SENT. n. 52/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA LIGURIA

Composta dai signori magistrati:

Emma ROSATI Presidente

Antonino GRASSO Consigliere

Patrizia ESPOSITO I° Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di opposizione iscritto al n. **21470** del registro di segreteria, introdotto, con ricorso depositato il 5.4.2024, da Giovanni BOITANO (c.f. BTN GNN 50R24 D512C), nato a Favale di Malvaro (GE) il 24/10/1950 e ivi residente in via Caminata n. 7 int. 3, rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dagli avv.ti Riccardo Maoli (c.f. MLA RCR 59M25 E463) e Glauco Stagnaro (c.f. STG GLC 75P19 C621U) con loro elettivamente domiciliato in Genova, via Corsica n. 2/11, domicili digitali: riccardo.maoli@ordineavvgenova.it, glauco.stagnaro@ordineavvgenova.it.

Con l'intervento volontario della Regione Liguria (c.f. 00849050109) in persona del Presidente della Giunta regionale p.t., autorizzato con D.P. n. 2226 in data 28/3/2024, rappresentata e difesa, giusta procura in atti, dall'avv. Luigi Cocchi, con lui elettivamente domiciliata in Genova Via Macaggi 21/8, domicilio digitale: luigi.cocchi@ordineavvgenova.it.

Avverso il decreto del Giudice monocratico della Sezione giurisdizionale Liguria in data 8/3/2024, n. 13, notificato il 13/3/2024, con il quale è stato accolto il ricorso per resa di conto proposto dalla Procura regionale nei confronti dell'opponente.

Esaminati gli atti ed i documenti tutti della causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 7 maggio 2024, il relatore, cons. Antonino Grasso, il Pubblico ministero, in persona del V. Procuratore generale dott. Adriano Gribaudo, gli Avv.ti Riccardo Maoli e Glauco Stagnaro per l'opponente e l'Avv. Luigi Cocchi per la Regione Liguria.

Ritenuto in

FATTO

Con ricorso depositato il 5.4.2024, l'odierno ricorrente ha interposto opposizione avverso il decreto del giudice monocratico n. 13 dell'8.3.2024, notificato il successivo 13 marzo, con il quale, in accoglimento del ricorso per resa di conto dispiegato dalla Procura regionale, è stato assegnato all'opponente, già componente della Giunta regionale della Regione Liguria, nella qualità di agente contabile di fatto, il termine di 60 gg., decorrente dalla notificazione del medesimo decreto, per la presentazione all'Amministrazione della Giunta regionale, relativamente alla carta di credito regionale n. 4532 2000 1224 3793, del conto giudiziale per il periodo 1.1.2015- 30.6.2015.

Il decreto opposto ha ritenuto sussistente in capo agli assessori regionali l'obbligo di resa di conto in relazione all'utilizzazione della carta di credito loro assegnata per finalità istituzionali, considerato che le funzioni cui sono chiamati tali amministratori non si estrinsecano, a differenza dei consiglieri regionali, in atti di indirizzo politico, quanto in "*atti e comportamenti*

amministrativi non liberi nel fine e, pertanto, sindacabili dal magistrato istruttore sul singolo conto".

L'odierno opponente deduce che le SS.RR. di questa Corte, con sentenza n. 30/2014, hanno escluso la qualifica di agente contabile in capo ai presidenti dei Gruppi consiliari regionali, sulla scorta delle seguenti considerazioni: - gli agenti contabili sono figure sempre tipizzate, che devono essere formalmente e direttamente investite della relativa funzione o dalla legge o dalle disposizioni regolamentari interne di ciascuna amministrazione; - l'unico agente contabile della Regione, a parte i funzionari amministrativi dell'Ente territoriale preposti a specifici servizi, è l'Istituto tesoriere; - sussiste la distinzione fra il conto giudiziale e il rendiconto amministrativo e, conseguentemente, fra l'obbligo di rendere il conto (e l'eventuale giudizio per resa di conto che può essere instaurato in relazione ad esso) e l'obbligo di rendicontazione amministrativa cui sono tenuti nei confronti della propria amministrazione i funzionari, con la conseguenza che i conti resi all'interno della propria amministrazione, quali sub-conti amministrativi, non possono essere autonomamente oggetto di un giudizio di conto. Per l'opponente, le argomentazioni svolte dalle Sezioni riunite con riferimento ai Presidenti dei Gruppi consiliari troverebbero applicazione anche per gli Assessori regionali, per cui questi ultimi (al pari di detti Presidenti) non rientrerebbero nel novero degli agenti contabili. Sarebbe pertanto errata la motivazione del decreto opposto, in quanto le SS.RR. avrebbero escluso l'obbligo di resa di conto non già in base all'insindacabilità delle funzioni dei consiglieri regionali, quanto sulla tipizzazione della figura dell'agente contabile (nell'ambito della quale la normativa regionale non include gli stessi Presidenti) nonché sull'applicazione del principio di

