



Sentenza n. 24/2025

REPUBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

composta dai seguenti Magistrati:

Domenico Guzzi Presidente

Gianpiero D'Alia Consigliere (relatore)

Guido Tarantelli Primo Referendario

~~ha pronunciato la seguente~~

SENTENZA

nei giudizi di conto riuniti, iscritti ai **nn. 23517, 23518, 23519** del registro di Segreteria, sui conti giudiziali nn. 39947, 39957 e 40344, resi dall'agente contabile Rettore Giovanbattista De Sarro (cod. fisc.: DSRGMB55R02F888K), in qualità di consegnatario di azioni dell'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro (cod. fisc.: 97026980793), per gli esercizi 2019, 2020 e 2021.

~~Visti i conti giudiziali e gli altri documenti di causa.~~

~~Nella pubblica udienza del 10 dicembre 2024, udita la relazione del relatore
cons. Gianpiero D'Alia, udito il Pubblico ministero, nella persona del V.P.G.
Dott. Giovanni Di Pietro, che ha concluso come da verbale di udienza.~~

Nessuno è comparso per l'agente contabile e per l'amministrazione
universitaria.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

~~1. Con relazioni nn. 64/2023, 65/2023 e 66/2023, relative ai conti~~

giudiziali nn. 39947, 39957 e 40344, resi dall'agente contabile Rettore

Giovanbattista De Sarro, in qualità di consegnatario di azioni dell'Università

"Magna Graecia" di Catanzaro, per gli esercizi 2019, 2020 e 2021, il

magistrato designato, premesso che l'agente contabile ha depositato i conti

giudiziali sopra indicati, mediante applicativo SIRECO, sottoscritti dallo

stesso, vistati per regolarità dal responsabile del servizio finanziario e

provvisi dei provvedimenti di parifica, ha sottoposto alla valutazione del

Collegio la questione di inammissibilità di tali conti giudiziali e dell'eventuale

opportunità della trasmissione degli atti alla Sezione di controllo, alla quale

sono destinati i piani di riassetto per la razionalizzazione delle partecipate

(corredati da apposita relazione tecnica), ai sensi dell'art. 20, comma 3, del

TUSP. In particolare, il magistrato istruttore ha sottolineato che i titoli

azionari e partecipativi rientrano tra i beni mobili dello Stato per i quali

sussiste l'obbligo della resa del conto giudiziale, ai sensi dell'art. 20, lett. c),

del R.D. n. 827/1924, esteso agli enti locali dall'art. 93 del d.lgs. n.

267/2000; che, in forza di tali disposizioni e della giurisprudenza della Corte

di Cassazione, il conto deve essere reso anche i per i titoli "dematerializzati",

perché inclusi nella parte attiva del conto del patrimonio; che, in tale

fattispecie, agente contabile è il soggetto incaricato dall'ente di esercitare le

funzioni concernenti i diritti di azionista nelle società partecipate, e cioè chi

ne ha la disponibilità giuridica e non meramente materiale; che il conto

giudiziario del consegnatario di azioni deve essere dallo stesso sottoscritto,

sottoposto a visto di regolarità del responsabile del servizio finanziario,

contenere la descrizione dei titoli, la consistenza, la quantità e il valore

all'inizio e alla fine dell'esercizio, con l'indicazione del motivo delle variazioni;

che devono, inoltre, essere documentate, con apposita relazione, le modalità di esercizio della gestione da parte delle società stesse e le modalità di applicazione delle direttive impartite dai titolari delle azioni o partecipazioni pubbliche; che, tuttavia, tale rendicontazione riguarda una responsabilità che sembra configurarsi più di gestione amministrativa che contabile in senso proprio, posto che, peraltro, la Corte di Cassazione ha avuto modo di affermare che l'agente contabile non può essere chiamato a rispondere, in sede di giudizio di conto, di atti di esercizio di diritti dell'azionista o del titolare delle partecipazioni, quali l'espressione del voto, la stipulazione di patti di sindacato, l'esercizio di un diritto di opzione (Cass. SS.UU., ord., 6.2.2007, n. 7390); che, pertanto, il mancato esercizio dei diritti di azionista pubblico può comportare una ipotesi di responsabilità amministrativa azionabile davanti alla Corte dei conti, ad iniziativa del Pubblico Ministero; che, infine, è compito dell'Amministrazione trasmettere alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti i conti degli agenti contabili, muniti del visto di parificazione con le scritture dell'ente, sulla base di inventari aggiornati e completi; che, sempre secondo il magistrato designato, nel caso in esame, non sussisterebbe l'obbligo di presentazione del conto giudiziale, perché ha a oggetto la detenzione di una quota partecipativa in una Fondazione; che, infatti, i conti giudiziali sottoposti all'esame istruttorio sono stati presentati dal Rettore dell'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro, in qualità di agente contabile consegnatario di azioni, relativamente alla detenzione della partecipazione della predetta Università nella "Fondazione Università Magna Graecia", istituita nel gennaio 2011 dall'omonimo ateneo, fondatore unico, ai sensi dell'art. 59, comma 3, della

