



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 39/2013/PAR

Parere n. 3/2013

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione	dr. Ciro Valentino	Presidente
Consigliere	dr. Rocco Lotito	Componente
Primo Referendario	dr. Giuseppe Teti	Componente-relatore
Referendario	dr. Donato Luciano	Componente;

nella Camera di consiglio del 5 marzo 2013;

Visto l'art.100 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004 e nell'adunanza del 4 giugno 2009, delibera n. 9/Sez.Aut./2009;

Vista la Delibera n. 54/CONTR/10 resa dalle Sezioni Riunite in sede di controllo in data 21 ottobre e 8 novembre 2010, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009 n. 102;

Vista la richiesta di parere, *ex art.* 7, comma 8, della legge n. 131/2003, formulata dal Comune di Rivello con nota prot. n. 5954 del 5 settembre 2012, protocollata al n. 1489 del 10 settembre 2012;

Vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 14 del 5 marzo 2013, con la quale la richiesta di parere è stata deferita all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta ed è stato nominato relatore il Magistrato dr. Giuseppe Teti;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

1. - In fatto

1.1 – Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Rivello (Potenza) ha chiesto a questa Sezione regionale di controllo di esprimere il proprio motivato avviso circa l'applicazione dell'art. 6, comma 12, del D.L. n. 78/2010 – nella parte in cui dispone che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del citato decreto, cessano di avere applicazione nei confronti del personale contrattualizzato di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001 le disposizioni che disciplinano l'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di funzioni connesse a mansioni di ufficio (articolo 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836) e quelle che misurano il rimborso chilometrico (articolo 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione), e cessano altresì di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi – al caso del Segretario comunale, Ufficiale rogante per l'Ente, che debba recarsi presso gli Uffici dell'Agenzia delle Entrate territorialmente competente per la registrazione dei contratti da lui ricevuti.

2. - In diritto

2.1 – Sull'ammissibilità della richiesta.

La richiesta di parere è ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente dal Sindaco del Comune, che sotto il profilo oggettivo, trattando un tema di carattere generale concernente la materia della contabilità pubblica il cui esame non comporta valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'ente.

2.2 – Nel merito

2.2.1 - La questione concerne la rimborsabilità delle spese che il Segretario comunale sostiene per recarsi, con utilizzo del mezzo di trasporto proprio, presso gli uffici dell'agenzia delle Entrate per la registrazione degli atti ricevuti e rogati nella qualità di ufficiale rogante dei contratti di cui è parte l'Ente.

Osserva al riguardo l'Ente istante che tutte le spese contrattuali (bolli, diritti di segreteria, diritti di registrazione, rimborso spese per accesso uffici Agenzia delle Entrate per registrazione contratto) sono a carico della controparte privata. Prima dell'entrata in vigore dell'art. 6, comma 12, D.L. n. 78/2010, le spese di viaggio per gli adempimenti di cui sopra, calcolate in base alla tariffa ACI, erano a carico della controparte privata la quale, tuttavia, non le liquidava direttamente al Segretario rogante ma le versava al Comune, che le acquisiva, come entrata, al proprio bilancio, per poi versarle, in uscita, al Segretario comunale, responsabile della registrazione, come rimborso della relativa spesa da lui sostenuta.

Il d.l. n. 78/2012, art. 6, comma 12, ha invece stabilito che *“A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi”*. In sostanza, è venuta meno la possibilità di avvalersi dell'auto propria, con rimborso dei costi, nel caso il dipendente debba recarsi in missione per servizio.

L'art. 15 della legge 18-12-1973 n. 836 stabiliva, infatti, che *“nei casi in cui l'orario dei servizi pubblici di linea sia inconciliabile con lo svolgimento della missione o tali servizi manchino del tutto, al personale che debba recarsi per servizio in località comprese nei limiti delle circoscrizioni di cui al primo comma del presente articolo, può essere consentito (...) l'uso di un proprio mezzo di trasporto”*. In tal caso, *“l'uso del mezzo proprio di trasporto deve essere autorizzato dal dirigente generale o da altro capo ufficio avente qualifica non inferiore a quella di primo dirigente o equiparata che (...) dovrà convalidare il numero dei chilometri percorsi indicati dagli interessati. Il consenso all'uso di tale mezzo viene rilasciato previa domanda scritta dell'interessato dalla quale risulti che l'amministrazione è sollevata da qualsiasi responsabilità circa l'uso del mezzo*

stesso”. La legge 26-7-1978 n. 417, all’art. 8, prevedeva che la misura dell’indennità chilometrica fosse ragguagliata ad un quinto del prezzo di un litro di benzina super vigente nel tempo.