“non duplicazione" dei controlli (in quanto i rendiconti dei Gruppi consiliari confluiscono "nel rendiconto consuntivo annuale" della Regione, assoggettato ai controlli della Corte dei conti). L’insussistenza di un obbligo di resa di conto giudiziale sarebbe ricavabile anche dalla disciplina statale (art. 1, commi 47-53, legge n. 549/1995) che ammette l'utilizzo delle carte di credito quale mezzo di pagamento delle spese sostenute dai funzionari pubblici nell'esercizio delle attività di propria competenza, e che ricollega la resa del conto (con la connessa qualifica di agente contabile) non già al funzionario al quale è intestata la carta di credito (o che comunque se ne avvale), bensì ai "titolari delle contabilità speciali" (art. 7, commi 1 e 3, decreto del Ministro del Tesoro n. 701/1996). In questa direzione l’opponente invoca anche la pertinente disciplina che la Regione ha adottato nell'ambito della propria autonomia normativa e organizzativa sancita dalla Costituzione (artt. 114, 117, 119 e 123) e dallo Statuto regionale (art. 1ss.). Viene segnatamente richiamato l'art. 24 della l.r. n. 5/2008, che ha demandato alla Giunta l'approvazione di apposito regolamento per la gestione delle spese a cura del servizio di economato dello stesso organo regionale. Sulla scorta della normativa primaria, il regolamento regionale n. 3/2012, ha espressamente individuato l'economo della Giunta regionale quale agente contabile (art. 3, c. 1, lett. p); ha previsto la carta di credito nell'ambito degli strumenti di pagamento mediante cassa economale (art. 41, c. 5); ha precisato che "le spese a mezzo carte di credito, imputate sul conto corrente bancario intestato all'economo possono essere effettuate dagli Amministratori regionali” per ragioni di rappresentanza ed in occasione di missioni (art. 41, c. 6) ed ha disciplinato la rendicontazione di tali spese economali (art. 42, c. 1) nonché i relativi controlli interni (art. 42, commi 4 ss.). Tale disciplina secondaria è

stata ripresa dal successivo regolamento regionale n. 7/2016, che ha qualificato agente contabile l'economo (art. 2, c. 1); ha previsto l'elenco aggiornato degli incarichi degli agenti contabili della Regione e dei relativi provvedimenti di nomina (art. 2, c.2); ha stabilito che l'economo può effettuare spese minute per anticipazioni finalizzate all'utilizzo di carte di credito, secondo quanto previsto dal presente regolamento, mediante imputazione ad apposito capitolo in partita di giro (art. 7, c. 1, lett. k); ha previsto che l'economo presenti trimestralmente il rendiconto delle spese sostenute (art. 13, c. 1) sottoposto ai controlli delle competenti strutture regionali (art. 13, commi 2 ss.), così come il rendiconto annuale (17, commi 1 ss.). Il predetto regolamento regionale ha altresì stabilito che: la carta di credito è uno strumento di pagamento, strettamente personale, ed è limitata, per gli Amministratori, al periodo di titolarità della carica; nel caso di uso improprio o di spese non regolarmente giustificate, il competente dirigente richiede il rimborso di tali spese in forma scritta; se detto rimborso non avviene entro 60 giorni, si procede alla rivalsa, fino alla concorrenza della somma spesa, sugli emolumenti spettanti al titolare della carta di credito; gli Amministratori titolari della carta di credito, debbono tempestivamente, e comunque entro e non oltre il decimo giorno del mese successivo a quello di utilizzo, far pervenire alla struttura regionale competente i documenti giustificativi delle spese effettuate (art. 25, co. 1), che ne verifica la formale corrispondenza a quanto stabilito dal regolamento (art. 25, co. 5); la banca o l'operatore finanziario che emette la carta di credito produce alla struttura regionale competente l'estratto conto mensile delle spese sostenute, che viene vistato dal dirigente competente, per l'attestazione di conformità (art. 25, co. 6); il dirigente competente procede alla redazione dell'atto di liquidazione delle spese,

che è trasmesso alla ragioneria per l'ordinazione del pagamento e la sistemazione contabile dell'anticipazione (art. 25, co. 7); l'economo presenta il riepilogo delle spese effettuate con la carta di credito, unitamente alla stampa dell'estratto conto della carta di credito rilasciato dall'istituto emittente, in sede di presentazione del rendiconto trimestrale (art. 25, co. 8). Nel delineato quadro normativo viene richiamata anche la l.r. n. 16/2022, che, all'art. 55, c. 2, interpretando in via autentica la lettera q) del comma 1 dell'articolo 5 del r.r. 3/2012 ss.mm.ii., ad oggetto «spese per anticipazioni, anche mediante l'utilizzo di carte di credito, agli Amministratori per missioni e per spese di rappresentanza», ha precisato che "l'erogazione della sola anticipazione da parte dell'economo all'amministratore, per le finalità di cui sopra, può avvenire anche mediante l'utilizzo da parte dello stesso amministratore della carta di credito le cui spese sono imputate sul conto dell'economo senza che, allo stesso economo, discenda l'obbligo di allegare la documentazione contabile in sede di rendicontazione, poiché trattenuta e valutata dal settore competente in materia di affari della presidenza". Dalla riassunta disciplina legislativa e regolamentare risulterebbe che l'espletamento di tutti gli adempimenti connessi alla rendicontazione delle spese effettuate mediante le carte di credito, inclusa la resa del conto giudiziale, farebbe capo all'esclusiva competenza dell'economo, dunque non ai componenti della Giunta regionale, tenuti ad effettuare solamente la rendicontazione interna all'Amministrazione, la quale, svolte le prescritte verifiche, richiede agli interessati il rimborso delle voci di spesa improprie o non giustificate. Secondo l'opponente, sarebbe pure errata la sua qualificazione quale agente contabile di fatto, atteso che tale figura ricorre nell'ipotesi in cui un soggetto si trovi a effettuare in concreto una gestione contabile in assenza

