

## **Introduzione**

Nel presente elaborato si affronta il ruolo del notaio nella società e quello dell'ufficiale rogante nella pubblica amministrazione, analizzando i compiti di queste due importanti figure poste dall'ordinamento giuridico a garanzia e tutela dei diritti degli individui e, più in generale, delle attività economiche.

Si discute del “bifrontismo” del notaio, ovvero della sua doppia veste di pubblico ufficiale e di libero professionista, esaminando la sua complessa attività a garanzia del diritto e dell'ordinamento, con potere di controllo di legalità sull'autonomia privata e, in seguito, focalizzando l'attenzione sul suo ruolo di garante dell'equilibrio contrattuale, dell'imparzialità, indipendenza, correttezza e competenza.

Il notaio è un intermediario imparziale che si adopera per far rispettare le leggi vigenti e le norme deontologiche, verificando la volontà delle parti coinvolte e accertandosi che siano consapevoli delle conseguenze giuridiche degli atti sottoscritti.

Come nella società è presente questa figura di fondamentale importanza, anche in tutte le pubbliche amministrazioni, dalla più piccola alla più complessa, deve essere designato un Ufficiale rogante, un pubblico ufficiale preposto a ricevere gli atti “con l'osservanza delle norme prescritte per gli atti notarili, in quanto applicabili” (art. 95, c. 1 e art. 96 r. d. 827/1924).

A questa figura l'ordinamento giuridico attribuisce funzioni analoghe a quelle notarili quali l'autentica in forma notarile dei contratti stipulati nella forma pubblica amministrativa, la custodia dell'originale degli atti, l'autentica delle copie ed il rilascio alle parti che ne facciano

richiesta, la cura e la tenuta del Repertorio e gli adempimenti tributari connessi agli atti da lui ricevuti.

L'Ufficiale rogante è necessariamente un funzionario diverso dall'Ufficiale stipulante, ossia colui che firma il contratto e che impegna ufficialmente l'Amministrazione.

Al pari del notaio, l'ufficiale rogante è ugualmente soggetto alla legge 16 febbraio 1913 n. 89 (legge notarile) e dovrà ricevere gli atti negoziali con le medesime prerogative notarili, avendo cura di indagare sulla volontà dei soggetti contraenti e tradurre tale volontà in un atto formale.

L'ufficiale rogante, pertanto, condivide con il notaio il “dramma” di *“conoscere il volere che colui che vuole non conosce. Proposizione elegante o paradossale per dire che il notaio (e quindi anche l'U.R.) deve ridurre la volontà della parte a volontà dell'ordinamento, cioè quella che è una volizione in vista di uno scopo pratico che la parte si propone di raggiungere, a volontà giuridica, e giuridicamente tipicizzata.”*

A titolo esemplificativo, nelle istituzioni scolastiche l'U.R. coincide con il Direttore dei servizi Generali ed Amministrativi; negli enti locali con il Segretario Comunale; nel Corpo delle Capitanerie di Porto, Pubblica Amministrazione cui appartengo, infine, viene designato, quale Ufficiale rogante, il Comandante del reparto, in accordo col nuovo Regolamento di amministrazione del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera (Decreto n. 264 del 05-09-2022 del MIMS di concerto con il MEF).

Per quanto attiene, invece, il regime giuridico delle navi, il Comandante dell'Ufficio d'iscrizione (diramazione periferica del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera) è Ufficiale rogante ed ha svariati poteri/doveri analoghi a quelli del notaio, quale quelli inerenti al contratto di costruzione di una nave (artt. 239 Cod. Nav. e 413 del Reg.), la forma

del titolo, i documenti da consegnare, l'esecuzione della trascrizione ( 252 e 249 Cod. Nav.) ed ancora la forma e pubblicità degli atti relativi alla proprietà di navi in costruzione del Codice della Navigazione (cfr. artt. 239 e 242 Cod. Nav.) secondo cui, per le unità inferiori alle dieci tonnellate, se a propulsione meccanica, o alle venticinque in ogni altro caso – le dichiarazioni di costruzione o dell'alienante possono essere rese, con sottoscrizione autenticata, di fronte all'Ufficiale tenentario dei Registri in questione.

