



UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

*Audizione nell'ambito dell'esame della proposta di legge
C. 982 Gallinella, recante disposizioni per la semplificazione e
l'accelerazione dei procedimenti amministrativi nelle materie
dell'agricoltura e della pesca nonché delega al Governo per il
riordino e la semplificazione della normativa in materia di pesca e
acquacoltura*

*Camera dei Deputati
Commissione XIII Agricoltura
Roma, 12 marzo 2019*

Premessa

L'articolo 26, dal titolo del Disegno di legge in oggetto, rubricato "Semplificazioni in materia di compravendita di fondi agricoli di esiguo valore economico", prevede che i contratti tra privati che hanno ad oggetto la compravendita di fondi agricoli con superficie non superiore a cinquemila metri quadri, o il cui valore economico è inferiore a cinquemila euro, possano essere rogati dal Segretario comunale del comune di ubicazione dei fondi medesimi ovvero, nel caso di contratti aventi ad oggetto la compravendita di appezzamenti di terreni agricoli che insistono sul territorio di più comuni, dal Segretario comunale del comune nel quale insiste la porzione maggiore. Il Segretario comunale provvede anche alle autenticazioni delle sottoscrizioni necessarie alla stipula degli atti per il trasferimento dei suddetti fondi.

La previsione intende attribuire al Segretario comunale una nuova funzione, ben distinta da quella attualmente esercitata.

Nel presente documento saranno in primo luogo illustrate brevemente le funzioni del Segretario comunale, con particolare attenzione a quelle in materia di rogito dei contratti. Sarà poi esaminato il carattere fortemente innovativo della disposizione, l'impatto che la stessa potrà comportare a livello organizzativo per gli enti locali e le difficoltà oggettive ad implementare una simile nuova funzione in capo al Segretario comunale. Si concluderà formulando una proposta operativa che possa andare incontro al sistema di semplificazione ipotizzato dal Disegno di legge.

Le funzioni del Segretario Comunale e Provinciale

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 23 del 22/02/2019, nel ritenere conforme alla Costituzione lo spoils system per i Segretari Comunali e Provinciali (ricordiamo che il Segretario resta in carica per un periodo corrispondente a quello del Capo dell'Amministrazione che lo ha nominato e cessa automaticamente dall'incarico al termine del mandato di quest'ultimo) si è soffermata sulle funzioni svolte da tale figura. La Corte ha, infatti, affrontato il tema con una decisione di alto profilo, vagliando la legittimità dello spoils system alla luce di una ricostruzione complessiva della figura del Segretario, ed è pervenuta alla conclusione che lo spoils system si giustifica in quanto **il Segretario è figura apicale di assoluta centralità negli enti locali, con funzioni di grande rilevanza.**

Dopo aver evidenziato che *"Il Segretario comunale è certamente figura apicale e altrettanto certamente intrattiene con il sindaco rapporti diretti, senza intermediazione di altri dirigenti o strutture amministrative"*, la Corte individua tre gruppi di attribuzioni del Segretario comunale:

1. **funzioni di certificazione, di controllo di legalità o di attuazione di indirizzi altrui**, compiti che appartengono al nucleo originario e tradizionale della funzione segretariale, come del resto i compiti di verbalizzazione, *rogito – su richiesta dell'ente – dei contratti nei quali quest'ultimo è parte, autenticazione delle scritture private e degli atti unilaterali, nell'interesse dell'ente stesso;*
2. **funzioni di supporto propositivo all'azione degli organi comunali**, definite dalla Corte "cruciali", che consistono nella collaborazione ed assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi comunali in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi,

allo statuto ed ai regolamenti (art. 97, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000) nonché in quelle consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta (art. 97, comma 4, lettera a, del d.lgs. n. 267/2000).

3. **funzioni di carattere eminentemente gestionale**, definite dalla Corte “**quasi manageriali**”, **deputate alla direzione complessiva**.

Dalla lettura della sentenza della Corte Costituzionale emerge con chiarezza che tutte queste funzioni sono di grande pregnanza e che esse risultano in realtà complementari fra loro, sicché può ben dirsi che è proprio la capacità di coniugare le differenti esigenze espresse dalla pluralità di funzioni (**funzioni di garanzia, di supporto e di direzione apicale**) che trasforma le apparenti dissonanze in un efficace contemperamento delle stesse e fa del Segretario la figura centrale del sistema amministrativo locale.