di un formale incarico da parte della P.A., mentre egli non si è mai sostituito e/o sovrapposto in alcun modo all'economo della Giunta regionale e si è limitato ad effettuare gli incombenti demandati agli Assessori dalla menzionata normativa regionale. Sempre in ordine al profilo in esame, l'opponente deduce che la Regione Liguria ha comunicato alla Sezione, sensi dell'art. 138, c.g.c., i dati identificativi dei "soggetti nominati agenti contabili e tenuti alla resa di conto giudiziale", senza mai includere in tali elenchi gli Assessori, e che non risulta che siano mai stati sollevati rilievi di sorta in ordine a questa comunicazione. Stante l'asserito difetto della qualifica di agente contabile e, pertanto, dell'obbligo di resa di conto, conclude per la declaratoria di insussistenza della giurisdizione di questa Corte dei conti, previo annullamento del decreto opposto. Ferma questa richiesta, eccepisce la prescrizione relativamente all'unica annualità del 2015, anteriore al quinquennio dall'instaurazione, da parte della Procura, del giudizio per resa di conto. Osserva, a tal fine, che, poiché tale giudizio ha carattere strumentale rispetto all'accertamento di eventuali irregolarità inerenti alla gestione contabile, la resa del conto sarebbe soggetta al termine quinquennale di prescrizione previsto dall'art.1, co. 2, legge n. 20/1994.

Con atto depositato il 17.4.2024 è intervenuta la Regione Liguria. Il dispiegato intervento viene giustificato dall'asserito interesse dell'Ente alla declaratoria giudiziale che gli amministratori titolari delle carte di credito non rientrino e/o abbiano la qualità di agenti contabili, con le correlate conseguenze in ordine al difetto di giurisdizione della Corte dei conti in sede di giudizio di conto. Richiama a tal fine giurisprudenza (Sez. Piemonte, n. 34/2023) che ha confermato, pur in assenza di una specifica norma, la facoltà dell'Amministrazione di assumere nel giudizio una sua posizione autonoma, sia per la condanna

dell'agente contabile, sia – al contrario – per il rigetto della domanda di resa del conto giudiziale. Nel merito, sulla base delle illustrate norme statali (art. 1, commi 47/53, legge 549/1995; D.M. 701/1996, che, all'art. 7, regola dettagliatamente l'utilizzo ed anche le modalità di gestione e rendicontazione) e regionali (art. 24, comma 1, l.r. 5/2008; artt. 3, 5 e 41 reg. r. n. 3/2012; artt. 2, 4, 13, 17, 25 reg. r. n. 7/2016) e dei principi discendenti dalla giurisprudenza costituzionale (n. 107/2015) e delle Sez. riunite della Corte (n. 30/2014), esclude che gli amministratori titolari delle carte di credito abbiano la qualifica di agenti contabili, qualifica che invece, per l'utilizzo delle carte di credito, è incentrata sull'economo. A tal fine rileva che i meccanismi di spesa mediante carta di credito vengono dalla suddetta normativa regolamentare regionale ricostruiti quali anticipazioni sul fondo economale, di cui il titolare delle carte di credito deve dar conto mensilmente al dirigente delegato (e cioè l'economo) che è tenuto a rendere conto nell'ambito del rendiconto economale. Detto meccanismo sostanzialmente riprodurrebbe quello posto dalla normativa statale, per il quale l'obbligo di rendiconto graverebbe sul dirigente delegato, e non anche sul titolare delle carte di credito. Conclude pertanto per il difetto di giurisdizione della Corte; in subordine, in accoglimento dell'opposizione, per il rigetto della domanda del Procuratore regionale.

Con memoria depositata il 17 aprile 2024 la Procura regionale ha concluso per il rigetto dell'opposizione, con conseguente conferma del decreto opposto. Nel merito ha dedotto per l'infondatezza dei motivi di opposizione e per la sussistenza dell'obbligo di resa di conto e della giurisdizione della Corte. A tal riguardo deduce che: - il richiamo alla sentenza n. 30/2014 delle SS.RR. sarebbe inconferente, in quanto la stessa è relativa ai Presidenti dei gruppi

