospensiva non appare sicuramente ingiustificata.

In ogni caso, la soluzione adottata dalla COREDI del 2017, di ritenere violato l'art. 62, secondo comma, n. 7, L.N., appare testualmente corretta e quindi è stata condivisa successivamente in sede giurisdizionale.

Va posto poi in rilievo che, essendo le violazioni dell'art. 62 L.N. punibili con la sanzione pecuniaria di cui all'art. 137 L.N., non si instaura - se non eccezionalmente - un procedimento disciplinare innanzi alla COREDI, in quanto il notaio solitamente preferisce "*prevenire il procedimento*" (si v. il primo comma dell'art. 145 bis L.N.) richiedendo l'estinzione degli illeciti disciplinari con la procedura di cui al secondo comma, primo periodo, dell'art. 145 bis L.N. (per tale

---

di accettazione di eredità, di acquiescenza o conferma di disposizioni testamentarie, ..., che poi non risultino indicate a repertorio e per le quali non è stato indicato il relativo parametro fisso; sempre a titolo esemplificativo, altra violazione si configura nel caso in cui in atti di cessione di quote societarie, oltre alla cessione, risultino poi deliberazioni dei soci, non indicate a repertorio e per le quali non sia stato quindi indicato un parametro.

[6] Ad esempio, nel caso di una cessione di quote di s.r.l. da un socio a più soggetti, che acquistano non in comunione ma ciascuno una propria quota, venga indicato il prezzo complessivo e non il prezzo delle singole quote vendute, per ciascuna delle quali va indicato un autonomo parametro.

motivo sono del tutto eccezionali i procedimenti disciplinari che vengono promossi per infrazioni punibili solo con sanzione pecuniaria)

4. Coordinamento e controllo dell'attività degli Archivi notarili

4.1 Il coordinamento interno all'Amministrazione

Il coordinamento viene curato dall'Ufficio Centrale. Con riguardo alle problematiche relative all'applicazione da parte dei notai delle tariffe si attua con le seguenti modalità:

- rispondendo ai quesiti posti dai singoli Capi di archivio notarile (massimo una decina per anno);
- con decisioni su ricorsi gerarchici proposti da singoli notai avverso verbali di accertamento di tasse e contributi e di applicazione di sanzioni (un massimo di due per anno);
- collaborando con gli Archivi notarili e le Avvocature di Stato competenti negli occasionali contenziosi innanzi al Giudice ordinario e a quello tributario, per l'impugnazionie i verbali di accertamento di tasse e contributi e di applicazione di sanzioni (si segnala che all'Ufficio Centrale è negata, quando proposta dall'Avvocatura, la legittimazione processuale nei giudizi disciplinari e che nei giudizi innanzi alla Commissione tributaria si costituisce l'Archivio notarile; lo stesso avviene nei casi del tutto eccezionali di giudizi proposti da notai innanzi a Giudici di pace che impugnino ordinanze-ingiunzioni riguardanti sanzioni amministrative applicate ai sensi della legge n. 689/81);
- prevedendo attività di formazione e aggiornamento per dirigenti e conservatori di archivi notarili su questioni applicative;
- mediante pubblicazione sul sito intranet dell'Amministrazione di documenti relativi alle predette attività (decisioni, pareri, studi, ...).

L'Ufficio Centrale emana circolari o ministeriali in materia di riscossione di tasse e contributi, per molteplici aspetti (modalità di riscossione, comunicazione delle modifiche delle aliquote relative ai contributi, istruzioni procedurali per la riscossione coattiva di tasse e contributi e l'applicazione delle sanzioni tributarie e contributive, …). Tali tipologie di atti (circolari e ministeriali) non sono mai state utilizzate per affrontare singole questioni tariffarie, anche perché nel passato non si sono verificate questioni che sotto il profilo "quantitativo" abbiano suscitato la necessità di interventi del genere (paragonabili alla problematica che si è verificata nel distretto notarile di Milano). Con questa premessa va considerata la nota ministeriale prot. n. 31590 del 12 dicembre 2017, dell'Ufficio centrale degli archivi notarili. Come già segnalato, per singole questioni relative all'applicazione di parametri, si interviene con risposte a quesiti, con decisioni gerarchiche, relazionando nei contenziosi e con le attività formative. Come si dirà al successivo par. 5, in materia si è sempre registrato da parte dell'Ufficio Centrale, un orientamento rispettoso dei ruoli e delle reciproche autonomie, e comunque proteso a sviluppare la più intensa interlocuzione e ogni possibile convergenza con il notariato..

Gli archivi notarili talvolta formulano "ufficialmente" richieste di parere all'Ufficio Centrale sull'applicazione della tariffa a singole tipologie di fattispecie, in una materia in cui la competenza e la legittimazione anche nei contenziosi è riconosciuta ai Capi degli archivi notarili. L'Ufficio Centrale, tenuto conto del proprio ruolo di coordinamento, in materia di interpretazione della tariffa esprime, per prassi, pareri facoltativi non vincolanti (come rilevato anche da due sentenze del TAR del Lazio, intervenute di cui si dirà al par. 6.5) adottando la necessaria ponderazione, visto che le tariffe notarili dal 1913 e fino al 2012 hanno disciplinato (si veda il par. 5.1) la fissazione dell'onorario notarile minimo dovuto al notaio e solo "indirettamente" l'individuazione della base imponibile di tasse e contributi. Anche dopo il 2012, successivamente all'abolizione delle tariffe professionali, la

nuova tariffa (D.M. 265/2012) continua a dettare le regole per determinare la base imponibile (oltre della tassa d'archivio) dei contributi previdenziali e di quelli associativi dovuti dai notai alla Cassa ed al Consiglio nazionale del notariato (riprendendo in gran parte le precedenti disposizioni tariffarie). Occorre inoltre segnalare che i parametri repertoriali costituiscono il principale riferimento per la determinazione dei premi dell'assicurazione obbligatoria e dei contributi del Fondo garanzia, come rispettivamente disciplinati dagli artt. 19 e 21 L.N.

E' quindi naturale che sulle questioni attinenti alla formulazione e all'ambito di applicazione della tariffa ci sia una collaborazione tra l'Amministrazione e il Notariato, sia a livello nazionale che locale.

Del tutto occasionale risulta la richiesta di pareri all'Avvocatura dello Stato: ultimamente (a giugno 2020) l'Archivio di Roma, ha formulato un'articolata richiesta di parere sul cambio di prassi all'interno del Distretto, circa le questioni prospettabili per il cambio di prassi amministrativa, con l'adozione della tesi dell'obbligo di applicare il parametro graduale del 25% per le surroghe relative ad operazioni fondiarie, invece del parametro fisso prima consentito (l'Archivio, diversamente da quello di Milano, si era espresso in materia e aveva lasciato al singolo notaio – come avvenuto in altri distretti notarili - la scelta se applicare il parametro fisso di euro 46 o quello graduale, negando che si potesse non indicare a repertorio alcun parametro; peraltro aveva emesso verbali di accertamento nei confronti di notai che non avevano indicato alcun parametro, recuperando somme sulla base del parametro di euro 46 e quindi esprimendo mediante documenti la prassi adottata). L'Archivio notarile di Milano ha proposto di recente alcuni pareri all'Avvocatura distrettuale dello Stato competente per aspetti procedurali in materia di riscossione coattiva.

Esistono poi, come crediamo in tutte le pubbliche amministrazioni, continui confronti "informali" interni all'amministrazione (a mezzo le email nominative istituzionali, che "dovrebbero" essere coperte dal segreto della corrispondenza), confronti promossi da iniziative "spontanee" di Conservatori di archivi notarili, che coinvolgono dirigenti e funzionari (talvolta piccoli gruppi, altre volte gruppi più estesi….), che sono occasione per scambi di opinioni, di punti di vista, di materiali, di esperienze professionali, sia su questioni ispettive disciplinari sia sull'applicazione della tariffa (in materia di surroghe, per quanto risulta da documenti, vi sarebbe stato un primo confronto tra alcuni dirigenti e funzionari solo nel secondo semestre del 2016. Molto diffusi risultano gli scambi di informazioni ed i confronti per telefonici.

