

DUBBI E CRITICITA' DELL'ABROGAZIONE DEI DIRITTI DI ROGITO DEL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE.

Nell'ambito del pacchetto di riforma della P.A., il D.L. recentemente approvato dal Governo Renzi, ma non ancora pubblicato sulla G.U. al momento in cui è scritto questo articolo, contiene l'abrogazione dei diritti di rogito del segretario comunale e provinciale e l'abrogazione della ripartizione del provento annuale dei diritti di segreteria.

In particolare, l'art.11 del testo del D.L. disporrebbe (in mancanza di un testo ufficiale):

1) l'abrogazione **dell'art. 41, quarto comma, della legge n. 312 dell'11.7.1980** (*“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”*);

2) la sostituzione **all'art. 30, secondo comma della legge n. 734 del 15.11.1973**, del testo originario con la previsione secondo cui *“Il provento annuale dei diritti di segreteria è attribuito integralmente al comune o alla provincia”*.

La novella in esame, da un lato, desta non pochi dubbi di legittimità e di opportunità per le considerazioni seguenti.

Rammentiamo, innanzitutto, che l'**art. 97, comma 4, lett. c) TUEL d.lgs. n. 267/00**, riproducendo letteralmente la disposizione contenuta nell'art. 17, comma 68, lett. b) della legge di riforma “Bassanini” n. 127/1997, stabilisce che il Segretario comunale *“può 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).

In relazione all'anzidetta riforma, il **D.P.R. 4-12-1997 n. 465**, Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della L. 15 maggio 1997, n. 127, ha stabilito al quarto comma dell'art. 21 (*Diritti di segreteria*) che *“Sugli atti di cui all'articolo 17, comma 68, lettera b), della legge, rogati ed autenticati dal segretario comunale e provinciale, si applicano i diritti di segreteria nella misura prevista dalla tabella D della legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni ed integrazioni.”*

In coerenza con l'anzidetto quadro normativo di riferimento, l'**art. 37, primo comma, lett. g) del CCNL 16 maggio 2001** dei Segretari comunali e provinciali, ha inserito i diritti di segreteria nella struttura della retribuzione, prevedendo, al comma 3, che per il calcolo del compenso per detti diritti si prendono a base (ovviamente, ai fini della determinazione del limite di cui all'art. 41 comma, 3, L. 312/1980 sopra citato) le altre voci stipendiali, con esclusione della retribuzione di risultato.

Del fatto che i diritti di segreteria (*rectius*, di rogito) costituiscano parte della struttura retributiva del segretario comunale dà pacificamente atto e senza alcun ripensamento, l'**ARAN nel parere SEG_018_Orientamenti Applicativi**, affermando, ai fini della determinazione della retribuzione di risultato del segretario, che il monte salari ricomprende anche la voce “diritti di segreteria”.

Invero, come rilevato dall'ex Agenzia Autonoma dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali (risposta del 12.3.2008) sussiste una differenza tra i diritti di segreteria in senso proprio e quelli di rogito: i primi costituiscono proventi per la prestazione di servizi e

attività svolti nell'interesse generale o per prestazioni rese ai singoli; i secondi derivano dalla stipulazione in forma pubblica di contratti o di autentica di scritture private e atti unilaterali da parte del segretario comunale. Tant'è che è stato affermato che nel caso di atti stipulati mediante scrittura privata dai responsabili degli uffici è dovuta la corresponsione dei soli diritti di segreteria e non dei diritti di rogito in quanto viene a mancare l'intervento del segretario, con conseguente illegittimità dell'esazione dei diritti di segreteria sui contratti stipulati dai dirigenti senza la partecipazione del Segretario comunale (v. Corte dei Conti, sez. giur. contr. Liguria, parere n. 3/2008, C.d.C. sez. contro. Emilia Romagna, parere n. 42/2007 e C.d.C. sez. contr. Lombardia, parere n. 9/2008).

Pertanto, si può legittimamente affermare che i diritti di rogito hanno remunerato (costituendone la fonte finanziaria) una specifica attività, quella rogatoria, e la correlata responsabilità dell'Ufficiale rogante, attività non remunerata né dal trattamento tabellare, che riguarda il trattamento fondamentale, né dalla retribuzione di posizione, che riflette il livello di responsabilità attribuito con l'incarico di funzione, né da quella di risultato, che corrisponde all'apporto del dirigente in termini di produttività o redditività della sua prestazione.

