



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONE DI CONTROLLO PER IL TRENTINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL

SEDE di TRENTO

composta dai Magistrati:

Anna Maria Rita LENTINI	Presidente
Beltrame MARILISA	Consigliere
Tullio FERRARI	Consigliere
Gianfranco BERNABEI	Consigliere (Relatore)
Carmine PEPE	Referendario

VISTI gli artt. 97, 100 e 125 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTO il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante l'approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol;

VISTO l'art. 6, comma 3-ter del D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 e successive modificazioni ed integrazioni, concernente norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge del 5 giugno 2003, n. 131, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificati e integrati dalla deliberazione della medesima Sezione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010 del 17 novembre 2010;

VISTO l'invio mediante l'applicativo Centrale Pareri, della nota prot. n. PAT/RFD341- 17/04/2024-0300195 di data 18 aprile 2024, trasmessa dal Presidente della Provincia autonoma di Trento, e acquisita al prot. Corte dei conti n. 979 di pari data;

VISTA l'ordinanza n. 29 del 2024 , con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore, Cons. Gianfranco Bernabei, designato con ordinanza del Presidente n. 22 del 26 aprile 2024, ed esaminata la documentazione agli atti;

FATTO

Il Presidente della Provincia autonoma di Trento ha trasmesso la nota indicata in epigrafe, avente a oggetto *"Legge 604/1962, tabella D: valore delle stipulazioni ai fini del calcolo dei diritti di rogito. Richiesta di parere"*.

La richiesta, avanzata per conto del Comune di Mezzocorona, rappresenta il quesito generale in materia di contabilità degli enti locali, concernente la corretta quantificazione dei c.d. "diritti di rogito" che il comune è tenuto a riscuotere allorquando si avvalga del ministero del segretario comunale quale ufficiale rogante o autenticante.

Il Presidente della Provincia autonoma di Trento formula alla Sezione i seguenti quesiti:

"L'amministrazione si interroga innanzitutto circa l'assoggettabilità dei contratti di donazione ricevuti in forma pubblica amministrativa alla disciplina dei c.d. "diritti di rogito", posto che la tabella D allegata alla legge 604/1962, al numero 1, menziona "alienazioni, locazioni, appalti di cose e di opere, concessioni di qualsiasi natura", ma non le donazioni. Ad avviso dell'amministrazione la risposta è positiva in quanto la citata tabella D deve essere letta tenendo conto del mutato contesto normativo: e invero, l'elenco di cui al numero 1 si riporta all'elencazione di cui all'art. 87 del R.D. 383/1934 recante l'allora vigente testo unico della legge comunale e provinciale il quale, come si evince dal combinato disposto con l'art. 89 ("I segretari comunali possono rogare nell'esclusivo interesse dell'amministrazione comunale gli atti e contratti di cui all'articolo 87"), perimetrava la potestà rogatoria dei segretari comunali alle sole fattispecie numerate dal legislatore. Tuttavia, il comma 68 dell'art. 17 della successiva legge 127/1997, poi trasfuso nel D.L.vo n. 267/2000 e nella legislazione regionale, ha ampliato notevolmente i poteri di rogito dei segretari comunali che possono rogare, si riporta testualmente, "i contratti nei quali l'ente è parte" (art. 97 del D.Lgs. 267/2000). Si ritiene pertanto che i contratti di donazione ricevuti dal segretario comunale in forma pubblica amministrativa siano soggetti

ai diritti di rogito. “Si chiede quindi se, in caso di donazione, il valore della stipulazione debba intendersi pari a zero ovvero, in caso di donazione modale, pari al valore dell’onere, oppure se il valore della donazione coincida con il valore della cosa donata. Ad avviso dell’amministrazione, il valore della stipulazione coincide con il valore della cosa donata in quanto tale ammontare rappresenta la misura di accrescimento del patrimonio dell’ente pubblico donatario; sussistendo tuttavia margini di incertezza, si ritiene di rimettere la questione all’esame di codesta onorevole Corte. Tutto ciò premesso, si interroga codesta onorevole Corte circa il corretto significato da attribuire alla locuzione “valore delle stipulazioni” di cui al numero 4 della tabella “D” allegata alla legge 604/1962”.

