

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1726

## PROPOSTA DI LEGGE d'iniziativa del deputato PISICCHIO

Nuove norme in materia di accesso alla professione notarile

*Presentata il 9 ottobre 2001*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La normativa attualmente in vigore, che regola le prove scritte ed orali del concorso notarile, risale agli anni '20 e non risulta più adeguata alle nuove esigenze dettate dalla legislazione *antitrust* e da quella comunitaria.

D'altro canto, il significativo ampliamento della sfera degli interessi collettivi, la cui tutela è demandata ai notai, rende sempre più intollerabile un meccanismo concorsuale che non assicuri almeno la copertura integrale dei posti messi a concorso. Si pensi alle recenti normative in materia di procedure esecutive immobiliari e di omologa degli atti societari; si pensi ancora all'intervento notarile in materia di abusivismo edilizio, di evasione fiscale, di lotta all'ingerenza della criminalità organizzata nelle iniziative economiche. Gli interessi collettivi, che costituiscono il presupposto delle richiamate normative, possono essere validamente perseguiti solo se tutti i posti messi a concorso vengono interamente coperti. Spesso, però,

ciò non accade: ne è esempio il concorso bandito nel 1998, dove, a fronte di 230 posti messi a concorso, eventualmente ampliabili del 12 per cento a discrezione del Ministro della giustizia, ai sensi dell'articolo 1 della legge 18 maggio 1973, n. 239, sono stati ammessi agli orali solo 166 candidati.

È evidente, pertanto, come non sia più procrastinabile la revisione della normativa che regola l'accesso alla professione notarile. Le modifiche che verranno più avanti illustrate si propongono, nel rispetto dei principi enunciati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dalla Commissione dell'Unione europea, di assicurare una tempestiva e totale copertura dei posti messi a concorso e di risolvere una serie di problemi che allo stato attuale generano il ben noto contenzioso giudiziario.

Prima di entrare nel merito delle modifiche proposte, è opportuno ricordare brevemente la normativa vigente, al fine di

individuare i limiti e giustificare i relativi rimedi.

Per poter diventare notaio, il candidato deve attualmente sostenere una prova di preselezione informatica, superata la quale è ammesso alle prove scritte; qualora tali prove scritte abbiano un esito favorevole, il candidato è ammesso a sostenere l'esame orale; in caso di superamento anche di quest'ultimo, il candidato viene dichiarato idoneo e, qualora si classifichi entro il numero dei posti messi a concorso in base alla graduatoria generale dei concorrenti che hanno conseguito l'idoneità, diventa notaio.

La prova di preselezione informatica, disciplinata dagli articoli 5-bis, 5-ter e 5-quater aggiunti dalla legge n. 328 del 1995 alla legge 16 febbraio 1913, n. 89, è stata introdotta allo scopo dichiarato di ridurre il numero dei candidati che sostengono le prove scritte e quindi di ridurre i tempi necessari alla correzione degli elaborati; essa consiste nell'assegnazione ai candidati di domande con risposte multiple prefissate; è ammesso a sostenere le prove scritte un numero di candidati pari a cinque volte i posti messi a concorso secondo la graduatoria formata in base al punteggio conseguito da ciascun candidato; sono comunque ammessi alle prove scritte i candidati classificati *ex aequo* rispetto all'ultimo che risulterebbe ammesso in base alla predetta graduatoria. È previsto l'esonero dalla prova di preselezione per coloro che hanno conseguito l'idoneità in uno degli ultimi tre concorsi espletati in precedenza.

Le prove scritte consistono (si veda l'articolo 15 del regio decreto 14 novembre 1926, n. 1953) in tre distinte prove teorico-pratiche, riguardanti un atto tra vivi, un atto di ultima volontà ed un ricorso di volontaria giurisdizione. La commissione esaminatrice, composta di cinque membri, procede alla disamina del primo lavoro e quindi alla disamina del secondo e del terzo lavoro solo se rispettivamente al primo ed al secondo sia stato attribuito il punteggio minimo richiesto per l'approvazione (articolo 22, terzo comma, del citato regio decreto). Tale punteggio minimo è

pari a 30/50 (e cioè 6/10). È ammesso agli orali il candidato che abbia riportato almeno 30 punti in ciascuna delle prove scritte e non meno di 105 (e cioè 7/10) nel complesso delle prove stesse.

