

## CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

**Studio n. 3593**

### **Formalità degli atti rogati dai segretari comunali**

*Approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 24 settembre 2002*

Si chiede quali prescrizioni sulla forma degli atti, richieste a pena di nullità, devono osservare i negozi stipulati dai segretari comunali nell'ambito delle competenze ad essi riservate dalla legge, e ciò al fine di stabilire se gli stessi possano essere assunti quali validi titoli di provenienza. La successiva indagine pertanto avrà il limitato scopo di individuare i vizi formali che impediscono il perfezionamento del negozio, con esclusione della violazione di norme sostanziali per le quali resta operante l'art. 28 L.N., norma senz'altro applicabile anche agli atti rogati dai segretari comunali.

### **Quadro normativo**

La fonte della competenza per i segretari comunali a stipulare atti negoziali, è stata recentemente disciplinata dall'art 97 lett. c) del DLgs.18 agosto 2000 n. 267 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) che ha pedissequamente riprodotto (ed abrogato) l'art. 17 comma 68 della legge 15 maggio 1997 n. 127 (c.d. Bassanini *bis*) **(1)**. Il citato decreto ha anche abrogato (art. 274) gli articoli 87 ed 89 del R.D 3 marzo 1934 n. 383 che prima della legge Bassanini costituivano la fonte della potestà rogatrice dei segretari comunali ed ha ribadito che questi possono "rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente".

Dal T. U. emerge che il segretario comunale è l'ufficiale rogante del Comune, e cioè il funzionario dell'ente locale competente alla stipulazione dei contratti in alternativa al notaio **(2)**.

L'intervento del segretario comunale per la stipulazione dei contratti, implica che questi dovranno osservare la forma pubblica amministrativa, che è quella seguita nelle ipotesi in cui il negozio in cui è parte la Pubblica Amministrazione è appunto stipulato dall'ufficiale rogante. Il contratto stipulato con l'osservanza della forma pubblica amministrativa, se redatto con le richieste formalità, è atto pubblico (art. 2699 cod. civ.; art. 16 comma 3 R.D. 18 novembre 1923 n. 2440) dotato dell'efficacia propria di questo (art. 2700 cod. civ.), trattandosi di documento ricevuto da pubblico ufficiale diverso da notaio autorizzato per legge ad attribuirgli pubblica fede.

Non è dettata un'espressa disciplina sulle formalità dei contratti stipulati in forma pubblica amministrativa, limitandosi l'art. 96 del regolamento 23 maggio 1924 n. 827, a stabilire che detti contratti "sono ricevuti con l'osservanza delle norme prescritte dalla legge notarile per gli atti notarili, in quanto applicabili". Tale prescrizione conferma la tradizionale impostazione che considera l'atto notarile quale schema paradigmatico di atto pubblico **(3)**.

### **La violazione delle norme sulla forma degli atti che comportano nullità**

Le norme della legge richiamate dall'art. 96 del citato regolamento n. 827, sono quelle del capo I del titolo III sulla forma degli atti notarili (articoli 47 – 60) **(4)** che disciplinano i requisiti del documento e l'*attività di documentazione* **(5)**, vale a dire le prescrizioni che impongono al pubblico ufficiale la descrizione - a mezzo di menzioni in atto - delle attività da esso poste in essere nella fase creativa del documento. Esemplicamente, per le prime il rinvio è al contenuto dell'atto **(6)** (art. 51), alle modalità di scritturazione (art. 53 co. 1), all'imposizione della lingua italiana per la scritturazione (art. 54) al divieto di annotazioni su gli atti (art. 59); quante alle altre il richiamo è agli articoli 53 co. 3 sulle postille, 55 co. 2 sul giuramento dell'interprete, 56 sulla lettura dell'atto della parte interamente priva dell'udito.

Il rinvio alle norme sulla stipulazione degli atti notarili resterebbe svuotato di contenuto, e si atteggierebbe quale sterile formalismo, qualora lo stesso non fosse inteso anche quale richiamo delle norme a presidio della regolare osservanza delle disposizioni sulla forma, pena l'invalidità dell'atto.

Il rimando alla legge notarile operato dal R.D. del 1924 n. 827, deve estendersi dunque anche all'art 58 che sanziona con la nullità la violazione di determinate norme della medesima legge, a cui non si sottraggono i negozi stipulati dai segretari comunali nell'ambito delle competenze ad essi riservate. Pertanto la sanzione del-

la nullità di cui all'art. 58, è applicabile agli atti rogati dai segretari comunali limitatamente ai numeri 4, 5 e 6 che contemplano le violazioni immediatamente rilevabili da una semplice lettura del documento.