DIRITTO

1. In via preliminare occorre verificare l’ammissibilità sotto il profilo soggettivo e oggettivo della richiesta di parere.
2. Quanto all’ammissibilità soggettiva, la scrivente Sezione di controllo ha già avuto modo di richiamare la speciale disciplina autonomistica vigente nel territorio della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 9/2015/PAR d.d. 26 marzo 2015, e da ultimo, Deliberazione n. 5/2023, 19 gennaio 2023).

Vengono infatti in rilievo non soltanto l’art. 7, comma 8, della Legge 6 giugno 2003, n. 131 ma anche la disposizione di cui art. 6, comma 3-ter, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 il quale dispone che le richieste di parere siano trasmesse dalla Regione o dalla Provincia autonoma di Trento *“anche per conto”* degli enti locali, singoli o associati, e degli altri enti e organismi individuati dall’articolo 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 con la conseguenza, pertanto, che sono unicamente detti due enti a poter stimolare l’attività consultiva della scrivente Sezione di controllo. Inoltre, la richiesta deve pervenire dagli *“organi rappresentativi degli Enti (Presidente della Giunta Regionale, Presidente della Provincia...), anche al fine di evitare il rischio della disorganica proliferazione di richieste provenienti dallo stesso ente”* (cfr. la deliberazione di questa Sezione n. 9/2015, cit.).

Ne discende, pertanto, l’ammissibilità, sotto il profilo soggettivo, della richiesta di parere in quanto pervenuta dalla Provincia di Trento per il tramite dei propri organi rappresentativi.

3. Con riguardo al secondo profilo, relativo all’ammissibilità oggettiva, è stato più volte ribadito che sussiste simmetria tra la disciplina normativa nazionale e quella locale (cfr. la deliberazione di questa Sezione n. 9/2015/PAR d.d. 26 marzo 2015 cit.).

La funzione consultiva della Corte dei conti si svolge nella sola materia della *“contabilità pubblica”*, come declinata dalla giurisprudenza contabile, con l’ulteriore limite derivante dalla possibilità di esprimersi unicamente su questioni che rivestano carattere generale ed astratto, e che non

interferiscano con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni (*ex multis* Sezione delle Autonomie deliberazione del 27 aprile 2004 e deliberazione n. 5/AUT/2006; Sezioni Riunite, deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010).

La richiesta di parere pervenuta dalla Provincia autonoma di Trento sembrerebbe *prima facie* ammissibile anche sotto il profilo oggettivo. Sussistono certamente i caratteri di generalità ed astrattezza, tuttavia, la materia a cui afferisce implica, valutazioni più articolate, di seguito esposte, che portano a concludere per una parziale ammissibilità.

Va, innanzitutto, evidenziato come dalla formulazione del parere richiesto possono enuclearsi due diverse questioni, entrambe pertinenti al tema del valore delle stipulazioni, ai fini della determinazione del diritto di rogito: 1) avendo a riguardo la stipulazione di donazioni, esplicitamente oggetto del *petitum*; 2) con riguardo alla stipulazione di contratti contenenti opzioni, introdotti, quasi in via incidentale, nelle premesse.

Con riferimento alle donazioni, si pone anzitutto la questione preliminare della potestà rogatoria del segretario comunale.

Su un'analogia fattispecie si è pronunciata la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo (delibera n. 3/2016/PAR), la quale ha concluso per l'inammissibilità della richiesta, poiché *“la potestà rogatoria del segretario comunale in relazione ai contratti di donazione, da ricevere in forma pubblica, risulta tutt'altro che pacifica. In effetti, per quanto la potestà rogatoria del segretario (in forza dell'art.7, comma 68, della l. 15 maggio 1997, n. 127) sia ora estesa alla totalità dei contratti di cui sia parte l'ente, è posto in dubbio che tale potestà si estenda anche a quei contratti (quale, in forza dell'art. 769, è nell'ordinamento civilistico la donazione) che prevedono la specifica forma dell'atto pubblico (si veda, ed esempio, in senso contrario, la circolare del Ministero dell'Interno, 15 luglio 1997, n. 18). Di conseguenza, il quesito posto si risolverebbe in realtà nell'interpretazione di norme sostanziali relative alla produzione di atti giuridici”*.

La citata circolare ha, infatti, affermato che *“La potestà rogatoria, in passato riferita alle sole ipotesi previste dall'art. 87 del testo unico delle leggi comunali e provinciali e subordinata alla richiesta dell'ente locale espressa con atto collegiale, incontra ora soltanto due limiti: che si tratti di fattispecie contrattuale riconducibile alla nozione di cui all'art. 1321 del codice civile e che l'ente locale sia una delle parti contraenti. Ne restano esclusi tutti gli altri atti unilaterali (ad esempio la donazione) ovvero le scritture private, per i quali il segretario può procedere soltanto alla autenticazione delle sottoscrizioni quando gli atti medesimi siano resi o stipulati nell'interesse dell'ente stesso”*.