L'esame orale consiste (si veda l'articolo 16 del regio decreto 14 novembre 1926, n. 1953) in tre distinte prove in materia di diritto civile e commerciale, di ordinamento del notariato e di tasse sugli affari. Anche in questo, l'esame orale si intende superato se il concorrente abbia riportato almeno 30 punti in ciascuna prova orale e non meno di 105 (e cioè 7/10) nel complesso delle prove stesse.

I candidati che hanno superato le prove orali vengono dichiarati idonei, ma diventano notai solo coloro che si sono classificati entro il numero dei posti messi a concorso.

Il sistema sopra delineato presenta i seguenti limiti:

1) non assicura l'integrale copertura dei posti messi a concorso, con ciò pregiudicando il perseguimento degli interessi collettivi sopra accennati;

2) non assicura un uniforme metro di giudizio da parte della commissione esaminatrice nel valutare soprattutto le prove scritte, con ciò ponendo i presupposti per un lungo contenzioso da parte dei candidati che si ritengono ingiustamente discriminati;

3) non assicura la partecipazione alle prove scritte di tutti i candidati più preparati, creando anche in questo caso i presupposti per un lungo ed estenuante contenzioso.

Quanto al primo punto, si osserva che l'introduzione della prova di preselezione già riduce drasticamente il numero dei partecipanti alle prove scritte (si ricorda che, nei due casi in cui è stata svolta la prova di preselezione informatica, sono risultati ammessi agli scritti solo coloro che non hanno commesso alcun errore) e l'ulteriore selezione determinata dal dover raggiungere il menzionato punteggio di eccellenza di 105/150 (e cioè 7/10) può

determinare la mancata integrale copertura dei posti messi a concorso. Eclatante e significativo — lo si ripete — è il caso verificatosi nel concorso a 230 posti bandito nel 1998: a causa dello sbarramento del voto di eccellenza di 105/150, sono stati ammessi agli orali solo 166 candidati, mentre circa 90 concorrenti, che avevano brillantemente superato la prova di preselezione informatica e riportato punteggi tra il 90 ed il 102 (rappresentanti comunque la piena sufficienza in tutte e tre le prove scritte), ne sono stati esclusi, pur avendo dimostrato ampiamente la loro preparazione.

Va anche osservato che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella sua indagine conoscitiva sugli ordini professionali (in supplemento al Bollettino dell'Autorità n. 40 del 1997) ha osservato che « il livello di selettività del concorso notarile risulta estremamente elevato, essendo la percentuale degli idonei addirittura inferiore al 10 per cento. Al riguardo appare opportuno chiedersi se tale livello risulti proporzionato rispetto alle esigenze poste dall'esercizio della professione. Da un lato infatti può ritenersi che la professione notarile non incide su beni più rilevanti rispetto a quelli su cui incidono altre professioni, quale quella di avvocato o di medico, il cui accesso tuttavia non è regolamentato in modo altrettanto stringente. Dall'altro deve considerarsi che una selezione particolarmente stringente appare senz'altro eccedente con riferimento alle prestazioni meno complesse, quali ad esempio quelle meramente certificative. Peraltro, dall'indagine è emerso che il numero di notai che risultano idonei al concorso è di norma inferiore a quello dei posti messi a concorso e quest'ultimo è a sua volta inferiore a quello delle sedi vacanti e dunque disponibili. Al riguardo, si osserva che, assumendo che queste ultime identifichino il numero necessario di notai in rapporto alla domanda, il concorso, laddove restringe ulteriormente l'accesso, risulta produrre un livello di offerta inadeguato ».

Orbene, nel concorso a 230 posti bandito nel 1998, su più di 4.500 candidati, ne

sono stati dichiarati idonei solo 166, pari al 3,5 per cento circa, lasciando scoperti ben 64 posti. Ma i posti disponibili della pianta organica in realtà sono molti di più e si aggirano sui 700.

È evidente che tale assetto normativo sia in potenziale contrasto con i valori della concorrenza. La Corte di giustizia delle Comunità europee ha più volte ribadito il principio generale secondo cui le restrizioni all'accesso di una determinata attività sono ammissibili nella misura in cui esse siano proporzionate e cioè congrue e indispensabili ad assicurare la tutela del destinatario del servizio, mentre esse non possono oltrepassare quanto necessario per raggiungere tali obiettivi (si veda, ad esempio, la sentenza della Corte 25 luglio 1991, in causa C79/90, Sager/Dennemeyer, in *Le Società*, 1992, 313).