legge n. 388/2000, per lo svolgimento delle attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca; che la Fondazione, a detta del magistrato istruttore, è una persona giuridica di diritto privato, dotata di autonomia patrimoniale e gestionale, distinta, sul piano formale e sostanziale, dall'ente fondatore; che, pertanto, i conti giudiziali in esame sarebbero da ritenere inammissibili in considerazione della natura giuridica della Fondazione e della natura dei conferimenti patrimoniali, che possono provenire anche da soggetti privati, ai sensi dell'art. 3 dello Statuto della Fondazione; che, se così non fosse, la giurisdizione della Corte dei conti si estendere ad un soggetto privato, esorbitando dalle funzioni proprie del giudice contabile; che, inoltre, la dilatazione eccessiva della giurisdizione di conto trova limiti invalicabili nel sistema stesso e nella sua intrinseca natura, posto che la tendenziale generalità del giudizio di conto è limitata, comunque, alle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 137 c.g.c., anche se la legge offre definizioni di amministrazioni pubbliche che variano a seconda del contesto di riferimento, secondo un sistema a "geometria variabile"; che, in considerazione di diversi orientamenti della giurisprudenza costituzionale, di legittimità, amministrativa e contabile e dell'analisi della natura giuridica della Fondazione "Università Magna Graecia", il magistrato designato conclude per la carenza della natura di agente contabile del Rettore dell'Università, quale consegnatario di azioni, per la detenzione della partecipazione nella fondazione in esame, con la conseguente inammissibilità dell'esame giudiziale dei conti dallo stesso depositati presso questa Sezione giurisdizionale; che il magistrato designato perviene a tale conclusione anche in considerazione dell'art. 12 del TUSP che, in materia di

responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate, disciplina solo le fattispecie di responsabilità civile e amministrativa e non anche quella della responsabilità strettamente contabile e del fatto che, secondo l'istruttore, le quote di partecipazione al capitale nell'ambito di società partecipate o associazioni riconosciute o altre forme di partenariato, oltre che di fondazioni, ove la struttura stessa sia privatistica, non dovrebbero includersi nel novero dei beni "in custodia" da assoggettare, come tali, al conto giudiziale.

2. Con decreti presidenziali nn. 125/2023, 126/2023 e 127/2023 del 15 maggio 2023, ritualmente comunicati all'agente contabile, all'amministrazione universitaria e al Pubblico Ministero, ai sensi dell'art. 147, quarto comma, c.g.c., è stata fissata l'udienza pubblica dell'11 luglio 2023 per la discussione dei giudizi di conto.

3. Nell'udienza pubblica dell'11 luglio 2023, il Collegio ha disposto la riunione dei conti giudiziali sopra epigrafati, relativi agli esercizi 2019, 2020 e 2021, resi dall'agente contabile Rettore De Sarro Giovambattista e la causa, dopo le conclusioni del P.M., è stata trattenuta in decisione.

4. Con ordinanza n. 73/2023, ritualmente notificata alle parti del giudizio di conto, il Collegio, premesso che la documentazione depositata in giudizio non consentiva di accertare, sulla base delle considerazioni svolte dal Magistrato designato, la qualifica di agente contabile del Rettore De Sarro Giambattista, gli elementi caratteristici della partecipazione e le modalità di esercizio dei diritti nascenti dalla stessa, ai fini della sua oggettiva riconducibilità alle previsioni dell'art. 20, primo comma, lett. c), del r.d. n. 827/1924, oltre che la natura giuridica della Fondazione partecipata dall'Università degli Studi

“Magna Graecia” di Catanzaro e i rapporti giuridici intercorrenti tra la Fondazione e l’Università, fondatore unico della Fondazione “Università Magna Graecia”, ha disposto l’acquisizione dei provvedimenti di nomina dell’agente contabile, l’atto costitutivo, lo statuto e i regolamenti interni della Fondazione “Università Magna Graecia” di Catanzaro, i regolamenti e gli atti amministrativi dell’Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro utili all’accertamento della qualifica di agente contabile del Rettore dell’Università “Magna Graecia” di Catanzaro, degli elementi caratteristici della partecipazione e delle modalità di esercizio dei diritti nascenti dalla stessa, oltre che all’accertamento della natura giuridica della Fondazione partecipata dall’Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro e dei rapporti tra quest’ultima, ente di riferimento ai sensi dell’art. 59, comma 3, della legge n. 388/2000 e del d.P.R. n. 254/2001, e la Fondazione, anche con riguardo all’esercizio delle funzioni assegnate dalla normativa sopra richiamata e agli organi interni dell’Ateneo chiamati a esercitarle. Il Collegio ha, inoltre, fissato per la prosecuzione del giudizio l’udienza del 14 febbraio 2024.