In disparte il valore della circolare di mero atto di indirizzo per gli uffici interni all'Amministrazione e non certo di fonte normativa, la stessa non è, comunque, condivisibile nemmeno sul piano dei contenuti e delle motivazioni che portano ad escludere la potestà rogatoria del segretario comunale, dal momento che la stessa qualifica la donazione quale atto unilaterale e non come contratto, in palese difformità da quanto espressamente previsto dall'art. 769 del c.c.

In senso contrario, alla potestà rogatoria del segretario comunale, va richiamata, invece, in particolare, una recente sentenza della Cassazione (Cass. civ., Sez. II, Sent., (data ud. 11/01/2024) 24/01/2024, n. 2360), dove in un *obiter* si legge *“Quanto agli ufficiali della pubblica amministrazione, e precisamente per quanto concerne i segretari comunali e provinciali, la dizione di cui all'art. 97, co. 4, lett. c), del D. Lgs. n. 267/2000, permette che possano rogare su richiesta dell'ente i contratti nei quali l'ente è parte e autenticare scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente (formula che ripropone nella sostanza quanto già previsto dal RD n. 383/1934). È quindi prevalsa la tesi che, alla luce delle norme in esame, i segretari comunali possano rogare solo atti nei quali ente locale fosse intervenuto come acquirente, restando però esclusa la possibilità di rogare donazioni, stante la specifica riserva ricavabile dall'art. 2699 c.c.”*.

Ciò, pur alla luce delle modifiche al quadro normativo introdotte dalla L 127/97, la quale all'art. 17, comma 68, lettera b), ha abrogato gli artt. 87 e 89 del testo unico delle leggi comunali e provinciali approvato con regio decreto 3 marzo 1934 nr 383, ampliando le funzioni del segretario comunale, ora comunque ammesse purché si tratti di fattispecie contrattuali riconducibili all'art 1321 del Codice civile e che l'ente locale sia uno delle parti contraenti.

Per completare il quadro normativo, va altresì richiamata la speciale disposizione contenuta nell'ordinamento regionale dall'art. 166 del Codice degli enti locali (di cui alla l.r. 2/2018) rubricato *“Rogito dei contratti e diritti di rogito”*, il quale afferma che *“1. Nelle stipulazioni degli atti e dei contratti i segretari devono attenersi alle disposizioni della legge notarile. I contratti e gli atti rogati dai segretari comunali hanno, a tutti gli effetti, carattere di atto pubblico, ai sensi dell'articolo 2699 e seguenti del codice civile. 2. A cura del segretario è tenuto in ogni comune un unico repertorio sul quale, in ordine cronologico di stipulazione, vengono registrati tutti gli atti e contratti ricevuti. 3. Dall'entrata in vigore del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) una quota del provento annuale dei diritti di segreteria spettante al comune, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604 e successive modificazioni, è attribuita al segretario comunale rogante in misura pari al 75 per cento e fino a un massimo di un quinto dello stipendio in godimento”*.

Conclusivamente, alla luce degli elementi sopra richiamati, il Collegio condivide la delibera, sopra richiamata, della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, secondo la quale appare tutt'altro che pacifica la potestà del segretario comunale di rogare donazioni e su tale indefettibile presupposto la Corte non ha competenza ad esprimersi. Trattasi, infatti, di questione che esula dalla materia della contabilità pubblica ed un eventuale pronunciamento della Corte dei conti interferirebbe con la competenza di altre magistrature.

Il primo quesito deve dichiararsi, pertanto, inammissibile sotto il profilo oggettivo.

Ferma restando tale conclusione, può offrirsi qualche ulteriore spunto di riflessione.

Va osservato che, nonostante le modifiche, in senso espansivo, della potestà rogatoria del segretario comunale apportate alla legge 8 giugno 1962 n. 604, non risulta emendata l'allegata tabella D che, al numero 4, consente la riscossione dei "diritti di rogito", solo ricorrendo le fattispecie contrattuali tassativamente previste.