Parimenti è compito di detto Ufficiale rogante curare gli adempimenti successivi alla ricezione degli atti soggetti a trascrizione: repertoriatura, adempimenti di natura fiscale, archiviazione e conservazione dei contratti sottoscritti.

Il notaio e l'ufficiale rogante svolgono, dunque, un ruolo fondamentale nella società e nella pubblica amministrazione, offrendo garanzie di certezza legale e protezione dei diritti degli individui. Le loro attività si basano su principi di imparzialità, riservatezza e competenza professionale, con l'obiettivo di tutelare gli interessi delle parti coinvolte e promuovere la stabilità e l'ordine nel sistema giuridico e amministrativo.

## Capitolo primo - Il ruolo sociale del notaio

### *Cenni storici sull'origine ed evoluzione del notariato e della relativa disciplina normativa in Italia*

Quella del notaio è una professione che affonda le proprie profonde radici nella tradizione romanistica, da tempo immemorabile. Già presso i romani, infatti, era comune affidare la capacità di *instrumenta conficere* a varie persone: tra queste spiccavano, senza dubbio, i *notarii*.

In modo specifico, il termine *notarius*, nell'interpretazione tradizionale, era utilizzato per identificare l'individuo esperto nella scrittura abbreviata. Durante il periodo di declino dell'impero, invece, il vocabolo si riferiva, invece, ai segretari dell'imperatore e ai governatori delle varie province<sup>1</sup>.

Vale la pena sottolineare anche una categoria particolarmente interessante, quella dei *tabelliones*, termine che trae origine dalle tavolette di cera utilizzate per annotare gli accordi. I *tabelliones*, infatti, erano simili alla figura contemporanea di un notaio, poiché il loro ruolo principale consisteva nel redigere documenti legalmente validi per conto dei privati.

---

<sup>1</sup> M. DI FABIO, *Manuale di notariato*, Milano, 2007, p. 4 ss.

Durante l'epoca di Giustiniano furono introdotte numerose novità ma fu solo alla conclusione del XI secolo che si verificarono significativi progressi nell'ambito in questione, grazie ai contributi di Irnerio e della sua scuola di glossatori di Bologna.

In tale contesto storico, si è assistito ad un'integrazione incontestabile tra l'atto giuridico e i documenti ad esso collegati, i quali acquisiscono un ruolo di importanza cruciale sia per scopi pratici che per apprendimento. Contemporaneamente, si percepisce un crescente bisogno di protezione degli scambi commerciali, che viene affidato in modo specifico al notaio, un professionista di riferimento in questa materia.

È di fondamentale importanza evidenziare che l'assegnazione del ruolo di “magistrato del contratto” al notaio è il risultato diretto di un equilibrio sociale che si è consolidato durante il medioevo tra due gruppi di individui, ovvero gli *equites* e i *judices*, e, successivamente, tra questi ultimi e i *notarii*<sup>2</sup>.

Nella società analfabeta dell'epoca, il notaio rappresentava la certezza di trascrivere con assoluta correttezza ciò che gli veniva richiesto; questo ruolo gli conferiva una reputazione di affidabilità e lo rendeva un individuo degno di fiducia da parte della collettività che lo considerava un “uomo di pubblica fede”.

È rilevante notare che nel corso del XIII secolo, si sviluppò una fiducia significativa verso questa figura professionale attraverso il riconoscimento del valore incondizionato della testimonianza scritta e autenticata dal notaio. Di conseguenza, sia la dottrina giuridica che i giudici di quel periodo accettavano e riponevano fiducia totale nelle dichiarazioni del notaio, documentate tramite l’*“instrumentum”*, che poteva essere contestato solo davanti ad un

---

<sup>2</sup> SILIQUINI CINELLI LUCA, *la responsabilità civile del notaio*, ed. IPSOA, Torino, 2011

giudice in caso di dubbi sulla relativa autenticità. A partire da quel momento e fino ad oggi, lo strumento notarile ha acquisito il titolo di atto pubblico: un documento creato dal notaio, il quale ha una presunzione di veridicità a meno che non venga dimostrato il contrario.

