

M. Lucca (La Gazzetta degli Enti Locali 2/8/2006)

Diritti di rogito (l'obbligatorietà della riscossione) e funzione rogatoria (da liberalizzare)

La funzione rogatoria del Segretario Comunale e i diritti di rogito trovano una loro validità storica e giuridica (vedi lettera c), del comma 4, dell'articolo 97 del T.U.E.L. e Tabella D), annessa alla Legge 8 giugno 1962, n. 604, nonché il comma 4, dell'articolo 21, del Decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465), da una parte è (sempre) stata garantita l'operatività dell'Ente Locale a fronte di un'attività contrattuale in cui lo stesso Ente si costituisce come parte (la presenza di un interesse qualificato, quindi) nel negozio giuridico e dall'altra veniva garantita un'entrata (tassa ed emolumenti da esigere per la "spedizione" degli atti) per l'esercizio di un funzione notarile (l'ufficiale rogante è soggetto al rispetto della Legge 16 febbraio 1913, n. 89) che dava certezza e contezza dell'atto stipulato, senza considerare che garantiva/soce (il Segretario Comunale) l'assistenza e la collaborazione sotto il profilo legale dell'intera azione amministrativa (in equidistanza dagli interessi particolari).

A fronte di un esercizio marcato di legalità, non mancano ancora richieste di chiarimenti e sentenze che confermano tale orientamento di diritto (di fatto) che abilita il Segretario Comunale (figura controversa nel mondo delle Autonomie ed estremo baluardo di coesione del sistema, sistema che confonde l'intuitu personae dal necessario prevalere dello *spoil system*, orientato "non tanto alla professionalità quanto alla coesione con la politica", deprezzando l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione cristallizzato dall'articolo 97 Cost., OLIVERI, *Legittimità costituzionale della dirigenza politicizzata*, in *www.LexItalia.it*, 2006, n.6) a rogare tutti gli atti del Comune, e per atti s'intende una concettualizzazione o definizione allargata, inclusiva delle scritture private e degli atti unilaterali, senza limitazioni di scopi, purché siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'Ordinamento giuridico, poiché "l'attitudine del contratto a regolare rapporti giuridici patrimoniali si coordina anche con la libertà riconosciuta alle parti di determinare il contenuto dei contratti tipici (art. 1322, comma 1°) e delle figure contrattuali atipiche (art. 1322, comma 2°)" (GALGANI, *Le obbligazioni e i contratti*, Padova, 1993, pg. 128).

Ne consegue che i dubbi sulla possibilità che questa figura (o organo) istituzionale possa stipulare negozi (contratti o atti unilaterali) non può incontrare alcun ostacolo (legale) quando l'attività sia collegata ad un "interesse" dell'Ente Locale che può essere "anche, generico o indiretto con la sola esclusione, pertanto del caso in cui le parti siano esclusivamente privati e non vi sia tale interesse per l'Amministrazione comunale" (LUCCA, *La Funzione rogatoria del Segretario Comunale*, Gorle, 2003, pag.52), anche se margini di apertura (*rectius* concorrenza) vengono indicati nell'articolo 7, del Decreto Legge 4 luglio 2006, n.223 (c.d. decreto Bersani) quando prevede che "agli uffici comunali" (non potendo a priori escludere il Segretario Comunale) può essere richiesta "l'autenticazione degli atti e delle dichiarazioni aventi ad oggetto l'alienazione di beni mobili registrati e rimorchi o la costituzione di diritti di garanzia sui medesimi", possibilità che potrebbe – in funzione della piena liberalizzazione e del principio di non discriminazione – consentire la rogazione di tutti gli atti indipendentemente dall'interesse dell'Ente, associando funzionalmente la prestazione del Segretario Comunale a quella del Notaio (ovviamente solo per atti negoziali), una volta accertata la conformità dei titoli per accedere a quella professione, o più semplicemente rivisitando in radice le competenze attribuite ex lege all'ufficiale rogante in quanto tale (e pretendere troppo?).