5. L’agente contabile ha provveduto al deposito (parziale) della documentazione il 30 gennaio 2024. In particolare, ha depositato il provvedimento di nomina, l’atto costitutivo della Fondazione Università di Catanzaro Magna Graecia, i verbali del Consiglio di amministrazione dell’Università, di variazione del fondo patrimoniale della fondazione per l’importo di euro 300.000,00 (con imputazione della somma di euro 1.200.000,00 ai “Fondi di gestione” previsti dall’art. 4 dello Statuto sociale), di modifica del suo atto costitutivo, il disciplinare della Fondazione relativo

all'utilizzo di internet, della posta elettronica e degli strumenti informatici, il disciplinare della Fondazione in materia di sicurezza del trattamento dei dati personali, il regolamento per il riconoscimento delle associazioni studentesche e per la promozione e il sostegno delle attività culturali e ricreative degli studenti, il regolamento della Fondazione per il diritto allo studio, il regolamento generale della Fondazione, il regolamento della Fondazione per il servizio abitativo.

6. Nell'udienza pubblica del 14 febbraio 2024, la trattazione del giudizio è stata rinviata all'udienza del 16 aprile 2024 per impedimento del Presidente del Collegio.

7. Nell'udienza pubblica del 16 aprile 2024, nessuno è comparso per l'agente contabile e l'amministrazione universitaria. Il P.M. ha concluso per la inammissibilità dei conti giudiziali in esame e la causa è stata, quindi, assunta in decisione.

8. Con ordinanza n. 79/2024 dell'8 agosto 2024, il Collegio, considerato che l'agente contabile non ha depositato *“i regolamenti e gli atti amministrativi dell'Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro utili all'accertamento della qualifica di agente contabile del Rettore dell'Università “Magna Graecia” di Catanzaro, degli elementi caratteristici della partecipazione e delle modalità di esercizio dei diritti nascenti dalla stessa, oltre che all'accertamento della natura giuridica della Fondazione partecipata dall'Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro e dei rapporti tra quest'ultima, ente di riferimento ai sensi dell'art. 59, comma 3, della legge n. 388/2000 e del d.P.R. n. 254/2001, e la Fondazione, anche con riguardo all'esercizio delle funzioni assegnate dalla normativa sopra richiamata e agli organi interni dell'Ateneo*

chiamati a esercitarle” richiesti con l’ordinanza collegiale istruttoria n. 73/2023, ha disposto che l’Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro e l’agente contabile Rettore De Sarro Giovambattista provvedessero al deposito dello statuto, dei regolamenti interni, degli atti amministrativi e di una relazione dettagliata illustrativa dei poteri conferiti al Rettore dell’Università ai fini dell’esercizio dei diritti nascenti dalla partecipazione dell’Università alla Fondazione quale socio unico fondatore, e dei rapporti tra l’Università, ente di riferimento ai sensi dell’art. 59, comma 3, della legge n. 388/2000 e del d.P.R. n. 254/2001, e la Fondazione, con riguardo all’esercizio delle funzioni assegnate dalla normativa sopra richiamata agli organi interni dell’ateneo, e fissato, per la prosecuzione del giudizio, l’udienza del 10 dicembre 2024, ore di rito.

9. Con nota prot. n. 0019025 del 12 settembre 2024, l’Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro ha provveduto a trasmettere la relazione dettagliata e la documentazione richiesta.

10. Nell’udienza pubblica del 10 dicembre 2024, nessuno è comparso per l’agente contabile e per l’amministrazione universitaria. Il P.M. si è riportato alle conclusioni già esposte nelle precedenti udienze. La causa è stata, quindi, trattenuta per la decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

11. Questo Collegio osserva, preliminarmente e in via generale, che, come è noto, tutti i titoli azionari e partecipativi sono compresi tra i beni mobili dello Stato, ai sensi degli artt. 20, lett. c), 29, ultimo comma, e 32 del R.D. n. 827/1924; e che, in forza delle richiamate disposizioni, sussiste l’obbligo della resa giudiziale del conto anche per tali beni; che la Corte costituzionale