2.2.2 - A seguito dell’entrata in vigore dell’art. 6, comma 12, del D.L. n. 78/2010 entrambe queste disposizioni non sono più applicabili al personale contrattualizzato (alle dipendenze di pubbliche amministrazioni) di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001, tra cui rientrano senz’altro anche i dipendenti degli Enti Locali.

Peraltro, la portata precettiva della disposizione in esame pare atteggiarsi in modo diverso quando destinatario della stessa è un ente locale (Comune e Provincia). Il comma 20 dell’art. 6 cit., ha, infatti, stabilito che *“Le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica”*.

La Corte Costituzionale con la decisione n. 139/2012 ha chiarito che *“La previsione contenuta nel comma 20 dell’art. 6, inoltre, nello stabilire che le disposizioni di tale articolo «non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica», va intesa nel senso che le norme impugnate non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali”*.

Circa le modalità che rendono compatibile la natura precettiva delle disposizioni di principio (ai fini del coordinamento della finanza pubblica) della legge statale con la sfera di autonomia riconosciuta agli EE.LL., la Corte, nella medesima decisione, ha ulteriormente chiarito che *“il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti» (da ultimo, sentenza n. 182 del 2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell’autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle*

risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007). Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011). In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009).

La disciplina dettata dall'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 - come questa Corte ha chiarito con la richiamata sentenza n. 182 del 2011 - soddisfa la suddetta condizione. Le disposizioni in esame prevedono puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, ma ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Questa possibilità è espressamente prevista dal comma 20 dell'art. 6, che precisa che le disposizioni di tale articolo «non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica».

L'art. 6 citato «consente un processo di induzione che, partendo da un apprezzamento non atomistico, ma globale, dei precetti in gioco, conduce all'isolamento di un principio comune» (sentenza n. 182 del 2011). In base a tale principio, le Regioni devono ridurre le spese di funzionamento amministrativo di un ammontare complessivo non inferiore a quello disposto dall'art. 6 per lo Stato. Ne deriva che il medesimo articolo «non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica» (sentenza n. 182 del 2011)».

Secondo la citata decisione della Corte Costituzionale (n. 139/2012), anche il comma 12, ultimo periodo, deve essere ricondotto al principio generale di coordinamento della spesa di cui all'art. 6. In base a tale canone interpretativo, l'ultimo periodo del comma 12 vincola le Regioni e gli Enti Locali solo in quanto

concorre a determinare il tetto massimo dei risparmi di spesa che esse devono conseguire. Qualora esigenze di funzionamento rendessero gli effetti del divieto contrario al principio di buon andamento, gli Enti regionali e le autonomie locali sarebbero libere di rimodulare in modo discrezionale, nel rispetto del limite complessivo, le percentuali di riduzione di questa come delle altre voci di spesa contemplate nell'art. 6.

2.2.3 – Questa Sezione regionale di controllo in altra occasione (parere n. 13/2012) si è già espressa su quali possono essere, nel concreto, le particolari modalità applicative mediante le quali l'ente locale può adeguare il proprio ordinamento. A tal fine, in quella sede, si era ritenuto, rinviando alla delibera delle SS.RR. della Corte dei conti, n. 11/CONTR/2012 del 2 aprile 2012, che è necessaria la intermediazione di un atto espressione della potestà normativa dell'ente, quale il regolamento, che disciplini la materia in coerenza con i principi stabiliti dalla norma di coordinamento finanziario. Tale assunto resta confermato anche in questa sede.

