

La Consulta ridefinisce i contorni dell'agente contabile quale "figura chiave" della gestione contabile delle pubbliche amministrazioni e rilancia il giudizio di conto, valorizzando il "nuovo impulso" fornitogli dal codice della giustizia contabile, con l'auspicio di un intervento di riordino della materia da parte del legislatore nazionale

Sommario: 1. *I tratti salienti della pronuncia.* – 2. *Le ordinanze di rimessione.* – 3. *Le linee direttrici della motivazione: perimetrazione della nozione di agente contabile, nuovo impulso al giudizio di conto e declinazione della figura del*

consegnatario delle quote azionarie di partecipazione in società pubbliche. Coordinate ermeneutiche e auspicio di un intervento del legislatore nazionale di riordino della materia.

1. I tratti salienti della pronuncia

Con l'arresto in commento la Corte costituzionale torna ad occuparsi della materia della responsabilità contabile, riportando al centro della propria riflessione la figura dell'agente contabile; ne ripercorre nel dettaglio l'evoluzione, sul piano normativo e giurisprudenziale, rimarcandone il ruolo e giunge ad invocare un intervento normativo organico del legislatore statale nella materia, a partire dalla figura dell'agente contabile consegnatario di azioni delle società a partecipazione pubblica, oggetto dei giudizi di conto che hanno dato origine alle questioni di costituzionalità, accolte con la detta pronuncia.

Muovendo da un richiamo ai principi ordinatori della materia, la Consulta fornisce un'articolata ricostruzione del tradizionale quadro normativo di riferimento definendo l'agente *"figura chiave nella cosiddetta gestione contabile delle pubbliche amministrazioni"* e ponendo espressamente in rilievo altresì il *"nuovo impulso al giudizio di conto"* derivante dalla novellata configurazione al medesimo assegnata dalla disciplina della parte III del codice della giustizia contabile, dedicata al *"giudizio sui conti"* (artt. da 137 a 150 dell'All. 1 al d.lgs. n. 174/2016).

La questione di legittimità costituzionale che ha occasionato la pronuncia era stata sollevata dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria della Corte dei conti, con tre ordinanze, in relazione alla norma dell'art. 8 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22, attributiva della qualifica di agenti contabili, consegnatari delle azioni a partecipazione pubblica, ai consiglieri di amministrazione e ai componenti del collegio sindacale, nominati dal Presidente della regione o dai rappresentanti nelle assemblee sociali, delle società partecipate dalla Regione Calabria.

Secondo il rimettente la disposizione sospettata di incostituzionalità, in primo luogo in prospettato contrasto con gli artt. 3 e 103, c.2, Cost., porrebbe l'obbligo di rendere il conto delle partecipazioni sociali in capo agli amministratori e ai sindaci della società partecipata, mentre tale responsabilità andrebbe attribuita agli uffici regionali, perché la Regione Calabria, in qualità di proprietaria delle suddette partecipazioni, avrebbe la giuridica e concreta possibilità, esercitando i diritti del socio, di evitare che questi beni perdano di valore; l'attribuzione della qualifica di agente contabile, inoltre, non ricadrebbe nella competenza legislativa delle regioni (art. 117, c. 4, Cost.) ma in quella statale (art. 117, c. 1, lett. 1, Cost.).

Il giudice delle leggi ha accolto la prospettazione del giudice *a quo*, per il profilo, ritenuto assorbente, della violazione dell'art. 117, c. 2, lett. 1), della Costituzione, dichiarando l'illegittimità costituzionale della richiamata disposizione per aver ecceduto i limiti della

competenza legislativa regionale, non potendo autonomamente *"attribuire la qualifica di agente contabile"*; la previsione è stata ritenuta esulare dalla competenza del legislatore regionale *"invadendo la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «giurisdizione e norme processuali»"*.

Nello scandagliare approfonditamente la figura dei consegnatari di titoli azionari e partecipativi di proprietà pubblica, evidenziando come i detti titoli *"sono espressamente annoverati tra i beni mobili dello Stato, ai sensi dell'art. 20, lett. c), del r.d. n. 827 del 1924 ..."* la Consulta riafferma il principio per cui *"Il giudizio avente ad oggetto azioni e quote societarie si configura ... come un procedimento giudiziale, a carattere necessario ed ineludibile, per la salvaguardia di interessi generali della collettività connessi alla gestione del denaro o di beni pubblici (sentenze n. 114/1975 e n. 292/2001)"*.