consiliari, titolari di prerogative peculiari, di ampia autonomia e di compiti differenti rispetto ai componenti delle giunte regionali; - la "tipizzazione" degli agenti contabili affermata da tale sentenza non potrebbe essere intesa come affermazione di un rigido *numerus clausus*, ed in ogni caso essa ricorrerebbe nel caso di specie, in quanto le disposizioni regionali hanno attribuito agli amministratori una funzione di maneggio di denaro per effetto dell'assegnazione e della gestione della carta di credito, in linea con quanto stabilisce l'art. 74 del r.d. n. 2440/1923, che intesta la qualifica di agente contabile in capo a coloro che "hanno maneggio qualsiasi di denaro ovvero debito di materia" (norma richiamata espressamente altresì dall'art. 2 del regolamento regionale n. 7/2016); - la necessità di evitare duplicazioni di controlli, sempre affermata dalla suddetta sentenza, potrebbe valere laddove una determinata gestione delle spese sia già sottoposta al controllo della Corte dei conti, come avviene per la verifica dei rendiconti dei singoli gruppi consiliari ad opera della sezione regionale di controllo della Corte. Tale specifica forma di controllo mancherebbe per le gestioni per cui è giudizio, e tale non potrebbe essere considerato il giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione, posto che diversamente si giungerebbe alla paradossale conclusione che nessun soggetto che maneggi denaro della Regione sia tenuto alla resa del conto giudiziale; - la giurisprudenza costituzionale successiva alla predetta sentenza delle SS.RR. ha affermato la sottrazione all'obbligo di resa di conto dei Presidenti dei gruppi senza fare riferimento all'esistenza di figure di agenti contabili rigidamente tipizzate, bensì richiamando il peculiare ruolo e la posizione dei medesimi in seno alle assemblee legislative e il loro rilievo nell'esercizio di attività munite di autonomia costituzionalmente rilevante; - la stessa giurisprudenza

costituzionale ha precisato che l'esenzione della giurisdizione contabile per i consigli regionali costituisce una eccezione alla generale estensione della prima, e dovrebbe trovare fondamento in norme costituzionali o di attuazione statutaria, norme che nel caso di specie non esisterebbero; - l'art. 7, c. 3, del d.m. del Ministero del Tesoro n. 701/1996 si limita a prevedere che per il dirigente generale ed il dirigente delegato (che operano con carta di credito o supporti magnetici per pedaggi autostradali) sono emessi ordini di accreditamento e che i titolari di contabilità speciali devono rendere il conto sulle aperture di credito ai sensi degli art. 60 e 61 r.d. n. 2440/1923, disposizioni che fanno riferimento alle eccezionali figure dei funzionari delegati, gli unici che, nel panorama delle P.A., segnatamente dello Stato, devono solo rendicontare in via amministrativa e la cui gestione è sottoposta ad altra verifica della Corte dei conti, in sede di controllo (a partire da quello di cui al comma 3 dell'art. 60 r.d. n. 2440/1923 e di cui agli art. 330, 332 e segg. r.d. n. 827/1924, nonché di cui agli art. 2 e segg. r.d. n. 1454/1933);- le disposizioni della l.r. n. 5/2008 - che all'art. 24 ha demandato alla Giunta l'approvazione di un regolamento in materia di gestione delle spese- e i successivi regolamenti n. 3/2012 e n. 7/2016, non giustificherebbero la lettura prospettata dall'opponente, posto che diversamente le stesse disposizioni si porrebbero in insanabile contrasto con il già sopramenzionato art. 74 del r.d. n. 2440/1923, che costituisce norma di principio in materia di contabilità pubblica e di coordinamento della finanza pubblica, ascritta alla potestà legislativa statale e non modificabile dalla normativa regionale. Quest'ultima non potrebbe attribuire la responsabilità circa la legittimità e la regolarità delle spese medesime all'economo, il quale non gestisce in modo diretto le suddette spese e non ha un potere autorizzatorio

delle stesse. Pertanto, attribuire a questa figura l'obbligo *de quo* comporterebbe l'esito paradossale di renderlo responsabile per spese che non ha né disposto né autorizzato; - la prescrizione in materia non opererebbe in quanto il presente giudizio attiene all'obbligo di resa del conto giudiziale, non già una pretesa avente ad oggetto una richiesta di condanna. Solo nel giudizio di conto (ancora da instaurarsi) opererebbe l'istituto dell'estinzione, il cui termine non decorre in mancanza di rituale deposito del conto presso la Sezione.

Alla pubblica udienza del 7 maggio 2024, con ordinanza a verbale, in apertura del dibattimento, è stato dichiarato ammissibile l'intervento regionale. Il Pubblico ministero ha quindi ulteriormente illustrato la propria posizione e insistito per il rigetto. La difesa dell'opponente si è soffermata sui motivi addotti e ha concluso per l'accoglimento dell'opposizione. La difesa della Regione Liguria ha ribadito che le norme regionali intestano l'obbligo del conto giudiziale in capo all'economo e ha concluso per l'accoglimento dell'opposizione. Il giudizio è stato quindi trattenuto in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. In via preliminare deve essere confermata l'ammissibilità del dispiegato intervento della Regione Liguria.

