

Elementi necessari per ricoprire la qualifica di agente contabile. Il particolare caso dell'ufficiale giudiziario dirigente

Le Sezioni unite della Suprema Corte di cassazione con l'ordinanza in commento hanno affrontato la questione se l'ufficiale giudiziario dirigente, avendo l'incarico di riscuotere e di amministrare denaro di spettanza dello Stato, del quale ha, dunque, il maneggio, riveste la qualifica di agente contabile.

L'agente contabile, pur qualificandosi quale soggetto attivo della responsabilità contabile – ovvero

quella particolare responsabilità patrimoniale in cui possono incorrere solo alcuni pubblici dipendenti, in ragione del maneggio di denaro o di altri valori dello Stato o la materiale disponibilità di beni – non ha una sua precisa definizione contenuta all'interno della legislazione contabile sia statale che degli enti pubblici. La disciplina in base alla quale, ancora oggi, viene ricostruita la figura dell'agente contabile, e da cui dottrina e giurisprudenza hanno ricavato una definizione è contenuta nelle norme che prevedono l'obbligo di resa del conto giudiziale: art. 74 r.d. n. 2440/1923 e art. 44 r.d. n. 1214/1934.

Le norme appena citate, quindi, costituiscono il perimetro entro il quale circoscrivere la complessa figura dell'agente contabile. Dall'art. 74, dottrina e giurisprudenza, in particolare, desumono gli elementi c.d. descrittivi, ovvero quelle funzioni che, se poste in essere, qualificano un soggetto come agente contabile, in particolare, rilevano la riscossione delle entrate, l'esecuzione dei pagamenti delle spese, oppure il ricevere somme dovute allo Stato o altre delle quali lo Stato diventa debitore, o più semplicemente, l'aver il maneggio di denaro pubblico. Viceversa, l'art. 44 riconosce alla Corte dei conti la competenza a giudicare sui conti e sulle responsabilità in seguito a tale operato. Il quadro normativo che permette di individuare l'agente contabile risulta essere completo se, oltre alle norme citate, vi si affiancano anche le disposizioni di cui agli artt. 178 e 610 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato con r.d. 23 maggio 1924, n. 827. L'art. 178 del regolamento, secondo dottrina e giurisprudenza prevalenti, ha valore descrittivo e definitorio delle varie categorie di contabili genericamente indicate nell'art. 74 della legge di contabilità; mentre quanto disposto dall'art. 610 del regolamento afferma l'obbligo generale del rendimento del conto giudiziale.

Sulla scorta delle disposizioni sopra richiamate vengono qualificati contabili dello Stato, in primo luogo, gli agenti incaricati delle riscossioni nonché gli impiegati dipendenti dai vari ministeri ai quali sia stato dato incarico di esigere entrate di qualunque natura e provenienza, e inoltre gli agenti delle amministrazioni incaricati di pagamenti o che ricevono somme dovute allo Stato diventa debitore o hanno maneggio qualsiasi di pubblico denaro. Sono, infine, qualificati agenti contabili tutti coloro che, anche senza legale autorizzazione, prendono ingerenza negli incarichi anzidetti (1).

Pertanto, in ragione di quanto detto, si è soliti distinguere fra contabili c.d. di diritto, ovvero coloro ai quali hanno l'obbligo strumentale della custodia e della corretta gestione dei valori loro assegnati per ufficio o per contratto, e contabili c.d. di fatto, ovvero coloro che di fatto hanno realizzato la materiale ingerenza

nella gestione dei beni pubblici senza essere normativamente incaricati di detta attività. Per quanto concerne la prima categoria, vi possono essere diverse modalità costitutive del rapporto, infatti, possono aversi contabili per ufficio, per i quali il presupposto oggettivo scaturisce dagli obblighi di servizio e dalle mansioni in cui sono adibiti per effetto del rapporto di pubblico impiego che li lega all'amministrazione; e contabili per contratto o per concessione, per i quali, invece, il rapporto scaturisce da una diversa fonte costitutiva.

Viceversa, si delinea la figura del contabile c.d. di fatto in quel soggetto che – estraneo, dipendente o amministratore – si ingerisce senza legale autorizzazione negli incarichi di pertinenza del contabile e che pone in essere il maneggio senza il consenso e, comunque, al di fuori di ogni affidamento o incarico da parte del contabile di diritto. È, inoltre, necessario che la gestione illegittima si ricollegi allo svolgimento di una attività che si atteggi come cura di un pubblico interesse, in quanto questo tratto rappresenta il presupposto perché l'azione del contabile di fatto si atteggi, per la pubblica amministrazione, operativa di effetti come se imputabile ad un contabile di diritto.

La dottrina, in tal senso, ha elaborato la tesi in forza del quale per aversi la figura del contabile di fatto, non occorre che si debba comprovare l'*animus aliena negotia gerendi*, cioè la volontà di fare ciò che avrebbe dovuto fare un contabile, in quanto il legislatore sembra limitarsi al *factum* e ciò non nel senso che questa possa essere assente ma semplicemente perché essa viene presunta (2).

