

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana composta dai magistrati:

Pres. Sez. Silvio AULISI
Cons. Paolo SCARAMUCCI
Componente
Cons. Paolo PELUFFO
Componente
Cons. Graziella DE CASTELLI
1° Ref. Alessandra SANGUIGNI
1° Ref. Laura d'AMBROSIO
Presidente
Componente
Componente
Componente
Componente

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Cons. Graziella De Castelli;

PREMESSO

1. Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota in data 22 gennaio 2010 prot. n. 859/1.13.9, una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Firenze in merito alla corretta interpretazione del concetto di agente contabile esterno.

In particolare, la richiesta è suddivisa in due quesiti, di seguito riportati:

a) se, ed eventualmente in capo a chi, sorga l'obbligo di resa del conto giudiziale in caso di società partecipate che non emettono i certificati rappresentativi delle azioni o nel caso di

- società quotate in borsa i cui titoli azionari sono dematerializzati, stante l'assenza del materiale possesso, custodia o deposito dei titoli azionari;
- b) chi debba essere individuato quale agente contabile obbligato alla resa del conto giudiziale di titoli azionari di proprietà dell'ente depositati presso le società partecipate (rappresentante legale della società o materiale depositario dei titoli) e se colui che è stato nominato possa delegare altri alla sua funzione.

CONSIDERATO

2. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, all'esame del merito della richiesta va premessa una verifica della sua ammissibilità, in termini sia soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) sia oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei Conti).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Sindaco del comune interessato tramite il Consiglio delle autonomie.

- 3. In ordine al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica e se sussistano gli ulteriori requisiti di generalità ed astrattezza ed infine se il quesito non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. Pur con le ovvie cautele dettate dalla possibile ingerenza di tale pronuncia con l'attività della Procura del medesimo istituto, anche da questo punto di vista, la richiesta è da ritenersi ammissibile.
- 4. Nel merito, è agente contabile chiunque, a qualunque titolo, abbia maneggio di denaro pubblico o di altro valore contabile, indipendentemente dall'esistenza di un titolo giuridico (atto amministrativo, contratto, ecc.). Tra le tipologie di agenti contabili possono annoverarsi gli agenti consegnatari, addetti alla consegna o alla custodia di oggetti o materie dell'amministrazione; nel concetto di "materie" rientrano tutti i beni e i valori in ogni modo inclusi nella parte attiva del conto del patrimonio (crediti, partecipazioni, azioni, beni mobili). A questo proposito si rammenta che il D.P.R. 194 del 31 gennaio 1996 nell'approvare gli schemi del conto della gestione degli agenti contabili individua, tra gli altri, in particolare il modello n. 22, relativo al conto della gestione dell'agente contabile consegnatario di azioni delle province, dei comuni, delle comunità montane, delle unioni di comuni e delle città metropolitane consistente in un prospetto analitico descrittivo delle partecipazioni azionarie intestate al Comune stesso, la ragione sociale e la sede legale delle società partecipate, nonché l'indicazione quantitativa delle azioni detenute, il loro valore nominale e gli effettivi consegnatari di dette azioni e la qualifica funzionale assunta per tale ufficio.

Risulta evidente che presupposto della resa del conto giudiziale a materia per le azioni e le partecipazioni pubbliche, secondo un obbligo che si estende anche agli altri beni mobili, è la tenuta di aggiornate e complete scritture inventariali di tali beni. Gli inventari sono lo strumento contabile di ciascuna amministrazione per la parificazione delle scritture con i dati riportati nei conti a materia, prima dell'inoltro alla competente sezione giurisdizionale.

L'ente, sia in presenza di azioni in forma cartacea che dematerializzata, è tenuto ad individuare i soggetti incaricati di esercitare i diritti di azionista alle assemblee delle società partecipate (nella qualità di componenti del consiglio di amministrazione ovvero in quella di componenti del collegio sindacale) e tali soggetti sono tenuti alla rendicontazione all'amministrazione stessa sulle modalità di esercizio concreto dei diritti di azionista, con una responsabilità nei confronti dell'ente di appartenenza che sembrerebbe configurarsi più come responsabilità di gestione amministrativa che contabile in senso proprio.

E' quindi certa l'esistenza di un soggetto avente la qualifica di agente contabile, a nulla vale il fatto che la partecipazione del socio sia o meno rappresentata dai titoli azionari, difatti l'art. 2346 c.c. legittima lo statuto dell'ente ad escluderne l'emissione prevedendo diverse tecniche di legittimazione e circolazione; vi sono società che non emettono i certificati rappresentativi delle azioni e in tali ipotesi la consistenza delle partecipazioni e le eventuali variazioni si desumono dall'iscrizione nel libro dei soci; vi sono poi le società quotate in borsa (le cui azioni sono negoziate nei mercati regolamentati italiani o diffuse fra il pubblico in modo rilevante) che per legge sono costituite con titoli azionari dematerializzati e amministrati da una società accentrata di gestione (D.Lgs. 231/98). In particolare dal 1° gennaio 1999 le azioni di società quotate in Borsa non sono più rappresentate da certificati cartacei ma trattate attraverso il sistema di gestione accentrata organizzato e gestito in forma elettronica dalla Monte Titoli S.p.A. Ogni diritto é garantito dalle scritture contabili tenute dall'intermediario finanziario che aderisce al sistema Monte Titoli (sim, banca) presso cui l'investitore ha depositato i propri titoli.