In passato hanno rivestito un certo peso anche le posizioni assunte dalle cinque Sovrintendenze degli archivi notarili (peso certamente variato nel tempo, a seconda dei dirigenti che si sono succeduti nella relativa guida, spesso relatori in convegni, docenti in rinomate Scuole di notariato, talvolta coinvolti in Commissioni Studi e in tavoli tecnici di grande livello, in iniziative per condividere determinazioni con il Notariato: si veda il Prontuario tariffario di Milano, pubblicato in quattro edizioni) sia per gli archivi notarili quanto per i notai. Senza dubbio le Sovrintendenze hanno svolto nel corso del tempo un importante ruolo di indirizzo, seppure con modalità di norma "non ufficiali" e l'assunzione, da parte di archivi di minori dimensioni, di decisioni conformi a quelle di una Sovrintendenza, risulta da sempre prassi consolidata. Il rischio ovviamente è quello che eventuali prassi differenti da quelle maggioritarie, o inerzie di una Sovrintendenza, possano aver prodotto effetti anche in altri distretti notarili. L'Ufficio Centrale, quando è stato informato di prassi non accettabili, è comunque intervenuto (come quando, ad es., in alcuni distretti, per emulazione di una Sovrintendenza, alcuni archivi notarili hanno cominciato a consentire la vidimazione dei repertori notarili su fogli sciolti, modalità non consentita dalle attuali disposizioni. In tal caso sia la Sovrintendenza che gli archivi notarili si sono subito adeguati).

Pertanto, in virtù dei molteplici canali di confronto da sempre attivi tra archivi notarili e Notariato, non sono state riscontrate in passato particolari problematiche nell'applicazione delle tariffe notarili, neppure per la tariffa del 2012 (nonostante la complessità di talune questioni). Naturalmente non sono mancate prese di posizioni diverse, tra i notai, tra gli archivi notarili, spesso oggetto solo di un normale confronto dialettico; i pochi contenziosi (talvolta promossi da qualche notaio per "questioni di principio") ed il numero limitatissimo di procedure di esecuzione coattiva dei recuperi, confermano un contesto in cui non si sono registrate situazioni paragonabili a quella innescatasi a Milano (probabilmente perché non si è verificato un fenomeno come quello dello studio associato milanese che ha accentrato per un periodo un volume stimabile come superiore al 30% delle autentiche delle quietanze di surroga a livello nazionale, assumendo posizioni minoritarie e per come diremo, contrarie alle impostazioni tradizionali della normativa di settore e della dottrina notarile e delle prassi amministrative).

4.2 Il controllo sull'attività degli Archivi notarili

Il controllo circa l'applicazione delle tariffe notarili appare diffuso; i Presidenti dei Consigli Notarili o i loro delegati, possono accedere, nel corso delle ispezioni e della propria attività di vigilanza, ai repertori o alle copie mensili degli stessi. Il controllo degli Archivi notarili sull'applicazione della tariffa non è questione "indifferente" ai Consigli notarili, sia per ragioni di natura economica, sia perché eventuali violazioni possono rilevare sotto il profilo deontologico e/o dell'illecita concorrenza. Del resto la questione relativa all'indicazione di un onorario a repertorio per le quietanze a Milano è stata sollevata, per la prima volta, proprio dal Consiglio notarile, che ha ritenuto violato l'art. 147 lett.a L.N.).

Gli Archivi notarili sono tenuti a redigere annualmente una relazione sull'attività ispettiva, da trasmettere alle Procure della Repubblica competenti alla vigilanza sui notai del distretto, all'Ufficio Centrale e al competente Ufficio Ispettivo dell'amministrazione; alla relazione viene allegato l'elenco delle ispezioni effettuate, delle violazioni disciplinari rilevate e dei recuperi effettuati, notaio per notaio (i verbali di accertamento non vengono comunicati). Pertanto l'Ufficio Centrale è in condizione di monitorare nel tempo l'andamento dei controlli[7].

Il controllo sull'operato degli archivi notarili è altresì attribuito agli uffici ispettivi circoscrizionali che provvedono alle ispezioni ordinarie degli archivi notarili distrettuali e sussidiari (che dovrebbero essere biennali, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 629/1952; si veda l'art. 258 del R.N.), nell'ambito delle rispettive circoscrizioni). Nel corso di tali ispezioni, gli Ispettori effettuano un controllo a campione relativo all'attività svolta durante le ispezioni notarili ed alla riscossione di tasse e contributi. Occorre segnalare che, a seguito dei tagli lineari operati dal Legislatore (di cui si è dato atto in precedenza) gli ispettorati circoscrizionali che erano 5 (art. 4 della legge 17 maggio 1952, n. 629 e legge 19 luglio 1957, n. 588) sono stati ridotti a 2 dall'art. 1, comma 147, della Legge 4 agosto 2017, n. 124. La riduzione degli uffici ispettivi (operata fermo restando le precedenti competenze, che includono anche l'ispezione biennale agli atti dei presidenti dei Consigli notarili e dei loro delegati) e le difficoltà ad assumere nuovi dirigenti (al momento i due posti sono vacanti ed è in corso la copertura di uno di essi), comportano comunque delle innegabili difficoltà nell'effettuazione dei controlli sugli Archivi e dei ritardi nei tempi previsti.

5. Il calcolo dei contributi previdenziali dei notai (le regole generali)

[7] Gli archivi notarili trasmettono i verbali ispettivi, oltre che in originale alle Procure della Repubblica, in copia ai Consigli notarili e all'Ufficio Centrale; quest'ultimo li trasmette al Dipartimento degli affari di Giustizia, che esercita la vigilanza sul Notariato.

5.1 Le Tariffe notarili

Come già segnalato, dal 1913 e fino al 2012, prima dell'abrogazione delle tariffe professionali (decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, *c.d. "Crescitalia"),* la tariffa notarile ha determinato gli onorari minimi dovuti ai notai; tali onorari minimi hanno poi costituito la base imponibile per la tassa d'archivio (aliquota del 10%) e per i contributi della Cassa Nazionale del notariato (attualmente sono previste due aliquote -22% e 42% per i contributi dovuti alla Cassa Nazionale del notariato). Per tale motivo la tariffa degli onorari notarili non è stata storicamente predisposta dall'Amministrazione degli archivi notarili, bensì dai vertici del Notariato, visto che atteneva ad aspetti economici fondamentali della professione notarile, prevedendo i compensi dei notai ed anche i diritti spettanti ai notai per le attività accessorie, strumentali e conseguenti al ricevimento ed all'autenticazione degli atti (aspetti sui quali è stato chiamato ad intervenire, in sede di approvazione, il Ministero della Giustizia, che ha sempre avuto attribuita l'Alta vigilanza sul Notariato, ai sensi dell'art. 127 L.N.).

Questo aspetto evidenzia l'atteggiamento prudente che l'Ufficio centrale degli archivi notarili ha mantenuto nel tempo nell'intervenire in una materia in cui esprimere un parere, circa la determinazione del parametro da indicare a repertorio, comportava in sostanza una presa di posizione sull'onorario dovuto al notaio.

Ed infatti non sono mancati nel tempo confronti tra l'Ufficio centrale e il Consiglio Nazionale del notariato e la Cassa Nazionale – anche con modalità informali - su particolari questioni; inoltre a livello locale spesso sono state intraprese iniziative per interpretazioni condivise tra Capi di archivio e Consigli notarili[8].

