

N. 2875

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SELLA DI MONTELUCE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’8 NOVEMBRE 1997

—————

Riforma dell’istituto dell’autenticazione delle sottoscrizioni
apposte sulle scritture private

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge propone un'estensione della disciplina per l'autenticazione delle sottoscrizioni di scritture private. Esso è in linea con i principi ispiratori delle «leggi Bassanini» (legge 15 marzo 1997, n. 59, e legge 15 maggio 1997, n. 127); consente un alleggerimento degli adempimenti e degli oneri per i privati e le imprese per l'autenticazione delle sottoscrizioni apposte sulle scritture private; riporta la posizione anomala italiana in linea con la maggioranza degli altri Paesi europei.

Nell'ordinamento italiano, la legge attribuisce unicamente al notaio un potere certificativo esclusivo in materia negoziale che comporta la preparazione ed autenticazione dei documenti legali, e in alcuni casi anche lo svolgimento di adempimenti successivi presso la conservatoria dei registri immobiliari, i tribunali e l'amministrazione delle imposte dirette, ed esclude che altri professionisti iscritti ad albi possano intervenire in singole fasi della preparazione o nel perfezionamento degli atti stessi.

Con questo disegno di legge si consente di scegliere, per l'autenticazione delle sottoscrizioni di atti riguardanti le imprese, tra i notai e i funzionari comunali all'uopo delegati dai sindaci. Se necessario, un «responsabile dell'atto» professionalmente qualificato potrà affiancare il pubblico funzionario rendendosi responsabile dell'adempimento degli obblighi inerenti l'atto stesso, nonché delle necessarie comunicazioni, trascrizioni e formalità previste dalla legge, controfirmando l'atto. Il disegno di legge prevede inoltre che tale allargamento di competenze valga anche per i funzionari incaricati della tenuta del pubblico registro automobilistico (PRA) nel caso di trasferimenti di autoveicoli e relative annotazioni sul PRA (ai sensi

e con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15 e con gli effetti degli articoli 2702 e seguenti del codice civile).

Per effetto di recenti riforme legislative i controlli preventivi di legittimità sugli atti amministrativi si vanno progressivamente riducendo. Appare quindi opportuna l'adozione di analoghe misure in ambito privato con particolare riferimento alla preparazione degli atti strettamente connessi alla vita delle imprese. Ciò consentirà di pervenire gradualmente, ed in particolari casi, all'abbandono di certi controlli preventivi di legittimità; questi ultimi appaiono oggi sempre più superflui, onerosi e ripetitivi.

Occorre anche considerare che nell'attuale processo di semplificazione amministrativa la specializzazione e responsabilizzazione di alcune categorie professionali, unitamente al progresso tecnologico ed alla informatizzazione della pubblica amministrazione, rendono di fatto possibile un più efficiente utilizzo delle risorse per la preparazione di atti; ciò consente l'introduzione delle semplificazioni proposte e la previsione, attraverso decreti ministeriali di attuazione successivi alle modifiche legislative, di nuove procedure capaci di garantire un controllo rapido, diretto, efficiente e sostanziale sulla efficacia di alcuni atti, in particolare atti strettamente correlati alla vita delle imprese, coordinando e sfruttando al meglio le risorse già esistenti.

Allo stato attuale non esiste una norma di legge che autorizzi il pubblico ufficiale diverso dal notaio ad autenticare la sottoscrizione di una scrittura privata. In particolare, sono soggetti ad autentica notarile atti quali: cessione di quote di società a responsabilità limitata, costituzione e modificazione di statuti società di persone, cessione e/o

affitto di azienda. In termini di adempimenti, sono demandate ai soli notai la trascrizione di voltura catastale, le formalità presso il registro delle imprese, le comunicazioni ai comuni ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, le comunicazioni all'amministrazione finanziaria ai sensi del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 giugno 1990, n. 165, e altri adempimenti comunque previsti. Ciò vale anche per la cessione di automezzi (scritture private rilevanti ai fini di annotazioni e iscrizioni nel PRA stabilite per legge).

