

Consiglio Nazionale del Notariato

Settore Comunicazione

SICUREZZA GIURIDICA: I NUMERI

La principale funzione dell'attività notarile è esemplificata da una famosa dichiarazione del noto giurista Francesco Carnelutti: "*Tanto più notaio, tanto meno giudice*".

L'intervento notarile svolge una funzione di giustizia preventiva che contribuisce al contenimento del contenzioso, in un paese, come l'Italia, in cui c'è una forte vocazione alla litigiosità.

Si può fare l'esempio delle transazioni immobiliari, uno dei principali ambiti di attività del notaio, che tocca la vita di tutti i cittadini: il contenzioso su questi atti riguarda annualmente circa 50 casi su oltre 1.700.000, pari allo 0,0029% delle transazioni.

Per avere un riferimento di quanto incida l'effetto preventivo dell'attività notarile basta pensare che invece, il peso economico del contenzioso civile nel nostro Paese si aggira intorno all'1,7% del PIL (dati del rapporto Tillinghast relativi al 2005).

In considerazione del fatto che per i cittadini più deboli spesso andare in giudizio non è una scelta percorribile – data la durata e quindi i costi di cui si devono fare carico - è evidente che la sicurezza "a priori" garantita dall'intervento notarile protegge proprio i più deboli (mentre quella a posteriori è un lusso riservato a chi ha più mezzi).

I rarissimi sinistri vengono interamente risarciti dall'assicurazione obbligatoria della categoria; i casi che non sono coperti dalla polizza RC vengono rimborsati da uno speciale fondo di garanzia costituito dalla categoria.

Va specificato che l'assicurazione dei notai risarcisce l'intero valore effettivo dell'immobile (ad esempio di una casa che fosse risultata ipotecata) a differenza delle *title insurance* dei paesi anglo-americani che, invece, risarciscono solo il massimale assicurato, che nella maggioranza dei casi corrisponde alla somma prestata dalla banca al tempo dell'acquisto della casa.

Poniamo l'esempio di una casa che viene acquistata nel 2000 per un prezzo dichiarato di 150.000 euro ed assicurata per la stessa somma, corrispondente al mutuo; se, ad esempio nel 2004, quando la casa ha un valore di mercato di 220.000 euro, si scopre che c'era un'ipoteca, di cui nella vendita non ci si era accorti, l'assicurazione risarcisce solo i 150.000 euro originari.

In termini di analisi economica le *title insurance* sono una soluzione inefficiente per il consumatore, perché non solo non garantiscono i diritti di proprietà ma nemmeno in via di risarcimento, il danno subito.

Tornando ai notai la responsabilità disciplinare poi può comportare la sospensione o nei casi più gravi la destituzione.

L'attività del notaio è soggetta a stringenti controlli da parte dei consigli notarili, del Ministero della Giustizia (che ogni due anni sottopone a ispezione tutti gli atti dei notai attraverso i Conservatori degli Archivi Notarili) e delle Procure della Repubblica.

Consiglio Nazionale del Notariato

Settore Comunicazione

Inoltre, nel campo degli atti immobiliari, il notaio riscuote e versa allo Stato le imposte, senza alcun aggio.

Il notaio è responsabile personalmente e direttamente delle imposte connesse all'atto, anche quando il cliente non gliene abbia versate.

In questo modo nel 2005 i notai hanno incassato per lo Stato e versato all'Erario immediatamente e direttamente circa cinque miliardi di euro (10.000 miliardi delle vecchie lire, pari allo 0,35 % del PIL).

Il valore economico dell'affidabilità dei registri pubblici

L'affidabilità dei Registri Pubblici – ed in particolare la sicurezza delle situazioni proprietarie immobiliari e della loro circolazione – è sempre più un valore economico fondamentale, sia sotto il profilo soggettivo del cittadino acquirente, sia dal punto di vista oggettivo del mercato creditizio, che vede nella garanzia immobiliare il più importante dei "collateral" che inducono all'investimento ed al finanziamento di nuove attività produttive.

Dall'altro lato, gli immobili assumono un ruolo crescente – nell'economia sempre più globalizzata – quali strumenti di garanzia al fine dell'ottenimento del credito.