Solo di recente, con l'abolizione delle tariffe professionali, l'Amministrazione, per la prima volta si è fatta promotrice del testo del D.M. 2012 n. 265/2012, che riproduce in gran parte l'impianto della tariffa precedente ed è stato concordato con gli organi di vertice del Notariato e sottoposto all'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia per la stesura finale.

L'abolizione della tariffa notarile non ha portato a modifiche del quadro precedente, dal punto di vista dell'indicazione dei parametri-base imponibile nei repertori, si è conservato il principio-guida tradizionale. L'art. 62, secondo comma, n. 7) L.N. continua a prevedere che nei repertori venga indicato l'onorario (oggi parametro) spettante al notaro e la tassa d'archivio dovuta (si v. anche l'art. 7, quinto comma del D.M. 265/12) e, come già detto, in base al primo comma dell'art. 65 L.N., il notaio ha l'obbligo di trasmettere mensilmente all'Archivio notarile distrettuale una copia dei repertori limitatamente alle annotazioni degli atti ricevuti nel mese precedente, con l'importo delle tasse e dei contributi (si vedano gli artt. 12, 14, 20 e 21 della legge n. 220/1991) dovuti all'Archivio.

I contributi alla Cassa Nazionale (e quelli al Consiglio Nazionale) vengono calcolati come percentuale degli importi indicati come onorari (ed oggi come "parametri") nei repertori (le aliquote vengono fissate ai sensi degli artt. 12 e 20 della legge n. 220/1991, richiamati dall'art. 4 del D.M. n. 265/2012).

5.2 I contributi previdenziali dei notai

[8] Ne costituisce esempio il "*Prontuario sulla Tariffa notarile e il Repertorio*" dell'Associazione sindacale dei Notai della Lombardia, del 2011, poi aggiornato "fedelmente" nel 2014 – sul quale si intrattiene diffusamente la decisione della COREDI Lombardia allegata alle pp. 47 e 48 -, testo approvato dal Consiglio notarile di Milano e Como, con la partecipazione, tra gli altri, anche del Sovrintendente dell'Archivio notarile di Milano e del Capo dell'Archivio di Como – Archivio che per molti anni è stato dirigenziale-. Il Prontuario, per come confermato dalla COREDI, è dotato di grandissima autorevolezza e la COREDI ha riconosciuto allo stesso il crisma della "istituzionalità", visto che è stato anche divulgato non solo nei distretti notarili di Milano e Como, ma anche ai notai del Nord Italia.

L'art. 19 della legge 27/06/1991, n.220, prescrive che "*il notaio è tenuto al versamento in favore della Cassa nazionale del notariato, per gli atti soggetti ad annotamento nei repertori*" di una quota dell'onorario.

Una regola di buon senso oltre che giuridica, che si può far risalire alla Legge notarile del 2013 e alla prima tariffa sugli onorari notarili (regola ripresa da tutte le successive Tariffe), ha affermato il principio che la quota dell'onorario è dovuta alla Cassa nel caso in cui il notaio abbia il diritto ad un onorario. Da ciò discende la necessità dell'indicazione dell'onorario a repertorio (art. 62 L.N.). In sostanza, se il notaio ha diritto all'onorario, deve indicarlo a repertorio, anche se non riscosso in concreto; se invece non ha diritto all'onorario, non deve indicarlo (con le conseguenze previste per i contributi previdenziali, e non solo).

Tale regola ha trovato da ultimo espressione nell'art. 7, primo comma, del D.M. n. 265/2012, che ha ribadito quanto da sempre ritenuto: "*Ove la legge stabilisce che gli onorari notarili sono ridotti, nella stessa proporzione sono ridotti le tasse e i contributi di cui al presente Capo; ove la legge stabilisce che gli onorari notarili non sono dovuti, le tasse e i contributi di cui al presente Capo non sono dovuti*"[9]. Ne consegue che ove nulla fosse dovuto dalle parti al notaio, nulla dovrà versare il notaio per i contributi.

E' quindi opportuno – anche per comprendere le interpretazioni adottate in materia di atti di surroga - illustrare brevemente cosa prevede il CAPO V della Legge notarile, in cui nel 1913 è stata fissata la disciplina generale "*Degli onorari e degli altri diritti del notaro e delle spese*". Si segnalano i seguenti principi e regole generali.

Per l'art. 74 L.N. il notaio ha diritto per ogni atto ad essere retribuito dalle parti mediante onorario, oltre al rimborso delle spese ed ai diritti accessori.

Per il primo comma dell'art. 75 L.N., se l'atto contiene più convenzioni distinte, sono dovuti tanti onorari quante sono le convenzioni (come ribadito dall'art. 7, comma 7, del D.M. n. 265/2012).

Al secondo comma dell'art. 75 L.N., si prescrive però che "*Quando l'atto comprenda più disposizioni necessariamente connesse e derivanti per intrinseca loro natura le une dalle altre, sarà considerato come se comprendesse la sola disposizione che dà luogo all'onorario più favorevole al notaro, se pure essa possa considerarsi come accessoria alle altre*" (disposizione ripresa dall'art. 7, comma 8, del D.M. n. 265/2012).

Dalle predette disposizioni si comprende che il termine "atto" è utilizzato al primo comma dell'art. 74, con riferimento al "documento" che viene prodotto dal notaio o le cui firme sono autenticate dallo stesso; ne consegue che per ogni atto-documento è dovuto al notaio un onorario (al di là del contenuto dell'atto).

Se poi un documento contiene più "convenzioni distinte", il notaio ha diritto a più onorari. Se invece comprende più "*disposizioni necessariamente connesse ...*" si applica un unico onorario, quello più favorevole al notaro (come ritenuto applicabile al c.d. modello trilatero per le operazioni di surroga); questa ultima regola non si applica quindi quando le disposizioni "*necessariamente connesse e derivanti per intrinseca loro natura le une dalle altre*" vengono espresse in più documenti, nel qual caso si applica la regola generale di cui all'art. 74 (come si è ritenuto per le quietanze, nel c.d. modello bilaterale adottato per le surroghe).

E' evidente che la disposizione che esclude il diritto all'onorario nel caso di documento che "*comprenda più disposizioni necessariamente connesse e derivanti per intrinseca loro natura le une dalle altre*", deve essere considerata una "eccezione" alla regola che riconosce l'onorario al notaio per ciascuna disposizione ricevuta o autenticata.

Quindi, se l'operazione economica viene perfezionata con più documenti, per ciascun documento è dovuto l'onorario, a prescindere dal fatto che i documenti siano opera di un solo notaio

[9] Disposizioni la cui riproposizione non era ritenuta da tutti scontata nel 2012, dopo l'abolizione della tariffa notarile; si è voluto mantenere espressamente l'assetto fiscale e contributivo precedente all'abolizione delle tariffe professionali, collegando l'imposizione contributiva comunque alla sussistenza di un diritto al compenso per il notaio.

o di più notai e che le convenzioni e/o le disposizioni in esse contenute siano "*necessariamente connesse e derivanti per intrinseca loro natura le une dalle altre"*. Al notaio è riconosciuto il diritto all'onorario per ciascun documento, essendo di regola indifferente se esista o meno un collegamento tra gli atti posti in essere e di che tipo esso sia.

Le tariffe degli onorari notarili hanno previsto ulteriori temperamenti alle regole degli artt. 74 e primo comma dell'art. 75 L.N.; in particolare sono stati fissati onorari fissi per molti atti notarili e ridotti percentualmente gli onorari graduali per alcune tipologie di atti (si veda da ultimo la tabella "B" allegata al DM 265/2012, che riproduce in gran parte le previsioni delle tabelle analoghe allegate alle precedenti tariffe); ovviamente nelle tariffe talvolta sono state richiamate le riduzioni di onorari previste dalle norme di legge (ad esempio, come quella del 50% prevista per il credito fondiario, che è stata richiamata in numerose voci della tabella B, per le quietanze, le cancellazioni di ipoteca, gli atti di frazionamento di ipoteca, per gli atti di garanzia, i mutui.....).