L'articolo 2703, primo comma, del codice civile afferma che: «Si ha per riconosciuta la sottoscrizione autenticata dal notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato». L'ultimo periodo, «o da altro pubblico ufficiale» non è perciò attuato. Tuttavia il Consiglio di Stato ha riconosciuto (parere della sezione I del 3 luglio 1991, n. 1307) la competenza del «pubblico ufficiale incaricato dal sindaco» ad autenticare le copie di atti da produrre ad organi della pubblica amministrazione; tale possibilità, ammessa da un lato, viene tuttavia esclusa per atti di natura privatistica.

La tendenza ad escludere dal processo di autenticazione delle sottoscrizioni di scritture private figure diverse dai notai - quali sindaci e funzionari comunali delegati - è stata rafforzata dalla legge 12 agosto 1993, n. 310 («legge Mancino»). Quest'ultima stabilisce che i notai hanno competenza esclusiva all'autenticazione delle scritture private relative al trasferimento di quote societarie (società di capitali, esercizi commerciali) e a contratti per trasferimento di proprietà o di godimento di aziende aventi forma di scrittura privata autenticata.

La posizione italiana è perciò singolare in ambito europeo; l'autentica del notaio è richiesta in esclusiva per una serie di atti che in altri Paesi non prevedono l'intervento obbligatorio del notaio stesso o di altri.

In altre esperienze europee la presenza del notaio è necessaria ed esclusiva solo per determinati atti relativi a immobili, diritti

reali e società di capitali in particolare, nell'autenticazione della sottoscrizione dell'atto (Olanda, Germania, Austria, Lussemburgo, Francia - con eccezioni - e Svizzera). La figura del notaio non è richiesta per scritture private relative ad atti quali: cessione di quote di società a responsabilità limitata costituzione e modificazione di società di persone, cessione e/o affitto di azienda nei casi in cui il patrimonio di quest'ultima non comprenda immobili, cessione di automezzi; tali atti, per i quali vale il principio della libertà negoziale, possono essere effettuati con modalità e adempimenti più semplici che nel nostro paese (Regno Unito, Svizzera). Il notaio può inoltre essere sostituito da altre figure professionali quali avvocati, procuratori e dottori commercialisti in funzione degli atti da perfezionare (Olanda, Austria e Francia, ma anche Germania e Lussemburgo secondo i casi).

Così nel nostro ordinamento, nonostante tali atti vengano preparati perlopiù da professionisti (commercialisti, avvocati), essi possono essere perfezionati solo dai notai, ai quali sono demandati anche gli adempimenti burocratici, finanziari e tributari relativi. L'emolumento dei notai viene perlopiù liquidato sulla base di percentuali sulle transazioni. Per effettuare tali atti sono disponibili in Italia solo 4.500 notai, che devono servire i tre milioni di imprese operanti sul territorio nazionale. Ne derivano costi elevati in termini monetari e di tempo. Tuttavia, in ciascuno degli 8.104 comuni d'Italia operano già dei professionisti qualificati, i funzionari incaricati dal sindaco, che da sempre svolgono il servizio di autenticazione sottoscrizioni per atti diversi dalle scritture private con modalità identiche a quelle sancite dal codice civile.

Gli elementi caratteristici del presente disegno di legge sono:

la semplificazione delle modalità richieste alle imprese per l'autenticazione sottoscrizione scritture private, con l'estensione della competenza necessaria, oggi af-

fidata in esclusiva ai notai, a pubblici funzionari incaricati dal sindaco, affiancati quando necessario da un soggetto qualificato «responsabile dell'atto» che dovrà essere un professionista iscritto negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali o degli avvocati e procuratori, il quale abbia prestato idonea fideiussione a favore dell'erario; il professionista dovrà provvedere a tutti gli adempimenti successivi all'atto stesso;

analoga semplificazione per le autenticazioni di scritture private rilevanti ai fini delle annotazioni sul pubblico registro automobilistico, che potranno essere svolte anche da pubblici funzionari incaricati della tenuta del PRA, per i soli adempimenti relativi a quest'ultimo;

la possibilità da parte dei comuni di erogare un servizio che consenta la valorizzazione di competenze professionali già esistenti, con un significativo contributo all'autofinanziamento dei comuni;

tutto ciò porta a minori costi per gli adempimenti di legge, alla riduzione e razionalizzazione dei tempi burocratici e contribuisce all'autofinanziamento dei comuni.

Passando ora all'esame dell'articolato, il disegno di legge si struttura come segue.