Si tratta, in estrema sintesi, della figura di vertice dell'organizzazione dell'ente locale

La funzione di rogito dei contratti svolta dal Segretario comunale, da ricondurre al primo gruppo di attribuzioni, è dunque solo una delle funzioni ricondotte in tale quadro unitario, e non è certo fra le più rilevanti, né tanto meno può essere considerata come una funzione a sé stante, isolata e non pienamente connessa alla natura di dirigente pubblico a servizio dell'ente locale del Segretario.

Le caratteristiche dell'attività di rogito del Segretario comunale

L'art. 97, comma 4, lett. c) del d.lgs. 267/2000 dispone che il Segretario comunale “*roga, su richiesta dell'ente, i contratti nei quali l'ente è parte e autentica scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente”.*

La norma prevede due ipotesi:

- la prima riguarda la competenza a rogare tutti “*i contratti nei quali l'ente è parte*”, espressione nella quale possono certamente ricomprendersi tutti i tipi di contratto, sia ad effetti reali che ad effetti obbligatori. Tuttavia, perché vi sia la competenza a rogare gli atti da parte del Segretario comunale, la norma richiede la comparizione del Comune come parte; infatti, è necessario che il Comune sia parte del negozio, perché quest'ultimo possa essere rogato dal Segretario comunale.
- la seconda riguarda la possibilità di autenticare le “*scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente*”, espressione questa che non attribuisce al Segretario comunale la competenza ad autenticare scritture private di contenuto negoziale, ove tutte le parti siano estranee all'amministrazione comunale, perché se il Comune non è parte dell'atto appare difficile giustificare una competenza del Segretario comunale, che è tutta fondata sul fatto che lo stesso riceve atti che coinvolgono l'ente locale cui egli appartiene.

Come per l'atto pubblico, così anche per la scrittura privata autenticata, la normativa vigente stabilisce che competente ad effettuare l'autentica in via istituzionale è il notaio, mentre un pubblico ufficiale diverso dal notaio non ha una competenza generica di autenticazione, ma soltanto la competenza di volta in volta prevista dal legislatore.

Ebbene, l'attuale competenza rogatoria del Segretario comunale è limitata agli atti in cui il Comune è parte. **Ciò è del tutto connaturale con il ruolo e le funzioni del Segretario.**

La stipula di qualsiasi atto di natura contrattuale da parte dell'ente locale è preceduta da un procedimento amministrativo volto a far esprimere la volontà dell'Amministrazione, che si conclude con una determinazione a contrarre (art. 192 del d.lgs. 267/2000), che deve contenere “a) *il fine che con il contratto si intende perseguire; b) l'oggetto del contratto, la sua forma e le clausole ritenute essenziali; c) le modalità di scelta del contraente ammesse dalle disposizioni vigenti in materia di contratti delle pubbliche amministrazioni e le ragioni che ne sono alla base*”. La determinazione a contrarre è l'ultimo atto del procedimento amministrativo di acquisto, che è generalmente preceduto da ulteriori atti. Per gli acquisti immobiliari, ossia la tipologia di atti oggetto del PDL AC 982, la fase amministrativa che precede la procedura di acquisto inizia addirittura con una deliberazione del Consiglio comunale, organo competente a decidere in ordine agli acquisti e alienazioni immobiliari, nonché alle relative permuta (art. 42, comma 2, lett. l), e vede intervenire atti esecutivi adottati a cura della Giunta comunale e da dirigenti. Il Segretario comunale che svolge attività di supporto collaborativo con gli organi di governo dell'ente locale e di sovrintendenza con i dirigenti, ha contezza di tali procedimenti ed interviene in molti di essi, con funzioni collaborative, di supporto e di direzione. Ciò comporta che lo stesso sovrintende al processo amministrativo che porta poi alla determinazione a contrarre, potendo verificare in tali fasi, mediante la sovrintendenza degli uffici amministrativi competenti e con il loro lavoro, tutti gli aspetti relativi all'acquisto, anche quelli di natura privatistica.