Anche a seguito dell'abolizione delle tariffe, il Legislatore ha continuato ad utilizzare il termine "onorario".

A titolo esemplificativo, il Legislatore ha previsto che non siano dovuti "onorari notarili" per l'atto costitutivo della Società a responsabilità limitata semplificata: art. 3, comma 3, del Decreto Legge, 24/01/2012, n.1, convertito con L. n. 27 del 2012, secondo cui l'atto costitutivo e l'iscrizione nel registro delle imprese della società semplificata sono esenti da diritto di bollo e di segreteria e non sono dovuti onorari notarili. Ne consegue che se un notaio richiedesse onorari ad un cliente, per un atto di costituzione di SRLS, per il quale è previsto per legge che gli onorari non siano dovuti, commetterebbe un grave abuso, un illecito disciplinare punibile ai sensi dell'art. 80 della Legge notarile. La **Cass. Civ. Sez. II, 9 febbraio 2022 n. 4215** ha infatti ritenuto che l'art. 80 L.N. - nella sua attuale formulazione e nel mutato contesto della disciplina notarile - è tuttora idoneo a ricomprendere anche il caso che il notaio abbia percepito compensi pur dovendo svolgere l'attività professionale a titolo gratuito (si trattava di atti costitutivi di SRLS)[10].

Risulta quindi del tutto evidente in quale contraddizione siano incorsi i notai che hanno preteso di non indicare alcun parametro a repertorio per l'autentica delle quietanze di surroga (ritenendo pertanto che non dovessero essere versate tasse e contributi) e che hanno invece incassato compensi per le loro prestazioni, per come da loro ammesso. Se fosse stata accettata la loro tesi, che si fonda ancora oggi su disposizioni che prevedono espressamente l'esclusione dell' "onorario" notarile (art. 39, comma VII, TUB e l'art. 6, lett. d, n. 11 del DM 265/2012, che corrisponde all'art. 8 lett. m della Tariffa notarile del 2001), gli stessi avrebbero dovuto essere perseguiti per illeciti punibili – ex art. 80 L.N. - con sanzioni pecuniarie disciplinari enormemente maggiori di quelle loro applicate (l'art. 80 prevede "*una sanzione pecuniaria pari da uno a tre volte la maggior somma percepita, salvo il diritto della parte di ripetere l'indebito*").

In conclusione, appare chiaro che la scelta del Legislatore è da sempre quella di prevedere l'esenzione dall'obbligazione previdenziale (ed anche dalla tassa d'archivio) quando il notaio non abbia diritto a richiedere un onorario per la sua prestazione.

6. Gli atti e le quietanze di surroga

La vicenda delle "surroghe" ha avuto inizio nel settore bancario nel 2007, sotto la vecchia tariffa degli onorari notarili. Inizialmente, in ambito notarile, ci si è chiesto come procedere a condurre l'operazione e sono stati individuati il c.d. modello trilaterale (con unico atto) e quello bilaterale (con due atti).

Si sono posti anche interrogativi, come talvolta avviene quando si introducono novità normative, circa gli onorari notarili applicabili: se fossero dovuti o meno onorari per le prestazioni

[10] Le norme che escludono il diritto del notaio ad un compenso ovviamente dovrebbero essere considerate eccezionali, in quanto limitano il diritto del notaio ad un giusto compenso, ed in quanto tali fanno eccezione alle regole generali, e il Giudice non può applicarle in via analogica.

dei notai, a seconda dei modelli adottati, sia per il nuovo mutuo quanto per i due atti relativi alla surroga (la dichiarazione del mutuatario e la quietanza del creditore surrogato); sulla misura dell'onorario dovuto secondo la tariffa notarile, nella consapevolezza che le previsioni normative tendevano a ridurre i costi dell'operazione e a salvaguardare in particolare i mutuatari, accollando i costi agli istituti finanziari.

Sicuramente gli alti saggi di interesse all'epoca praticati non favorivano tale tipo di operazione che per alcuni anni, come vedremo nei paragrafi successivi, è rimasta comunque un fenomeno marginale a livello nazionale e locale.

6.1 Le dimensioni del fenomeno surroghe

Riguardo allo sviluppo del fenomeno delle operazioni di surroga collegate ai finanziamenti immobiliari, questa Amministrazione non possiede dati circa il numero dei mutui e delle quietanze relative alle surroghe. Gli archivi dispongono delle copie mensili dei repertori (trasmesse dai notai agli archivi notarili distrettuali ai sensi dell'art. 65 L.N.), che contengono ovviamente anche le singole annotazioni repertoriali degli atti tra vivi. Le copie vengono ancora oggi redatte e consegnate agli archivi notarili su supporto cartaceo[11], per cui una rilevazione dei predetti dati non è praticabile (le annotazioni contenute nei repertori degli atti tra vivi riguardano annualmente milioni di "convenzioni", oltre attività non negoziali).

Nella rilevazione della c.d. statistica notarile [12] i dati relativi ai mutui e alle quietanze in genere relative ad operazioni di finanziamento vengono inseriti o nella categoria degli "atti di garanzia", qualora il mutuo sia garantito da ipoteca immobiliare (si utilizzano i codici 5100.01 – *concessione di ipoteca immobiliare a garanzia di mutuo, finanziamento ed altre obbligazioni verso banche* - e 5100.02 - – *concessione di ipoteca immobiliare a garanzia di mutuo, finanziamento ed altre obbligazioni verso soggetti diversi dalle banche* -), o nella categoria "atti di natura obbligatoria" (codice 7004.00, nel caso di mutui senza costituzione di ipoteca).

In altri termini, per l'ISTAT l'elemento fenomenologico significativo di interesse per differenziare i contratti di mutuo, è quello se ricorra o meno la costituzione di una ipoteca immobiliare (si allega la pg. 17 delle istruzioni dell'ISTAT).

A seguito dell'aumento delle convenzioni notarili relative a rinegoziazioni, ricontrattazioni di mutui, di portabilità o surrogazione, l'Ufficio Centrale (coordinandosi con l'ISTAT e con il Consiglio Nazionale del notariato) ha emanato la circolare n. 6 del 31 maggio 2011 (che si allega) in cui si fornivano istruzioni agli archivi (da diffondere ai notai), indicandosi come codice da utilizzare per i mutui collegati alle surroghe il codice 51XX.00 ("*Altre garanzie reali e personali*"), nell'ambito della categoria "atti di garanzia" (non si costituivano nuove ipoteche, ma si procedeva ad inserire nei registri immobiliari solo nuove annotazioni).

Sempre con riferimento alle operazioni di surroga, le quietanze del mutuatario (quelle che perfezionano il nuovo mutuo con il creditore surrogante) e quelle del creditore surrogato (collegate alla surroga) "dovrebbero" confluire di regola nella categoria degli "atti di garanzia", alla voce "*Altri atti liberatori e di quietanza*" (codice 52xx.00). Lo stesso codice è però utilizzato anche per tutti i tipi di quietanze, anche quelle relative a mutui non collegati ad operazioni di surroga, che siano state rilasciate con atto successivo al contratto di finanziamento[13].

In conclusione, dalle rilevazioni della statistica notarile non appare possibile desumere dati in merito alle operazioni delle surroghe in materia di finanziamenti distinti dai mutui.

[11] E' in corso il progetto per la loro trasmissione in formato digitale con file xml.