Non si riflettono invece sulla validità dell'atto, le violazioni di altre norme sulla forma che si traducono in mere irregolarità e che per il (solo) notaio vengono sanzionate disciplinarmente (cfr. art. 58 co. 2). A tal proposito giova ricordare che l'assoggettamento alla legge notarile della sola fase documentativa posta in essere dal segretario comunale, esclude che possa estendersi a quest'ultimo la restante disciplina quale ad esempio quella in tema di sanzioni disciplinari, restando il comportamento professionale del primo assoggettato al proprio statuto di responsabilità **(7)**.

Da tale premessa discende che - analogamente a quanto stabilito per gli atti notarili - è colpito da nullità l'atto stipulato in forma pubblica amministrativa dal Segretario Comunale, nelle tassative seguenti ipotesi:

- per violazione della competenza territoriale (art. 27 co. 2 richiamato dall'art. 58 n. 4) quando sia ricevuto oltre i confini del Comune nel quale presta servizio, e così recependo l'orientamento del Consiglio Nazionale del Notariato che esclude la sussistenza di una competenza generalizzata dei funzionari e dipendenti del Comune a recarsi fuori dalla residenza comunale per ricevere atti negoziali **(8)**. Un'indiretta conferma di tale interpretazione sembra ricavarsi dall'art. 2699 cod. civ., che espressamente richiede la provenienza dell'atto dal pubblico ufficiale competente ("nel luogo dove l'atto è formato");
- quando sia ricevuto senza l'assistenza dei testimoni (art. 47) ovvero, in caso di rinuncia agli stessi, ove manchi la relativa menzione (art. 48) **(9)**;
- in violazioni delle norme sui requisiti di idoneità dei testimoni e dei fidefacienti (art. 50);
- se carente delle sottoscrizioni di cui al n. 10 dell'art. 51;
- se risultano non osservate le modalità di redazione dell'atto in lingua straniera (artt. 54 e 55);
- se risultano violati i complessi meccanismi formali richiesti dagli articoli 56 e 57 nell'ipotesi di intervento in atto di persona parzialmente o totalmente priva dell'udito;
- se carente della data di stipulazione;
- se carente dell'indicazione del Comune in cui l'atto è stipulato;
- se non fu data lettura dell'atto alle parti.

## **Nullità derivanti da altre formalità**

E' opportuno precisare, per rispondere compiutamente al quesito prospettato, che non sono soltanto le formalità richieste dalla legge notarile a venire in considerazione.

Occorre innanzitutto far riferimento a quelle richieste a pena di nullità dalla legge sul condono edilizio (legge n. 47 del 18 febbraio 1985 e successive modificazioni).

Se con riferimento agli atti di trasferimento di fabbricati non si rinvencono ragioni per discostarsi dalle formalità imposte dagli articoli 17 e 40 di quella legge, con la conseguenza che sarebbe nullo l'atto rogato dal segretario comunale mancante di quelle prescrizioni, ad una diversa soluzione sembra doversi approdare per i terreni, analogamente a quanto già evidenziato con interpretazione evolutiva per gli atti notarili.

La non necessaria allegazione del certificato di destinazione urbanistica agli atti di trasferimento di terreni (a rogito del segretario comunale) dei quali è parte - come alienante od acquirente - il Comune, è stata giustificata, come più volte ribadito dal Consiglio Nazionale del Notariato **(10)**, evidenziando la finalità del certificato stesso.

Il certificato ha una duplice finalità: in primo luogo esso attribuisce informazione a tutte le parti, e prevalentemente a chi acquista il terreno; in secondo luogo esso ha lo scopo di porre in moto l'autorità preposta al governo del territorio, tutte le volte che un terreno sia negoziato, affinché essa si adoperi ad evitare fenomeni lottizzatori.

Si comprende come, da un lato, il Comune (sia esso parte alienante o parte acquirente) è sempre a piena conoscenza dell'utilizzabilità legittima del terreno negoziato, perché esso Comune è l'organo preposto alla disciplina di tutta l'area comunale; e da un altro lato, l'ente territoriale, per ragioni di principio, non potrà mai legittimamente farsi parte attiva di un fenomeno lottizzatorio vietato dalla legge.

E del resto, allorché il Comune delibera di addivenire ad un negozio giuridico (sia esso di vendita o di acquisto) esso è tenuto ad acquisire tanta di quella documentazione di sussidio (planimetrie, certificati, nulla osta, etc.) da ritenere del tutto impraticabile una fattispecie lottizzatoria da parte sua.

