



COME SI FA IN CONCRETO  
INCONTRI PER FORNIRE ESEMPI PRATICI

*Webinar*

# IL SEGRETARIO COMUNALE

Panoramica sulle funzioni, l'attività di rogito, la gestione delle varie forme di accesso e i rapporti con i consiglieri comunali

SAVE THE DATE  
Arbutus Slab

**04 FEBBRAIO**  
**17,30**

**AMEDEO SCARSELLA**  
**FRANCA BONANATA**

Il webinar si terrà sulla piattaforma Zoom, il link, comunicato qualche giorno prima con le consuete modalità, sarà anche disponibile su [manifestounione.it](http://manifestounione.it)

## COME SI FA IN CONCRETO



# IL SEGRETARIO COMUNALE

AMEDEO SCARSELLA  
FRANCA BONANATA

Esempi pratici rivolti  
agli aspiranti  
Segretari



## Come si fa in concreto?

ESEMPI PRATICI, RIVOLTI AGLI ASPIRANTI SEGRETARI,  
PER LA FUTURA ATTIVITÀ

1

Il Segretario Comunale - 4 febbraio 2022

2

Un atto amministrativo.  
Tecniche di redazione di  
delibere, determinazioni e  
ordinanze - 11 febbraio 2022,

3

La partecipazione, l'assistenza  
e la verbalizzazione ad una  
Giunta e al Consiglio comunale  
- 18 febbraio 2022

Quando  
**IL VENERDÌ**  
**17,30**

# I temi che tratteremo

---



1. attività di rogito
2. la gestione delle varie forme di accesso
3. i rapporti con i consiglieri comunali

# Attività di rogito

---



Art. 97, comma 4. del TUEL:

Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando ai sensi e per gli effetti del comma 1 dell'articolo 108 il sindaco e il presidente della provincia abbiano nominato il direttore generale. Il segretario inoltre:

[...]

c) roga, su richiesta dell'ente, i contratti nei quali l'ente è parte e autentica scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente;

Al segretario si riconosce, quindi, una **competenza generale in materia rogatoria** senza alcuna distinzione tra atti negoziali e/o unilaterali.

# E' una funzione obbligatoria?

---



Il segretario sarà obbligato a prestare la propria attività di ufficiale rogante ogni qual volta gli sia richiesto, trattandosi di una funzione che la legge collega istituzionalmente all'esercizio della sua attività professionale, in quanto la funzione rogatoria rappresenta un elemento costitutivo del complesso delle attribuzioni conferite al segretario.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica con la risoluzione protocollo n. 1764/00/UL/c150, in data 1° febbraio 2000, ha stabilito che i segretari comunali “non possono intervenire quali ufficiali roganti di contratti o atti di natura negoziale tra soggetti privati”. Pertanto restano senz'altro **esclusi dalla competenza dei segretari comunali - e sono dagli stessi irricevibili - quegli atti che non producono per l'Amministrazione alcuna utilità o vantaggio.**

# Si può rogare al di fuori del Comune in cui si presta servizio?

---



L'art. 97, comma 4, lettera c) del TUEL 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 non pone, nel caso in cui ricorra il presupposto di applicazione della disposizione (essere l'Ente una parte del contratto), alcuna limitazione territoriale ai suoi poteri. E' perfettamente valido quindi un contratto rogato dal Segretario al di fuori del Comune, se ricorrono i presupposti che legittimano i poteri rogatori stabiliti nel citato art. 97, comma 4, lettera c) del TUEL.

[Tar Puglia, sez. I, n. 1742 del 26 novembre 2021.](#)

# L'atto pubblico

---



L'atto pubblico deve:

- essere redatto da un Notaio o da altro pubblico ufficiale che accerti la volontà delle parti;
- contenere le indicazioni relative all'art. 51 della legge notarile relative all'intestazione che sarà repubblica italiana, al luogo ed alla data in cui viene redatto, al contenuto, alle generalità dei convenuti e a tutto quanto normato dal citato articolo 51, compresa l'avvenuta lettura da parte del Notaio alle parti;
- deve inoltre **essere sottoscritto contestualmente dal Notaio e dalle parti,**

# La scrittura privata autenticata

---



Si tratta di una scrittura privata la cui firma viene apposta alla presenza di Notaio o di un altro pubblico ufficiale, **non è tuttavia previsto che la firma venga apposta contestualmente**, e questa particolarità la rende uno strumento agile.