[12] I notai inviano trimestralmente i dati agli archivi notarili, dati che vengono raccolti dall'Ufficio Centrale degli archivi notarili che poi li trasmette all'ISTAT, che li elabora e li pubblica sul proprio sito istituzionale.

[13] Per maggior chiarezza, si allega un elenco delle convenzioni (relative all'intero territorio nazionale) per il periodo 2016-2020, tratto dal sito dell'ISTAT.

I dati relativi agli "atti di surroga" risulterebbero pubblicati in un articolo di M. Gabanelli e F. Tortora, su "*I notai e le surroghe dei mutui immobiliari, un'evasione da 20 milioni di euro*" apparso di recente su Corriere della Sera e avrebbero come fonte, come riportato dai giornalisti, la Banca d'Italia e Gruppo MutuiOnline.

Da fonte interna a Banca d'Italia ci è stato confermato che i dati sui "mutui", riportati nell'articolo, sono coerenti con quelli pubblicati dalla Banca d'Italia. In merito alle surroghe i dati apparsi sul Corriere non hanno come fonte dati elaborati dalla Banca d'Italia, che pubblica solo i dati fissati con la loro Circolare n. 272 del 30 luglio 2008 (Matrice dei conti), tra i quali non compaiono quelli relativi al numero delle operazioni di surroga.

Dai dati pubblicati nell'articolo, risulterebbe che fino al 2013 il fenomeno delle surroghe sia stato del tutto marginale, mentre negli anni successivi sia notevolmente aumentato.

Confrontando i dati della statistica notarile (per il periodo 2016-2020) e quelli riportati nell'articolo ricaviamo, solo a titolo esemplificativo, le seguenti informazioni:

	2016	2017	2018	2019	2020
Totale delle convenzioni (esclusi protesti, vidimazioni e certificazioni) risultanti dalla statistica notarile	3.736.010,00	3.732.548,00	3.794.011,00	3.739.487,00	3.244.089,00
Totale delle surroghe, riportati da Corriere	75.826,00	61.572,00	45.813,00	46.078,00	73.486,00
% delle surroghe relativamente al totale delle convenzioni notarili	**2,03%**	**1,65%**	**1,21%**	**1,23%**	**2,27%**

In conclusione, dai dati pubblicati sul Corriere ricaviamo che le surroghe non hanno avuto rilevanza fino al 2013 e che anche negli anni successivi gli atti di surroga abbiano rappresentato una percentuale tra l'1,21% e il 2,27% dell'attività notarile di ambito negoziale.

Deve poi segnalarsi che dai dati pubblicati nell'articolo non si ricava quante operazioni siano state concluse negli anni mediante ciascuno dei due modelli (bilatero/trilatero) e, quindi, quante siano state le quietanze autenticate autonomamente.

I dati riportati nel precedente paragrafo possono essere confrontati con quelli che abbiamo avuto modo di acquisire dall'Agenzia delle Entrate (che utilizza due codici per gli atti di surrogazione) nel corso di una ispezione straordinaria disposta dal Ministero della Giustizia, relativamente al biennio 2019-2020, in merito alle trascrizioni, iscrizioni e annotazioni immobiliari effettuate dai notai di un distretto notarile.

ANNO	ATTI A REPERTORIO	ATTI A RACCOLTA	TRASCRIZIONI	ISCRIZIONI	ANNOTAZIONI	SURROGAZIONI ART.120 QUATER DEL D.LGS.385/1993
2019	36254	26754	20567	4145	2177	401
2020	31758	24419	17557	3488	1893	451
TOTALI	68012	51173	38124	7633	4070	852

Anche in questo caso non abbiamo dati su quante operazioni siano state perfezionate con i modelli bilatero/trilatero e quindi non abbiamo dati certi sulle quietanze autenticate con atto separato. Ma anche se supponiamo che tutte le 852 operazioni siano state perfezionate con il modello bilatero, possiamo esprimere le seguenti valutazioni: considerato che il numero delle annotazioni degli atti a repertorio tra vivi (colonna 2) va ridotto per ciascun anno del biennio di una media del 21,92% (percentuale corrispondente, a livello nazionale, alle vidimazioni, al rilascio di copie e certificati annotati a repertorio, come risulta dalla statistica notarile), gli atti di surroga (e quindi le quietanze autenticate autonomamente, che afferiscono al solo modello bilatero, e dovrebbero essere di numero leggermente inferiore agli "atti di surroga") costituiscono circa l'1,42% (per l'anno 2019) e l'1,82% (per l'anno 2020) degli atti a repertorio tra vivi (al netto di vidimazioni, copie e certificati)[14].

In conclusione, risulta chiaro che il dato del numero delle quietanze di surroga autenticate con atto separato non ha destato l'interesse statistico di alcuna amministrazione.

6.2 L'onorario-il parametro da indicare a repertorio

Circa gli onorari/parametri da indicare a repertorio, si allega l'ultima decisione della COREDI Lombardia n. 242 dell'8 ottobre 2021-20 gennaio 2022, che ha sintetizzato in modo analitico il dibattito in merito, rifacendosi anche alle decisioni della Corte di appello di Milano e della Cassazione intervenute (tre decisioni del 2021).

Il Consiglio Nazionale del Notariato è intervenuto tempestivamente sull'argomento degli onorari con la delibera CNN del 28 settembre 2007 ("Contenimento dei compensi per la portabilità del mutuo", in cui, nell'intento di fornire il proprio contributo alla pratica operatività della nuova disciplina, ha invitato i notai ad applicare, in tema di portabilità dei mutui, un contenimento dei compensi.

Nella nota esplicativa allegata alla delibera del 28 settembre 2007, ricostruita sinteticamente la disciplina in materia di «portabilità dei mutui» (come dettata dall'art. 8 del decreto-legge n. 7/2007, così come convertito nella legge n. 40/2007, c.d. Bersani-bis), risulta confermato che "*la quietanza di pagamento può essere strutturalmente incorporata nell'atto notarile mediante il quale è stipulato il contratto di mutuo, nel caso in cui entrambe le banche sottoscrivano un unico atto"* (modello trilatero); concludeva poi che, *"A fini repertoriali, l'onorario va percetto sull'importo del mutuo; la quietanza, se contenuta nello stesso atto, non dà luogo a percezione di alcun onorario repertoriale, in quanto trattasi di convenzione strettamente connessa e obbligatoria per legge*".

[14] Ad essere pignoli, essendo il numero delle "convenzioni" risultanti dai repertori tra vivi maggiori del numero delle annotazioni repertoriali (un documento notarile ha un solo numero di repertorio, ma può contenere più di una convenzione), le percentuali individuate in realtà dovrebbero essere minori.

E' evidente che il Consiglio ha ritenuto che nel caso di modello trilatero fosse dovuto un solo onorario, in considerazione del dettato del secondo comma dell'art. 75 L.N. (ripreso dalla Tariffa degli onorari notarili dell'epoca), di cui si è già detto al precedente paragrafo 5. Nessun riferimento si faceva al settimo comma dell'art. 39 del TUB, norma invece invocata da coloro che ritenevano che nessun parametro dovesse essere indicato (da alcuni, anche per il nuovo mutuo, e da altri anche per la quietanza di surroga autenticata autonomamente).

Tale interpretazione è stata condivisa dai Capi degli archivi notarili e dalla maggioranza dei notai, in quanto appare in linea con l'interpretazione tradizionale della disposizione di legge.

A ben vedere, la Delibera non si esprimeva in merito alla autonoma quietanza di surroga (presente nel modello bilatero), non contenuta nell'atto contenente il nuovo mutuo e la dichiarazione di surroga del mutuatario.