Un'ulteriore formalità documentale è anche quella che si rinviene nella legge 26 giugno 1990, n. 165 sulle dichiarazioni fiscali.

Anche per tale ipotesi, tuttavia, si è esclusa la nullità degli atti - in cui sia parte

alienante il Comune - che difettino della dichiarazione di cui all'art. 3, comma 13 *ter* della legge citata secondo cui gli atti pubblici tra vivi e le scritture private formate o autenticate, di trasferimento della proprietà di unità immobiliari urbane o di costituzione o trasferimento di diritti reali sulle stesse, con esclusione di quelli relativi a parti comuni condominiali di immobili urbani e relative aree di pertinenza, nonché dei diritti di garanzia, devono contenere, o avere allegata, la dichiarazione della parte o del suo rappresentante legale o volontario, resa ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15, dalla quale risulti che il reddito fondiario dell'immobile è stato dichiarato nell'ultima dichiarazione dei redditi per la quale il termine di presentazione è scaduto alla data dell'atto, ovvero l'indicazione del motivo per cui lo stesso non è stato dichiarato.

Si è affermato che la necessità della citata dichiarazione va esclusa, trattandosi di atto di disposizione da parte del Comune, in quanto questi non è soggetto passivo ai fini IRPEG, e dunque non è tenuto all'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi e neppure è tenuto a fornire i motivi della mancata dichiarazione del reddito fondiario **(11)**.

Mauro Leo

- 
- (1) Pertanto su tale competenza si rinvia allo studio di G. CASU, *Legge Bassanini e competenza di rogito dei segretari comunali*, in *CNN Studi e Materiali*, Milano 1998, vol. 5.2, 649 ss., attuale pur dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 267/2000.
  - (2) L'art. 102 del regolamento n. 827/1924 stabilisce che quando i capi delle rispettive amministrazioni o l'altra parte contraente ne facciano richiesta, i contratti *possono* essere stipulati per mano di notaio, secondo le forme del relativo procedimento.
  - (3) G. CRISCI, *Enc. dir.*, voce "*Atto pubblico (dir. civ.)*", Milano, 1959, 269; A. MORELLO, E. FERRARI, A. SORGATO, *L'atto notarile*, Milano, 1977, 226.
  - (4) E naturalmente le connesse norme del capo I titolo III del regolamento (R.D. 10 settembre 1914 n. 1326).
  - (5) Sulla distinzione tra *documento* e *attività di documentazione* posta in essere dal notaio, voce "*Atto pubblico notarile*", in *Dizionario Enciclopedico del Notariato*, Roma, 1973, 241.
  - (6) I requisiti dell'atto redatto in forma pubblica amministrativa sono elencati nella circolare del Ministero delle Finanze n. 235 del 12 aprile 1965 riprodotta in *Dizionario Enciclopedico del Notariato*, Roma, 1973, sotto la voce "*Stipulazione in forma pubblica amministrativa*".
  - (7) Rinvenibile, per l'art. 97 comma 6 del D.Lgs. 267/2000, nei contratti collettivi ai sensi del D.Lgs. 3 febbraio 1993 n. 29.
  - (8) Risposta a quesito del 12 marzo 1996 prot. n. 663 che ha invece ammesso la possibilità per i dipendenti comunali di recarsi fuori sede comunale per autenticare domande rivolte alla P.A. da parte di

infermi.

- (9) Cass. 9 dicembre 1997 n. 12437 ha escluso che per l'atto pubblico (nel caso di specie ricevuto da notaio) possa trovare applicazione la disciplina sulla legge dei ciechi (in particolare l'art. 4 della legge n. 18 del 1975), vigendo a tutela delle persone non vedenti che partecipano agli atti pubblici, un regime formalistico più rigoroso garantito dalle prescrizioni della legge notarile.
- (10) N. RAITI, *Atti del Comune e obbligo di allegazione del certificato di destinazione urbanistica*, in CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, *Studi e materiali*, 2, Milano, 1990, 182; risposta a quesito n. 3914 del 16 maggio 2002 prot. n. 1455; si veda anche G. CASU – N. RAITI, *Condominio edilizio*, Milano, 1999, 113.
- (11) N. FORTE, *Soggetti passivi IRPEG - Comuni - dichiarazione ex art. 3, comma 13-ter, l. 26 giugno 1990, n. 165 - mancanza dell'obbligo*, CNN, Studio n. 488 bis del 19 luglio 1996.

*(Riproduzione riservata)*