Una scrittura privata autenticata ha maggior forza probatoria di una semplice scrittura privata anche perché il Notaio che procede all'autenticazione è tenuto ad effettuare il controllo di legalità sulla scrittura privata da autenticare. L'art. 28 della legge notarile vieta infatti al Notaio di ricevere atti che siano espressamente proibiti dalla legge. Oltre a ciò va segnalato che il codice deontologico dei Notai all'articolo 48 sottolinea come l'autenticazione delle firme nella scrittura privata comporti l'obbligo di verificare non solo la legalità dei contenuti, ma anche la loro corrispondenza alla volontà delle parti "di regola anche mediante la sua lettura alle stesse parti prima della sottoscrizione";

# L'accertamento della capacità degli stipulanti

---



L'accertamento della capacità degli stipulanti ad impegnare legalmente l'amministrazione aggiudicatrice e la ditta o società aggiudicataria, spetta Segretario comunale od altro ufficiale rogante nei contratti in forma pubblico amministrativa ed al soggetto che stipula l'impegno contrattuale, nei contratti in forma privata.

Una procura notarile è l'atto con cui un soggetto "delega" un rappresentante affinché compia in suo nome uno o più atti giuridici. È possibile distinguere principalmente due tipi di procure: speciale e generale.

La prima è l'atto attraverso il quale un soggetto autorizza un altro soggetto a compiere in sua vece un singolo atto utilizzandola sostanzialmente per un singolo affare.

Mentre si parla di procura notarile generale quando si vuol far valere la delega per tutti gli affari, sia presenti che futuri, del soggetto richiedente.

La **procura speciale**, essendo conferita per un solo affare, non è soggetta a registrazione e viene restituita al cliente dal notaio in originale. Non se ne possono fare copie e cessa di avere efficacia nel momento in cui termina l'incarico particolare per il quale è stata rilasciata.

La **procura notarile generale, invece, è soggetta a registrazione**, può essere rilasciata anche a tempo indeterminato ed è efficace fino a revoca. Ha un costo maggiore rispetto alla procura speciale. **Il notaio ha il compito di depositare l'originale e conservarlo nella sua raccolta**, e ne potrà rilasciare copie al cliente.

# Rogito del segretario comunale e delitto di falso

---



Risponde del delitto di falso in atto pubblico fidefacente, di cui agli artt. 479 e 476, comma 2, cod. pen., il segretario comunale che ha rogato un contratto di donazione di beni immobili, attestando falsamente la contestuale presenza dei testimoni e delle parti al momento della sottoscrizione dell'atto.

Corte di Cassazione, Sez. Penale, [sentenza n. 8200 del 20 febbraio 2018](#)

# Forma dei contratti d'appalto (1)

---



L'art. 32, comma 14 del Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50) 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 della stazione appaltante o mediante scrittura privata; in caso di procedura negoziata ovvero per gli affidamenti di importo non superiore a 40.000 euro mediante corrispondenza secondo l'uso del commercio consistente in un apposito scambio di lettere, anche tramite posta elettronica certificata o strumenti analoghi negli altri Stati membri".

# Forma dei contratti d'appalto (2)

---



In base alla lettera della norma, quindi, la “forma elettronica” è l’unica modalità ammessa per la stesura dei contratti d’appalto che, di volta in volta, possono assumere una delle seguenti forme contrattuali:

- atto pubblico notarile informatico;
- forma pubblica amministrativa, a cura dell’ufficiale rogante della P.A.;
- scrittura privata.

Come chiarito dall’**ANAC** nella determina n. 1 del 13 febbraio 2013 e nel recente comunicato del **4 novembre 2015**, l’utilizzo della modalità elettronica è da ritenersi obbligatorio, a pena di nullità, per tutti i contratti d’appalto stipulati sia in forma pubblica amministrativa che mediante scrittura privata.