Al di là di queste osservazioni forse ancora premature (viste le spinte corporativistiche e di categoria) è lecito constatare che il Segretario Comunale, in pendenza dell'attuale disciplina normativa, può rogare tutti gli atti nei quali il Comune è parte, o possiede un interesse dovendo, allo stesso tempo, riscuotere i diritti di rogito, non potendo cioè rinunciare a questa pretesa nell'interesse primario dell'Ente di appartenenza, e in relazione alla specifica disciplina che è sottesa all'atto da rogare (cfr. deliberazione dell'Agenzia Segretari n.21 del 1 marzo 2005 dove si "ritiene che la Tabella D della legge 604/62 sia da coordinare in senso ampliativo con le disposizioni del Testo Unico sull'Ordinamento degli E. E. L.L. di modo che l'esazione dei diritti di rogito sia applicabile ogni qualvolta una delle parti contrattuali sia l'Ente Locale e che vi sia stata assistenza al rogito da parte del Segretario per l'attribuzione della forma pubblica amministrativa"). Per altri versi, sulle autenticazioni delle firme su di un atto contenente una serie di obbligazioni unilaterali assunte nei confronti di un Comune da parte di un terzo ("fra cui l'obbligo a trasferire a titolo gratuito in proprietà al Comune... le opere... (parcheggi, verde pubblico, illuminazione pubblica), su richiesta del Comune qualora individuate dal Comune stesso come opere di interesse generale"), una recente sentenza (Tribunale di Perugia, 27 gennaio 2006, n.273 depositata in cancelleria 9 febbraio 2006), in merito al rifiuto di trascrizione di un atto rogato dal Segretario Comunale, annota che "non paiono ravvisabili i gravi e fondati dubbi circa la trascrivibilità dell'atto che hanno indotto il Conservatore ad effettuare la trascrizione con riserva... che la scrittura privata senza data trascritta con riserva e oggetto di reclamo scrittura autenticata dal segretario comunale del Comune... contiene una serie di obbligazioni unilaterali assunte nei confronti del Comune... da un terzo... che le obbligazioni assunte dal terzo nel negozio giuridico unilaterale contenuto nella suddetta scrittura privata suddetta sono inequivocamente nell'interesse del Comune... ritenuto pertanto che - secondo le stesse ragioni esposte dal Conservatore a sostegno della trascrizione con riserva - la sottoscrizione del terzo poteva nel caso di specie essere autenticata dal Segretario comunale a norma della L.n.127 del 1997; che, inoltre, contenendo un espreso obbligo per il terzo di trasferire al Comune... la proprietà delle opere che il promittente si è obbligato a costruire, la scrittura privata in questione contiene (anche) un preliminare unilaterale di cessione di aree al Comune... trascrivibile ex art. 2845 bis c.c.", accogliendo (per finire) il reclamo proposto dal Comune avverso la trascrizione eseguita con riserva dal Conservatore, e confermando (di riflesso e per quanto istruito) la piena liceità dell'autenticazione (conforme, DEL SORDO, *Diritti di segreteria e funzione rogatoria del segretario*, in *Agos news*, 2005, n.1-2, pag.17).

Andando oltre, una recente deliberazione della Corte dei Conti (n.12/AUT/2006, sezione delle Autonomie, 7 luglio 2006) ha riprese tali pronunciamenti e confermato che i diritti di rogito, attenendo all'attività finanziaria e all'acquisizione delle entrate ("i diritti rientrano fra le materie di contabilità pubblica, ai fini dell'esercizio dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, poiché la loro esazione e la successiva ripartizione, riguardano l'organizzazione finanziaria - contabile del comune"), comporta che "i comuni sono obbligati a riscuotere, sugli atti rogati dal segretario, i diritti di segreteria stabiliti dall'articolo 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604, modificato dall'articolo 30 della legge 15 novembre 1973, n. 734 e dall'articolo 27 del decreto - legge 28 febbraio 1983, n.55, convertito dalla legge 26 aprile 1983, n. 131".

Non v'è dubbio che si tratta di un obbligo cogente (imperativo) e la mancata riscossione comporta responsabilità erariale atteso che "la trascurata riscossione di tributi ed entrate da parte degli amministratori di un Ente locale si configura come comportamento gestorio di incidenza diretta sul patrimonio dell'ente, comportamento previsto come fonte di responsabilità... e quindi idoneo a radicare la giurisdizione della Corte dei Conti" (Corte dei Conti, sez. II, 12 novembre 1980, n.132); una responsabilità che si ripercuote sia da un punto di vista squisitamente amministrativo (il provento annuale dei diritti di segreteria è ripartito nella misura del 90%, spettante al comune, e nella quota del 10%, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, è versata all'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali) che civile per il Segretario Comunale privato di parte dello stipendio (sulla quota del 90% dei diritti di segreteria spettante al comune, il 75% è attribuito al segretario comunale, fino al limite massimo di 1/3 dello stipendio annuale in godimento, articolo 41 della legge 11 luglio 1980, n. 312).

In verità, l'obbligo di riscuotere i diritti di rogito "è diretto all'Ente e non al Segretario rogante, per cui l'Ente ha l'obbligo di esigere i suddetti diritti anche se non vi sia stato un "formale rogito"; insomma obbligo di esazione dei diritti e compartecipazione del "Segretario rogante" sono due questioni ben distinte che non vanno accomunate insieme come ha fatto qualcuno, al fine di stabilire la debenza o meno dei diritti in questione; pertanto la mancata riscossione della tassa in predico comporta responsabilità degli amministratori" (PERNICE, *La nuova gestione dei diritti di segreteria*, in Nuova Rassegna, 1999, pg. 1726).

