



CORTE DEI CONTI

A

SEZIONI RIUNITE IN SEDE CONSULTIVA

nell'adunanza del 10 settembre 2020

OGGETTO: parere richiesto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in materia di "Adempimenti a cura degli Uffici del sistema delle ragionerie in ordine al deposito dei conti giudiziali a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile".

Vista la nota n. 36423 del 06 marzo 2020, con cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha richiesto parere in materia di "Adempimenti a cura degli Uffici del sistema delle ragionerie in ordine al deposito dei conti giudiziali a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile";

Vista la delibera del Consiglio dei ministri del 29 luglio 2020 con la quale è stato prorogato, fino al 15 ottobre 2020, lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili;

Attesa la necessità di salvaguardare l'integrità dei componenti del Collegio delle Sezioni riunite in sede consultiva, del personale amministrativo e dei partecipanti esterni mediante l'adozione di adeguate misure che assicurino il necessario distanziamento sociale ed evitino possibili assembramenti indotti dal numero degli intervenienti all'adunanza;

Considerato che lo svolgimento delle adunanze in videoconferenza con collegamento da remoto costituisce tuttora

soluzione idonea per la validità delle stesse in situazioni di continuità emergenziale;

Visto il decreto n. 159 del 05 agosto 2020 con il quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato l'odierna adunanza delle Sezioni riunite in sede consultiva in videoconferenza, per deliberare sul parere richiesto;

Visti la legge e il regolamento sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato emanati, rispettivamente, con il Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e con il Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827;

Presente in adunanza il Vice Procuratore generale dott. Martina Antongiulio;

Esaminati gli atti, udito il rappresentante del M.E.F. dott.ssa Piera Marzo e il relatore cons. Comite Giovanni.

Considerato

Con nota n. 36423, del 06 marzo 2020, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale di finanza ha chiesto un parere sul 'deposito' dei conti giudiziali, da parte del Sistema delle ragionerie, a seguito dell'introduzione, ad opera del Codice di giustizia contabile, della figura del responsabile del procedimento (art. 139, co. 2), da nominarsi dall'amministrazione di appartenenza dell'agente reddente.

La suindicata Amministrazione richiamava il precedente parere n. 2/2018/Cons. reso, nell'adunanza del 15 febbraio 2018, dalle Sezioni riunite sull'applicabilità dell'art. 16 del D.lgs. n. 123 del 2011 agli Istituti museali.

In tale sede, la Ragioneria generale dello Stato, a motivo della speciale autonomia riconosciuta dall'art. 30 del D.P.C.M. n. 171/2014, agli Istituti e ai Musei, quali unità periferiche del Ministero dei beni, delle attività culturali e del turismo, chiedeva di conoscere se agli agenti contabili c.d. a danaro di detti Enti si applicava l'art. 16 del D.lgs. n. 123/2011, per cui l'ufficio di controllo preposto a ricevere, verificare ed inoltrare il conto giudiziale alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti sarebbe stato la Ragioneria territoriale dello Stato, oppure, in quanto soggetti pubblici autonomi dotati di autonomia scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa, le disposizioni di cui agli artt. 137 e ss. del D.lgs. n. 174/2016, in cui organo competente ad effettuare i riscontri di natura amministrativo - contabile sarebbe stato il Collegio dei revisori dei conti.

L'Amministrazione rappresentava comunque l'opportunità di coordinare, sotto il profilo procedurale, anche per i conti giudiziali assoggettati al controllo di regolarità amministrativa e contabile delle ragionerie territoriali, la previsione del

citato art. 16, del D.lgs. n. 123 del 2011, con quella dell'art. 139 del c.g.c. sull'individuazione, da parte dell'amministrazione di appartenenza del contabile, di un responsabile del procedimento.

Le SS.RR. chiarivano che "L'introduzione dell'obbligo a carico delle amministrazioni di individuare un responsabile del procedimento, che, espletata la fase di verifica o controllo amministrativo previsti dalla vigente normativa e previa parifica, depositi il conto giudiziale, unitamente alla relazione degli organi di controllo interno presso la competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti - non muta...la procedura disciplinata dalla legge e dal regolamento di contabilità, sia che lo stesso possa essere individuato nell'ambito della Ragioneria territoriale sia che possa essere individuato all'interno dell'amministrazione interessata".

Dappoi, il parere richiesto atteneva "...alla fase del controllo amministrativo contabile sui conti giudiziali presentati dagli agenti contabili a denaro di cui al D.lgs. n. 123 del 2011; procedura, questa, interna all'amministrazione del M.E.F. cui resta del tutto estranea la disciplina recata dal nuovo Codice di giustizia contabile".