L'articolo 1 riguarda l'autenticazione di sottoscrizioni di scritture private da parte di pubblici funzionari e introduce il responsabile dell'atto. Il comma 1 modifica, con l'aggiunta di due nuovi commi, l'articolo 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione delle firme. Estende la possibilità di autenticare sottoscrizioni a scritture private con l'efficacia prevista dagli articoli 2702 e seguenti e, in

L'articolo 2 novella il regio decreto 29 luglio 1927, n. 1814, relativo alla disciplina dei contratti di compravendita di autoveicoli e alla istituzione del Pubblico registro automobilistico presso le sedi dell'Automobile Club d'Italia. Prevede in particolare l'introduzione di un nuovo articolo (34-bis) che

particolare, dall'articolo 2703 del codice civile per gli atti di cui agli articoli 2296, 2479, 2556, 2562 del codice anche ai pubblici funzionari incaricati dal sindaco, che già oggi esercitano tale competenza per categorie diverse di atti. Prevede inoltre che tale competenza sia esercitata anche nel caso di alcuni atti d'impresa aventi valenza solo tributaria quali quelli previsti dall'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917: la costituzione dell'impresa familiare e la fissazione delle quote di partecipazione agli utili tra le associazioni professionali o fra artisti. Propone di introdurre nell'ordinamento la figura del «responsabile dell'atto», soggetto professionalmente qualificato che affiancherà il funzionario pubblico, si sostituirà ad esso nell'adempimento degli obblighi tributari e provvederà a comunicazioni, trascrizioni e altri adempimenti previsti dalle leggi vigenti. Il responsabile dell'atto dovrà essere iscritto in un Albo professionale, dei dottori commercialisti, o dei ragionieri e periti commerciali, o degli avvocati e procuratori; dovrà prestare preventivamente idonea fideiussione a favore dell'erario.

Il comma 2 prevede che con decreto del Ministro della funzione pubblica di concerto con il Ministro delle finanze, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, verranno emanate le norme per l'attuazione del comma precedente, le caratteristiche della fideiussione obbligatoria che il professionista responsabile dell'atto dovrà prestare preventivamente a favore dell'erario nonchè le modalità procedurali per tutte le comunicazioni, trascrizioni e altri adempimenti previsti a cura del responsabile stesso.

attribuisce competenza ad autenticare le scritture private ai pubblici funzionari incaricati della tenuta del PRA, sempre ai sensi e con le modalità dell'articolo 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e con gli effetti degli articoli 2702 e seguenti del codice civile.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Dopo il quarto comma dell'articolo 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, sono aggiunti i seguenti:

«L'autenticazione di firme effettuata dai pubblici funzionari incaricati dal sindaco può riguardare anche gli atti di cui agli articoli 2296, 2479, 2556, 2561 e 2562 del codice civile e all'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, con l'efficacia prevista dagli articoli 2702 e seguenti del codice stesso».

«Ciascun atto di cui al quinto comma, ad eccezione di quelli rilevanti ai fini delle annotazioni nel pubblico registro automobilistico, dovrà essere controfirmato anche da un professionista iscritto negli Albi dei dottori commercialisti, o dei ragionieri e periti commerciali o degli avvocati e procuratori il quale dovrà prestare idonea garanzia fideiussoria a favore dell'erario e dovrà adempiere, in sostituzione del pubblico funzionario incaricato dal sindaco, ai relativi obblighi tributari. Detto professionista dovrà provvedere inoltre a tutte le comunicazioni, trascrizioni e altri adempimenti comunque previsti dalle leggi vigenti».

2. Con decreto del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro delle finanze, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono previste le caratteristiche della fideiussione obbligatoria che il responsabile dell'atto dovrà prestare a favore dell'erario e le modalità procedurali per tutte le comunicazioni, trascrizioni e altri adempimenti di cui all'articolo 20, sesto comma, della legge 4 gennaio 1968, n. 15.

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 34 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1814, è inserito il seguente:

«Art. 34-*bis.* - *1.* I pubblici funzionari incaricati della tenuta del pubblico registro automobilistico di cui all'articolo 34 hanno competenza ad autenticare le sottoscrizioni apposte sulle scritture private rilevanti ai fini delle annotazioni e iscrizioni su detto pubblico registro stabilite dalla legge. L'autenticazione delle sottoscrizioni viene effettuata ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e con gli effetti degli articoli 2702 e seguenti del codice civile».