Chiarisce inoltre espressamente che, con l'art. 9, c. 2, d.lgs. n. 175/2016 (Tusp), *"il legislatore ha individuato i soggetti deputati a esercitare i diritti dell'azionista nei seguenti termini: per le partecipazioni regionali, la presidenza della regione, salvo diversa disposizione di legge della stessa regione titolare delle partecipazioni; per quelle degli enti locali, il sindaco o il presidente o un loro delegato; in tutti gli altri casi le partecipazioni sono gestite dall'organo amministrativo dell'ente"*.

La pronuncia si caratterizza altresì per l'auspicio di un intervento normativo, rivolto in chiusura della motivazione al legislatore, osservando che *"In assenza di una disciplina statale organica e tenuto conto che il giudizio di conto è materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato ... esprime l'auspicio che il legislatore statale intervenga nella materia prendendo in adeguata considerazione l'evoluzione della figura e del ruolo dell'agente contabile con particolare riguardo alle partecipazioni societarie degli enti pubblici"*.

La pronuncia si rivela di particolare rilevanza per una pluralità di aspetti.

In primo luogo, ridefinisce i contorni della generale nozione di agente contabile riaffermandone il ruolo; nel fare ciò riparte dal tradizionale perimetro, delineato dalla consolidata cornice normativa, sul quale si innesta il *"nuovo impulso"* che il giudice costituzionale riconosce espressamente essere stato assegnato ai giudizi di conto dalle norme della parte terza del codice di giustizia contabile, dedicate non solo al rito e ai connessi giudizi per resa di conto e opposizione al relativo decreto ma anche ai compiti dell'agente contabile e agli adempimenti riguardanti la fase interna all'amministrazione e prodromica al deposito del conto giudiziale alle competenti Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

Di preminente significato altresì *"l'auspicio"* rivolto al legislatore affinché, con il proprio intervento, promuova l'emanazione di una disciplina statale organica proprio a partire da una delle figure di agente contabile che maggiormente hanno interessato la più

recente giurisprudenza contabile di merito, chiamata a fissare in via interpretativa la particolare nozione di maneggio riguardante il titolo azionario, presupposto per l'identificazione dell'agente contabile consegnatario, tenuto alla resa del conto giudiziale.

Pare emergere il chiaro intento del giudice delle leggi volto a suggerire al legislatore la necessità di consolidamento in un *corpus* organico della disciplina sostanziale definitoria della figura dell'agente contabile, sul piano generale e nelle sue diverse declinazioni, al fine di mettere a sistema la disciplina contenuta in norme disseminate in una pluralità di testi legislativi, cui tradizionalmente l'interprete ricorre, a partire dall'art. 74 del r.d. n. 2440/1923, di contabilità generale dello Stato, dall'art. 178 del “*Regolamento di contabilità generale dello Stato*”, di cui al r.d. 23 maggio 1924, n. 827 e dall'art. 44 del t.u. della Corte dei conti (r.d. 12 luglio 1934, n. 1214), solo per quanto riguarda gli agenti contabili dello Stato.

L'esigenza risulterebbe viepiù manifesta sulla considerazione che la disposizione di esordio della parte terza del codice della giustizia contabile, art. 137 d.lgs. n. 174/2016, laddove individua “*L'ambito del giudizio di conto*” e prevede che “*La Corte dei conti giudica sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto a termini di legge*”, dà per presupposta la nozione di agenti contabili, per la quale opera il rinvio alle diverse e plurime fonti legislative regolanti la materia.

È stato osservato come la norma funga da *trait d'union* tra la disciplina sostanziale e quella processuale della materia, assumendo carattere meramente ricognitivo delle diverse specifiche previsioni e del generale obbligo di sottoposizione degli stessi agenti al giudizio di conto.

Si tratta di un rinvio dinamico a “*quanto previsto a termini di legge*”, riferito, paritariamente, sia agli “*agenti contabili dello Stato*” che a quelli delle “*altre pubbliche amministrazioni*”.