Conseguentemente affermavano, trattandosi di articolazioni territoriali e periferiche del M.I.B.A.C.T., che in ipotesi non poteva che "...trovare applicazione la disciplina dettata per le amministrazioni dello Stato, ed in particolare, l'art. 16 del D.lgs. n. 123 del 2011, per cui l'ufficio di controllo competente a ricevere e verificare il conto giudiziale si incardina nella competente Ragioneria territoriale".

Il tutto non senza aggiungere che quanto ritenuto "...sui quesiti sollevati dalla Ragioneria generale dello Stato sul procedimento di presentazione dei conti giudiziali prescinde, comunque, dalla potestà giurisdizionale esercitata dal magistrato relatore e dal Collegio della sezione competente a seguito del deposito del conto e dell'instaurazione del giudizio diretto ad accertare la corretta presentazione dello stesso e la regolarità della gestione dell'agente contabile".

Ciò premesso, l'Amministrazione lamentava che a seguito dell'introduzione, nel 2019, della nuova versione dell'applicativo SIRECO, diverse sezioni giurisdizionali, richiamando l'art. 138, comma 4 del Codice, che stabilisce la trasmissione dei conti e della relativa documentazione mediante tecnologie dell'informazione e della comunicazione, "...sollecitavano, in luogo dei responsabili del procedimento in parola, gli Uffici centrali del bilancio e le Ragionerie territoriali dello Stato al deposito dei conti giudiziali attraverso il predetto sistema informativo, previa registrazione ed inserimento di tutti i dati richiesti", mentre i conti trasmessi con posta elettronica certificata erano respinti al mittente perché depositati con modalità non conforme a quella prevista dal Codice.

In sintesi, il Sistema delle ragionerie segnalava delle criticità sostanzialmente riguardanti: *a)* l'individuazione del responsabile del procedimento, tenuto al deposito dei conti; *b)* il ruolo degli uffici del Sistema delle ragionerie, preposti al controllo di regolarità amministrativa e contabile; *c)* l'utilizzo dell'applicativo SIRECO per la resa elettronica dei conti.

Secondo l'avviso della Ragioneria generale le richieste provenienti dalle sezioni giurisdizionali (in allegato quella del dicembre 2016 della sezione giurisdizionale per la Liguria, del 05 marzo 2019 della sezione giurisdizionale per il Lazio, e del 12 dicembre 2019, della sezione giurisdizionale regionale Veneto), oltre che gravose in termini di impiego di risorse umane, non apparivano coerenti con il ruolo ed i compiti di controllo attribuiti agli uffici del Sistema delle ragionerie in materia dall'art. 16 del D. lgs. n. 123/2011, non intaccato, come precisato nel parere n. 2/2018/Cons., dalle disposizioni del codice di giustizia contabile.

Perciò, il suindicato Dipartimento, nel confermare ogni utile collaborazione istituzionale, chiedeva alle Sezioni riunite in sede consultiva di voler assicurare l'uniforme e corretta applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 137 e ss., del D.lgs. n. 174/2016, coordinato con il correttivo recato dal D.lgs. 07 ottobre 2019, n. 114, e all'art. 16, del D.lgs. n. 123/2011 in materia di conti giudiziali e di fornire indicazioni univoche e condivise agli uffici del Sistema di ragioneria, volendo significare che: il responsabile del procedimento, chiamato al deposito del conto alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, "*...debba essere individuato dall'amministrazione di appartenenza dell'agente contabile all'interno della stessa; gli Uffici centrali del bilancio e le Ragionerie territoriali dello Stato siano tenuti ad esercitare unicamente il controllo successivo sulla regolarità amministrativa e contabile dei conti giudiziali, previamente parificati, siccome previsto dall'art. 16 D.lgs. n. 123/2011*".

Relativamente invece al profilo procedurale, suggeriva una implementazione dell'applicativo SIRECO che consenta di ricondurre il ruolo delle ragionerie a quanto previsto dal D.lgs. n. 123/2011.

Ritenuto

Il Collegio rileva, preliminarmente, che il parere è ammissibile, in quanto richiesto dal vertice del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in materia di contabilità pubblica, ed è da rendere nei limiti della funzione consultiva di cui è invocato l'esercizio, senza travalicare nelle funzioni giurisdizionali della Corte, alle cui articolazioni, anche in sede di nomofilachia (quanto all'unità e uniforme interpretazione delle norme), spetta accertare la corretta presentazione e deposito dei conti giudiziali e la regolarità della gestione degli agenti contabili.