In questo contesto, si inserisce la pronuncia in esame che, sottoposta al vaglio del giudice nomofilattico, trae origine dal ricorso presentato dalla ricorrente, quale dirigente dell'ufficio U.n.e.p. del Tribunale di Patti. A quest'ultima, con sent. n. 126/2021 della Corte dei conti, Sezione giurisdizione d'appello Siciliana, è stata riconosciuta la qualifica di agente contabile, in conseguenza di maneggio di denaro pubblico è stata condannata, ai sensi del d.p.r. n. 1220/1959, art. 146, per danno erariale conseguente a un ammanco di cassa delle somme destinate al fondo spese dell'ufficio.

Avverso la sentenza emanata dal giudice contabile, la ricorrente ha proposto ricorso per Cassazione deducendo due motivi di ricorso:

a) violazione degli artt. 111 Cost., c. 8; art. 362 c.p.c.; art. 207 d.lgs. n. 174/2016 per eccesso di potere e violazione di legge sostanziale e processuale, stante il difetto di qualifica di agente contabile in capo al dirigente U.n.e.p.;

b) violazione degli artt. 111 Cost., c. 8; art. 362 c.p.c.; art. 207 d.lgs. n. 174/2016 per eccesso di potere e violazione di legge sostanziale e processuale, non-

(1) M. Calderara, *La figura dell'agente contabile e la specialità del giudizio di conto*, in questa *Rivista*, 2013, 5-6, 603.

(2) A. Monorchio, L. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci Editore, 2021.

ché per omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione.

Il primo motivo di ricorso risulta essere infondato. Da quanto precede e in conformità con la costante giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, 15 gennaio 2015, n. 50), l'agente contabile è colui che pone in essere il maneggio o la custodia di denaro e valori di pertinenza dell'erario pubblico, sia che avvenga a seguito di legittima investitura, sia che avvenga in via di mero fatto. Pertanto, la detenzione materiale di somme di denaro aventi natura "pubblica", tale perché funzionali al raggiungimento delle finalità della pubblica amministrazione per il quale il soggetto agisce, vale, così a delineare il tratto essenziale della figura dell'agente contabile, assoggettato alla giurisdizione della Corte dei conti, quale titolare di un rapporto di servizio tipizzato dalla materiale gestione di beni e valori di pertinenza pubblica.

Da siffatto rapporto deriva in capo all'agente contabile un dovere di conservazione di quanto maneggiato nell'assolvimento della funzione e la cui osservanza determina l'insorgere di una responsabilità, cui il soggetto può essere esentato solo dalla prova, il cui onere grava sull'agente stesso, che la sottrazione delle somme detenute non sia a lui imputabile o che si sia verificata per caso fortuito o forza maggiore.

La giurisprudenza, al fine di definire la figura dell'agente contabile, ha altresì chiarito il significato dell'espressione "maneggio" di denaro. Tale termine è da interpretare in senso ampio, ovvero in modo 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 disporre senza l'intervento di altro ufficio.

In tale contesto, è la sola immissione nel maneggio dei beni di pertinenza pubblica che rende l'agente responsabile della loro gestione e ciò a prescindere dai motivi che lo hanno indotto ad intraprendere la gestione l'esistenza, o meno, di un formale rapporto di investitura, o ancora, le motivazioni che possono indurre ad accettare l'incarico diventano elementi irrilevanti. Infatti, a sostegno di quanto detto, l'art. 178 r.d. n. 827/1924 ha disposto che *"sotto la denominazione di agenti contabili dell'amministrazione si comprendono, tra gli altri, gli impiegati di qualsiasi amministrazione dello Stato 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 dello Stato"*.

Nel caso di specie, gli addetti agli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti (c.d. U.n.e.p.), sono, del resto, assunti in servizio per il pubblico concorso, nei loro riguardi sono stati estesi le qualifiche ed i profili professionali propri del pubblico impiego e, altresì, ai sensi del d.p.r. 15 dicembre 1959, n. 1229, sono da

inquadarsi nella categoria degli impiegati civili dello Stato. Per tale ragione, la ricorrente in qualità di ufficiale giudiziario dirigente, avendo l'incarico di riscuotere e di amministrare denaro di spettanza dello Stato, del quale ha dunque il maneggio, riveste la qualifica di agente contabile, ed ogni controversia che abbia ad oggetto la verifica di tale operato è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti.

Pertanto, ai fini del giudizio sulla responsabilità dei contabili non viene in rilievo un'unica e generale obbligazione di restituzione del denaro o dei valori dello Stato, ma viene in rilievo l'inosservanza, da parte dell'agente contabile, degli obblighi propri del servizio, che abbia determinato o concorso a determinare il danno al cui ristoro l'azione mira.

Il secondo motivo di ricorso è inammissibile in quanto il ricorso per Cassazione contro la sentenza della Corte dei conti è consentito soltanto per motivi inerenti alla giurisdizione e pertanto il controllo della Corte di cassazione è circoscritto all'osservanza dei soli limiti esterni della giurisdizione non si estende ad asserite violazioni di legge sostanziale o processuale concernenti il modo di esercizio della giurisdizione speciale.

In ragione di quanto sin qui detto, l'ordinanza oggetto di disamina conferma quella giurisprudenza maggioritaria (cfr. Cass., S.U., 1 giugno 2010, n. 13330) in forza della quale gli elementi essenziali e sufficienti perché un soggetto rivesta la qualifica di agente contabile, ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità contabile, sono soltanto il carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisca e del denaro oggetto della sua gestione, mentre resta irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge ovvero discostarsene in tutto o in parte.

SAMANTHA MIRIELLO