ha, infatti, ribadito di recente che *“i titoli azionari e partecipativi sono espressamente annoverati tra i beni mobili dello Stato, ai sensi dell’art. 20, lettera c), del r.d. n. 827 del 1924 e che il giudizio avente ad oggetto azioni e quote societarie si configura come un procedimento giudiziale a carattere necessario ed ineludibile, finalizzato alla salvaguardia di interessi generali della collettività connessi alla gestione del denaro o di beni pubblici (sentenze n. 292 del 2001 e n. 114 del 1975)”* (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 59 del 18 aprile 2024); che la Corte di cassazione ha da sempre riconosciuto la indefettibile funzione di garanzia della giurisdizione di conto su tutte le componenti patrimoniali e finanziarie, anche con riguardo, quindi, ai titoli azionari e partecipativi; che tra i consegnatari “per debito di custodia” o “per debito di vigilanza” rientrano anche i consegnatari delle azioni, a prescindere da espressa previsione di legge o regolamento, in applicazione dell’art. 103 Cost., e, pertanto, nell’esame dei conti giudiziali, il sindacato della Corte dei conti *“non è limitato alla custodia ed alla gestione dei titoli originari nella loro materialità, ma si estende alle variazioni del loro valore ed agli utili e ai dividendi distribuiti, dovendo il consegnatario rispondere ai sensi dell’art. 29, ultimo comma, del r.d. 23 maggio 1924 n. 827”* (cfr. Cass. SS.UU., ord. n. 7390 del 6 febbraio 2007); che, come si è detto, il giudizio di conto è di carattere oggettivo e necessario (cfr. Corte Cost., sentenza n. 114/1975) e non necessita di *interpositio legislatoris*, posto che l’art. 103, secondo comma, Cost. assoggetta, in maniera generalizzata e immediata, tutti gli agenti contabili alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di conti giudiziali; e che, infine, oggetto del giudizio di conto siano il conto e le operazioni effettuate dall’agente contabile sulla base delle direttive del socio, e non

anche gli atti di esercizio dei poteri da parte dell'amministrazione. Tali osservazioni di carattere generale sono da applicare anche alle gestioni oggetto del presente giudizio di conto, con la ovvia precisazione che i conti giudiziali in esame non riguardano la gestione di una partecipazione societaria ma la partecipazione dell'ateneo, quale socio fondatore, ad una fondazione c.d. "di diritto speciale". Cionondimeno, considerata la peculiarità della gestione in esame, ad avviso del Collegio, i conti giudiziali oggetto del presente giudizio di conto devono essere considerati inammissibili, per le ragioni di seguito esposte.

12. Come risulta dalla documentazione versata in atti dall'agente contabile e dall'amministrazione universitaria, anche a seguito delle ordinanze collegiali istruttorie nn. 73/2023 e 79/2024, la Fondazione "Università Magna Graecia" di Catanzaro (Fondazione) è stata istituita, con atto costitutivo del 31 gennaio 2011, successivamente modificato con atto del 3 ottobre 2012, ai sensi dell'art. 59, terzo comma, della legge n. 388/2000 e del d.P.R. n. 254/2001, con finalità di *"supporto al diritto allo studio, alla didattica e alla ricerca nessuna esclusa, ferme restando l'autonomia e la libertà delle stesse."* (art. 2 dello Statuto). Essa esercita anche le funzioni regionali in materia di diritto allo studio, ai sensi dell'art. 24 della legge regionale n. 34/2001 (art. 2, secondo comma, lett. a) dello Statuto e regolamento generale). La Fondazione ha personalità giuridica di diritto privato, rientra tra le fondazioni c.d. "di diritto speciale", non ha scopo di lucro (art. 3, terzo comma, dello Statuto) e il suo patrimonio è costituito oltre che dalla dotazione iniziale conferita dal fondatore anche dal contributo versato annualmente dall'ateneo, dai beni ceduti a qualsiasi titolo, da

	eventuali contributi, donazioni o lasciti, dai proventi delle attività proprie	
	destinate all'incremento del patrimonio, dai fondi di riserva e dai contributi	
	erogati dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, da altri	
	Ministeri da enti nazionali e comunitari (art. 3, primo comma, dello Statuto).	
	La Fondazione, inoltre, per l'adempimento dei propri compiti, può anche	
	disporre di ogni eventuale contributo, donazione o lascito destinato	
	all'attuazione degli scopi statutari dal fondatore o da partecipanti	
	istituzionali, da partecipanti o da soggetti pubblici e privati, da redditi	
	provenienti dalla gestione del patrimonio e dai proventi della propria attività	
	anche in regime di convenzione (art. 4 dello Statuto). Socio fondatore è	
	l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro (Università) anche se	
	possono assumere la veste di <i>"Partecipanti Istituzionali</i> , previo gradimento	
	della Fondazione e dell'Università, <i>"enti, amministrazioni pubbliche, persone</i>	
	<i>giuridiche, fisiche, singole e associate (...)"</i> e di <i>"Partecipanti", gli enti,</i>	
	<i>amministrazioni pubbliche, persone giuridiche, fisiche, singole e associate, che</i>	
	<i>contribuiscono in via continuativa agli scopi della Fondazione</i> (art. 6 dello	
	Statuto). L'organo cui compete l'ordinaria e la straordinaria amministrazione	
	è il Consiglio di amministrazione della Fondazione, composto da 5 membri,	
	compreso il Presidente, di cui 4 nominati dal Consiglio di amministrazione	
	dell'Università e 1 dal Ministero dell'Università della Ricerca Scientifica (art.	
	11 dello Statuto). L'attività della Fondazione è regolata da linee guida,	
	definite dall'Università per tutta la durata del mandato del Consiglio di	
	amministrazione della Fondazione, da un piano pluriennale e da un piano	
	annuale di attività, approvato sempre dall'Università (art. 16 dello Statuto).	
	Tuttavia, come precisato dall'Università nella nota prot. n. 0019025 del 12	