Ciò premesso, la "*presentazione*" del conto consiste nella consegna dello stesso, da parte dell'agente contabile, all'amministrazione di appartenenza (art. 139 co. 1 c.g.c.); detto adempimento è poi da tenere distinto dall'attività di "*deposito*" del conto, da parte dell'Amministrazione pubblica alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti (art. 140 co. 1 c.g.c.).

In breve, gli agenti contabili, in base all'art. 139, co. 1 c.g.c., entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario o comunque dalla chiusura della gestione "*presentano il conto giudiziale all'amministrazione di appartenenza*". La richiamata disposizione fa poi salvi i diversi termini previsti in altre norme di legge [come i due mesi successivi alla chiusura dell'esercizio previsti all'art. 16, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 123/2011, per le amministrazioni erariali; i trenta giorni di cui agli artt. 226 e 233 del D.lgs. n. 267/2000, per gli enti locali; in ogni caso i sessanta giorni previsti in generale per gli Enti pubblici diversi dallo Stato dall'art. 3 della legge n. 658/1984] e aggiunge, al comma 3, che le "*modalità di presentazione dei conti*" possono essere adeguate con legge statale o regionale alle esigenze specifiche delle singole amministrazioni, nel rispetto dei principi e delle disposizioni in materia di contabilità generale dello Stato, e che "*Restano ferme le disposizioni legislative e regolamentari che, per le rispettive amministrazioni, prevedono ulteriori adempimenti in materia*".

Nel giudizio di conto rilievo imprescindibile assume la "*previa parificazione*" del documento contabile, di cui si ha menzione negli artt. 139, co.2, 140, co. 1, e 145,

co. 3 del D.lgs. n. 174/2016 (recante il “*Codice di giustizia contabile*”). Tuttavia, poiché l’opera di riassetto della materia, a causa dei limiti posti dalla legge di delega, è stata circoscritta al solo versante processuale, la parte sostanziale dei conti giudiziali continua a trovare disciplina e definizioni sia nel regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 [Testo unico delle leggi della Corte dei conti (tranne che per gli artt. da 67 a 97, abrogati)], sia nella legge e nel regolamento di contabilità generale dello Stato, che restano riferimento essenziale per l’intera materia, non avendo formato oggetto di abrogazione alcuna.

Sicché, all’art. 618 del r.d. n. 827/1924 (il “*R.C.G.S.*”) è previsto che “*Tutti i conti devono essere, dagli uffici provinciali o compartimentali da cui dipendono i contabili e dalle rispettive amministrazioni centrali, riveduti e parificati coi conti periodici dei singoli contabili e certificati conformi alle proprie scritture o ad altri elementi contabili in loro possesso*”.

La “*parificazione*” è una dichiarazione certificativa, quale risultante procedimentale, della concordanza dei conti (appositamente riveduti) con le scritture detenute dall’Amministrazione, che per quelle locali viene fatta coincidere con il visto di regolarità amministrativo-contabile rilasciato all’esito della fase di verifica o controllo amministrativo.

Con riguardo invece ai conti erariali (quelli delle amministrazioni periferiche e centrali dello Stato) la verifica di concordanza è svolta all’interno dell’amministrazione di appartenenza dell’agente contabile, mentre il visto di regolarità amministrativo - contabile è rilasciato dai competenti uffici di controllo (quindi dal Sistema delle ragionerie territoriali dello Stato e dagli Uffici centrali di bilancio), conformemente a quanto previsto dall’art. 16, co. 3 del D.lgs. n. 123/2011, che, come già rilevato nel parere n. 2/2018/Cons., conserva piena portata dispositiva anche all’esito dell’entrata in vigore del Codice, quale “*procedura interna all’amministrazione dell’economia e delle finanze cui resta del tutto estranea la disciplina recata dal D.lgs. n. 174/2016*”.

Questa distinzione, quand’anche non esplicitata con chiarezza nell’art. 618 del R.C.G.S., emergeva già dagli artt. 622 e 623 dello stesso, che per i conti degli agenti della riscossione distinguevano tra la parifica degli uffici provinciali e i riscontri delle ragionerie centrali.

Dappoi, sempre l’art. 623 del r.d. 827/1924 dispone che le ragionerie regionali, una volta “*...riveduti i conti ad esse pervenuti (...) appongono sugli stessi la dichiarazione di avere eseguiti i suindicati riscontri e li spediscono (...) alla Corte dei conti*”.

Tale ultimo adempimento è mutuato nell’art. 16 del D.lgs. n. 123/2011 (intitolato “*Controllo dei conti giudiziali*”), statuente al comma 3 che i conti giudiziali resi dagli agenti contabili erariali una volta presentati all’amministrazione di appartenenza e parificati, vengono inoltrati ai competenti uffici di controllo.

