

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

nell'adunanza del 2 FEBBRAIO 2011

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

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

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;

Vista l'ordinanza n.3 del 14 gennaio 2011 con cui il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per la data odierna

Udito nella camera di consiglio il relatore, Ref. Chiara Vetro

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Bitonto (BA) chiede il parere di questa Sezione in ordine alla configurabilità della qualifica di agente contabile per il funzionario avvocato comunale che gestisce le anticipazioni del fondo istituito per sostenere le spese "vive" relative alle vicende legali dell'Ente (notifiche, iscrizioni a ruolo, bolli, contributo unificato ecc.). Dall'eventuale riconoscimento della figura di agente contabile conseguirebbe infatti, a detta dell'istante, l'attribuzione di apposito registro vidimato e cronologicamente numerato e di una cassaforte per la conservazione delle liquidità, nonché il riconoscimento dell'indennità di maneggio valori.

Considerato in

DIRITTO

La richiesta di parere è ricevibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo rappresentativo dell'Ente e, pertanto, legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti; a detta ricevibilità non osta la mancanza, nella Regione Puglia, del Consiglio delle Autonomie Locali, organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali - previsto dall'art.123 della Costituzione, come modificato dalla Legge Costituzionale n.3 del 18/10/2001 - con funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di controllo, Organo allo Stato nella Regione Puglia istituito (L.R. n.29 del 26 ottobre 2007), ma ancora non operante.

Per quanto attiene al profilo oggettivo, occorre premettere che l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131 conferisce a Regioni,

Province, Comuni e Città Metropolitane la possibilità di chiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri "in materia di contabilità pubblica". L'ambito applicativo di tale nozione va circoscritto ad attività contabili in senso stretto (quali la gestione dei bilanci e dei rendiconti, l'acquisizione delle entrate, la gestione delle spese, la disciplina sulla gestione del patrimonio dell'Ente, l'indebitamento ed i controlli su tali attività), senza che si possa allargare la funzione consultiva intestata alla Corte ad ogni attività degli enti dotata comunque di riflessi di natura finanziaria-patrimoniale, il che comporterebbe l'inevitabile trasformazione delle Sezioni di Controllo della Corte dei Conti in organi di consulenza generale degli enti stessi, con indebita ingerenza nel processo decisionale delle amministrazioni (inammissibile nel caso di controllo esterno e neutrale, qual è quello intestato alla Corte).

La nozione di contabilità pubblica, e conseguentemente l'ambito di operatività dell'azione consultiva della Corte dei Conti, è peraltro stata recentemente ulteriormente specificata dalle Sezioni Riunite con delibera n.54/2010 del 17 novembre 2010, riferendola a quesiti "che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". Il quesito in esame, rientrando nella nozione di contabilità pubblica ed inoltre non interferendo con le funzioni di amministrazione attiva dell'Ente, né con le funzio-

ni giurisdizionali di questo o altro giudice, risulta ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Nel merito, si chiede se sia sussumibile sotto la nozione di agente contabile la figura del funzionario avvocato comunale che, in seguito all'istituzione per delibera di G.M. 3.4.93 di apposito fondo spese relativo al regolare svolgimento dei procedimenti giudiziari di cui l'Ente è parte, si trova a detenere e gestire "stabilmente" denaro pubblico secondo la metodologia di attribuzione di seguito esplicitata.

Dal fondo di cui sopra, annualmente composto di una dotazione di € 5164,57 (spesa contabilizzata in "servizi per conto terzi"), vengono effettuate anticipazioni, di volta in volta, di € 1032,91 (reintegrabili in caso di insufficienza) autorizzate dalla Giunta e disposte dal Settore Finanziario a favore dell'avvocato comunale che, a fine anno, è tenuto al rendiconto – nei confronti dell'Ufficio Affari Generali - della spesa complessivamente sostenuta ed alla restituzione di quanto eventualmente residuo (con relativo accertamento di spesa e disimpegno del residuo).

Il punto di partenza necessario a fornire la risposta al quesito è dunque costituito dall'esegesi delle norme che forniscono la nozione di agente contabile, nonché dall'individuazione degli indici sintomatici che consentono di ravvisare la presenza di detta qualifica.

La definizione di agente contabile, per quanto attiene il livello "centrale" (cioè l'amministrazione dello Stato) è fornita – come evidenziato anche dallo stesso Comune istante - dall'art.74 R.D. 18.11.1923 n.2440, che parla, tra l'altro, di "agenti incaricati...dell'esecuzione dei pa-

gamenti delle spese (dello Stato)...o che hanno maneggio qualsiasi di denaro" indicando tali soggetti come "obbligati alla resa del conto alle Amministrazioni centrali o periferiche dalle quali direttamente dipendono"; tale norma è da leggersi in combinato disposto con l'art.178 del R.D. 23.5.1924 n.827 che identifica, tra gli altri, "sotto la denominazione di agenti contabili ... i tesoriери che eseguiscano i pagamenti delle spese per conto dello Stato".

Questa Corte, nella concreta applicazione delle norme appena enunciate, ha in passato avuto modo di chiarire che "la nozione di agente contabile non può prescindere dal maneggio – legittimo o soltanto di fatto – da parte dell'agente medesimo di denaro o beni pubblici che lo qualifica, di volta in volta, agente della riscossione, agente pagatore o agente consegnatario" (Sez. Giur. Reg. Sic., sent. n.1588 del 15.1.1987).