Ora la Consulta sollecita un intervento legislativo che completi il quadro organico della disciplina in materia anche sul piano sostanziale, avuto particolare riguardo alla nozione di agente contabile; novella che si correlerebbe pienamente al “*nuovo impulso*” fornito al giudizio di conto dall'opera di riordino delle norme processuali, ora consolidate nel codice della giustizia contabile, delle quali vi è infatti ampio richiamo nella motivazione della sentenza.

La pronuncia pare tracciare il solco in cui potrà porsi l'opera del legislatore, scolpendo con chiarezza i contorni entro i quali si colloca, “*fin dalla nascita dello Stato unitario*” e ancora oggi, l'agente contabile, come “*figura chiave*” nella “*cosiddetta gestione contabile delle pubbliche amministrazioni*”, e cioè, “*in quella fase della gestione operativa che segue quella amministrativa o volitiva condotta dall'apparato dirigenziale e direttivo e che è essenziale per mettere in atto le decisioni amministrative già prese in merito alla raccolta delle entrate, al pagamento delle spese e*

alla custodia dei beni precedentemente acquisiti dall'ente”.

2. Le ordinanze di rimessione

Come accennato nell'introduzione, le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria della Corte dei conti con tre ordinanze rese nell'ambito di giudizi di conto aventi ad oggetto, le prime due, i conti degli agenti contabili di Fincalabra s.p.a. e l'ultima di Ferrovie della Calabria s.r.l.

La norma sospettata di illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 103, secondo comma, e 117, c. 2, lett. l), Cost., è contenuta nell'art. 8 l. reg. Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, c. 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8) e dispone che “*I soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee, quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali delle società a partecipazione regionale sono, a tutti gli effetti, agenti contabili a materia e rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria. Gli stessi devono supportare adeguatamente la Regione nell'esercizio dei diritti di azionista, rendere annualmente il conto con le modalità e termini stabiliti dalla Giunta regionale e sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti nel rispetto della legislazione statale in materia, ferme restando le responsabilità previste dal codice civile*”.

Nelle fattispecie oggetto dei giudizi *a quo* i conti giudiziali erano stati presentati dagli agenti contabili individuati dalla norma impugnata (componenti del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale), ritualmente approvati e parificati; gli stessi presentavano una riduzione del valore (formale e sostanziale) delle partecipazioni regionali, a seguito di una delibera delle assemblee dei soci che aveva disposto la riduzione del capitale sociale a copertura di maggiori perdite di esercizio.

Nelle ordinanze di rimessione delle questioni di costituzionalità la Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria dava conto in primo luogo conto delle conclusioni svolte dal magistrato istruttore nelle relazioni rese ai sensi dell'art. 145, c. 4, c.g.c.

Quanto ai componenti del collegio dei revisori dei conti, nella relazione conclusiva del magistrato istruttore si chiedeva di dichiarare improcedibile il giudizio di conto nei loro confronti, per mancanza dell'obbligo di resa del conto in capo ai convenuti, desunta:

- dall'oggetto del diritto di conto, che comprende le variazioni di valore della partecipazione (*ex artt. 20 lett. c e 29 r.c.g.S.*), ovvero operazioni finanziarie riconducibili alle direttive rese dalla regione nell'esercizio dei diritti di socio e non alla condotta del revisore;

- dall'incompatibilità dei compiti del revisore (2403 c.c., 2409-bis c.c.) con la gestione del sistema azionario;

- dall'impossibilità di qualificare il revisore come "consegnatario per debito di custodia" (custodia in realtà mai effettuata) ma al limite come "consegnatario per debito di vigilanza" (in quanto tale non tenuto alla resa del conto, per i motivi predetti), non essendo l'art. 8 l. reg. citata ostativo a tale qualificazione (sia per la prevalenza della normativa statale su quella regionale nella materia del giudizio di conto, sia perché la legge regionale attribuiva a detti convenuti solo la qualifica di "consegnatario" senza specificarne la natura).