2.2.4 - Chiarito come il contenuto precettivo della norma richiamata dall'istante deve essere osservato dagli Enti Locali, salvaguardando la loro autonomia, la questione interpretativa specifica posta dal Comune istante è se le spese di viaggio per l'accesso all'Agenzia delle Entrate da parte del Segretario del Comune, Ufficiale rogante, per la registrazione degli atti da lui stipulati, rientri o meno nella disciplina restrittiva di cui al comma 12 del citato art. 6, d.l. n. 78/2012. E' evidente, infatti, che se la risposta dovesse essere negativa, verrebbe meno l'obbligo, ma anche la possibilità, di inserire questa tipologia di spesa nell'insieme delle spese per le quali la norma dell'art. 6, d.l. n. 78/2012, prevede un contenimento complessivo.

2.2.5 – Ritiene questa Sezione che la questione debba essere risolta inquadrando l'adempimento di cui è onerato l'ufficiale rogante nel contesto dell'operazione economico-giuridica per la quale egli presta la sua attività.

2.2.6 – L'art. 97, comma 4, let. c) del TUEL, che riproduce letteralmente la disposizione contenuta nell'art. 17, comma 68, let. b) della l. n. 127/1997, prevede che il Segretario comunale possa rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente. In precedenza

il potere rogante del Segretario era previsto dall'art. 89 del R.D. n. 383/1934, concernente il testo unico della legge comunale e provinciale, secondo il quale i segretari comunali potevano rogare nell'esclusivo interesse dell'amministrazione comunale gli atti e contratti di cui all'art. 87 (riguardanti alienazioni, locazioni, acquisti, somministrazioni od appalti di opere che devono di regola essere preceduti da pubblici incanti con le forme stabilite per i contratti dello Stato).

Sugli atti di cui all'art. 17, comma 68, let. b) della l. n. 127/1997, oggi art. 97, comma 4, let. c) del TUEL, rogati e autenticati dal Segretario comunale e provinciale, l'art. 21 del D.P.R. n. 465/1997 stabilisce che siano applicati i diritti di segreteria nella misura prevista dalla tabella D della l. n. 604/1962 e successive modificazioni e integrazioni.

Al Segretario rogante è attribuita una quota del provento annuale dei diritti di segreteria spettante al comune o alla provincia per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604. La misura di riparto delle quote ha subito nel tempo variazioni. L'art. 30 della legge n. 734/1973 stabiliva che *“il provento annuale dei diritti di segreteria è ripartito nella misura unica del 70 per cento da attribuire al comune, qualunque sia la classe di appartenenza, od alla provincia ed il rimanente 30 per cento al fondo di cui all'articolo 42 della legge 8 giugno 1962, n. 604 e successive modificazioni”*. L'art. 41, u.c., della legge n. 312/1980, nel ridisegnare l'assetto stipendiale spettante ai segretari comunali, ha stabilito che *“dal 1° gennaio 1979, una quota del provento spettante al comune o alla provincia ai sensi dell'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, è attribuita al segretario comunale e provinciale rogante, in misura pari al 75 per cento e fino ad un massimo di un terzo dello stipendio in godimento”*. L'art. 27, comma 8, D.L. n. 55/1983, ha infine stabilito che *“Le percentuali del 70 per cento e del 30 per cento previste dal secondo comma dell'articolo 30 della legge 15 novembre 1973, n. 734, sono modificate rispettivamente in 90 per cento e 10 per cento”*.

2.2.7 – Quanto alla natura tributaria dei diritti di rogito, vale qui riportare quanto ritenuto dalla Corte Costituzionale con la decisione n. 156 del 1990: *“La difesa della Regione (...) contesta la natura tributaria dei diritti in oggetto con*

l'argomento che <trattasi di un corrispettivo di un servizio particolare che l'amministrazione presta facoltativamente non iure imperii, potendo benissimo (la controparte) in alternativa ricorrere all'opera di un notaio>. Va osservato in contrario che criterio distintivo della tassa, o più in generale del tributo, dal corrispettivo non è il carattere necessario o cogente dell'attività del pubblico potere per la quale è richiesta ai destinatari una prestazione pecuniaria, bensì il carattere di funzione pubblica. Tale carattere, che è indice necessario e sufficiente di riconoscibilità della tassa, ha certamente l'attività dell'ufficiale rogante nella stipulazione di contratti in forma pubblica amministrativa.