Questi ultimi (ragionerie territoriali e uffici centrali di bilancio) “*...qualora non abbiano nulla da osservare, appongono sui singoli conti il visto di regolarità amministrativo - contabile e li trasmettono alla Corte dei conti entro i due mesi successivi alla data della loro ricezione ovvero a quella della ricezione dei chiarimenti o dei documenti richiesti con note di osservazione*”.

Detta norma, che, come detto, demanda il controllo e il visto di regolarità amministrativo - contabile sui conti giudiziali erariali al Sistema delle ragionerie territoriali e agli Uffici centrali di bilancio, non ha subito espressa abrogazione o modifica, trattandosi, all’evidenza, di adempimenti propedeutici a quelli volti ad instaurare il giudizio di conto e ad esso strettamente correlati, anche perché solo il

deposito del conto, parificato, *“costituisce l'agente dell'amministrazione in giudizio”* (art. 140, co. 3 c.g.c.).

Sicché, è parere del Collegio che la parifica di cui è menzione nel *“Codice”* debba intendersi come procedimento complesso, in esso comprendendo tanto la vera e propria concordanza, rilasciata dall'amministrazione di appartenenza dell'agente contabile, quanto il *“visto”* di regolarità amministrativo contabile, da rilasciare, per i conti degli agenti erariali, dal Sistema delle ragionerie territoriali e dagli Uffici centrali di bilancio (organi esterni), e, per gli agenti degli enti locali, dai propri organi interni, parifica e visto, da tenere distinti dalla *“relazione degli organi di controllo interno”*, espressamente prevista dall'art. 139, comma 2, che va trasmessa alla Corte unitamente al conto.

Perciò, detto adempimento, ad opera degli Uffici di controllo (interni ed esterni alle amministrazioni di appartenenza degli agenti contabili) deve leggersi come l'esito di un sub - procedimento interno, che va a completare, in quanto sostanzialmente rilevante (anche per la qualità professionale degli organi da cui promana), quello sempre sostanziale di parifica del conto giudiziale (a volta addirittura coincidente con il primo). Conseguentemente, tutti i conti giudiziali, *“presentati”* dagli agenti contabili alle amministrazioni di appartenenza, devono essere *“parificati”*, *“vistati”* e *“approvati”* dai competenti organi di ciascun ente e solo all'esito di detti adempimenti depositati presso la sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti territorialmente competente.

In passato, succedeva altresì che il conto fosse reso alla Corte direttamente dall'agente contabile e non a mezzo della propria amministrazione, siccome previsto dall'art. 611 del r.d. n. 827/1924.

La presentazione del conto direttamente presso la Corte dei conti, ad opera dell'agente contabile, poteva però presentare l'inconveniente di un giudizio che si svolgeva su un conto non parificato e vistato. Di talché, l'art. 28 del vecchio regolamento di procedura (r.d. n. 1038/1933, espressamente abrogato dall'art. 4 dell'Allegato 3 al D. lgs. n. 174/2016) prevedeva che il giudice designato per l'esame del conto, ne procurasse la parificazione da parte dell'amministrazione.

Detta ipotesi non è stata espressamente prevista nella parte III del Codice (in particolare agli artt. 137 - 150 del D.lgs. n. 174/2016), sicché appare evidente che il conto giudiziale deve pervenire alla Corte già parificato, vistato e approvato, come peraltro indicato agli artt. 139, co.2, 140 co. 145, co.3 c.g.c.

Diversamente da quanto disposto all'art. 45, co. 1, del r.d. n.1214/1934, statuenta che *“La presentazione del conto costituisce l'agente dell'amministrazione in giudizio”*, così ottenendosi la pendenza della causa per il solo fatto della presentazione del conto alla propria amministrazione, con possibilità per la sezione giurisdizionale di richiedere al rappresentante legale dell'ente e, in caso di inadempimento, di investire un commissario *ad acta* degli adempimenti successivi alla presentazione, ove omessi dall'amministrazione interessata [quali la parificazione, il visto di regolarità amministrativo contabile, l'approvazione e la trasmissione alla Corte del conto], il Codice di giustizia contabile ha previsto al comma 1, dell'art. 145 che *“Il conto, munito dell'attestazione di parifica, è depositato nella segreteria della sezione giurisdizionale competente, che lo trasmette al giudice designato quale relatore dal presidente”*, e al comma 3 che *“Il deposito del conto costituisce l'agente dell'amministrazione in giudizio”*.