Ciò è valido anche in caso di scrittura privata conclusa tramite scambio di lettere e relativa al cottimo fiduciario nei servizi e nelle forniture, ai sensi dell’art. 334, comma 2, del D.P.R. n. 207/2010.

# Forma dei contratti d'appalto (3)

---



La **Determinazione n. 1 del 13 febbraio 2013 dell'ANAC** (ex AVCP) fornisce alle stazioni appaltanti ed agli operatori economici indicazioni interpretative sull'applicazione delle nuove disposizioni relative alla stipula dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

- Per la stipula dei contratti pubblici con modalità elettroniche è necessario che i contraenti **siano muniti di una firma digitale o di una firma elettronica**.
- La modalità elettronica si realizza anche attraverso l'acquisizione digitale da parte dell'Ufficiale Rogante della sottoscrizione autografa (*Artt. 21 e ss. del CAD*).
- Il documento deve essere salvato e archiviato in modo da garantire la successiva conservazione per un tempo illimitato con tecnologie sicure che ne assicurino la fruizione.

# Adempimenti connessi alla stipula (Il repertorio - 1)

---



**La repertoriatura dei contratti** Il Segretario Comunale è obbligato alla tenuta di uno speciale repertorio dei contratti. L'art. 100 del R.D. 827/24 stabilisce che "l'ufficiale rogante deve custodire i contratti in fascicoli per ordine cronologico e tenerne il repertorio". L'art. 67 del D.P.R. n. 131/1986, sull'imposta di registro, dispone che i pubblici ufficiali autorizzati alla stipulazione dei contratti devono iscrivere in un apposito repertorio tutti gli atti del loro ufficio soggetti a registrazione in termine fisso.

Finalità della tenuta dei repertori è **principalmente di ordine fiscale** – in quanto attraverso le notizie e i dati in esso annotati, è possibile ricostruire la natura degli atti aventi rilevanza fiscale – oltre all'opportunità di apprestare uno strumento per la regolare datazione degli atti

# Adempimenti connessi alla stipula (Il repertorio - 2)

---



Entro il mese successivo a ciascun quadrimestre solare il repertorio deve essere presentato all'ufficio del registro competente per territorio, che ne rilascia ricevuta e controlla la regolarità della tenuta del repertorio e degli atti in esso scritti, nonché la corrispondenza degli estremi di registrazione ivi annotati con le risultanze dei registri di cui all'art. 16 del T.U. e appone il proprio visto.

Il pubblico ufficiale che non hanno osservato le disposizioni relative alla tenuta dei repertori, ovvero non hanno presentato o hanno presentato tardivamente il repertorio sono puniti con sanzioni amministrative ai sensi di quanto previsto dall'art. 73, c. 2 e 73, c. 1, 3 e 4 del T.U

I mesi per effettuare la vidimazione sono gennaio, maggio, settembre

# Adempimenti tributari connessi alla stipula

---



- ❖ Imposta di bollo
- ❖ Diritti di rogito
- ❖ Registrazione del contratto presso l'Agenzia delle Entrate
- ❖ Trascrizione presso la Conservatoria dei registri immobiliari (eventuale)

# Adempimenti tributari connessi alla stipula

---



Nel caso di **utilizzo della forma pubblica amministrativa**, il **contratto** può essere **registrato**, a cura del segretario comunale o di altro pubblico ufficiale della P.A. (In merito, l'art.10, co.1, lett. b, del D.P.R. 131/1986 stabilisce che sono obbligati a richiedere la registrazione i notai, gli ufficiali giudiziari, i segretari o delegati della P.A. e gli altri pubblici ufficiali per gli atti da essi redatti, ricevuti o autenticati), **alternativamente**, mediante:

- la **procedura telematica**, di cui all'art.3-*bis* del D.Lgs. 463/1997 (cd. "*Adempimento unico telematico*"). In tale ipotesi, il termine per la richiesta di registrazione è di 30 giorni dalla data dell'atto (art.4 D.P.R. 308/2000).
- le **modalità ordinarie di registrazione** dell'atto presso l'ufficio territorialmente competente dell'Agenzia delle Entrate. La registrazione deve essere effettuata entro 20 giorni dalla data dell'atto (art.17 D.P.R. 131/1986).