Ciò premesso, si deve evidenziare che l'esigenza di un Ufficiale rogante è insita nell'organizzazione di ogni amministrazione, tant'è che l'art. 11, comma 13, del Codice dei contratti d.lgs. n. 163/06 dispone che : *“ Il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice o mediante scrittura privata.”*

Anzi, secondo la Corte dei Conti (v. sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 97 del 18.3.2013), è tutt'ora vigente la disciplina generale sulla forma dei contratti pubblici è contenuta nella legge di contabilità generale dello Stato (**artt. 16, 17,18 del RD 18 novembre 1923, n.2440**), per cui il rapporto tra l'art. 11 del del Codice dei contratti e quelle sulla contabilità appena accennate è di specialità, atteso che la disposizione in tema di contabilità è applicabile ad ogni tipo di contrattuale stipulato dalla P.A., mentre la disciplina del Codice dei Contratti è applicabile solo alla materia degli appalti.

Relativamente agli enti locali, in particolare, l'**art. 192 TUEL d.lgs. n. 267/00** dispone che nella determinazione a contrattare il responsabile del procedimento di spesa deve indicare, tra l'altro, la forma contrattuale che intende utilizzare ai fini dell'appalto a cui si riferisce la determinazione di spesa, potendo, quindi, scegliere tra una di quelle previste dal citato art. 11 Cod..

Laddove sia scelta, quindi, la forma pubblica-amministrativa a mezzo Ufficiale rogante, quest'ultimo assume una posizione *super partes* in quanto, da un lato, deve evitare di compiere atti contrari alla legge e, dall'altra, deve garantire una posizione di assoluta neutralità nel negozio, anche nel rispetto dell'art. 28 della legge notarile (16.2.1913, n. 89) che impone il divieto di ricevere atti in cui sono interessati parenti o affini.

All'Ufficiale rogante, poi, incombono una serie di obblighi particolarmente qualificati e delicati atteso che già l'art. 96 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato approvato con **R.D. 23.5.1924, n. 827**, aveva previsto che *“I contratti in forma pubblica sono ricevuti con l'osservanza delle norme prescritte dalla legge notarile per gli atti notarili, in quanto applicabili”*.

Pertanto l'Ufficiale rogante dovrà applicare (quando compatibili) come sempre avvenuto, la legge 16 febbraio 1913, n.89 e s.m.i., recante l'ordinamento del notariato e degli archivi notarili.

E' per questo, infatti, che 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.

Dunque, se l'attività rogatoria deve continuare ad essere svolta anche presso i comuni attraverso un Ufficiale rogante, la stessa deve continuare ad essere remunerata in qualche forma e in un certo modo, atteso che le relative responsabilità non possono essere ritenute compensate dal trattamento fondamentale ed accessorio corrisposto al Segretario comunale ad altri fini e per altre responsabilità.

Infatti, la Corte dei conti, mediante varie deliberazioni, ha univocamente riconosciuto natura retributiva alla funzione rogatoria del Segretario comunale. In questo senso, si possono segnalare:

➤ **Corte dei Conti Sezione Regionale di controllo per il Piemonte - Delibera n. 23/2012/SRCPIE/PAR**, secondo cui il contratto dei segretari comunali relativo al quadriennio normativo 1998/2001, sul punto confermato dai successivi contratti relativi ai quadrienni 2002-2005 (art.6) e 2006-2009 (art. 12), all'art. 37 specifica che la struttura della retribuzione dei segretari comunali provinciali si compone delle seguenti voci: ... g) diritti di segreteria..., con ciò riconoscendo espressamente la natura retributiva dei suddetti emolumenti. Ha osservato la Sezione che gli emolumenti in questione, hanno natura retributiva, costituendo la controprestazione per lo svolgimento della funzione rogatoria attribuita al segretario comunale dall'art.97, c. 4 lett. c) del d. lgs. 267/2000.

➤ **Corte conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 17/2012**, secondo cui i compensi per i diritti di rogito spettanti al Segretario comunale non possono essere esclusi dal concetto di trattamento economico complessivo ai fini dell'applicazione delle decurtazioni previste dall'art. 9 comma 2 della l. n. 122/2010.

➤ **Corte dei Conti sez. giur. Lombardia/429/2010/15.4.2010**, secondo cui - come già ritenuto dalla stessa Sezione (deliberazione n. 22 del 10 novembre 2006) - i diritti di rogito <<non sono altro che tasse (e degli emolumenti) che i Comuni sono obbligati ad esigere per la stesura di alcuni atti. Trattandosi di un corrispettivo per un lavoro effettivamente svolto, parte di esso spetta al Segretario comunale, che adempie materialmente alla prestazione rogatoria, estrinsecandosi in una funzione eccedente l'ambito delle attribuzioni di lavoro normalmente riconducibili al dipendente pubblico e costituiscono una parte integrante dello stipendio in godimento>>.