Questa caratteristica degli atti notarili è derivata dal fatto che il sistema legale riconosce la loro importanza come garanzia di serietà e correttezza negli affari legali.

La figura del notaio italiano, da un lato consulente del cliente e redattore degli strumenti legali a suo vantaggio, dall'altro custode dell'affidabilità per la società, è stata estesa a livello europeo sin dal XIV secolo.

In Italia, la prima normativa concernente i notai è stata introdotta il 25 luglio 1875, seguita in seguito dalla legge dell'6 aprile 1879 e regolate entrambe dal T.U. del 25 maggio 1879 n. 490. Successivamente, il testo unificato è stato sostituito dalla legge notarile del 16 febbraio 1913 n. 89, comunemente conosciuta come legge notarile, e dal regolamento del 10 settembre 1914 n. 1326.

Nel presente, il modello notarile di impostazione latina si è diffuso in tutto il mondo, tra cui paesi come la Russia e la Cina, che presentano notevoli differenze culturali rispetto al nostro sistema.

La legge notarile è l'importante normativa che regola e organizza la professione notarile, stabilendo le basi fondamentali per il funzionamento degli archivi notarili e l'ordinamento di questa figura professionale.

Questa legge ha avuto un impatto duraturo per più di cento anni ed è strutturata secondo i principi tradizionali del diritto romano, con disposizioni generali ma precise, completate da un regolamento di grande importanza: il Regio Decreto del 10 settembre 1914 n.1326.

Questo regolamento, dettagliato e coerente, ha contribuito ad assicurare l'efficienza e l'integrità delle attività svolte dai notai. È presente, così, un *corpus* normativo diretto a disciplinare l'attività del notaio che è stato preso come esempio anche all'estero: si pensi al cd. Notariato latino in Europa e nell'America centro meridionale, dove le regole e i principi del sistema notarile italiano sono stati adottati e applicati con successo.

Con il passare del tempo e l'evolversi della società, il ruolo del notaio ha subito importanti cambiamenti. Nonostante ciò, le sue funzioni tradizionali non sono state stravolte, ma sono state apportate alcune modifiche e adattamenti alla disciplina tradizionale attraverso il Decreto Legislativo 1° agosto 2006 n. 249. Questo decreto ha introdotto norme riguardanti il procedimento disciplinare nei confronti dei notai, contribuendo così a garantire una maggiore chiarezza e responsabilità nell'esercizio della professione.

In aggiunta, risultati ancora più significativi sono stati generati dal cosiddetto decreto Bersani (L. 4 agosto 2006 n. 248), che ha influenzato non soltanto la questione degli onorari, ma anche la distribuzione delle attività professionali sul territorio. Tale decreto ha implementato, inoltre, rilevanti modifiche al sistema delle tariffe notarili, promuovendo una concorrenza accresciuta tra gli addetti ai lavori e facilitando un miglior accesso ai servizi notarili per i cittadini.

Per riassumere, la legge del 1913, insieme ad altre norme successive, ha stabilito le regole e le procedure che regolano l'operato dei notai, assicurando un sistema notarile italiano stabile ed efficiente.

Tuttavia, poiché la società è in continuo cambiamento, è necessario adattare costantemente le leggi per proteggere e ampliare il ruolo del notaio nell'ambito moderno.

Ciononostante, gli interventi più rilevanti si sono focalizzati principalmente sulle norme inerenti alla riscossione dei tributi attraverso atti notarili. Infatti, è stata introdotta una disposizione esplicita che prevede la rimozione del notaio coinvolto in un illecito collegato all'omissione o al pagamento tardivo dei tributi dovuti per i documenti ricevuti e autenticati.