# La registrazione telematica

---



Al riguardo, occorre precisare che per i citati contratti in forma pubblica amministrativa, conclusi con modalità informatiche e registrati mediante la citata procedura telematica, si applicano:

- **l'imposta di registro**, nella misura fissa di 200 euro dal 1° gennaio 2014 (In base al principio di alternatività IVA/Registro stabilito dall'art.40 del D.P.R. 131/1986 (cd. "Testo unico del Registro"), per i contratti sottoposti ad IVA, come avviene nell'ipotesi degli appalti pubblici aventi ad oggetto prestazioni rese nel settore edile (art.26, D.L. 104/2013, convertito, con modificazioni, nella legge 128/2013);
- **l'imposta di bollo**, nella **misura forfettaria di 45 euro**, a prescindere dalle dimensioni del documento ( Art.1, co.1-bis1, n.4, allegato A della Tariffa, parte prima, al D.P.R. 642/1972).

# Diritti di rogito o di segreteria

---



All'attività di rogito del segretario comunale si ricollega l'applicazione dei c.d. diritti di segreteria, originariamente disciplinati dalla legge 8 giugno 1962, n. 604, poi successivamente modificata, fino al loro riordino operato dal D.P.R. n. 465 del 04.12.1997 ( Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'art. 17, comma 78, della L. n. 127 del 15.05.1997) recante il nuovo ordinamento dei segretari degli enti locali. L'applicazione dei diritti di segreteria sul valore delle stipulazioni dei contratti rogati o autenticati dal segretario comunale è obbligatoria ed è disciplinata dalla tabella allegato d alla legge 8 giugno 1962, n. 604 e s. m. e i.

(Es. per il calcolo <https://www.gianlucapisano.it/jo/index.php/strumenti/14-calcolo-diritti-di-rogito-online>).

**Alla luce della previsione di cui all'art. 10 comma 2-bis, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, i diritti di rogito, nei limiti stabiliti dalla legge, competono ai segretari comunali di fascia C nonché ai Segretari comunali appartenenti alle fasce professionali A e B, qualora esercitino le loro funzioni presso enti nei quali siano assenti figure dirigenziali” (Corte dei conti, sez. Autonomie, n. 18/2018)**

# Attività di rogito: qualche utilità



Per il calcolo del valore dei diritti: <https://www.gianlucapisano.it/jo/index.php/strumenti/14-calcolo-diritti-di-rogito-online>

Agenzia delle entrate: Presentazione telematica documenti - abilitazione Pubblici ufficiali:  
<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/fabbricatiterreni/aggiornamento-banche-dati-catastale-ipotecaria-con-piattaforma-sister-istituzioni/presentazione-telematica-documenti-abilitazione-pubblici-ufficiali>

Software UNIMOD:

<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/fabbricatiterreni/adempimento-unico-telematico-professionisti/sw-adempimento-unico-telematico>

Guida alla compilazione del plico UNIMOD : [http://segretaridellazio.blogspot.com/2014/05/giornata-di-formazione-rieti-1-il\\_3582.html](http://segretaridellazio.blogspot.com/2014/05/giornata-di-formazione-rieti-1-il_3582.html)

Diritti di rogito in generale:

<http://segretaridellazio.blogspot.com/search/label/Rogito%20%28attivit%C3%A0%20di%29>

# Le varie tipologie di accesso

---



La coesistenza di tre diverse specie di accesso agli atti – accesso ordinario, accesso civico e accesso generalizzato - ciascuna distintamente regolata nei suoi presupposti, porta ad escludere l'esistenza di un unico e generale diritto del privato ad accedere agli atti amministrativi che possa farsi valere a titolo diverso; esistono invece specifiche situazioni nei rapporti di pubblico all'interno delle quali, al venire in essere di determinati presupposti (diversi in ognuna di esse), il privato assume titolo ad accedere alla documentazione amministrativa, con limiti e modalità diversificate nelle varie ipotesi.