Pertanto, la norma, che prevede che i candidati riportino alle prove scritte il voto complessivo di almeno 105 per essere ammessi agli orali, e cioè un voto di molto superiore alla sufficienza, appare in realtà ingiustificata e non proporzionata soprattutto in considerazione del fatto che comunque tutti i candidati che sostengono gli scritti — in base all'esperienza maturata nei casi in cui si è svolta — hanno superato la prova di preselezione senza commettere alcun errore. I destinatari dei servizi notarili sarebbero quindi ugualmente tutelati, in quanto i futuri notai avrebbero comunque competenze tecniche più che sufficienti. Ogni requisito aggiuntivo appare non dovuto e funzionale solo a restringere, ben al di là del necessario, l'accesso alla professione.

Quanto al secondo punto, si fa notare che la commissione esaminatrice, a causa dello sbarramento del voto di eccellenza di 105/150, è spesso costretta a modificare nel tempo il metro di giudizio degli elaborati posti alla sua attenzione, onde evitare che accedano agli orali candidati in numero notevolmente inferiore o superiore ai posti messi a concorso. Accade così che, qualora i temi corretti per primi in ordine di tempo raggiungano almeno il voto di 105/150 in misura percentualmente inferiore a quella richiesta per la

copertura integrale dei posti messi a concorso, la valutazione dei temi corretti per ultimi sia più benevola rispetto ai primi o, viceversa, sia più severa nel caso contrario. Tale possibile disparità di trattamento genera inevitabilmente un contenzioso amministrativo che ritarda la chiusura del concorso stesso.

Ma non è tutto; accade di frequente che il terzo tema scritto venga valutato non per il suo valore intrinseco, ma con stretto riferimento alle valutazioni attribuite ai precedenti due temi dello stesso candidato: ad esempio, se il voto complessivo dei due temi già corretti assommasse a 65 ed il terzo elaborato dovesse essere giudicato oggettivamente con voto di poco inferiore a 40/50, è probabile che la commissione valuti quell'elaborato proprio con il voto di 40/50 necessario per raggiungere il predetto voto di eccellenza di 105/150. Sempre come esempio eclatante si cita quanto accaduto nel concorso a 230 posti bandito nel 1998: risultano infatti ben 120 candidati (sul totale di 166 ammessi alle prove orali) classificati con il punteggio minimo di 105/150 e nessuno classificato né col voto di 104, né con quello di 103 (risulta inoltre un solo 102): è quanto meno curioso che quasi il 75 per cento dei candidati si sia classificato con il voto minimo richiesto. È evidente quanto la conseguente disparità di valutazione del terzo tema corretto dalla commissione crei i presupposti per altra materia di contendere da parte di candidati che risultino oggettivamente danneggiati.

Quanto al terzo punto, l'esenzione dall'obbligo di sostenere la prova di preselezione prevista per i soli candidati dichiarati idonei in uno degli ultimi tre concorsi espletati in precedenza (categoria di candidati pressoché inesistente di fatto, considerato che le commissioni giudicatrici, come accennato, si regolano in modo da evitare che diventino idonei candidati in numero superiore alle sedi poste a concorso) fa sì che la prova di preselezione stessa debba essere sostenuta anche da coloro che, pur non essendo stati dichiarati idonei, hanno comunque conseguito almeno la sufficienza in tutte e tre le

prove scritte in uno di tali ultimi tre concorsi; costoro potrebbero vedersi impedito l'accesso alle prove scritte solo commettendo un banale errore, la qual cosa non sarebbe certo indice di una loro insufficiente preparazione.

Proprio per ovviare agli inconvenienti lamentati, e cioè, da un lato, per creare un meccanismo in grado di consentire che siano coperte tutte le sedi messe a concorso e, dall'altro, per evitare che si creino i presupposti che causano il contenzioso giudiziario ed il conseguente ritardo nella copertura dei posti vacanti, con grave pregiudizio di tutta la collettività, si presenta la seguente proposta di legge.

Essa prevede l'eliminazione del punteggio minimo di 105 richiesto per accedere alle prove orali, ferma restando la necessità di conseguire almeno il punteggio minimo di 30 in ciascuna prova scritta (ovvero la sufficienza). Questa modifica permetterebbe alla commissione esaminatrice di adottare sempre lo stesso criterio di valutazione, sia all'inizio che alla fine delle operazioni di correzione, sia con riguardo ai primi due temi che con riguardo al terzo tema del medesimo candidato, indipendentemente dal modo in cui procedono le correzioni (se cioè il numero dei promossi sia superiore od inferiore alla media necessaria per coprire i posti disponibili) ed eliminerebbe pertanto la fonte di buona parte del contenzioso, ora causato dalla disparità di trattamento cui si è sopra accennato. Agli orali verrebbe ammesso un numero di candidati, secondo l'ordine della graduatoria, pari ai posti messi a concorso, nonché, applicando una norma analoga a quella già ora prevista in materia di preselezione informatica, i candidati classificati *ex aequo* rispetto all'ultimo classificato, numero che potrebbe essere eventualmente ampliato dal 12 per cento a discrezione del Ministro della giustizia, ai sensi dell'articolo 1 della legge 19 maggio 1973, n. 239. Questa modifica consentirebbe comunque l'integrale copertura dei posti disponibili, a prescindere dal raggiungimento del voto di eccellenza di 105/150, la cui conservazione pone i problemi