settembre 2024, con riguardo all'applicazione dell'art. 16 dello Statuto, a disciplinare in concreto i rapporti tra l'Università e la Fondazione vi sono numerose convenzioni, tra le quali la principale è la c.d. "Convenzione quadro" (non trasmessa dall'Università), attraverso cui i due enti regolano le attività che la Fondazione stessa svolge e le attività che a quest'ultima vengono affidate dall'Ateneo. La già menzionata nota prot. n. 0019025 del 12 settembre 2024 dell'Università, in riscontro all'ordinanza istruttoria n. 79/2024, ha avuto modo di precisare, tra l'altro, che è il Consiglio di amministrazione dell'Università l'organo competente ad esercitare i poteri di socio fondatore della Fondazione, ai sensi dell'art. 6, primo comma, dello Statuto dell'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro, Infatti, ai sensi dell'art. 4 del medesimo Statuto, il Rettore ha la rappresentanza legale dell'ente e, tra l'altro, coordina l'attività dell'ateneo curando l'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio di amministrazione. Dall'esame della documentazione trasmessa, risulta, inoltre, che il provvedimento di nomina dell'agente contabile motiva l'investitura del Rettore De Sarro a agente contabile in ragione della sua qualità di "*Rappresentante Legale pro tempore*" dell'Università. Dall'esame del Regolamento generale della Fondazione emerge che quest'ultima, dall'ottobre 2014, è divenuta l'ente che gestisce il diritto allo studio per l'Università e gli enti ed istituti che rilasciano titolo di livello universitario, ivi compresi i Conservatori di Musica e le Accademie delle Belle Arti, che insistono nelle province di Catanzaro, Crotone e Vibo Valentia, e ciò in ragione della soppressione dell'Agenzia regionale per il diritto allo studio di Catanzaro, ente regionale preposto alla garanzia del diritto allo studio universitario. La convenzione avente ad oggetto lo

svolgimento delle funzioni e dei compiti in materia di diritto allo studio universitario, trasmessa dall'Università in esecuzione dell'ordinanza istruttoria n. 79/2024, prevede che la Fondazione, ente strumentale dell'Università ai sensi dell'art. 59, terzo comma, della legge n. 388/2000 e del d.P.R. n. 254/2001, *“opera esclusivamente nell'interesse dell'Università, la quale esercita incisive funzioni di indirizzo e controllo sulla programmazione strategica, sulla gestione operativa e sulla contabilità della Fondazione UMG”* e che *“l'Università mediante il proprio rappresentante legale pro tempore, affida alla Fondazione UMG (...) la gestione dei servizi connessi al diritto allo studio universitario ci cui alla legge 2 dicembre 1991, n. 300, ed al decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, nonché della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 34.”* (art. 2).

13. Come si è già detto, la disciplina normativa e statutaria sopra richiamata induce a ritenere che i conti giudiziali in esame non siano ammissibili, anche se per ragioni diverse da quelle esposte dal Magistrato designato nelle relazioni di irregolarità. Al riguardo, mette conto evidenziare, infatti, che la circostanza che la Fondazione sia una persona giuridica di diritto privato, dotata di autonomia patrimoniale e gestionale, i cui conferimenti possono anche provenire da soggetti privati, non assume alcun rilievo ai fini della ammissibilità o meno dei conti giudiziali del consegnatario della partecipazione (fondo patrimoniale) del socio fondatore. Una siffatta argomentazione potrebbe, semmai, avere rilievo con riguardo al tema della assoggettabilità dei contabili della Fondazione al giudizio di conto, ove si consideri che la Fondazione esercita, per conto dell'Università, le attività di supporto al diritto allo studio, alla didattica e alla ricerca, e, per conto della