➤ **Corte dei Conti sez. giur. Sardegna - Deliberazione n. 27/2012/PAR**, secondo cui i diritti di rogito hanno natura indubbiamente retributiva desumibile dal fatto che essi sono conglobati nel trattamento complessivo dei segretari ai sensi della disposizione contrattuale dell'art.37 CCNL di riferimento, natura retributiva, peraltro ribadita, se pur ai fini del tutto diversi, dal parere della Sezione Lombardia n.17/2012, reso in materia di applicabilità ai segretari comunali della decurtazione prevista dall'art.9 comma 2 della legge 122/2010.

➤ **Corte dei Conti sez. giur. Puglia - Deliberazione n. 22/PAR/2012**, secondo cui i diritti di rogito costituiscono voci del salario accessorio non aventi il carattere della stabilità e della continuità in quanto la loro corresponsione è legata allo svolgimento di specifiche attività (rogatoria) che non costituiscono l'oggetto principale della prestazione lavorativa.

Quindi, l'attività rogatoria deve essere remunerata in quanto connessa a responsabilità specifiche, talvolta anche sanzionate dalla magistratura contabile con condanne per danni arrecati all'ente nell'espletamento della funzione rogatoria (v., ad es., Corte dei conti sez. III giur. Centrale d'appello, sentenza n. 416/2011) o, comunque, per danni conseguenti agli adempimenti connessi all'anzidetta funzione (v. Corte dei Conti / Regione Sicilia / Sez. Giurisdizionale / Sentenza 6 ottobre 2009).

Del resto, l'**art. 36 Cost.** afferma in modo chiaro il principio secondo cui il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro, per cui non si comprende ragione per negare una forma di remunerazione in favore dell'Ufficiale rogante per le importanti responsabilità esercitate in detta veste, tant'è che sino ad oggi sono state oggetto di specifico compenso (quota parte dei diritti di rogito), distinto dalle altre voci di cui si compone la struttura retributiva.

D'altra parte, sul piano giuridico-sistematico, l'intervento legislativo è avvenuto su alcune disposizioni di legge, ma non sulle disposizioni contrattuali sopra rammentate. Questo, evidentemente, perché il contratto di lavoro non può essere derogato (cfr. Corte di Cassazione, sentenza n. 17322 del 15 luglio 2013), atteso che i rapporti afferenti al pubblico impiego c.d. «privatizzato» possono essere regolati «esclusivamente dai contratti collettivi e dalle leggi sul rapporto di lavoro privato».

In questo senso, infatti, l'**art. 45 del D.Lgs. n. 165/2001** stabilisce che il trattamento economico, fondamentale ed accessorio dei dipendenti pubblici è definito dai contratti collettivi ed il successivo **art. 69** dispone l'inapplicabilità delle norme generali e speciali del pubblico impiego non recepite dai contratti collettivi nazionali di lavoro, specificando che le dette disposizioni cessano, in ogni caso, di produrre effetti dal momento della sottoscrizione, per ciascun ambito di riferimento, dei contratti collettivi del quadriennio 1998/2001.

E' immaginabile, quindi, che dal mancato riconoscimento di alcun compenso economico agli ufficiali roganti potrà seguire un notevole contenzioso nei vari Tribunali d'Italia, oltre che aprirsi uno scontro a livello nazionale in occasione delle prossime tornate contrattuali al fine d'individuare e di regolare una forma compensativa dell'attività in esame.

A questo punto, esaminati i profili di natura economico-contrattuale conseguenti all'abrogazione in questione, si può, comunque, dubitare dell'utilità pratica della stessa.

Infatti, indipendentemente dalla doverosità dell'assolvimento della funzione rogatoria, il disincentivo economico del Segretario comunale (o dirigente apicale comunque denominato) a rogare gli atti per il comune derivante dall'abrogazione *de qua*, verosimilmente, potrebbe condurre, in concreto, al più frequente utilizzo delle altre forme previste dall'art.11 Codice contratti (atto notarile in forma elettronica e scrittura privata), con conseguente rischio per il privato (cittadino o impresa) di pagare, a titolo di compensi (in caso di ricorso al notaio) ed imposte (per quella di registro, in base al DPR 131/1986 e s.m.i., a tassazione variabile), somme ben più onerose dei diritti di rogito e delle imposte fisse collegate alla stipula dell'atto in forma pubblica-amministrativa a mezzo ufficiale rogante, senza, peraltro, che in questi casi alcun provento entri nelle casse comunali.

Allora, andrebbe fatto un ripensamento critico, quanto serio e ragionevole, della novella in argomento, auspicando che in sede di conversione in legge del decreto possa farsi largo un intervento che eviti le conseguenze problematiche e pericolose di cui si è detto.

Dott. Eugenio De Carlo