Gli stessi economisti incaricati dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale, tra cui in particolare Hernando De Soto, hanno sostenuto che la causa della povertà delle economie in sviluppo o in transizione (Africa, Oriente, Europa dell'Est) non sta nella mancanza di risorse "fondiarie", bensì nella mancanza o inaffidabilità di "Registri immobiliari pubblici" la cui attendibilità sia in qualche modo garantita dallo Stato.

I danni derivanti dall'inaffidabilità dei pubblici registri: le frodi informatiche dilaganti nel mondo di *common law*

Nei Paesi di *common law* (di diritto anglo-americano) l'affidabilità dei Registri Pubblici, che in Italia è garantita dal controllo del notaio, con le responsabilità e le garanzie connesse, è al centro di una dilagante ondata di frodi e danni economici causati da dati inattendibili, falsificati e fraudolentemente inseriti nei Registri o presentati agli operatori, spesso via internet.

Un ruolo fondamentale viene giocato proprio dal massiccio impiego delle nuove tecnologie che, da strumento di efficienza all'interno di una struttura rigorosa di controlli preventivi, si rivelano un vero e proprio cavallo di Troia per frodi e falle nel sistema.

Un caso di particolare rilevanza è quello delle TITLE FRAUD (falsificazioni dei certificati di proprietà immobiliare), fenomeno particolarmente diffuso in Canada, dove sin dal 1999 è in funzione un sistema di pubblicità immobiliare elettronico (praticamente identico a quello che si sta cercando di attuare in Inghilterra) con accesso aperto a più soggetti (anche privati) ed attuato con modalità elettroniche.

La *title fraud* consiste nel vero e proprio "furto" della proprietà immobiliare ad inconsapevoli proprietari, con iscrizione nei Registri immobiliari di certificati di proprietà falsificati. Il frodatore può così ottenere dalla banca l'erogazione di un mutuo che viene garantito con l'iscrizione dell'ipoteca a carico dei beni appartenenti all'inconsapevole proprietario frodato. Il risultato è che il vecchio proprietario da un punto di vista formale perde la casa a favore della banca che può vantare una ipoteca.

Consiglio Nazionale del Notariato

Settore Comunicazione

Il fenomeno – disastroso per i consumatori ma anche per il sistema bancario ed assicurativo - ha provocato un tale allarme da portare, nel 2006, alla emanazione di una legge apposita per cercare di arginare il fenomeno (Bill 152). I danni provocati dalla *title fraud* sono stati stimati, nel 2005, in oltre 1,5 miliardi di dollari. Questo ha comportato l'aumento dei risarcimenti, per questo tipo di danni, dal 6% del totale delle somme risarcite, nel 2000, al 33,3% nel 2005. Fino al 2006, essendoci la responsabilità diretta del Registro Immobiliare per questo tipo di danni, le assicurazioni si sono potute “rivalere” sul Fondo Pubblico istituito per risarcire i danneggiati, con conseguente aggravio dei costi a carico della collettività. Dato che, proprio per questo motivo, il Bill 152 esclude la possibilità di rivalsa sul Fondo Pubblico, è prevedibile un nuovo inevitabile rialzo dei premi assicurativi e, se il fenomeno dovesse continuare o peggiorare, il rifiuto assicurativo per gli immobili.

Altri fenomeni di frodi (con danni gravissimi per i consumatori) derivanti da una scarsa affidabilità dei registri pubblici sono:

ID theft (furti di identità), in pratica una varietà di frodi realizzate con la falsificazione dei dati di persone, facilitati dall'accesso telematico senza controlli preventivi. Secondo un rapporto della Federal Trade Commission (FTC) del 2003 ha danneggiato il 4.6% dei consumatori americani sopra i 18 anni (pari a 9,91 milioni di persone), con perdite per 52,5 miliardi di dollari (di cui 47,6 miliardi di perdite per le imprese e 5 miliardi di dollari per i privati). In Canada, il Canadian Council of Better Business Bureaus (CCBBB) ha stimato perdite per i consumatori, banche ed altri operatori nell'ordine di 2,5 miliardi di dollari canadesi nel 2002; in Inghilterra il Governo ha stimato i danni provocati nel 2005 da ID theft in 1,7 miliardi di sterline, corrispondenti a circa 2,38 miliardi di euro, e la situazione è talmente grave che il governo ha creato un sito dedicato alla lotta alle frodi che coinvolgono il furto di identità.