Regione Calabria, le funzioni delegate in materia di diritto allo studio, mediante specifica convenzione, l'esercizio delle quali sono soggette al controllo di quest'ultima, ai sensi e per gli effetti dell'art. 24 della legge regionale n. 34/2001, e che, pertanto, ancorché l'ente sia una persona giuridica di diritto privato, la stessa esercita esclusivamente le funzioni pubblicistiche regolate dall'art. 59, terzo comma, della legge n. 388/2000, dal d.P.R. n. 254/2001 e dalla legge regionale n. 34/2001, con la gestione di risorse provenienti in via prevalente, se non esclusiva, dall'Università e dalla Regione. Con la ovvia conseguenza che i soggetti, i quali, nell'ambito della Fondazione, hanno maneggio di denaro, valori e beni, sono obbligati alla resa del conto giudiziale, ai sensi e per gli effetti degli artt. 137 e seguenti c.g.c. e che i suoi amministratori possono essere soggetti alla azione di responsabilità amministrativa. Né assume rilievo la ulteriore considerazione del Magistrato designato in ordine all'applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), perché la disposizione in esame disciplina, con riguardo agli organi di "amministrazione e controllo" delle società partecipate, la diversa questione dell'ambito applicativo delle azioni civili di responsabilità, previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, rispetto all'azione di responsabilità amministrativa per il danno erariale, causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società *in house* e subito dagli enti partecipanti. La disposizione non incide, pertanto, sull'ambito del giudizio di conto, di applicazione tendenzialmente generale, avente ad oggetto la gestione delle azioni e partecipazioni da parte dell'agente contabile consegnatario delle medesime. E ciò a tacere del fatto che *"la figura dell'affidamento in house trova la sua precipua collocazione nell'ambito di*

attività economiche da svolgersi con criteri imprenditoriali e che proprio in tali ambiti può trovare spazio l'analisi dell'ente al fine di rinvenire un agire sul mercato in termini concorrenziali con altri soggetti.” (cfr. Cass. Civ., sez. un., 2 febbraio 2018, n. 2584), non potendo trovare applicazione la speciale disciplina del TUSP alle persone giuridiche di diritto privato, prive della qualifica di imprenditore commerciale, come, peraltro, confermato dal dato letterale dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, ove si legge che la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche riguarda l'analisi da parte delle amministrazioni *“dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni dirette o indirette”*. A ciò si aggiunga, infine, che, come questa Sezione ha avuto modo di precisare in precedenti decisioni, le suesposte argomentazioni riguardano anche gli enti provvisti di autonomia costituzionale, come le Università, considerato che la giurisprudenza costituzionale ha sempre affermato che rientrano nella competenza statale, ex art. 117, comma 1, lett. l), Cost., tanto i profili civilistici, come i diritti e gli obblighi dell'impiego privatizzato dei pubblici dipendenti, quanto i profili giurisdizionali come la disciplina della responsabilità amministrativa e contabile. Ciò che, ad avviso del Collegio, rileva ai fini della declaratoria di inammissibilità dei conti giudiziali in esame è la inesistenza nel caso di specie di una gestione contabile. Infatti, l'Università Magna Graecia di Catanzaro è socio fondatore della Fondazione ed ha provveduto alla costituzione di un fondo di dotazione dell'Università per l'importo originario di 1.500.000,00 di euro, successivamente ridotto, con deliberazione del Consiglio di amministrazione, ad euro 300.000,00 (con conseguente imputazione della somma di euro 1.200.000,00 ai “Fondi di gestione” previsti

dall'art. 4 dello Statuto sociale) e i conti giudiziali per cui si procede riguardano la gestione (*rectius*: la mera detenzione) da parte dell'Università di tale fondo. In forza della c.d. "Convenzione quadro" (non trasmessa a questa Sezione giurisdizionale né dall'agente contabile né dall'amministrazione universitaria, anche se richiamata in altri atti trasmessi) e di altre specifiche convenzioni (versate in atti) stipulate con la Fondazione, l'Università trasferisce a quest'ultima una serie di risorse, in ragione della delega all'esercizio di funzioni pubblicistiche proprie dell'Ateneo consentita da previsioni legislative statali e/o regionali. L'esercizio di tali funzioni da parte della Fondazione avviene in regime di "controllo analogo", il quale, come è noto, presuppone l'esercizio di un controllo da parte dell'amministrazione universitaria analogo a quello esercitato sui propri servizi, che si traduce nell'esercizio di una influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della Fondazione. Risulta *per tabulas* che tali poteri sono tutti esercitati dal Consiglio di amministrazione dell'Università e, pertanto, anche se è astrattamente configurabile, dal punto di vista soggettivo, la possibilità che il Rettore dell'Università, quale legale rappresentante dell'ente, sia titolare di una gestione contabile necessariamente soggetta a giudizio di conto (cfr. in termini, Sez. giur. Toscana, ordinanza n. 127/2020), da un punto di vista oggettivo, tale possibilità, ad avviso del Collegio, è da escludersi nel caso in esame. Infatti, oggetto della gestione è la mera detenzione da parte dell'Università del fondo di dotazione della Fondazione pari ad euro 300.000,00. Tale fondo di dotazione può essere modificato nella sua consistenza solo dal Consiglio di amministrazione dell'Università ma, per sua

natura, non è suscettibile di perdere o guadagnare valore in ragione dell'attività dell'agente contabile e, pertanto, non può costituire oggetto di una gestione contabile a differenza dei diritti e delle partecipazioni azionarie.