Quanto ai componenti del Consiglio di amministrazione il magistrato istruttore chiedeva al collegio di pronunziare la irregolarità del conto e della gestione, adottando i provvedimenti al riguardo (tra cui la trasmissione degli atti al pubblico ministero) evidenziando che, da un lato, consegnatario delle azioni è colui che in base all'ordinamento dell'ente esercita i diritti del socio nella società partecipata ("maneggia" le azioni in senso tecnico) e, dall'altro, il conto deve considerare anche le variazioni di valore subite dalla partecipazione a causa di utili e perdite (ex artt. 20, lett. c, e 29 r.d. n. 827/1924), per cui vanno documentate anche le modalità di gestione societaria e come sono state applicate le direttive del socio, fermo restando che eventuali danni da cattiva gestione esulerebbero dal giudizio di conto e potrebbero al limite dar luogo ad ordinario giudizio di responsabilità amm.va per il mancato esercizio dei diritti di socio, a cura del pubblico ministero.

Nei provvedimenti di rimessione la sezione giurisdizionale ha preliminarmente evidenziato la necessità di previo accertamento dell'obbligo di rendere il conto giudiziale in capo ai soggetti che lo avevano presentato rimarcando come sia "privo di rilevanza giuridica un conto presentato da un soggetto su cui non incombono gli obblighi della gestione contabile di beni dell'amministrazione pubblica (in forza di un atto di incarico formale o del "maneggio" di fatto: art. 178 r.c.g.S.) e quindi la responsabilità delle entrate non riversate e delle uscite prive di valido titolo (artt. 74 e 85 l.c.g.S. e 45 e 54 r.d. n. 1214/1934)".

Dopo aver ripercorso, con meticolosa disamina, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e di legittimità rilevanti nella materia, il giudice *a quo* ha prospettato l'incompatibilità dell'art. 8 della l. reg. Calabria n. 22 del 5 ottobre 2007 con i principi costituzionali di cui agli artt. 3, 103, c. 2, e 117, c.2, lett. l), Cost. osservando che "la funzione dell'obbligo di rendere il conto e del giudizio di conto è responsabilizzare il soggetto che detiene un bene pubblico alla sua custodia, onde evitare di disperderne il valore (a garanzia delle pubbliche finanze); pertanto, qualora si tratti non di beni dotati di valore proprio (come il denaro o le materie), bensì di beni il cui valore è dato dai diritti in essi cartolarizzati (come nel caso delle azioni), tale responsabilità non può che essere im-

posta a chi ha la giuridica e concreta possibilità di evitare che questi beni perdano di valore: nella fattispecie, l'ente proprietario della partecipazione, che può esercitare i diritti del socio (ed in particolare il soggetto che in base all'ordinamento interno dell'ente ha l'incarico relativo) al fine di evitare una dispersione del valore sociale per mala gestione degli amministratori".

Ha quindi rilevato come "l'art. 8 in esame individua come consegnatari delle azioni soggetti che non hanno il "maneggio" (nel senso predetto) delle azioni, ovvero gli amministratori o (addirittura) i sindaci delle società partecipate: soggetti che per definizione non possono esercitare i diritti del socio, non solo in base alle generali norme codicistiche, ma anche del medesimo art. 8, che – pur qualificandoli "agenti contabili a materia" e prevedendo che essi "rispondono, in tale qualità, della corretta gestione societaria" – tuttavia precisa che "gli stessi devono supportare adeguatamente la regione nell'esercizio dei diritti di azionista", diritti del resto riservati ad organi dell'ente in base all'ordinamento interno della regione". Ha precisato inoltre che "con una evidente *fictio iuris*, la disposizione in esame finisce per depotenziare il giudizio di conto, in quanto, da un lato, gli "agenti contabili" da essa individuati non hanno maneggio delle azioni (nel senso predetto) e quindi non possono essere in alcun modo chiamati a risponderne all'esito del giudizio (si tratterebbe di responsabilità per fatto altrui); dall'altro – per converso – finisce per deresponsabilizzare del tutto la regione e gli organi regionali, i cui agenti contabili dovrebbero provvedere alla conservazione del valore delle azioni in base all'ordinamento interno dell'ente".