Sembra però evidente che l'esclusione dell'onorario, desunta dall'art. 75 della L.N. e non dalle disposizioni del credito fondiario (dall'art. 39, VII comma del TUB e dalle conformi previsioni delle tariffe, che fano divieto al notaio di chiedere compensi) portasse poi ad applicare un onorario per la quietanza autenticata successivamente (per quanto abbiamo già esposto al par. 5.2, quando si è fatto presente che l'esclusione dell'onorario per le convenzioni "*necessariamente connesse e derivanti per intrinseca loro natura le une dalle altre*" non si applica quando le convenzioni vengono espresse in più documenti; nel qual caso si applica la regola generale di cui all'art. 74, come si è poi ritenuto per le quietanze, nel c.d. modello bilaterale adottato per le surroghe).

Pertanto, dalla stessa delibera del 2007, a nostro giudizio, si ricavava già che se la quietanza veniva autenticata separatamente, fosse dovuto l'onorario al notaio che la autenticava, notaio che peraltro molto spesso (come lo dimostrano i fatti accertati) non era lo stesso che aveva ricevuto il primo atto bilaterale e che – ad accettare una tesi diversa - avrebbe prestato la sua funzione senza diritto a compenso.

6.3 Le tre opinioni sui parametri da indicare a repertorio per le quietanze di surroga

Dai copiosi documenti depositati dai ricorrenti nei procedimenti disciplinari e nei contenziosi è risultato che ricorrevano fondamentalmente tre tesi circa l'onorario dovuto ai notai per le quietanze di surroga autenticate autonomamente.

La tesi prevalente era che fosse dovuto l'onorario e che quindi lo stesso andasse indicato a repertorio. Com'è noto, la tesi poi si sdoppiava: per alcuni doveva indicarsi almeno il parametro fisso di euro 46; per altri, il parametro graduale, essendo prevista una apposita voce "quietanza" nell'allegato alla tariffa, applicandosi poi la riduzione al 25% per quelle che si riferivano ad operazioni di credito fondiario (tesi che era sostenuta dai commentatori delle tariffe notarili e che ha trovato univoca conferma nella giurisprudenza).

Una tesi minoritaria, sposata da un ridotto numero di notai, ha sostenuto che non dovesse indicarsi alcun parametro (dai documenti presentati nei procedimenti sembrerebbe che la tesi fosse accolta da qualche Archivio notarile "minore").

In sintesi, le decisioni fin qui intervenute[15] hanno dato atto della tesi prevalente e hanno negato che in materia sussistesse un legittimo affidamento dei notai ricorrenti (solo una decisione della CPT di Milano lo aveva riconosciuto ma è stata impugnata sul punto dall'amministrazione). Tanto hanno affermato prendendo atto che in materia (per prese di posizioni dottrinarie, dei commentatori delle tariffe, per il cit. "Prontuario sugli onorari" alla cui stesura avevano partecipato i Capi degli archivi notarili di Milano e Como) era prevalente la tesi che andasse indicato un parametro nel repertorio degli atti tra vivi (peraltro risultava che anche la maggioranza dei notai del

[15] Decisioni del Giudice ordinario – Corte d'appello di Milano e Cassazione - in occasione dei procedimenti disciplinari in cui si è posta la questione nei confronti dei tre notai dello studio associato di Milano che autenticava decine di migliaia di quietanze; decisioni delle Sezioni Lavoro dei tribunali di Monza e Milano e della Corte d'appello di Milano, in materia di contributi; decisioni della CPT di Milano, per la tassa d'archivio.

distretto milanese indicavano un parametro a repertorio[16]) e che non potesse che applicarsi la voce "quietanza", da sempre presente nelle tariffe; inoltre non risultavano fino al 2017 prese di posizioni degli organi ispettivi di Milano favorevoli alla non indicazione di un parametro, bensì una totale "inerzia" in merito a tutte le tre tesi adottate dai notai del distretto.

A tal proposito, si allegano gli attestati del 2018 delle quattro Sovrintendenze di Firenze, Napoli, Roma e Torino, che hanno competenza per distretti notarili in cui prestano servizio di regola complessivamente più di 1.000 notai (se si aggiungono alla predetta cifra anche i notai del distretto di Milano, i notai in esercizio nei distretti delle 5 Sovrintendenze ammontano a poco più di 1.600 notai, a circa il 33% dei notai in esercizio in tutta Italia - che risultavano, a dicembre 2017, n. 4.943), che costituiscono un campione molto affidabile per svolgere valutazioni. Da tali attestazioni risultano gli orientamenti degli Archivi e che nei distretti di competenza, come a Milano, la maggioranza dei notai indicavano nelle annotazioni repertoriali in questione un parametro, e che tale condotta era presente già prima della decisione della COREDI Lombardia 13 ottobre-16 novembre 2017 e della nota dell'UCAN del 12 dicembre 2017 (e, ovviamente, delle prime decisioni della Corte di Appello di Milano in sede disciplinare, le prime emesse in materia da un Giudice).

Peraltro le quattro Sovrintendenze hanno fornito relazioni alla P.G., che in sintesi risultano riportate in una Annotazione di P.G. dell'1 ottobre 2020 che è stata depositata da due notai interessati da procedimenti disciplinari e recuperi di somme innanzi sia innanzi alla COREDI sia ai vari Giudici interpellati; dall'Annotazione risulterebbe confermato che per le quattro Sovrintendenze un parametro dovesse essere indicato e che si erano effettuati recuperi di somme senza alcun contenzioso (dimostrando che il controllo degli archivi non è mancato; alcuni archivi avevano adottato per anni il parametro graduale e poi avevano consentito successivamente l'indicazione del parametro di euro 46, ad es. Napoli; per Torino i notai in larga maggioranza applicavano il graduale; a Roma si applicavano i due parametri, fisso e graduale).

Non risulta poi dai documenti prodotti il perché alcuni Archivi notarili, peraltro anche importanti, con distretti con numerosi notai in esercizio, si siano indirizzati a consentire ai notai l'applicazione del parametro fisso (risulta che comunque notai degli stessi distretti applicassero il parametro graduale); probabilmente non ritenevano che in base al testo della normativa la quietanza fosse analoga a quella finale collegata alla cancellazione di ipoteca, che comporta l'estinzione del debito, del rapporto obbligatorio e del rapporto contrattuale; mentre nel caso di specie viene trasferita al nuovo creditore l'originaria ipoteca insieme alle garanzie previste contrattualmente, senza alcuna incidenza sull'aspetto oggettivo del rapporto obbligatorio (il testo del comma 3 dell'art. 120-quater TUB riferisce la vicenda successoria al contratto, invece che alle conseguente obbligazione, con formula forse non felice).

In ogni caso, pur mancando una pronuncia in merito di qualsiasi Giudice (ordinario e tributario), l'Ufficio Centrale si è espresso nell'ultima pagina della propria ministeriale del 12 dicembre 2017, con varie motivazioni, per la tesi che ha ritenuto maggioritaria, quella dell'applicazione del parametro graduale previsto dalla voce "quietanza" della tariffa. Né dalle risultanze dell'Annotazione della P.G., per quanto si è potuto leggere, risultano elementi contrari.