Non si può dire che l'ufficiale rogante interviene in virtù di un incarico professionale conferitogli intuitu personae. L'incarico non potrebbe essere conferito che dalla controparte dell'amministrazione, mentre è vero che la stipulazione del contratto in forma pubblica amministrativa avviene dietro invito dell'amministrazione, salva all'altro contraente la facoltà di declinare l'invito e chiedere che l'atto sia, a proprie spese, ricevuto da un notaio. Nessuna indicazione contraria può trarsi, infine, dall'art. 41, ultimo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312, che qualifica i diritti di rogito come <proventi>. Il termine <provento> è neutro e si adatta anche a indicare il gettito di un tributo correlato a una specifica attività della pubblica amministrazione". Pertanto, ai diritti di segreteria, dei quali i diritti di rogito sono una figura, dovuti a fronte di un'attività compiuta dall'ente pubblico nello svolgimento delle sue funzioni di diritto pubblico, deve essere attribuita la natura di tributo.

2.2.8 – Sull'Ufficiale rogante grava, comunque, l'obbligo di provvedere alla registrazione dell'atto. L'art. 10 del DPR 131/1986 (Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), fa obbligo di richiedere la registrazione dell'atto ai notai, agli ufficiali giudiziari, ai segretari o ai delegati della pubblica amministrazione e gli altri pubblici ufficiali per gli atti da essi redatti, ricevuti o autenticati (let. b). La richiesta di registrazione si esegue (art. 11) presentando, oltre l'atto del quale si chiede la registrazione, una copia certificata conforme. Per la registrazione degli

atti che importano trasferimento, divisione o attribuzione di beni immobili o di diritti reali di godimento su beni immobili o costituzione dei diritti stessi deve essere presentata anche una copia in carta libera. La registrazione è eseguita, previo pagamento dell'imposta liquidata dall'ufficio, con la data del giorno in cui è stata richiesta (art. 16). All'atto della richiesta di registrazione il richiedente deve pagare l'imposta liquidata a norma del primo comma dell'art. 16 (art. 54). Oltre ai pubblici ufficiali, che hanno redatto, ricevuto o autenticato l'atto, e ai soggetti nel cui interesse fu richiesta la registrazione, sono solidalmente obbligati al pagamento dell'imposta le parti contraenti (art. 57).

Modalità analoghe disciplinano l'adempimento delle formalità di trascrizione, iscrizione, rinnovazione e annotazione degli atti di trasferimento o di costituzione di diritti reali immobiliari (DPR n. 347/1990: artt. 6, 9, 11).

2.2.9 – Da quanto precede può trarsi la conclusione che con la richiesta di registrare l'atto (nonché trascriverlo e volturarlo, se ne ricorre il caso) l'ufficiale rogante adempie un suo obbligo, che nasce dall'incarico svolto.

Se l'incarico svolto dal Segretario comunale non è un incarico professionale conferitogli *intuitu personae* dalla parte privata del contratto (cfr. decisione C. Cost. n. 156/1990, sopra riportata), e i diritti riscossi (parte dei quali sono a lui destinati) hanno natura tributaria e non già di corrispettivo per l'opera professionale svolta, la questione del rimborso delle spese sostenute per gli adempimenti tributari non può che porsi, eventualmente, nei soli riguardi della parte (contrattuale) pubblica, posto che nessun altro corrispettivo potrebbe essere imposto alla parte privata (o da questa riscosso), che tale incarico non ha conferito.

Posto che solo nei riguardi della parte pubblica (ente comunale) può porsi la questione del rimborso delle spese di viaggio sostenute dal Segretario comunale per gli adempimenti tributari (registro, ipotecari e catastali), conseguenti all'atto da lui rogato, nel vigore dei limiti di cui all'art. 6, comma 12, d.l. n. 78/2012, la sua soluzione dovrà essere compatibile con le modalità sopra descritte.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Rivello con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente ed al presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 5 marzo 2013.

IL PRESIDENTE
F.to Dott. **Ciro VALENTINO**

I MAGISTRATI

F.to Dott. **Rocco LOTITO**

F.to Dott. **Giuseppe TETI** – relatore

F.to Dott. **Donato Luciano**

Depositata in Segreteria il 5 marzo 2013

IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. **Giovanni CAPPIELLO**