Inoltre, ai sensi della legge n. 388/2000, del d.P.R. n. 254/2001, dello Statuto dell'Università e dell'atto costitutivo della Fondazione, è l'Università che detta le linee guida e gli indirizzi operativi per l'attività della Fondazione, nomina la maggioranza degli amministratori ed esercita poteri sostitutivi e sanzionatori e tali poteri sono esercitati dal Consiglio di amministrazione dell'Università, d'intesa col Senato Accademico, ai sensi dell'art. 5 dello Statuto dell'Università. Il Rettore dell'Università, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto, è chiamato a dare esecuzione alle deliberazioni del Consiglio di amministrazione, e a garantire, nell'esercizio di poteri/doveri statutari propri, la necessaria attività di indirizzo, iniziativa e coordinamento, il corretto funzionamento delle strutture dell'Università secondo criteri di qualità, nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza della pubblica amministrazione, l'osservanza delle norme vigenti, dello Statuto e dei principi generali in esso sanciti, il buon funzionamento dell'amministrazione e delle strutture didattiche e scientifiche e, quindi, anche della Fondazione quale ente strumentale dell'università soggetto a controllo analogo da parte di quest'ultima. Tali poteri si collocano, comunque, all'esterno della gestione della partecipazione in questione, che si esaurisce nella mera detenzione del fondo patrimoniale originariamente costituito, non avendo l'agente contabile, per la natura dello stesso, la disponibilità giuridica di tale bene, ed il loro esercizio non è, pertanto, in grado di incidere in maniera immediata e diretta sulla consistenza della

partecipazione si da variarne il valore in ciascun esercizio finanziario di riferimento. Militano, altresì, in favore della tesi della inammissibilità del conto giudiziale del consegnatario della partecipazione nella Fondazione “Università Magna Graecia” la interpretazione degli artt. 20 e 29 del r.d. n. 827/1024 e l’art. 1, primo comma, lett. a) del d.P.R. n. 354/2002. L’art. 20, primo comma, lett. c) del r.d. n. 827/1924 cit. annovera, infatti, tra i beni mobili dello Stato i diritti e le azioni che a norma del Codice civile sono considerati beni mobili ma, ai sensi del successivo art. 29, quinto comma, i consegnatari di tali azioni e diritti sono chiamati a rispondere *“anche delle variazioni che subiscono i crediti loro affidati”*. Inoltre, l’art. 1, primo comma, del d.P.R. n. 254/2002, che come è noto disciplina le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato, ha precisato che per beni mobili soggetti al medesimo regolamento devono intendersi gli *“oggetti mobili destinati al funzionamento degli uffici (...), con esclusione degli oggetti mobili destinati alla difesa dello Stato e dei titoli ed azioni di partecipazione al capitale di rischio.”*, fornendo così una definizione più chiara dei beni indicati dal già richiamato art. 20, primo comma, lett. c), e ciò a prescindere dal fatto che la disposizione in esame, che esclude tali titoli ed azioni di partecipazione al capitale di rischio dall’obbligo del rendiconto, *“trattandosi di norma a carattere regolamentare che, in quanto priva di specifica delega legislativa, non può operare una restrizione della giurisdizione assegnata in tale materia alla Corte dei conti, che ha carattere necessario e indefettibile, trovando copertura nell’art. 103, comma 2, cost.”* (cfr. Cass. civ. sez. un., 27 marzo 2007, n. 7390 cit.). Inoltre, ai sensi dell’art. 178, primo comma lett. c), del r.d. n. 827/1024 sono considerati agenti contabili