1.1. Osserva a tal fine il Collegio che, con specifico riferimento al giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, prima del d.lgs. n. 174 del 2016, in dottrina e in giurisprudenza è stata variamente scandagliata la questione dell'intervento di terzi e dei limiti che esso incontra, con esiti peraltro non univoci. Sul punto, il codice di giustizia contabile prevede ora espressamente l'intervento adesivo dipendente del terzo per sostenere le ragioni del

pubblico ministero, con una disposizione (art.85 c.g.c.) collocata nel Titolo III della Parte II del Codice, che disciplina il rito ordinario dei giudizi di responsabilità. Secondo il Requirente il suddetto art. 85 c.g.c., in forza del rinvio operato dall'art. 7 del Codice, troverebbe applicazione anche nel giudizio odierno. Il Collegio ritiene non fondata la prospettazione dell'attore pubblico. A mente del richiamato art. 7 c.g.c. "*Il processo contabile si svolge secondo le disposizioni della Parte II, Titolo III, del presente codice, le quali, se non espressamente derogate, si applicano anche al giudizio pensionistico, alle impugnazioni e ai riti speciali".* Già a livello testuale risulta in modo chiaro che il Titolo III del Codice non riguarda tutti i processi contabili, anche considerato che, diversamente, non avrebbe senso il richiamo che l'art. 7 c.g.c. opera ai riti speciali. A ben vedere, pertanto, appare certo che il Titolo III della Parte II (e dunque anche l'art. 85) riguardi solamente il giudizio di responsabilità secondo il rito ordinario, come peraltro riconosciuto dalla Relazione illustrativa al decreto legislativo recante il codice di giustizia contabile. Per esplicita previsione legislativa, tuttavia, le relative disposizioni, se non espressamente derogate, si applicano, tra gli altri, ai riti speciali, ovvero al rito abbreviato (art. 130) al rito monitorio (artt. 131 s.) e al rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (artt. 133 ss.). I giudizi sui conti, di cui alla Parte III del Codice, di contro, non sono testualmente coinvolti nel rinvio operato dal predetto art. 7 c.g.c.. Sotto un profilo sistematico, tale conclusione risulta avvalorata dalla circostanza che il legislatore, nei casi in cui ha ritenuto di estendere disposizioni del rito ordinario di responsabilità ai giudizi sui conti, ha espressamente disposto in tal senso (cfr. art. 148, c. 1, c.g.c.). La presunzione dell'uso preciso e consapevole da parte del legislatore delle espressioni contenute nelle

norme (argomento del c.d. legislatore consapevole: Cass., sez. un., n. 28575/2018, e già Corte cost., n. 440/1995) impedisce allora di dare al predetto art. 7 del Codice l'interpretazione veicolata dal Requirente.

1.2. Accertato che il codice di giustizia contabile non contiene disposizioni relative all'intervento di terzi nei giudizi di opposizione *ex* art. 142 c.g.c., ritiene il Collegio che debba trovare applicazione la disciplina dettata dal codice di rito civile, in quanto espressione di principi generali (art. 7, c. 2, c.g.c.). Ai sensi dell'art. 105, c. 2, c.p.c., ciascuno può intervenire in un processo tra altre persone per sostenere le ragioni di alcuna delle parti, quando vi ha un proprio interesse. Si tratta dell'intervento volontario del terzo estraneo al giudizio, il quale, senza in alcun modo ampliare il *thema decidendum* e, dunque, senza proporre domande ulteriori, manifesta l'interesse alla vittoria di una delle parti in causa. Nel caso di specie, rilevato che la Regione Liguria ha dedotto il proprio interesse ad intervenire nel giudizio (non già per sottrarsi alla giurisdizione contabile, quanto) in relazione alla tutela del proprio ordinamento di settore, ritiene il Collegio che tale interesse sia concreto e meritevole di tutela, anche considerato che l'intervento odierno non comporta alcun significativo aggravio processuale per la parte pubblica. In conclusione, l'intervento della Regione Liguria è ammissibile.

2. Ai fini della decisione di merito si impone la ricognizione del quadro normativo, anche di rango costituzionale, all'interno del quale si colloca il giudizio odierno.

2.1. Osserva a tal riguardo il Collegio che il giudizio per resa di conto è strumentale al successivo giudizio di conto. Le pertinenti disposizioni legislative danno contezza di siffatta natura. Invero, quando accoglie il ricorso per

resa di conto il giudice assegna al contabile un termine perentorio per la presentazione del conto all'amministrazione. Decorso inutilmente il termine fissato per il deposito del conto, il giudice dispone con decreto immediatamente esecutivo la compilazione d'ufficio del conto a spese dell'agente e, salvo che non ravvisi gravi e giustificati motivi, determina, nei limiti edittali, l'importo della sanzione pecuniaria a carico di quest'ultimo (art. 141, commi 4-6, c.g.c.). Il successivo deposito del conto presso la segreteria della Sezione segna la costituzione in giudizio dell'agente contabile (art. 140, commi 1-3, c.g.c.). Il conto viene quindi assegnato al magistrato relatore che, svolta l'istruttoria di competenza, conclude per il discarico del contabile, qualora il conto chiuda in pareggio e risulti regolare, o per la condanna del medesimo a pagare la somma di cui risulti debitore, ovvero per la declaratoria di irregolarità della gestione (art. 145 c.g.c.).

2.2. Tanto premesso, osserva il Collegio che nella giurisprudenza costituzionale è ripetuta l'affermazione che il giudizio di conto, posto a garanzia della correttezza e della trasparenza delle pubbliche gestioni, trova i propri referenti costituzionali negli artt. 81, 97, 100 e 103 della Carta ed ha carattere indefettibile, per cui a nessun agente contabile che abbia comunque il maneggio di denaro e di valori pubblici è consentito sottrarsi al dovere di rendere il relativo conto (Corte cost., n. 1007/1988; n. 114/1975; n. 110/1970). In questa prospettiva, la Corte delle leggi ha precisato che non è estesa alle Regioni la deroga, rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile, sussistente per gli organi supremi dello Stato (Corte cost., n. 292/2001).