Secondo il remittente, dunque, la disposizione in esame si porrebbe in contrasto con l'art. 103, c. 2, Cost., in particolare con la funzione di garanzia della legalità contabile riservata al giudizio di conto intestato alla Corte dei conti e con l'art. 3 Cost., in quanto creerebbe una disparità di trattamento rispetto alle altre amministrazioni in cui l'agente contabile (avendo effettivo maneggio del bene-azione) risponde della propria gestione.

Nell'ordinanza di rimessione viene prospettato un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale – poi accolto – avuto riguardo alla norma parametro dell'art. 117, c. 2, lett. l, Cost. in quanto "ferma restando la facoltà dell'ente, nell'ambito dei suoi poteri di autorganizzazione, di individuare gli uffici ed i soggetti cui affidare la custodia dei propri beni – limitando l'ambito della giurisdizione contabile – finisce per incidere su una materia riservata alla legge dello Stato".

Il giudice *a quo* ha richiamato il recente precedente della Corte costituzionale, n. 189/2020, sottolineando che, in tale pronuncia la Consulta "ha avuto modo di precisare (sia pure incidentalmente) che, mentre i profili "pubblicistico-organizzativi" afferenti al rapporto di servizio degli amministratori regionali rientrano nella competenza residuale delle regioni (art.

117, c. 4, Cost.), rientrano invece nella competenza statale (ex art. 117, c. 1, lett. l, Cost.) tanto i profili “civilistici”, come i diritti ed obblighi dell’impiego privatizzato dei pubblici dipendenti, quanto i profili “giurisdizionali”.

Infine, ha rimarcato come l’art. 8 della l. reg. Calabria n. 22/2007 manifesterebbe un’univoca volontà legislativa di esonerare gli uffici regionali dall’obbligo di rendere il conto delle partecipazioni sociali della regione, traslandolo sugli amministratori delle società partecipate, e non sarebbe possibile accedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione regionale censurata che renda superfluo il giudizio di legittimità costituzionale.

Ha prospettato la rilevanza della questione in quanto l’applicazione della normativa in esame inciderebbe sulla procedibilità dei giudizi sui conti, considerato che i convenuti non potrebbero ritenersi agenti contabili se non in forza della disposizione censurata.

3. *Le linee direttrici della motivazione: perimetrazione della nozione di agente contabile, nuovo impulso al giudizio di conto e declinazione della figura del consegnatario delle quote azionarie di partecipazione in società pubbliche. Coordinate ermeneutiche e auspicio di un intervento del legislatore nazionale di riordino della materia*

3.1 L’*iter* argomentativo della pronuncia si dipana intorno a tre assi principali, ai quali si è accennato in precedenza: il nucleo centrale è dato dal fondamentale richiamo alla generale e tradizionale configurazione dell’agente contabile, dal quale il ragionamento del giudice delle leggi prende le mosse, evidenziando a più riprese l’esigenza di una sua “perimetrazione” e ridefinizione, per poi giungere alla declinazione della specifica figura dall’agente consegnatario delle azioni in società a partecipazione pubblica, muovendo dalla nozione di maneggio di tale tipologia di “titoli”, quali beni mobili. L’*excursus* argomentativo è attraversato da specifici e diffusi riferimenti alla disciplina processuale contenuta nella parte terza del codice della giustizia contabile, dalla quale si fa derivare il “nuovo impulso” conferito ai giudizi di conto.

Le tre direttrici che delineano lo sviluppo del ragionamento sono peraltro strettamente intrecciate e convergono nel finale auspicio all’intervento del legislatore nella materia, fornendo le coordinate ermeneutiche entro le quali anche il legislatore, sollecitato al riordino del quadro normativo in materia, pare essere chiamato a muoversi.

Preliminarmente viene, peraltro, dichiarata l’inammissibilità dell’intervento in giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti, il quale aveva prospettato un interesse concreto e attuale ad una declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione regionale censurata.

A fondamento della decisione è richiamato il “costante orientamento” della Corte per cui “il Procuratore generale della Corte dei conti non può ritenersi titolare di un interesse qualificato e pertanto il suo intervento non è ammissibile (ex plurimis, sentenze n.

39/2024, con allegata ordinanza letta all’udienza del 24 gennaio 2024; n. 206/2019, con allegata ordinanza letta all’udienza del 4 giugno 2019; e n. 173/2019, con allegata ordinanza letta all’udienza del 18 giugno 2019)”.