Oltre agli interventi riguardanti la riscossione dei tributi, sono stati intrapresi vari provvedimenti legislativi per ampliare la regolamentazione del settore notarile nel suo insieme, al fine di adeguarlo alle nuove necessità sorte nel corso del tempo. Tali interventi sono stati promossi direttamente dal legislatore con il fine di assicurare una maggiore chiarezza ed efficacia nelle attività notarili.

Un esempio di rinnovamento delle pratiche nel settore notarile è rappresentato dal decreto legislativo del 20 settembre 2019 n. 170, il quale stabilisce le modalità mediante cui gli atti di ultima volontà possono essere registrati telematicamente nel registro generale dei testamenti, su richiesta del notaio o del responsabile dell'Archivio notarile.

Questo provvedimento ha segnato un notevole progresso per il notariato, dimostrando la sua capacità di adattarsi ai cambiamenti continui della società. Il notariato si impegna a soddisfare i bisogni della società, regolando in modo dettagliato una nuova modalità di registrazione nel registro generale dei testamenti che si conformi alle tendenze moderne e all'ottimizzazione del tempo. Questo nuovo metodo rende l'uso della classica schedina cartacea compilata a macchina e della ceralacca non più unico, ma alternativo, pur mantenendo il suo fascino.

Nell'ottica dell'informatizzazione delle procedure che riguardano gli atti pubblici, vale la pena citare alcuni passaggi quali l'attivazione delle visure on-line presso la Conservatoria e il Registro Imprese alla fine degli anni '90; l'introduzione – nel 2001 – del modello unico



Informatico, che ha abilitato tutti i notai a registrare i propri atti per via telematica; nel 2012 la trascrizione digitale dell'atto notarile nell'Agenzia del Territorio; nel 2013<sup>3</sup>, infine, l'atto pubblico informatico che consente di stipulare un atto totalmente dematerializzato, sottoscritto con firma digitale dalle parti e dal notaio (atto notarile informatico obbligatorio esclusivamente per la stipula dei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture con la Pubblica Amministrazione<sup>4</sup>).

Anche nella modalità telematica così risultante, la procedura garantisce che l'atto sia custodito adeguatamente presso il Consiglio Nazionale del Notariato, mantenendo intatte tutte le caratteristiche di certezza e durata tipiche dell'atto notarile.

Soprattutto nell'ambito delle società, l'introduzione di sistemi informatici ha permesso, senza alcun dubbio, di ridurre notevolmente i tempi necessari per la costituzione di nuove imprese.

### ***La figura del notaio: caratteristiche principali e funzioni.***

I principi deontologici dei notai italiani, che sono stati approvati dal Consiglio Nazionale del Notariato<sup>5</sup>, rappresentano la combinazione e l'integrazione delle norme relative sia alla libera professione del notaio che alla sua funzione pubblica<sup>6</sup>.

---

3 l'articolo 47-bis e seguenti alla Legge Notarile

4 l'articolo 32 del Codice dei Contratti Pubblici: "il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico"

5 Nella seduta del 24/2/1994 con delibera N. 1188, pubblicata su GU, 16/7/1994, N. 61, art. a.1.1.

6 CARNELUTTI, la figura giuridica del notaio, in Riv. Trim. dir. Proc. Civ., 1950, 950, in Luca Siliquini Cinelli, la responsabilità civile del notaio, ed. IPSOA, Torino, 2011. Per l'autore la qualifica di pubblico ufficiale attribuita al notaio è sottolineata dal fatto che, il professionista, quando agisce nelle vesti di pubblico ufficiale, ha il dovere di comportarsi come un operatore del diritto che si pone in una posizione super partes rispetto alle parti contraenti

L'obiettivo principale è quello di raggiungere un delicato equilibrio tra questi due fattori, che appare come un'ardua sfida dai contorni intricati e spesso difficili da conquistare. L'intento dichiarato è quello di perseguire una moderazione sottile e una sinergia perfetta tra entrambi gli elementi, ma ciò si configura come un'impresa complessa che richiede un gran lavoro e una grande dedizione. La ricerca di questa armonia è un compito che richiede pazienza, discernimento ed una visione attenta per comprendere le sfaccettature più profonde di entrambe le parti coinvolte.