In altri termini, la potestà rogatoria è stata da sempre collegata alle funzioni apicali svolte dal Segretario comunale all'interno dell'ente locale, quale misura di garanzia per gli enti che le procedure non solo fossero dal punto di vista amministrativo corrette, ma che di tale correttezza, nell'ambito della fase contrattuale vera e propria ne desse garanzia, con una competenza di rogito eccezionale, il Segretario comunale. Nel momento del rogito il Segretario comunale garantisce la serietà e certezza dell'atto giuridico da rogarsi ed, in particolare, la sua attitudine ad assicurare il conseguimento dello scopo tipico di esso e del risultato pratico voluto dalle parti partecipanti alla stipula dell'atto medesimo. La stessa etimologia di derivazione latina del termine “rogare” (traducibile con “chiedere, pregare”) comporta che la sua accezione attuale sia quella di produrre un atto su richiesta, e conseguentemente, “ricevere un atto” significhi predisporre un **documento giuridicamente valido conforme alle intenzioni delle parti.**

Le profonde differenze e gravi criticità della proposta

Mentre tale garanzia può essere data in modo si potrebbe dire “naturale” laddove l'ente è parte, proprio per l'esistenza di procedure amministrative alle quali il Segretario ha partecipato nelle modalità innanzi descritte, tale garanzia non potrebbe mai essere fornita dal Segretario comunale per atti tra privati. Il PDL AC 982, infatti, intende andare in direzione del tutto diversa dallo schema tipico del rogito in cui l'ente è parte, attribuendo al Segretario comunale una competenza rogatoria eccezionale rispetto ad **atti tra privati**, ossia atti rispetto ai quali l'ente comunale non è minimamente coinvolto. Ciò comporterebbe un'attribuzione nuova per il Segretario comunale, chiamato a svolgere **una funzione riguardante atti di puro diritto privato**, rispetto ai quali l'amministrazione comunale

non ha mai adottato un solo atto amministrativo. Si tratterebbe di **una funzione eminentemente notarile, di natura quasi professionale, incompatibile con la natura del Segretario quale dirigente** che rivolge le proprie prestazioni nei confronti della Pubblica Amministrazione, perché svolta non nell'interesse, appunto, della Pubblica Amministrazione, ma di privati. Su tale attività, inoltre, i Segretari non hanno alcuna formazione e competenza specifica. Si ricorda, infatti, che la giurisprudenza afferma in modo consolidato che "Per il notaio richiesto della preparazione e stesura di un atto pubblico di trasferimento immobiliare, la preventiva verifica della libertà e disponibilità del bene e, più in generale, delle risultanze dei registri immobiliari attraverso la loro visura, costituisce, salvo espressa dispensa per concorde volontà delle parti, obbligo derivante dall'incarico conferitogli dal cliente e, quindi, fa parte dell'oggetto della prestazione d'opera professionale, poichè l'opera di cui è richiesto non si riduce al mero compito di accertamento della volontà delle parti, ma si estende a quelle attività preparatorie e successive necessarie perché sia assicurata la serietà e certezza dell'atto giuridico da rogarsi ed, in particolare, la sua attitudine ad assicurare il conseguimento dello scopo tipico di esso e del risultato pratico voluto dalle parti partecipanti alla stipula dell'atto medesimo. Conseguentemente, l'inosservanza dei suddetti obblighi accessori da parte del notaio dà luogo a responsabilità *ex contractu* per inadempimento dell'obbligazione di prestazione d'opera intellettuale, a nulla rilevando che la legge professionale non contenga alcun esplicito riferimento a tale peculiare forma di responsabilità, e, stante il suddetto obbligo, non è ontologicamente configurabile il concorso colposo del danneggiato ex art. 1227 c.c." (per tutte si vedano Cass. n. 10296/2012 e n. 24733/2007). Appare evidente che si caricherebbe il Segretario, e di conseguenza la struttura amministrativa comunale (salvo voler inammissibilmente dire che dovrebbe a tutto provvedere in proprio il Segretario stesso, ma questo sarebbe assurdo), di ulteriori delicati compiti che prenderebbero una mole di tempo del tutto imprevedibile.

In estrema sintesi la proposta, pur ispirata senz'altro dalle migliori intenzioni, appare realmente incompatibile con le funzioni effettivamente svolte dai Segretari, tanto nei piccoli comuni quanto nelle città medie e grandi, avendo il Segretario funzioni e compiti che richiedono un quotidiano massimo impegno, dal supporto a Giunta e Consiglio alla direzione di responsabili e dirigenti passando per la funzione di responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza (pure quasi sempre ad esso spettanti) e la direzione dei controlli interni, con un impegno a tutto tondo nella gestione quotidiana dell'intera attività amministrativa complessiva dell'ente che non lascia spazio ad aggiunte che non solo non sono coerenti con il profilo della figura ma che non appaiono nemmeno gestibili sul piano pratico, sovrapponendosi in modo non quantificabile e del tutto inconciliabile con l'attività lavorativa negli enti.