2.3. Risulta da quanto osservato che la figura fondamentale affinché possa configurarsi il giudizio di conto è quella di agente contabile. La qualifica

di agente contabile discende dalla ricorrenza delle condizioni poste al riguardo dalle leggi di contabilità pubblica, che individuano ambiti materiali afferenti alla «giurisdizione e norme processuali» ascritti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Di conseguenza, è precluso al legislatore regionale intervenire sulla qualifica di agente contabile, potendo l'ente territoriale unicamente disciplinare l'assetto organizzativo interno della gestione (Corte cost., n. 59/2024).

In generale, la nozione di agente contabile è posta dall'articolo 178 del r.d. n. 827/1924 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato) a mente del quale sono agenti contabili: a) gli agenti che con qualsiasi titolo sono incaricati, a norma delle disposizioni organiche di ciascuna amministrazione, di riscuotere le varie entrate e di versarne le somme nella cassa dell'amministrazione stessa; b) i tesorieri che ricevono nelle loro casse le somme dovute all'amministrazione ed eseguono i pagamenti delle spese per conto dell'amministrazione; c) tutti coloro che, individualmente ovvero collegialmente, hanno maneggio qualsiasi di pubblico danaro, o sono consegnatari di generi, oggetti e materie appartenenti allo Stato; d) gli impiegati dell'amministrazione o anche terzi cui sia dato speciale incarico di fare esazioni di entrate di qualunque natura e provenienza; e) tutti coloro che, anche senza legale autorizzazione, prendono ingerenza negli incarichi attribuiti agli agenti anzidetti e riscuotono somme di spettanza dell'amministrazione. Giusta quanto prevede l'art. 74 del r.d. n. 2440/1923 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato) gli agenti incaricati della riscossione delle entrate e dell'esecuzione dei pagamenti delle spese, o che ricavano somme dovute allo Stato e altre delle quali lo Stato

diventa debitore, o hanno maneggio qualsiasi di denaro ovvero debito di materia, nonché coloro che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai detti agenti, sono sottoposti alla giurisdizione contabile. In forza dell'art. 44 del r.d. n. 1214/1934 (T.U. delle leggi sulla Corte dei conti) la Corte giudica sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti a detti agenti. La Corte giudica pure sui conti dei tesorieri ed agenti di altre pubbliche amministrazioni per quanto le spetti a termini di leggi speciali. Da ultimo, il codice di giustizia contabile, di cui al d.lgs. n.174/2016, ha ribadito che la Corte dei conti ha giurisdizione (anche) nei giudizi di conto (art. 1) relativi ai conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, secondo quanto previsto a termini di legge (art. 137).

L'art. 103, c. 2, Cost., nel prevedere che la «Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge», si riferisce all'ampio ambito della "tutela del pubblico danaro" (Corte cost., n. 185/1982), ambito cui sono ricondotti tanto i giudizi di responsabilità amministrativa, quanto i giudizi di conto (Corte cost., n. 169/2018) ascritti alla giurisdizione del giudice contabile che, nelle materie *de quibus,* è tendenzialmente generale (Corte cost., n. 641/1987). Le disposizioni recate dalle norme di contabilità pubblica danno contenuto a siffatto ambito e delineano una nozione di agente contabile che, secondo quanto affermato dalla Suprema corte, è fondata sul presupposto essenziale del *maneggio* di denaro di pertinenza dell'ente pubblico, gestito secondo uno schema procedimentale di tipo contabile (Cass.,

ss.uu., n. 12367/2001). A tal riguardo, la giurisprudenza contabile ha chiarito che il significato del *maneggio* di denaro deve essere latamente inteso, sì da ricomprendere non soltanto gli agenti che, in base alle norme organizzative, svolgono attività di riscossione o di esecuzione dei pagamenti, ma anche coloro che abbiano la disponibilità del denaro da qualificarsi pubblico (in ragione della provenienza e/o della destinazione) e siano forniti, in sostanza, del potere di disporne senza l'intervento di altro ufficio (*ex aliis,* Sez. I, n. 324/2008; Sez. Calabria, n. 176/2022). Detto altrimenti, il giudizio di conto ha come destinatari non già gli ordinatori (amministrativi) della spesa, bensì gli agenti che riscuotono le entrate ed eseguono le spese (Corte cost., n. 59/2024).