Per comprendere correttamente il contenuto della prestazione notarile, diventa fondamentale considerare innanzitutto la complessa natura del ruolo svolto dal notaio nell'attuale contesto socioeconomico. Infatti, la figura del notaio si distingue dalle altre professioni intellettuali e rappresenta una realtà unica e paradigmatica. Un noto giurista ha sottolineato che nel notaio si verifica una perfetta fusione di elementi pubblicistici e privatistici, che dà vita ad *“una armonica fusione di elementi pubblicistici e privatistici”*<sup>7</sup>.

Come punto di partenza del presente elaborato, viene preso in considerazione l'articolo 1 della legge notarile sopra citata (che si riporta integralmente di seguito) la quale, nonostante la sua datazione, rimane ancora oggi quella di riferimento e pienamente efficace.

Al primo comma, infatti, recita: *“i notari sono dei pubblici ufficiali istituiti per ricevere gli atti tra vivi e di ultima volontà, attribuire loro pubblica fede, conservarne il deposito, rilasciarne le copie, i certificati e gli estratti”*. Il secondo comma: *“ai notai è concessa anche la facoltà di: 1) sottoscrivere e presentare ricorsi relativi agli affari di volontaria giurisdizione, riguardanti le stipulazioni a ciascuno di essi affidate dalle parti; 2) ricevere*

---

<sup>7</sup> G. AMATO, I limiti della libertà professionale in riv. not. 1960.

*con giuramento atti di notorietà in materia civile e commerciale; 3) ricevere le dichiarazioni di accettazione di eredità col beneficio dell'inventario di cui nell'art. 955 del Codice civile, nonché gli atti di autorizzazione dei minori al commercio, a mente dell'articolo 9 del Codice di commercio. Tali dichiarazioni ed atti non acquisteranno efficacia se non dal giorno in cui verranno trascritti negli appositi registri all'uopo tenuti nelle cancellerie giudiziarie; 4) procedere, in seguito a delegazione dell'autorità giudiziaria: a) all'apposizione e rimozione dei sigilli nei casi previsti dalle leggi civili e commerciali; b) agli inventari in materia civile e commerciale, ai termini dell'art. 866 del Codice di procedura civile, salvo che il pretore sulla istanza e nell'interesse della parte, non creda di delegare il cancelliere; c) agl'incanti e alle divisioni giudiziali ed a tutte le operazioni all'uopo necessarie; 5) rilasciare i certificati di vita ai pensionati ed agli altri assegnatari dello Stato, giusta l'art. 402 del regolamento sulla contabilità dello Stato 4 maggio 1885, n. 3074. I notari esercitano, inoltre, le altre attribuzioni loro deferite dalle leggi<sup>8</sup>“.*

---

8 LUCA SILIQUINI CINELLI, la responsabilità civile del notaio, ed. IPSOA, Torino, 2011, p.10 e ss. Per l'autore, attraverso una lettura attenta dell'articolo 1 L. not., è possibile cogliere come le competenze funzionali del notaio siano divisibili in diverse sottocategorie: un primo gruppo, individuabile proprio ai sensi dell'art. 1 comma 1 della legge notarile, è quello al quale appartengono tutti gli atti cui l'ordinamento vuol garantire il massimo grado di legalità, l'identità delle parti che vi intervengono e la conformità dei medesimi alla loro volontà; un secondo gruppo che concerne tutte quelle attività cui il secondo comma del medesimo articolo concede al notaio la facoltà d'esercizio; un terzo gruppo, infine, delineabile *per relationem* dalla lettera conclusiva della norma de qua, dove rientrano tutti gli atti necessari, quali ad esempio, la necessaria costituzione per atto pubblico o scrittura privata autenticata delle associazioni di consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale (quale presupposto per l'iscrizione nell'apposito elenco istituito presso il ministero dello sviluppo economico); ma, si pensi inoltre, alla trascrizione dei contratti preliminari, anch'essa collegata alla forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata ex art. 2657 c.c.