Alla luce di quanto sopra introdurre una norma che faccia dei Segretari quasi figure alternative ai Notai per tali attività appare oggettivamente impraticabile.

Ulteriori criticità organizzative

L'ipotesi prevista nell'art. 26 del PDL AC 982 oltre alla difficile coerenza con le funzioni svolte dal Segretario comunale, alla incoerenza con il bagaglio di competenze dello stesso, appare comunque difficilmente implementabile per l'attuale grave carenza di Segretari comunali, gravissima in alcune regioni d'Italia. Alla data 17 gennaio 2018 rispetto alle sedi di segreteria gestite dall'albo, sia singole

che convenzionate, pari a 4.330 le sedi vacanti ammontavano a 1.429, situazione sicuramente aggravata a distanza di un anno, senza nuove immissioni in ruolo, ma con pensionamenti e mobilità avvenute nel corso del 2018. La situazione già gravissima è destinata a divenire drammatica con l'ampliamento delle possibilità di pensionamenti dovute alla cd. "quota 100"¹.

Per cercare di risolvere la grave carenza di Segretari, l'Unione Nazionale dei Segretari comunali e provinciali, assieme a Cgil, Cisl e Uil, ha inoltrato a suo tempo al Ministero dell'Interno una proposta di snellimento della procedura concorsuale nel mantenimento dei più assoluti criteri di rigore nella selezione². La proposta, nonostante abbia incontrato il favore anche del ministero risulta rinviata a date successive e sembrerebbe non essere prevista per il primo concorso utile. La nostra proposta mira ad immettere i Segretari in servizio in un tempo più rapido rispetto all'attuale corso concorso, che in genere impiega circa due anni e mezzo dall'avvio della procedura di reclutamento. Una posizione che l'Unscp reputa "incomprensibile, perché l'urgenza è ora e ipotizzare di sveltire il concorso per un futuro usando il sistema attuale per il prossimo concorso fa bandire non risponde all'urgenza sfiorando e forse superando i limiti del paradosso".

Le gravi carenze di copertura di sedi di segreteria vengono in parte sopperite mediante utilizzo a scavalco o come reggenti dei Segretari comunali in servizio presso altri enti e sarebbe sicuramente non ipotizzabile che tali soggetti possano dedicare il loro poco tempo ad attività così lontane dalle funzioni caratteristiche del Segretario.

Per completezza occorre evidenziare che le criticità organizzative sono anche dei comuni, in quanto l'attribuzione di tale nuova competenza comporterebbe la necessità di destinare risorse umane allo svolgimento di attività propedeutiche e successive alla stipula del rogito, possibilità che per l'attuale consistenza del personale degli enti locali è fortemente difficile da ipotizzare. Inoltre, anche per il personale degli enti locali, la cd quota 100 comporterà un ulteriore prevedibile riduzione di risorse umane disponibili.

Una proposta alternativa

Come avvenuto per i passaggi di proprietà dei beni mobili registrati³, potrebbe ipotizzarsi, per i contratti di cui all'art. 26 del PDL AC 982, una mera autentica della firma in calce agli atti di

¹ Con decreto prefettizio del 17 gennaio 2018, n. 673, il Ministero dell'interno - ex AGES, ha comunicato che alla data del 17 gennaio 2018 risultavano in servizio 3.175 Segretari, di cui 2.901 titolari di sede, 172 in disponibilità, 58 in comando o in utilizzo presso altra amministrazione, 6 in utilizzo presso l'albo nazionale, 35 in aspettativa, 2 in distacco sindacale e 1 fuori ruolo e che le sedi di segreteria gestite dall'albo, sia singole che convenzionate, sono pari a 4.330. Nello stesso decreto si attesta che alla medesima data le sedi vacanti ammontavano a 1.429, di cui 1.001 con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, 329 con popolazione compresa tra 3.001 e 10.000 abitanti, 72 con popolazione compresa tra 10.001 e 65.000 abitanti, 15 con popolazione compresa tra 65.001 e 250.000 abitanti e 12 erano costituite da enti con popolazione superiore ai 250.000 abitanti, comuni capoluogo di provincia e amministrazioni provinciali. Pertanto, il numero dei Segretari in servizio era inferiore a quello delle sedi e che la carenza di Segretari comunali e provinciali al gennaio 2018 era pari a 1.155 unità, derivanti dalla differenza fra le 4.330 sedi di segreteria e i 3.175 Segretari in servizio.