[Tar Toscana, sez. II, 20 dicembre 2019, n. 1748 – Pres. Trizzino, Est. Cacciari](#)

# L'accesso difensivo

---



In materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, l. n. 241 del 1990 si deve escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, poiché l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare; la pubblica amministrazione detentrica del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla l. n. 241 del 1990.

[Cons. St., A.P., 18 marzo 2021, n. 4 - Pres. Patroni Griffi, Est. Nocelli](#)

# L'accesso civico

---



Con il d.lgs. n. 97/2016, l'ordinamento italiano ha riconosciuto la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni come diritto fondamentale, in conformità all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

«i) Il principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo  
Nei sistemi FOIA, il diritto di accesso va applicato tenendo conto della tutela preferenziale dell'interesse a conoscere. Pertanto, nei casi di dubbio circa l'applicabilità di una eccezione, le amministrazioni dovrebbero dare prevalenza all'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare (v. anche Linee guida A.N.AC., § 2.1.).

In base a questo principio, dato che l'istituto dell'accesso generalizzato assicura una più ampia tutela all'interesse conoscitivo, qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (ad es. procedimentale, ambientale, ecc.), la stessa dovrà essere trattata dall'amministrazione come richiesta di accesso generalizzato» [Circolare Ministro della Pubblica Amministrazione n.2 /2017 Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato \(c.d. FOIA\)](#)

# L'accesso civico

---



## **Art. 5, comma 7, del D.lgs. 33/2013**

«Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 43, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni. Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

[Circolare Ministro della Pubblica Amministrazione n.1 /2019 Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato \(c.d. FOIA\)](#)

# L'accesso dei consiglieri comunali (1)

---



A norma dell'art. 43, c. 2, del Tuel, “i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge”.

Pertanto:

- ❖ l'accesso dei consiglieri comunali può rivolgersi non soltanto nei confronti di atti, ma anche di informazioni in possesso dell'amministrazione;
- ❖ dalla locuzione “utili”, contenuta nell'art. 43 del Tuel, non può conseguire alcuna limitazione al diritto di accesso dei consiglieri comunali, poiché tale aggettivo comporta in realtà l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l'esercizio delle funzioni

# L'accesso dei consiglieri comunali (2)

---



- ❖ sul consigliere non grava un onere di motivazione né gli uffici hanno titolo a richiederla;
- ❖ la giurisprudenza è costante nell'affermare il principio della gratuità del diritto del consigliere di prendere visione o di estrarre copia di atti e documenti
- ❖ il consigliere non può abusare del diritto all'informazione per scopi emulativi o aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro limiti di proporzionalità e di ragionevolezza, la corretta funzionalità dell'ente;
- ❖ La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi ha precisato che il diritto d'accesso del consigliere comunale non si presta a deleghe, in quanto tale diritto è espressione di una carica pubblica.

# L'accesso dei consiglieri comunali (3)

---



Con la [sentenza n. 2089 del 11 marzo 2021 il Consiglio di Stato \(Sez. V\)](#) esamina i limiti del potere di accesso dei consiglieri comunali all'elenco dei beneficiari dei buoni alimentari, fissando principi molto rilevanti in materia.

In particolare, viene respinto il ricorso del consigliere avverso il parziale accesso consentito dal Comune, che aveva fornito le informazioni richieste, ad eccezione dei nominativi dei beneficiari dei buoni alimentari, omessi per ragioni di tutela della riservatezza, in quanto il diritto di accesso del consigliere comunale non costituisce un diritto “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Il diritto di accesso del consigliere comunale non ha un'illimitata espansione ma di fronte ad altri diritti della persona è necessario effettuare “*un ragionevole bilanciamento*” di tutti i diritti coinvolti. Alla regola del ragionevole bilanciamento propria dei rapporti tra diritti fondamentali di pari rango non si sottrae l'accesso del consigliere comunale.