Come ricordato nella medesima richiesta di parere, il diritto di rogito è un tributo dovuto alla pubblica amministrazione dai destinatari di alcune attività da questa compiute nello svolgimento delle sue funzioni di diritto pubblico (Corte cost. sent. 156/1990), la natura di tributo del diritto di rogito, **impedirebbe comunque di accogliere la tesi prospettata**, nella richiesta di parere, di un'interpretazione evolutiva del quadro normativo al modificato contesto, stante il dettato costituzionale dell'art 23 secondo il quale "Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".

Sarebbe, peraltro, singolare che le donazioni a favore dei comuni, esentate dalle imposte di registrazione, ipotecaria e catastale (D.lgs 31.10.1990 n.347), venissero poi assoggettate ai "diritti di segreteria" richiesti dal comune al "destinatario" delle attività di diritto pubblico, che nel caso di specie sarebbe il donante.

In disparte, dunque, la dubbia potestà rogatoria dei segretari comunali di rogare donazioni, sembrerebbe che, comunque, nessun tributo, *sub specie* di diritto di rogito, possa essere imposto per le donazioni.

Passando all'altra parte del quesito prospettato, con riferimento al tema dei contratti contenenti opzioni, incidentalmente menzionati nelle premesse della richiesta di parere, vale la pena richiamare il testo dell'art 1331 c.c. secondo il quale: "*Quando le parti convengono che una di esse rimanga vincolata alla propria dichiarazione e l'altra abbia la facoltà di accettarla o meno, la dichiarazione della prima si considera quale proposta irrevocabile per gli effetti previsti dall'art 1329.*

Se per l'accettazione non è previsto un termine, questo può essere stabilito dal giudice".

La ratio dell'art 1329 c.c. richiamato è chiara ed è quella di consentire al destinatario della proposta di valutare la convenienza dell'affare e di scegliere se stipulare o meno il contratto con la certezza che, nel periodo in cui compie queste valutazioni, la proposta rimanga ferma. Soltanto l'eventuale esercizio dell'opzione determinerà il sorgere del contratto che, sarà assoggettato, ai diritti di rogito. Diverso è il caso che sembra ipotizzato nella richiesta di parere e cioè quella del contratto a cui acceda un'opzione, per es. un contratto di servizi, con l'opzione di proroga, nei ristretti limiti consentiti dalla normativa vigente (se la relativa clausola venga già inserita nel bando quale opzione da esercitarsi da parte della Stazione appaltante in favore dell'operatore economico aggiudicatario della selezione, alle condizioni fissate sin dall'inizio nella *lex specialis* di gara, definendosi preventivamente condizioni e termini della proroga, in modo da escludere pregiudizi alla leale concorrenza nel mercato economico di riferimento).

In tal caso, appaiono condivisibili alcune argomentazioni svolte nella richiesta di parere “il contratto scaturente dall’eventuale esercizio dell’opzione sarebbe già parte dell’originaria stipulazione intesa come complessivo programma negoziale pattuito dalle parti”. Difatti, sarà sufficiente l’iniziativa della stazione appaltante, da esercitarsi nei tempi e forme previsti dal contratto, a determinarne la proroga del contratto.

Alla determinazione del valore della stipula nel senso che debba comprendere anche il valore delle proroghe eventuali soccorre, in particolare, quanto stabilito dall’allegato I.4 del nuovo codice dei contratti pubblici approvato con D.Lgs. 36/2023, riportante la disciplina dell’imposta di bollo, disponendo espressamente che l’imposta “è determinata sulla base di scaglioni crescenti in relazione all’importo massimo previsto nel contratto, ivi comprese eventuali opzioni o rinnovi esplicitamente stabiliti”. Non si tratterebbe di estensione dell’ambito di applicazione di un tributo evidentemente non consentita, sulla base del disposto dell’art. 23 della Costituzione, come pure sopra precisato, ma delle modalità di determinazione del valore della stipulazione su cui applicare il tributo positivamente previsto, tenuto conto della natura di tributo sull’atto, condivisa sia dall’imposta di bollo che dai diritti di rogito.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige / Südtirol – Sede di Trento, in relazione alla richiesta indicata in epigrafe. Si dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del servizio di supporto della Sezione, al Presidente della Provincia autonoma di Trento.

Così deciso, in Trento, nella Camera di Consiglio del 28 maggio 2024.

Il Magistrato relatore
Gianfranco BERNABEI

Il Presidente
Anna Maria Rita LENTINI

Depositato in Segreteria il 28 maggio 2024

Il Dirigente
Aldo PAOLICELLI