² Proposta reperibile al seguente indirizzo: <http://www.segretarientlocali.it/app/notizia/?notiziaid=000000153>.

³ Ai sensi dell'art. 7 del DL 223/2006, convertito con modificazioni dalla L. n. 248/2006 dispone "L'autenticazione della sottoscrizione degli atti e delle dichiarazioni aventi ad oggetto l'alienazione di beni mobili registrati e rimorchi o la

compravendita da effettuarsi presso l'Amministrazione comunale (**e allora il Segretario potrebbe essere uno dei soggetti legittimati all'autentica di tali sottoscrizioni, ma non certo l'unico**). Per i beni mobili registrati dal 2006 non è più obbligatoria l'autentica di firma da parte del notaio sugli atti di vendita, atti costitutivi di ipoteca e sugli atti di accettazione di eredità relativi a beni mobili registrati (automobili, motocicli, ecc.) o rimorchi. In questi casi l'autentica della firma può essere effettuata presso gli uffici amministrativi del Comune o presso uno Sportello Telematico dell'Automobilista (uffici dell'A.C.I. o della Motorizzazione Civile, studi di consulenza automobilistica abilitati, ecc.).

Attualmente, infatti, il cittadino che detiene la proprietà di un bene mobile registrato (autoveicoli, motocicli, barche, velivoli ecc.) e desidera sottoscrivere la Dichiarazione di Vendita presso gli uffici anagrafici deve presentarsi munito di un documento di identità valido e dell'originale del certificato di proprietà del bene che intende alienare, con compilata la parte "Dichiarazione di vendita" riferita al prezzo di vendita, e con i dati completi dell'acquirente (cognome e nome, data e luogo di nascita, residenza, codice fiscale). Il cittadino dovrà poi provvedere a registrare il passaggio di proprietà all'ACI o all'Ufficio PRA (pubblico registro automobilistico) o presso un'agenzia pratiche auto per aggiornare la carta di circolazione entro 60 giorni dall'autenticazione della firma sulla dichiarazione di vendita. Se il certificato di proprietà compilato e autenticato non viene portato al PRA per la registrazione, il veicolo rimane intestato al vecchio proprietario. L'ufficiale dell'anagrafe **si limita ad autenticare la firma del venditore direttamente sul certificato di proprietà**. In altri termini non vi è alcuna responsabilità in ordine al contratto di vendita.

Le associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale nel settore agricolo, ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 novembre 2011, n. 180, potrebbero svolgere le funzioni propedeutiche (verifiche ipotecarie e catastali, predisposizione degli atti) e successive (registrazione e trascrizione degli atti) nei contratti di cessione dei terreni agricoli.

Conclusioni

L'art. 26 dell'AC. 982 appare all'Unione proposta che nella sua attuale formulazione non possa essere condivisa, per ragioni di coerenza con le funzioni del Segretario comunale, per la impraticabilità ed incompatibilità anche organizzativa con le attività già in capo al Segretario, oltre che per la carenza di competenze specifiche all'interno degli enti locali in materia. Inoltre, si ritiene che l'attuale carenza di Segretari possa comportare una disapplicazione di fatto della norma, per l'impossibilità oggettiva di assolvere a nuove funzioni, tra l'altro lontane da quelle ordinariamente svolte dal Segretario.

L'obiettivo perseguito nel PDL può essere ugualmente raggiunto attraverso una vera forma di semplificazione, ossia eliminando per gli atti previsti dall'art. 26, la necessità della forma dell'atto pubblico, con la previsione di una mera autentica di firma da effettuarsi presso gli uffici comunali, chiarendo che non vi è alcuna responsabilità del soggetto che effettua l'autentica sul contenuto dell'atto, sulla sua validità e sugli adempimenti precedenti e successivi allo stesso. Ovvero, in

costituzione di diritti di garanzia sui medesimi può essere richiesta anche agli uffici comunali ed ai titolari, o dipendenti da loro delegati, degli sportelli telematici dell'automobilista di cui all'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica \19 settembre 2000, n. 358, che sono tenuti a rilasciarla gratuitamente, tranne i previsti diritti di segreteria, nella stessa data della richiesta, salvo motivato diniego".

alternativa, potrebbero ricercarsi, mediante intese innovative con il Consiglio del Notariato, ulteriori forme di semplificazione della tradizionale attività offerta dai Notai, essi sì, da sempre e stabilmente deputati a garantire proprio ai privati cittadini la funzione rogatoria in oggetto.