2.4. Con specifico riferimento all'assegnazione di carte di credito per esigenze di servizio, l'art. 1, c. 47 ss., della legge n. 549/1995, nel prevedere in generale l'uso di siffatti strumenti per l'esecuzione di spese, rimanda ad un regolamento ministeriale per la specifica disciplina di tali strumenti di pagamento. Il d.m. Tesoro n. 701/1996 (Regolamento recante norme per la graduale introduzione della carta di credito, quale sistema di pagamento, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche), per quanto in questa sede rileva, stabilisce (art. 7, commi 1-3) che a favore del dirigente generale o del dirigente delegato, competente della gestione amministrativo-contabile delle carte di credito, sono emessi ordini di accreditamento, da estinguersi con quietanza di entrata di contabilità speciale. Nei limiti degli accreditamenti concessi, sono emessi ordinativi di pagamento a favore delle società emittenti le carte di credito. I titolari delle contabilità speciali rendono il conto delle spese sostenute a valere sulle aperture di credito ai sensi degli articoli 60 e 61 del r.d. n. 2440/1923, nonché dell'art. 9, commi 5 e 8, del d.P.R. n. 367/1994. Queste ultime disposizioni

disciplinano le spese e i relativi rendiconti amministrativi dei c.d. funzionari delegati. Si tratta dei funzionari titolari di contabilità sulle aperture di credito disposte dalle amministrazioni deleganti, da utilizzare per il pagamento di spese pubbliche. Questi funzionari sono esentati dall'obbligo di rendere il conto giudiziale e rendono i loro conti periodici alle amministrazioni da cui rispettivamente dipendono (art. 610, c. 2, r.d. n. 827/1924).

3. Alla luce delle surriferite coordinate normative, il Collegio ritiene sussistente la qualifica di agente contabile di diritto in capo all'assegnatario/utilizzatore di carte di credito regionali. Si tratta, invero, di qualifica che deriva dalla legislazione di contabilità pubblica, rispetto alla quale l'anagrafe degli agenti contabili prevista dall'art. 138 c.g.c., avendo mero carattere ricognitivo, risulta neutra.

3.1. La giurisprudenza di merito (Appello Milano, III, 15/02/2016, n. 544) riconduce il rapporto riguardante l'utilizzo della carta di credito, con riferimento alla relazione tra l'utilizzatore dello strumento di pagamento e l'impresa emittente del medesimo, alla fattispecie del mandato irrevocabile (art. 1704 c.c.) e, con riferimento alla relazione tra la banca emittente ed i terzi beneficiari dei pagamenti, alla fattispecie della *delegatio solvendi*, di cui all'art. 1269 c.c., che, com'è noto, ha una funzione immediatamente solutoria. Risulta allora acclarato che, con il pagamento mediante carta di credito, l'assegnatario dispone direttamente del denaro pubblico senza l'intervento di altro ufficio e vada pertanto qualificato, sulla scorta di quanto prima rilevato a proposito della nozione di *maneggio*, quale agente contabile.

La circostanza che l'utilizzazione del denaro pubblico avviene direttamente senza la mediazione di altro ufficio (c.d. ordinatore di spesa) risulta

avvalorata anche dalla disciplina interna del rapporto gestorio. Invero, ai sensi dell'art. 22, c. 7, del regolamento regionale Liguria n. 7/2016, nel caso di uso improprio o di spese non regolarmente giustificate da parte degli Amministratori, il dirigente competente richiede il rimborso di tali spese; se detto rimborso non avviene entro 60 giorni mediante versamento sul conto di tesoreria regionale, si procede alla rivalsa, fino alla concorrenza della somma spesa, sugli emolumenti spettanti al titolare della carta di credito. La disciplina regolamentare regionale, nel contemplare il rimborso e, in difetto, il successivo recupero delle spese indebite, conferma pertanto che il pagamento mediante carta di credito ha immediato effetto solutorio, giacché non avrebbe alcun senso prevedere il recupero di pagamenti che in ipotesi non fossero stati già eseguiti prima dei procedimenti amministrativi di controllo e ordinazione.

3.2. La configurabilità della qualità di agente contabile in capo all'amministratore assegnatario della carta di credito risulta confermata anche in base alla disciplina valevole per i funzionari delegati.

Come prima osservato, i funzionari delegati, esonerati dall'obbligo di rendere il conto giudiziale, sono titolari di una contabilità specifica su aperture di credito. Ora, nel caso di specie difettano in radice l'apertura di credito e la correlata contabilità specifica a favore degli amministratori assegnatari di carta di credito. Le carte di credito, infatti, sono collegate al conto corrente intestato all'economo (art. 23, c. 3, reg.r. Liguria n. 7/2016). Inoltre, è l'economo regionale il titolare delle anticipazioni di credito finalizzate al loro utilizzo (art. 7, c. 1, lett. k, reg.r. Liguria n. 7/2016), tanto che il procedimento amministrativo relativo alle spese in questione si conclude con la sistemazione contabile dell'utilizzo della predetta anticipazione (art. 25, c. 7, reg.r. Liguria n. 7/2016).

3.3. La conclusione cui si è pervenuti risulta ulteriormente avvalorata dalle disposizioni giuscontabili in tema di conti giudiziali concernenti gestioni principali e gestioni secondarie.