Successivamente, la Corte dei Conti nella Deliberazione n.12 del 7 luglio 2006, chiarisce che la determinazione dei diritti "segue la Tabella D, allegata all'articolo 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604 e successive modificazioni", e rinnova il fatto che "i comuni devono riscuotere" tali diritti "per gli atti rogati dal segretario comunale e per i certificati rilasciati dal comune", con la precisazione che l'eventuale esenzione o riduzione deve trovare riscontro in un'apposita fonte legislativa (e non regolamentare dell'Ente locale o in prassi amministrative quanto le spese sono a carico dell'Ente), ed infatti al numero 9 delle norme speciali in appendice alla Tabella D, "per i certificati e gli altri atti per i quali la legge ammette la carta non bollata, non si tratta di richiedenti poveri, il diritto è sempre ridotto alla metà", deduce "la riduzione del 50% dei diritti di segreteria... in occasione della stipula di contratti con il comune, alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), poiché l'articolo 17 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 dichiara "esenti dall'imposta di bollo in modo assoluto" gli atti, documenti, contratti, certificati e attestazioni posti in essere o richiesti dalle ONLUS" (cfr. PALADINO, *La onlus paga a metà*, in Italia Oggi, 14 luglio 2006, pag.32).

Per essere corretti questa determinazione non è del tutto nuova, infatti si è già espressa una Risoluzione del Ministero delle Finanze 17 maggio 2000, n.63/E, prevedendo per le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n.381, iscritte nella sezione cooperazione sociale del registro prefettizio, sono in ogni caso considerato ONLUS, come per le società e associazioni sportive dilettantistiche e sono pertanto esenti dall'applicazione dell'imposta (ai sensi dell'articolo 21, del Decreto legislativo n. 460 del 1997) ergo riduzione dei diritti (idem Agenzia segretari, in risposta ad un quesito "in particolare, nella fattispecie della stipula di contratti in forma pubblica amministrativa, aventi qualsivoglia natura, dal combinato disposto dell'art. 17 del D.Lgs.460/97, che prevede l'esenzione dall'imposta di bollo in modo assoluto per le O.N.L.U.S., e del punto 9) delle Norme Speciali citate, che prevede la riduzione del diritto di segreteria alla metà per gli atti per i quali la legge ammette la carta non bollata, si ritiene che la O.N.L.U.S., possa aver diritto alla riduzione alla metà dei diritti di segreteria"; non tuttavia per i diritti di segreteria atteso che tale norma "fa esplicito riferimento, ai fini dell'applicazione di esenzioni a favore delle ONLUS, ai tributi locali. Questi, per loro natura, non annoverano i diritti di Segreteria che costituiscono entrate aventi natura patrimoniale" (vedi BATTAGLIOLA, *La finanza locale*, in Guida normativa per gli enti locali 2003, Seriate, 2002, Volume I, pg.1033).

Al termine si deve sostenere che alcun limite può essere posto alla competenza rogatoria del Segretario Comunale quando l'Ente è parte diretta del negozio (tipico o atipico) o beneficiario indiretto di obbligazioni (atti unilaterali), dovendo contestualizzare il dovere giuridico per l'Ente Locale di riscuotere i diritti di rogito in relazione agli atti rogati (non potendo essentisi dall'obbligo se non in presenza di una fonte primaria avente forza di legge) secondo i parametri della Legge n.604 del 1962, non sottraendosi all'idea che la funzione di stipulare gli atti può essere estesa, magari ipotizzando l'eliminazione dei limiti del "Comune come parte" (già inserita nei processi di liberalizzazione) ed eliminando i limiti del "terzo" dello stipendio, per poter dare ingresso ad una figura professionale del "Segretario Comunale", dando maggior forza all'appartenenza ad una categoria di lavoratori che possa vantare (e a pieno titolo) iscritta in un Albo gestito da un'Agenzia.

Una reale e sostanziale autonomia di ruoli e di indipendenza per il Segretario Comunale (?), o forse dobbiamo recedere di fronte ad una normativa nazionale che, spinta da quella comunitaria, preme per l'abolizione degli "ordini, dei collegi e degli albi" a concreto vantaggio dei consumatori, degli utenti e dei cittadini: "Mi no so de latin: ma ve digo..." (Pantalone al Dottore, in GOLDONI, *Il servitore di due padroni*, atto secondo, scena seconda).