Finché i conti non sono *“depositati”* presso la Corte - con *“l'utilizzo delle*

modalità stabilite con i decreti di cui all'art. 6, comma 3" (art. 138, comma 3 c.g.c.), ovvero "...mediante tecnologie dell'informazione e della comunicazione [...]" (art. 138, comma 4 c.g.c.), quindi "...anche mediante modalità telematiche" (art. 140, co 2 da leggere nel rispetto di quanto previsto al co. 4 dell'art. 150 c.g.c.), e di tale deposito la competente procura regionale "...acquisisce notizia mediante accesso all'apposito sistema informativo relativo ai conti degli agenti contabili" (art. 140 comma 1 Codice) - non può dirsi pendente il giudizio e conseguentemente non può neanche decorrere il termine quinquennale per l'estinzione del processo di conto, atteso che l'art. 150 del Codice fa decorrere detto termine solo dal deposito dello stesso.

L'art. 139, co. 2 del c.g.c. prevede che il conto giudiziale è trasmesso, entro il termine generale di trenta giorni dalla sua approvazione, ovvero entro il termine stabilito dalle disposizioni speciali interne a ciascuna amministrazione, con le modalità sopra riportate, alla sezione giurisdizionale competente da un responsabile del procedimento, previamente individuato dall'amministrazione di appartenenza del contabile.

Osserva il Collegio che dalla suindicata disposizione è dato desumere l'intento del legislatore delegante di responsabilizzare l'ente onerandolo della individuazione, al proprio interno, di una figura di riferimento che segua gli adempimenti relativi ai conti giudiziali. In specie, ragioni di economia interna a ciascuna amministrazione hanno suggerito la previsione di un responsabile dell'intero procedimento, preferibilmente coincidente con il soggetto che attesta la parificazione del conto, una volta presentato dall'agente all'ente di appartenenza, e che provveda a procurare anche i visti di controllo amministrativo contabile (resi dagli organi interni o esterni), l'approvazione del conto, sollecitando i soggetti competenti, in caso di inerzia, e assumendo le conseguenti iniziative segnalatorie alla sezione giurisdizionale per rendere possibile la trasmissione del conto medesimo alla Corte, per il suo tramite.

Di rilievo anche le conseguenze previste dal Codice per l'inerzia del responsabile del procedimento, atteso che il comma 7 dell'art. 141 del c.g.c. ha disposto che *"Se risulta che l'agente contabile ha presentato il conto alla propria amministrazione e quest'ultima non lo ha trasmesso e depositato presso la sezione giurisdizionale, il conto è acquisito d'ufficio dal giudice monocratico, che commina la sanzione pecuniaria di cui al comma 6 [in misura non superiore alla metà degli stipendi, aggi o indennità dovuti in relazione al periodo cui il conto si riferisce, ovvero ove l'agente operante non goda di stipendio,aggio o indennità, non superiore a 1.000,00 euro] al responsabile del procedimento individuato ai sensi dell'art. 139, comma 2"*.

Occorre, a questo punto, prevedere il necessario coordinamento, quanto al profilo del deposito - trasmissione dei conti degli agenti erariali, tra gli artt. 139, comma 2, e 141, comma 7 del c.g.c. e l'art. 16, comma 3, del D.lgs. n. 123/2011.

In specie, è da ribadirsi la piena operatività del controllo sostanziale e del successivo visto di regolarità amministrativo - contabile ad opera del Sistema delle ragionerie territoriali e degli Uffici centrali di bilancio sui conti degli agenti contabili delle amministrazioni periferiche e centrali dello Stato, atteso che il comma 3, ult. parte, dell'art. 139 c.g.c., ha lasciato ferme le disposizioni legislative e regolamentari che, per le rispettive amministrazioni, *"...prevedono ulteriori adempimenti in materia"*.

Tuttavia, mette conto rilevare, e con interpretazione adeguatrice, che anche per i conti erariali (perciò resi da agenti contabili delle Amministrazioni dello Stato)

è il responsabile del procedimento, da individuare all'interno di ogni singola amministrazione interessata, che deve depositare il conto e che ha la responsabilità dei relativi adempimenti.

In sostanza, il conto è depositato dall'Amministrazione dello Stato, per il tramite del responsabile del procedimento previamente individuato.

Relativamente invece al profilo procedurale si chiarisce che l'applicativo SIRECO - già operativo per i conti giudiziali degli enti territoriali - risulta implementato in maniera da ricondurre il ruolo delle ragionerie territoriali a quanto previsto dal vigente D.lgs. n. 123/2011.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Il Relatore
f.to Giovanni Comite

Il Presidente
f.to Angelo Buscema

Depositata in Segreteria in data 11 settembre 2020.

Il Direttore della Segreteria
f.to Pietro Montibello