Per completezza, a tal proposito occorre segnalare che non abbiamo avuto conoscenza di quanto dichiarato dai 79 notai di 46 Distretti (non sappiamo quali siano) che sono stati interpellati dalla P.G. (abbiamo letto l'Annotazione di P.G. – non gli allegati-, che non conosciamo- in cui risultano sintetizzate le relazioni delle quattro Sovrintendenze, che non appaiono smentire quanto a suo tempo dichiarato). Quello che abbiamo avuto modo di rilevare è che nei contenziosi più recenti

[16] Da una indagine promossa dall'ex Sovrintendente di Milano, su annotazioni repertoriali del biennio 2014 e 2015 (i cui esiti sono stati comunicati dallo stesso, con nota 9/10/2017 prot. 5367, al Presidente della COREDI), è risultato che anche nel distretto notarile di Milano, su "48 notai" che avevano ricevuto quietanze di surroga (in un distretto che conta più di 500 notai) solo 10 non applicavano "onorario" mentre gli altri 38 indicavano o il parametro di 46 euro o quello graduale (circostanze che confermano che i notai erano stati lasciati liberi di scegliere la condotta da adottare).

risultano depositate dai due notai ricorrenti (che hanno promosso le indagini penali e che hanno avuto modo di accedere agli atti dell'indagine) limitatissime deposizioni di notai e citati i soli archivi di Foggia e Viterbo (due archivi che non sono mai stati dirigenziali, avendo un numero limitato di notai in esercizio) a favore della tesi che nessun parametro andasse indicato; appare sorprendente che i ricorrenti abbiano prodotto così pochi elementi a loro favore, visto che risulta che sono stati sentiti dalla P.G. 79 notai e 46 "distretti". In ogni caso, allo stato, la documentazione prodotta è stata esaminata approfonditamente dagli organi giudicanti che l'hanno considerata irrilevante.

6.4 I notai interessati dalla problematica

Sempre con riguardo alla questione dei parametri da applicare alle quietanze, innanzi tutto occorre evidenziare che la questione riguardava/riguarda non tutti i notai. Dai dati pubblicati sul Corriere della sera (di cui non conosciamo la fonte, dato il cui approfondimento forse racchiuderebbe qualche interesse) risulterebbe che solo il 36,5% dei notai in esercizio stipulerebbe gli atti di surroga.

Il numero dei notai si riduce poi enormemente per le quietanze, visto che nel corso degli anni il solo studio associato di Milano (per come si ricava dai verbali ispettivi, dai verbali di accertamento di somme non liquidate per tasse e contributi) risulta aver autenticato gran parte delle quietanze di surroghe sull'intero territorio nazionale (fenomeno di accentramento che non si registra per gli atti di surroga):

- il notaio titolare dello studio ha autenticato 1.848 quietanze nel 2014, 9.750 nel 2015, 15.536 nel 2016, 15.273 nel 2017;
- altro notaio associato allo studio risulterebbe aver autenticato 156 quietanze nel 2014, 4.348 nel 2015 e n. 4.834 nel 2016 e 144 nel 2017;
- per il terzo notaio associato, risulterebbero 5.833 quietanze per l'anno 2016 e 134 nel 2017.

Prendendo a riferimento i dati del 2016, si osserva che lo studio associato milanese ha autenticato n. 26.203 quietanze a fronte di 75.826 atti di surroga (di cui una parte perfezionati mediante un unico atto).

Rapportando "per eccesso" gli atti di quietanza autenticati dai notai dello studio associato agli atti di surroga che risultano ricevuti sull'intero territorio nazionale (ritenendoli tutti perfezionati mediante due atti), più del 34,55% delle quietanze "nazionali" (percentuale che aumenterebbe, se si potessero considerare gli atti di surroga trilateri) sono passate da quello studio associato e i notai interessati dalle quietanze sono un numero molto limitato.

Inoltre, salvo casi sporadici, per i notai le quietanze rappresentano un aspetto di regola "marginale", altre volte "insignificante" della loro attività, come risulta tra l'altro da considerazioni espresse dalla stessa COREDI Lombardia allegata.

Ne costituiscono riprova dati provenienti dal distretto notarile di Milano in cui risultano effettuati dall'Archivio notarile competente recuperi di somme *modestissime* (per notai diversi da quelli dello studio associato e che riguardano sia i casi di notai che non hanno indicato alcun parametro a repertorio, quanto quelli che hanno indicato quello fisso di 46 euro).

In particolare, si è riscontrato che per i bienni ispettivi 2015-1016, 2016-2017, 2017-2018 (per i pochi notai che sono stati destinatari di verbali di accertamento, alcuni dei quali indicavano il parametro fisso), che i recuperi riguardano, per ciascun notaio, un numero di atti di quietanza limitato:

- ✓ da 1 a 9 per "biennio" (un numero "insignificante"), in sessanta verbali di accertamento;
- ✓ in qualche caso "sporadico" si superano i 10 atti per biennio (in 16 verbali di accertamento);
- ✓ solo in 2 verbali di accertamento, da considerarsi casi "eccezionali", si superano i 100 atti (in un caso poco più di 100 e nell'altro poco più di 200)[17].

[17] Ad evitare fraintendimenti, si segnala che alcuni dei verbali di accertamento redatti in occasione dell'ispezione biennio 2015-2016 hanno poi avuto come destinatari - per il biennio-2017-2018 gli stessi notai

Si riportano, per dare la dimensione del fenomeno delle quietanze di surroga e dei predetti recuperi effettuati nel distretto di Milano, i dati relativi agli atti stipulati nel distretto milanese, che risulterebbero i seguenti:

ANNO	ATTI TRA VIVI	ATTI DI U.V.	TOTALE
2014	475.346	1.696	477.042
2015	505.175	1.779	506.954
2016	546.874	1.766	548.640
2017	529.546	1.857	531.403
2018	514.163	1.909	516.072
2019	507.310	2.005	509.315
2020	426.969	1.651	428.620
2021 (*)	428.536	1.745	430.281

(*) Dati rilevati al 30 novembre 2021 (Estratto repertoriale di ottobre 2021)

Riguardo ai recuperi effettuati relativamente alle quietanze di surroghe (nel distretto di Milano) si rileva che sarebbero stati accertati e recuperati (esclusi i tre notai dello studio associato) contributi previdenziali:

- ✓ 8.443,74 euro per il biennio 2015/2016;
- ✓ euro 9.998,10 per il biennio 2016/2017;
- ✓ euro 22.503,60 per il biennio 2017/2018.

E' evidente che si tratta di cifre non importanti per un distretto notarile in cui risultano essere in esercizio 588 notai.

Ovviamente tali considerazioni non possono valere per i tre notai dello studio associato, che esprimevano nel 2016, come già segnalato, un volume stimabile come corrispondente ad un terzo delle quietanze su tutto il territorio nazionale. A titolo esemplificativo, i tre notai non hanno versato complessivamente contributi previdenziali, per il periodo 2014-2018, per euro **2.430.181,74** (senza contare interessi e sanzioni).

In particolare un notaio non avrebbe versato euro 1.786.700,36, un secondo notaio euro 400.968,50 ed un terzo euro 242.512,88 (quest'ultimo ha provveduto nel 2022 al versamento delle somme dovute, compresi interessi e sanzioni). In totale, le somme complessive accertate per i tre notai ammonterebbero (tenuto conto di interessi e sanzioni) a più di **6.375.000** euro.

Risulta poi dai verbali di accertamento di Milano, nei confronti dei tre notai, che per ogni atto non sarebbero stati versati mediamente contributi previdenziali per poco più di 42 euro (al netto di sanzioni ed interessi). Da tale dato si ricava che nel caso invece in cui fosse stato indicato il parametro di euro 46 l'importo medio non versato dovrebbe diminuire a circa euro 22,81.

6.5 *Contenziosi in materia di surroghe*

Per gli atti di surroga relativi a finanziamenti nel settore immobiliare si è registrato solo un unico contenzioso relativamente ad atti di mutuo di scopo collegati a surroga (ai sensi dell'art. 2, comma 1 bis, D.L. n. 185/2008) per i quali il notaio non aveva indicato alcun parametro, sostenendo

(in altri termini, il numero dei notai destinatari di verbali di accertamento per i tre bienni è inferiore al numero dei verbali di accertamento).

che si applicasse il settimo comma dell'art. 39 TUB. Il Tribunale di Padova, II Sez. civ., con sentenza n. 2591 del 2014 pubblicata il 12 agosto 2014 ha rigettato il ricorso del notaio avverso l'atto di contestazione e liquidazione dell'Archivio notarile di Padova.