di compatibilità con la normativa europea cui si è sopra accennato. Per omogeneità di disciplina, anche agli orali verrebbe eliminato il punteggio minimo di 105.

La proposta di legge prevede anche una modifica alla normativa relativa alla prova di preselezione informatica e riguarda l'esonero dalla stessa che verrebbe concesso, oltre che a coloro che hanno conseguito l'idoneità in uno dei precedenti tre concorsi espletati, anche a quei candidati che hanno riportato almeno trenta punti in ogni prova scritta in uno degli ultimi tre concorsi espletati; se la *ratio* della norma attuale è quella di impedire l'accesso alle prove scritte a coloro che non si sono dimostrati sufficientemente preparati, non si vede come possa essere considerato tale quel candidato che abbia comunque raggiunto la sufficienza in tutte le prove scritte in uno dei precedenti tre concorsi.

Viene infine prevista una norma transitoria, in virtù della quale la nuova normativa proposta verrebbe estesa anche ai concorsi ancora in corso di espletamento (e cioè al concorso per esame a 200 posti di notaio bandito con decreto dirigenziale 10 dicembre 1999, e al concorso per esame a 200 posti di notaio indetto con decreto dirigenziale 29 dicembre 2000.

Stante l'altissimo tasso di litigiosità verificatosi, è certo che l'entrata in vigore di tale nuova normativa troncherebbe ogni eventuale contenzioso in merito ai due concorsi e consentirebbe di coprire quanto prima le sedi notarili messe a concorso e rimaste vacanti, con ciò perseguendo le finalità pubbliche che solo la totale copertura delle sedi notarili può garantire, nel rispetto dei principi generali indicati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dalla Corte di giustizia delle Comunità europee.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Al secondo comma dell'articolo 23 del regio decreto 14 novembre 1926, n. 1953, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La Commissione, in base al totale dei voti assegnati a ciascun candidato, forma la graduatoria di coloro che hanno riportato almeno trenta punti in ciascuna prova scritta ».

2. Il terzo comma dell'articolo 24 del regio decreto 14 novembre 1926, n. 1953, è sostituito dai seguenti:

« È ammesso a sostenere le prove orali un numero di candidati pari al numero dei posti messi a concorso, secondo la graduatoria formata in base al punteggio totale conseguito da ciascun candidato nelle prove scritte.

Sono comunque ammessi alle prove orali i candidati classificati *ex aequo* rispetto all'ultimo che risulterebbe ammesso ai sensi del terzo comma ».

3. Al quinto comma dell'articolo 25 del regio decreto 14 novembre 1926, n. 1993, le parole: « e non meno di centocinque punti nel complesso delle prove orali » sono soppresse.

4. Il primo comma dell'articolo 26 del regio decreto 14 novembre 1926, n. 1953, è sostituito dal seguente:

« Sono dichiarati idonei coloro che abbiano superato le prove scritte ed orali a norma degli articoli 24 e 25 ».

## ART. 2.

1. Il comma 5 dell'articolo 5-*bis* della legge 16 febbraio 1913, n. 89, è sostituito dal seguente:

« 5. Dalla prova di preselezione sono onerati coloro che hanno riportato al-

meno trenta punti in ciascuna delle tre prove scritte in uno degli ultimi tre concorsi espletati in precedenza ».

ART. 3.

1. La presente legge si applica anche al concorso per esame a 200 posti di notaio indetto con decreto dirigenziale 10 dicembre 1999, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, 4<sup>a</sup> serie speciale, n. 101 del 21 dicembre 1999, e al concorso per esame a 200 posti di notaio indetto con decreto dirigenziale 29 dicembre 2000, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, 4<sup>a</sup> serie speciale, n. 3 del 9 gennaio 2001.

Lire 500 = € 0,26



\*14PDL0019640\*