Per quanto riguarda poi più specificatamente l'ambito locale, il D.Lgs. n.267 del 18.8.2000 (TUEL) dedica agli agenti contabili l'art.233 (in cui è confluito, con modifiche, l'art.75 del D.Lgs. 25.2.1995 n.77), che li identifica come soggetti tenuti a rendere il conto della propria gestione all'ente locale cui appartengono (circostanza che, effettivamente, si verifica nell'Ente istante, come si evince in narrativa della richiesta di parere), nonché l'art.93, rubricato "responsabilità patrimoniale", che chiarisce che anche tali soggetti rientrano nella giurisdizione della Corte dei Conti.

Dall'analisi interpretativa di tali norme si evince che la figura di cui in fattispecie (funzionario avvocato comunale che detiene somme anticipate di mese in mese dal Settore Servizi Finanziari, somme di cui forni-

sce il rendiconto all'Ente di appartenenza) rientra nella categoria dei cd. agenti pagatori o tesorieri, incaricati della custodia del denaro e dell'esecuzione dei pagamenti; più precisamente, trattasi, nel caso di specie, dei cd. "subagenti contabili" (o agenti secondari), incaricati di gestioni parziali rispetto alla gestione principale effettuata dall'agente contabile, al quale deve essere effettuato il riversamento di quanto eventualmente residuo (come avviene nel caso di specie, in cui il residuo viene riversato alla Tesoreria Comunale con apposita reversale).

L'origine della qualifica di agente contabile (astrattamente ascrivibile a tutti coloro, compresi i privati, che instaurino con la PA un rapporto di servizio, addirittura anche meramente fattuale, mediante materiale ingerenza nella gestione di beni pubblici) è qui da ravvisarsi in una fonte giuridica, cioè l'atto amministrativo (delibera di Giunta) con cui si "individua l'agente responsabile della gestione del fondo con obbligo della rendicontazione " (come si legge, nel caso di specie, nella delibera GM n.262 del 3.4.93).

E' importante sottolineare che anche i subagenti contabili sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti, e devono presentare il proprio conto, che viene consolidato in quello dell'agente principale.

Rivestono così la funzione di agenti secondari quei soggetti che, debitamente autorizzati dagli organi amministrativi competenti, gestiscono beni – o somme – la cui contabilità è assorbita in quella degli agenti superiori. Di tale figura si occupa specificatamente l'art.192 del citato Regolamento sulla contabilità pubblica (R.D. 23.5.1924 n.827) che così reci-

ta: "Per le amministrazioni che hanno contabili principali e contabili secondari, le riscossioni fatte ed i versamenti e pagamenti eseguiti da questi ultimi si concentrano nella contabilità dei primi. I contabili principali però non rispondono dei fatti dei contabili secondari, se non in quanto essi stessi siano imputabili di colpa o di trascuranza".

Non rientra nelle competenze di questo Collegio entrare più nello specifico delle richieste avanzate dal Comune, con riferimento all'utilizzo di una cassetta di sicurezza ove detenere le somme oggetto delle anticipazioni o alla tenuta di determinati registri, profili rientranti nella concreta attività di gestione di esclusiva competenza dell'Ente.

Questo Giudice non può pronunciarsi nemmeno in ordine al riconoscimento dell'indennità di maneggio valori, trattandosi di norma disciplinata dai Contratti Collettivi e specificata dagli orientamenti applicativi dell'Aran, materia quindi esulante dal concetto di contabilità pubblica e come tale non rientrante nella funzione consultiva del giudice contabile.

Alla luce delle esposte considerazioni, con le quali si è inteso comunque fornire i chiarimenti richiesti dal Comune istante, questo Collegio non può non evidenziare le proprie perplessità nei confronti del metodo adottato (quello di un fondo con gestione autonoma rispetto alla contabilità generale dell'Ente), là dove il modello legale per gli enti locali predilige la concentrazione delle funzioni attinenti all'uso materiale ed alla conservazione del denaro nell'Ufficio della Tesoreria, o della Cassa, dell'ente; funzioni che, al più, possono essere estese, dietro esplicita previsione, all'Ufficio dell'Economo o del Funzionario delegato, per spese di ufficio di

non rilevante ammontare. E' d'intuitiva evidenza il livello di confusione che potenzialmente potrebbe infatti risultare ingenerato da una gestione contabile autonoma per ogni singola Divisione dell'ente la cui attività presupponga utilizzo – e conseguente dispendio - di denaro del comune. Tanto premesso, resta fermo che tutte le forme di gestione contabile che si scelga di far operare all'interno di una pubblica amministrazione (a denaro o a materia) devono essere organizzate secondo criteri di chiarezza, trasparenza ed agevole riconducibilità con le scritture generali tenute dalla Ragioneria dell'Ente medesimo.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Bitonto.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 2 febbraio 2011.

Il Presidente f. f.
f.to M. Grasso

Il Relatore
f.to C. Vetro

Depositata in segreteria il 8/02/2011
Il Direttore della Segreteria
f.to C. Doronzo