In materia vige il principio di unicità del conto, eccezion fatta le ipotesi in cui la legge o "*disposizioni organiche*" dell'ente prevedano una pluralità di agenti e dunque la presentazione di conti distinti (Sez. Calabria, n. 70/2022). Ritiene il Collegio che tale situazione sia integrata nel caso per cui è giudizio, alla luce della disciplina, anche regionale, in materia, alla cui stregua risultano enucleabili compiti di rendicontazione intestati tanto all'economo regionale quanto, per i profili in esame, agli utilizzatori della carta di credito regionale. Come prima rilevato, invero, appare indubbio che, alla luce della nozione di agente contabile recata dalle leggi statali di contabilità pubblica, l'utilizzatore della carta di credito vada qualificato quale agente contabile. Ed in questa prospettiva si colloca appieno la previsione di cui all'art. 6, c. 3, del d.m. Tesoro n. 701/1996 (ripresa dall'art. 22, c. 4, del reg.r. Liguria n. 7/2016) a mente della quale il titolare della carta "è personalmente responsabile secondo le regole generali in materia di responsabilità amministrativa e contabile". Peraltro, compiti di rendicontazione sono assegnati anche all'economo dalle disposizioni organiche della Regione Liguria (artt. 17 ss. reg.r. Liguria n. 7/2016), ad ulteriore conferma del carattere *duale* delle gestioni in esame.

3.4. Si è prima posto in risalto che il giudizio di conto presenta carattere indefettibile e che per gli organi delle Regioni non opera la deroga, rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile, prevista per gli organi supremi dello Stato (Corte cost., n. 292/2001). La sottrazione degli amministratori regionali assegnatari di carta di credito all'obbligo di rendere il conto

giudiziale non può avvenire neppure richiamando la disciplina valevole per i presidenti dei gruppi consiliari. L'esonero di questi ultimi dal giudizio di conto è infatti dipeso essenzialmente dalla constatazione che l'eventuale "*attività materiale di maneggio del denaro costituisce, ... in relazione al complesso ruolo istituzionale del presidente di gruppo consiliare, un aspetto del tutto marginale e non necessario*" (Corte cost., n. 107/2015). Rispetto agli organi politici che, invece, abbiano il predetto *maneggio* di denaro pubblico, la giurisprudenza di questa Corte dei conti ha da tempo riconosciuto la doverosità della resa di conto (SS.RR., n. 248/1980). Proprio in considerazione dei suddetti caratteri, il giudizio di conto attinge gli agenti contabili (anche degli organi di rilevanza costituzionale o di autorità indipendenti) pur a fronte di diversa fonte regolamentare autonoma di disciplina della gestione o di controlli interni ulteriori rispetto a quelli svolti dalla Corte dei conti (Sez. Lazio, n. 70/2016; Id., n. 109/2014; Sez. II, n. 463/2013). In senso contrario non appare conferente l'argomento per cui ammettendo il giudizio di conto si avrebbe una "duplicazione" dei controlli della Corte sulle gestioni in esame, stante la previsione del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali (*ex* art. 5, c. 1, d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012). A tal riguardo, infatti, deve considerarsi che il giudizio di parificazione del rendiconto regionale abbraccia l'intera gestione della Regione e pertanto non presenta il carattere di controllo specifico proprio del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari (di cui all'art. 1, c. 9, 10, 11 e 12, d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012), carattere che concorre, sotto un profilo sistematico, ad escludere la giurisdizione di conto nei confronti dei suddetti presidenti dei gruppi consiliari (Corte cost., n.107/2015).

4. In ordine all'eccezione di prescrizione formulata dall'opponente, osserva il Collegio che la disciplina legislativa configura un sistema articolato su diversi livelli. La giurisprudenza contabile (Sez. Basilicata, n. 82/2006; Sez. Campania, n. 113/2005; Sez. Riunite n. 720/1991) ha infatti puntualizzato che *in subiecta materia* confluiscono fondamentalmente due azioni: una volta ad ottenere il discarico o la condanna del contabile al pagamento del saldo del conto di cui non abbia ottenuto il discarico; l'altra diretta alla formazione ed al deposito del conto. Soltanto con la prima azione si fa valere un diritto di credito della P.A., azione che (secondo quanto ora previsto dall'art. 150, c. 1, del c.g.c. e già dall'art. 2 l. 20/1994) si estingue con il decorso del termine quinquennale decorrente dal deposito del conto presso la segreteria del giudice, deposito che, nel caso per cui è giudizio, difetta in radice.

5. Alla luce delle considerazioni sviluppate, l'opposizione deve in definitiva essere rigettata. Le spese del giudizio seguono la soccombenza dell'opponente e saranno liquidate ai sensi dell'art. 31, c. 5, c.g.c. Non vi è luogo a pronuncia sulle spese per l'interveniente Regione, parte soltanto in senso formale.

PQM

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Liguria, definitivamente pronunciando, rigetta l'opposizione.

Pone a carico dell'opponente le spese di giustizia, che saranno liquidate con nota della Segreteria a margine della presente sentenza.

Manda alla Segreteria della Sezione per i successivi adempimenti.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 7 maggio 2024

L'Estensore Il Presidente

Ai sensi dell'art. 31, comma 5, del D. Lgs. 26 agosto 2016 n. 174, le spese di giustizia del presente giudizio, sino a questa decisione, si liquidano in € 456,91 (euro Quattrocentocinquantasei/91).

Genova, 19 giugno 2024

per Il Direttore della Segreteria
Il Funzionario Amm.vo
(Dott. Luca Ughetti)
F.to digitalmente

Antonino Grasso Emma Rosati

Depositato in Segreteria il 19 giugno 2024
per Il Direttore della Segreteria
Il Funzionario Amm.vo
(Dott. Luca Ughetti)
F.to digitalmente