dell'amministrazione *“tutti coloro che (...) hanno maneggio qualsiasi di pubblico denaro, o sono consegnatari di generi, oggetti e materia appartenenti allo Stato;”* e gli stessi, ai sensi del successivo art. 194, primo comma, rispondono a titolo di responsabilità contabile perché *“Le mancanze, deteriorazioni, o diminuzione di denaro o cose mobili avvenuta per causa di furto, di forza maggiore, o di naturale deperimento, non sono ammesse a discarico degli agenti contabili, se essi non esibiscono le giustificazioni stabilite nei regolamenti dei rispettivi servizi, e non comprovano che ad essi non sia imputabile il danno, né per negligenza, né per indugio frapposto nel richiedere i provvedimenti per la conservazione del danaro o delle cose avute in consegna. Non possono neppure essere discaricati quando abbiano usato irregolarità o trascuratezza nella tenuta delle scritture corrispondenti e nelle spedizioni o nel ricevimento del danaro o delle cose mobili.”*. Infine, gli artt. 624 e 626 del r.d. n. 827/1024 dispongono, tra l'altro, che *“I contabili, consegnatari, magazzinieri e gli altri funzionari che maneggiano o hanno in consegna materie, libri bollettari o altre cose dello Stato, eccettuati quelli indicati nel 2° comma dell'art. 32 di questo regolamento, presentano il conto giudiziale della propria gestione all'amministrazione da cui immediatamente dipendono, nei modi e colle forme stabilite dai regolamenti speciali di ciascun servizio.”* e che i *“Il conto giudiziale dei contabili di materie deve dimostrare:*
a) il debito per le materie e gli oggetti esistenti al principio dell'esercizio o della gestione; b) gli oggetti e le materie avute in consegna nel corso dell'esercizio o della gestione; c) il credito per gli oggetti e le materie distribuite, somministrate o altrimenti esitate; d) le materie e gli oggetti che sono rimasti esistenti al termine dell'esercizio o della gestione. Il debito e il credito anzidetti debbono

essere dimostrati nei conti distintamente non solo secondo la specie, la qualità e le categorie in cui le materie e gli oggetti sono qualificati ma anche secondo le nomenclature stabilite dall'amministrazione, e secondo il valore risultante dagli inventari o dalle tariffe generali adottate per taluni servizi. (...) Ogni operazione di entrata, di uscita, di trasformazione e di consumazione delle materie o di oggetti, dev'essere giustificata nei conti dei singoli contabili dai documenti che, in conformità degli speciali regolamenti, comprovino la regolarità dell'operazione stessa.". Ad avviso del Collegio, in forza della disciplina sopra richiamata, i diritti e le azioni, indicate dagli artt. 20 e 29 cit., per i quali il consegnatario è tenuto, quale agente contabile con debito di custodia, a rendere il conto giudiziale sono sicuramente riconducibili a quei diritti e a quelle partecipazioni al capitale di rischio ma non anche a quelle partecipazioni in persone giuridiche di diritto privato il cui valore non è suscettibile di modificazione alcuna in ragione dell'attività dell'agente contabile, considerato che la mera detenzione della partecipazione nella fondazione non costituisce fatto costitutivo di alcuna obbligazione restitutoria, o comunque gestoria (*rectius*: maneggio), in capo all'agente contabile, posto che la gestione e la salvaguardia di una siffatta partecipazione dipende dall'esercizio di poteri di indirizzo e di controllo che non incidono sulla gestione della partecipazione stessa ma direttamente sulla attività dell'ente controllato (Fondazione). In altri termini, nel caso concreto, il Rettore non può eseguire o porre in essere alcuna operazione di natura esecutiva/custodiale sulla base di direttive dell'amministrazione universitaria, socio fondatore della Fondazione, e, quindi, non può compiere atti che siano in alcun modo idonei a incidere sulla consistenza o sul valore

della partecipazione, considerato che l'unico atto che può variare il valore

della partecipazione consiste nella modifica dell'importo del fondo di

dotazione di competenza esclusiva del Consiglio di amministrazione

dell'Università unitamente alla eventuale destinazione dei beni della

Fondazione nel caso di scioglimento della stessa nelle ipotesi indicate dalla

disciplina primaria e secondaria sopra richiamata. Ne deriva che l'attività del

Rettore, nella fattispecie in esame, è limitata ad una mera detenzione formale

del titolo partecipativo, senza che a ciò consegua alcuna attività di gestione

dello stesso, che, al più, può configurare un debito di vigilanza. Una siffatta

argomentazione trova particolare fondamento, peraltro, nella disciplina

speciale relativa alla redazione dei conti giudiziali degli agenti contabili di

materie, che prevedono una attività di gestione (e, quindi, di maneggio della

partecipazione) che manca del tutto nel caso del fondo di dotazione

patrimoniale della Fondazione universitaria in esame, dalla detenzione

(immateriale) del quale non possono, infatti, derivare, ai sensi dell'art. 29,

quinto comma, del r.d. n. 827/1924 cit., "*delle variazioni che subiscono i*

crediti loro affidati". Siamo in presenza, pertanto, di una partecipazione che

implica una gestione statica e non dinamica del bene mobile pubblico e che,

pertanto, per sua natura, non può comportare alcun tipo di gestione

contabile diretta per la quale si renda obbligatoria la resa del conto giudiziale.

Da qui l'inammissibilità dei conti giudiziali riuniti.

13. Considerata la pronuncia in rito, ai sensi dell'art. 31, terzo comma, c.g.c.,

nulla per le spese.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria dichiara