Relativamente alla concreta individuazione del soggetto e/o dei soggetti che devono rivestire la qualificazione di agenti contabili obbligati alla resa del conto giudiziale di titoli di proprietà dell'ente dematerializzati o depositati presso le società partecipate si possono delineare due ipotesi di soluzioni.

La prima soluzione è incentrata sulla visione tradizionale delle categorie giuridiche sulla quali è strutturato il giudizio di conto. Invero, nell'ambito della contabilità pubblica, l'obbligo della resa del conto giudiziale di cui all'art. 44 del R.D. n. 1034 del 1934, sussiste anche per i soggetti i quali hanno in consegna ovvero maneggiano o detengono oppure custodiscono azioni e/o quote rappresentative delle partecipazioni degli enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Comuni, etc.) in società di capitali (conti in materia), e pertanto il soggetto tenuto alla resa del è colui il quale è stato ad hoc designato dall'Ente come consegnatario/conservatore delle azioni nella loro materialità, per effetto di disposizioni normative ovvero per statuto o regolamento o in via di mero fatto. In tale soluzione residua la questione relativa alle azioni cd. dematerializzate laddove la società avvalendosi di previsioni statutarie non abbia emesso i titoli azionari (v. art. 2346 cod.civ. "lo statuto può escludere l'emissione dei relativi titoli").

La seconda soluzione è contraddistinta da una interpretazione innovativa delle attività rimesse all'agente contabile. E pertanto, la figura dell'agente contabile consegnatario di azioni può essere individuata non nel soggetto incaricato di custodire i titoli, bensì nella struttura organizzativa preposta all'incarico di gestire il servizio pubblico, con il connesso esercizio nelle assemblee societarie del diritto di voto e delle altre facoltà di partecipazione societaria (v. Sez. Giur. Umbria ord. 86/GC/99 del 15 luglio 1999).

In ordine alla possibilità di delega, in base alle vigenti disposizioni legislative e secondo la costante dottrina e giurisprudenza si può affermare che il profilo di agente contabile ricorre ogni qualvolta un soggetto "gestisce" beni e denaro di Enti Pubblici per cui comprende chi, per ragioni del suo ufficio, maneggi pubblico denaro con regolare investitura denominato "contabile di diritto" ma anche chi si ingerisce senza una legale autorizzazione in tale incarico maneggiando denaro, valori o materie denominato "contabile di fatto. Sottende a tale assunto anche il D.P.R. 4 settembre 2002, n. 254 avente per oggetto "Regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato" che in particolare prevede che con il provvedimento di nomina del consegnatario vengono designati uno o più impiegati incaricati della sua sostituzione in caso di assenza o di impedimento temporaneo e altresì che in funzione della specializzazione dei servizi, della complessità e della dislocazione degli uffici, possono essere nominati più consegnatari nell'ambito della medesima amministrazione centrale. Pertanto in termini generali lo stesso regolamento stabilisce espressamente che sia fatto divieto ai consegnatari ed ai sub-consegnatari di delegare, in tutto o in parte, le proprie funzioni ad altri soggetti, rimanendo ferma, in ogni caso, la personale responsabilità dei medesimi e dei loro sostituti. La norma dà pertanto applicazione al principio della tipicità dell'incarico all'agente contabile e/o al sub consegnatario, quali soggetti responsabili nella resa del conto e quindi in giudizio rispetto alle competenze del magistrato contabile: ciò costituisce evidente limite alla possibilità dell'applicazione dell'istituto della delega.

Alla conclusione del procedimento è compito, poi, dell'Amministrazione di trasmettere successivamente alla competente Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei Conti, i conti presentati dai predetti soggetti, muniti del visto di parificazione con le scritture dell'ente pubblico, ovverosia della corrispondenza tra i valori delle quote di partecipazione indicate nei conti presentati e quelli riportati nel conto del patrimonio dell'Amministrazione.

Nelle esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota Prot. n. 859/1/13.9.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del comune di Firenze ed al Presidente del relativo Consiglio comunale.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 24 marzo 2010

II Presidente f.to Silvio AULISI

Il Relatore f.to Cons. Graziella De Castelli

Depositata in Segreteria il 24 marzo 2010

Il Direttore della segreteria f.to Pier Domenico BORRELLO