Come riportato, all'indomani dell'entrata in vigore della normativa alcuni notai avevano sostenuto, che non dovesse indicarsi alcun parametro per i nuovi mutui, tale tesi non ha trovato alcun accoglimento.

In materia di quietanze di surroga risulta solo il contenzioso dei tre notai dello studio associato di Milano, che sono stati condannati disciplinarmente per non aver indicato un parametro a repertorio degli atti tra vivi in questione (oltre per non averle messe a raccolta) innanzi alla COREDI Lombardia (4 decisioni dal 2017), tre delle quali confermate da Corte d'appello di Milano e Cassazione (nn. 4526, 4841 e 4627 depositate nel 2021). Non risultano altri contenziosi e ricorsi gerarchici all'Ufficio Centrale, nonostante che Archivi notarili abbiano effettuato recuperi ed anche applicato sanzioni tributarie e previdenziali.

Inoltre, non si può escludere che gli archivi notarili che hanno aderito fin dall'inizio alla tesi dell'applicazione del parametro graduale, abbiano poi applicato sanzioni disciplinari per la violazione dell'art. 62, comma 2, n. 5) L.N., nei casi in cui il notaio non abbia indicato a repertorio il "valore" della quietanza (in questi casi sicuramente il notaio ha estinto l'illecito disciplinare ai sensi del secondo comma dell'art. 145 bis L.N., per cui non risultano procedimenti disciplinari).

Da quanto illustrato in precedenza, la marginalità del fenomeno delle quietanze di surroga, per la stragrande maggioranza dei notai che le hanno autenticate, e le modeste somme recuperate e sanzioni applicate appaiono ragioni sufficienti per giustificare la mancanza di contenzioso e di procedimenti disciplinari.

Diversa la situazione dei tre notai associati, che avevano autenticato migliaia di quietanze (peraltro non conservate a raccolta), per i quali erano stati promossi procedimenti disciplinari e che sono stati destinatari di verbali di accertamento e di contestazioni di sanzioni per somme ragguardevoli. Due di essi hanno impugnato i verbali di accertamento e applicazione delle relative sanzioni (con riferimento alla Tassa d'archivio) innanzi alla Commissione tributaria provinciale di Lombardia che ha deciso con le pronunce nn. 771 e 1583 del 2020 e n. 4246 del 2021, che hanno respinto i ricorsi (solo una decisione ha accolto il ricorso parzialmente per sanzioni ed interessi, ma è stata impugnata dall'amministrazione).

Due di essi hanno proposto ricorsi circa la non debenza dei contributi previdenziali innanzi: al Giudice del lavoro di Milano (ricorsi decisi dalla Seziona Lavoro con sentenze n. 869/2019 – confermata da Corte d'Appello Milano n. 989/2020-, n. 2786/2021, n. 2914/2021), alla Sezione lavoro del Trib. di Monza (che ha respinto i ricorsi con sentenze n. 316/2020, confermata da Corte d'Appello Milano n. 343/2022, e n. 395/2021).

Gli stessi due notai dello studio associato e due Società correlate alle attività dello studio hanno impugnato la ministeriale dell'Ufficio centrale (anche nei confronti della Cassa Nazionale del notariato) prot. n. 31590 del 12 dicembre 2017 innanzi al TAR del Lazio che - con le sentenze della Sezione Prima, nn. 8753/19 e 8757/19 - ha dichiarato inammissibili i ricorsi per mancanza di idoneità lesiva dell'atto impugnato, trattandosi di parere/circolare non contenente "istruzioni" per gli Archivi distrettuali.

Per completezza, la tesi dell'obbligo della messa a raccolta delle quietanze (sostenuta dal Consiglio notarile di Milano e dall'amministrazione) è stata affermata in sede disciplinare da tutti i giudici (comprese le tre Sentenze della Corte Suprema di Cassazione) e, in un giudizio di accertamento, innanzi alla Corte d'Appello di Milano dalla sentenza n. 724/2020 (che ha riformato la sent. 22/8/2018 di un giudice monocratico).

7. Conclusioni

In conclusione, da quanto fin qui esposto, sembra che si possano formulare le seguenti considerazioni.

I dati inizialmente rappresentati, relativi al personale in servizio, evidenziano che il tempo che può essere dedicato ai controlli tariffari (e alle attività poi collegate), atteso l'insieme delle rilevanti attività che gravano sugli Archivi Notarili, sia necessariamente contenuto. Tuttavia gli archivi continuano ad effettuare recuperi, senza peraltro riscontrare particolari problematiche. L'amministrazione centrale assicura un coordinamento, in varie forme, sia con gli organi di vertice del Notariato che con le strutture territoriali le quali a loro volta si confrontano con i Consigli notarili.

Per anni gli atti di surroga sono stati un fenomeno dell'attività notarile di non particolare rilevanza quantitativa ed anche quando hanno raggiunto maggiore diffusione, hanno rappresentato comunque una limitatissima percentuale dell'attività notarile. Peraltro, la concentrazione di una notevolissima mole di autentiche delle quietanze delle surroghe presso lo studio di Milano – per il periodo di interesse – ha sicuramente fatto sì che l'attività di autenticazione delle quietanze fosse di regola ancora di più marginale se non irrilevante per la stragrande maggioranza dei notai. In merito a tali attività si riscontra una sicura marginalità di interesse (quanto alla sua rilevazione statistica) da parte di tutte le amministrazioni pubbliche ed anche dei privati (mancando dati in merito anche nell'articolo del Corriere).

Si è evidenziato (per come confermato dai Giudici) che sulla materia delle surroghe ci sono state tempestive prese di posizioni sia del Consiglio Nazionale del notariato sia da parte delle Sovrintendenze e che le tesi prevalenti convergevano per l'indicazione di un parametro a repertorio (anche nel distretto notarile di Milano).

Anche quando gli atti di surroga sono iniziati ad aumentare, dai documenti depositati nei giudizi risulta che il problema del parametro – se indicarlo o meno a repertorio per le quietanze - si è posto con particolare rilevanza nel distretto di Milano (nessun archivio ha proposto un parere in merito all'Ufficio Centrale); ed è evidente che ciò è dovuto alla circostanza che lo studio di un notaio (con ogni evidenza particolarmente competente nell'adozione di tecnologie informatiche e che aveva creato dei sistemi di conservazione a norma) aveva cominciato ad autenticare un enorme numero di quietanze di surroga (che riguardavano non solo le operazioni di credito del distretto di appartenenza), tantoché nel 2016 (con l'apporto di altri due colleghi) era arrivato ad autenticare un volume stimabile come non inferiore ad un 1/3 delle quietanze nazionali (si v. par. 6.4).

Ed è rilevante segnalare che il notaio in questione aveva "inspiegabilmente" modificato la sua prassi (seguita fino al 2011) di inserire un parametro graduale nel repertorio, non indicando più nulla a repertorio. A tal proposito appare opportuno riportare quanto espressamente affermato dalla Cassazione n. 4526/21 (a p. 21 della sentenza che ha concluso il primo procedimento disciplinare nei suoi confronti), che ha concluso affermando che "*Per quanto evidenziato, avuto riguardo alla data di commissione degli illeciti contestati, l'errore in cui è incorso il ricorrente poteva essere evitato con l'ordinaria diligenza, apparendo anche inspiegabile che, inizialmente e sino al 2011, il ricorrente avesse correttamente messo a raccolta le quietanze, con annotazione dell'onorario graduale"*[18].

A fornire una visuale riassuntiva della vicenda può contribuire poi una serena lettura della decisione n.242 della COREDI Lombardia depositata il 20 gennaio 2022 sub. N. 242 Reg. Decisioni (qui allegata). La ricca ricostruzione argomentativa ha condotto ad infliggere una significativa sanzione.