Real estate fraud (frodi immobiliari) che, attraverso diversi schemi, hanno provocato danni enormi e che hanno come caratteristica comune la falsificazione di documenti ed identità e la collaborazione di soggetti della procedura transattiva (agenti immobiliari ecc...). I soggetti protagonisti delle transazioni immobiliari indicano che, in Canada, il valore medio di un caso di frode immobiliare si aggira sui 300.000 dollari e la stima della “Quebec Association of Real Estate Agents and Brokers” è che il fenomeno ammonti a circa 1,5 miliardi di dollari l'anno. In Usa la questione è seguita con attenzione anche dall'Internal Revenue Service (il servizio di riscossione delle imposte sui redditi), perché implica notevoli riflessi anche fiscali in termini di perdite di gettito e riciclaggio. Al riguardo è stato presentato nel marzo 2007 un Rapporto “Real Estate Fraud: Facts, Figures and Closed Cases” dall'IRS Criminal Investigation.

Il fenomeno è in costante aumento in tutto il mondo anglo-americano, e si distingue in due fattispecie:

Mortgage fraud (frodi ipotecarie), fenomeno così grave, preoccupante ed in espansione che il Federal Bureau of Investigation (FBI) da tempo lo sta monitorando e sta attivamente cooperando con molte istituzioni pubbliche e private per contrastarne la diffusione. La frode ipotecaria viene messa in relazione, oltre che con la più estesa possibilità di falsificazione offerta dalle tecnologie informatiche, con il crescente affidamento delle istituzioni finanziarie e non finanziarie su soggetti terzi intermediari non qualificati. Questo fenomeno ha creato molte opportunità per frodi organizzate fra i vari soggetti coinvolti, soprattutto nel settore dei mutui. È evidente quindi l'importanza che riveste l'attendibilità dei soggetti che

Consiglio Nazionale del Notariato

Settore Comunicazione

forniscono dati rilevanti, dato che le ricadute in termini di perdite del sistema sono sempre più elevate, soprattutto laddove si tratta di immobili, il cui valore medio è, come detto, di centinaia di migliaia di euro o di dollari. Su questo problema l'FBI collabora, già da tempo, tra gli altri, con la National Notary Association, proprio per "...combattere il problema delle frodi ipotecarie".

Title fraud (falsificazioni dei certificati di proprietà immobiliare) di cui si è parlato.

Car title fraud (frodi con falsificazione dei titoli di proprietà degli autoveicoli): nel marzo 2006 Rachel Weintraub, Direttore della Sicurezza dei prodotti della Consumer Federation of America, con oltre 50.000.000 di associati, ha reso al Congresso degli Stati Uniti una testimonianza circa la gravità dei danni subiti dai consumatori a causa del crescente fenomeno della falsificazione dei titoli di proprietà delle auto, quantificati in 11,3 miliardi di dollari l'anno.

Corporate fraud (frodi societarie): la c.d. *corporate fraud* è quella attuata tramite un utilizzo fraudolento delle modalità operative delle società, accompagnato dalla mancanza di adeguati controlli contabili e finanziari. In forte crescita il fenomeno di retrodatazione delle *stock option* (opzioni di acquisto delle azioni da parte dei manager), in modo da aumentarne il valore nel momento della vendita. In Italia il fenomeno della retrodatazione si è arginato attraverso l'introduzione, nel 1993, della Legge Mancino, che ha preteso la garanzia dell'intervento notarile per i trasferimenti di partecipazioni societarie, proprio per la sua funzione di controllo di legalità. Il Federal Bureau of Investigation ha indicato la *corporate fraud* nel suo rapporto annuale sui "*white-collar crimes*" come principale priorità della Sezione Crimini Finanziari. Nel corso del 2006, sono stati 490 i casi di *corporate fraud* su cui l'FBI ha investigato: per dare una idea della dimensione economica del fenomeno, soli 19 casi coinvolgono perdite per gli investitori di oltre 1 miliardo di dollari.

Sembra utile ricordare che i costi del contenzioso negli USA sono i più elevati al mondo, pari al 2,3% circa del Pil.