Nella successiva valutazione in ordine alla rilevanza della questione di costituzionalità la Corte dà atto che la disposizione censurata trova effettiva applicazione nei giudizi *a quibus*, nei quali, ai sensi degli artt. 139 e 140, c. 3, d.lgs. n. 174/2016, sono sottoposti a giudizio di conto i soggetti individuati come agenti contabili dalla disposizione regionale censurata.

3.2 Giungendo al merito la Corte indica come “opportuna una ricostruzione della figura dell’agente contabile nonché del quadro normativo e giurisprudenziale rilevante”.

Dell’agente contabile fornisce, in esordio, una plastica rappresentazione, che assume i caratteri di una definizione, qualificandolo come “figura chiave della cosiddetta gestione contabile delle pubbliche amministrazioni e, cioè, in quella fase della gestione operativa che segue quella amministrativa o volitiva condotta dall’apparato dirigenziale e direttivo”, aggiungendo, quanto alla fase della gestione operativa, che essa risulta “essenziale per mettere in atto le decisioni amministrative già prese in merito alla raccolta delle entrate, al pagamento delle spese e alla custodia dei beni precedentemente acquisiti dall’ente”.

Nel tratteggiare i contorni della figura, che agisce nella suddetta fase “della gestione operativa”, la Consulta rimarca il tradizionale distinguo tra agenti contabili e ordinatori della spesa: “il giudizio di conto ha come destinatari non già gli ordinatori della spesa, bensì gli agenti contabili che riscuotono le entrate ed eseguono le spese” (sent. n. 292/2001) in quanto “si configura essenzialmente come una procedura giudiziale a carattere necessario, volta a verificare se chi ha avuto maneggio di denaro pubblico e ha avuto in carico risorse finanziarie provenienti da bilanci pubblici è in grado di rendere conto del modo legale in cui lo ha speso, e non risulta gravato da obbligazioni di restituzione”.

Richiama quindi l’art. 74 r.d. n. 2440/1923 (legge di contabilità generale dello Stato), che fornisce la “descrizione dei soggetti incaricati della riscossione delle entrate e dell’esecuzione dei pagamenti o di quelli che ricevono somme dovute allo Stato o altre delle quali lo Stato stesso ne diventa debitore, unitamente a quei soggetti che maneggiano denaro pubblico o che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai detti agenti”, riprendendo altresì l’elencazione contenuta nell’art. 178 del regolamento di contabilità dello Stato delle categorie di agenti contabili: “gli agenti della riscossione o esattori, il cui compito risulta essere quello di riscuotere le entrate e di versarne il relativo ammontare; gli agenti pagatori o tesorieri, incaricati della custodia del denaro e dell’esecuzione dei pagamenti; gli agenti consegnatari, addetti alla conservazione di generi, oggetti e materie di pertinenza della pubblica amministrazione; nonché tutti colo-

ro che, senza legale autorizzazione, si ingeriscono negli incarichi attribuiti agli agenti anzidetti e riscuotono somme di spettanza dello Stato”.

L’esigenza definitoria si desume anche da un successivo significativo stralcio della motivazione, dove la Corte riafferma l’esigenza di ricavare una “*perimetrazione*” della “*figura dell’agente contabile*” ritenendola ricavabile “*oltre che dalla lettura combinata delle disposizioni sopra richiamate, dall’interpretazione che ne ha dato la giurisprudenza costituzionale, della Corte di cassazione e della Corte dei conti*”.

L’orizzonte nel quale si inserisce la pronuncia è chiaramente quello della giurisprudenza costituzionale, in virtù della quale l’art. 103, c. 2, Cost. secondo cui «*la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*», deve ritenersi riferibile “*all’ampio ambito della «tutela del pubblico danaro»*”.

Nel fare propria l’opzione ermeneutica che propende per un’interpretazione massimamente estensiva della giurisdizione contabile, ulteriore significativo tassello è costituito dal non scontato riferimento all’esclusività e pienezza delle attribuzioni giurisdizionali, nell’ambito delle “*materie di contabilità pubblica*”, comprensive tanto dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, quanto dei giudizi di conto (sent. n. 169/2018, n. 378/1996).

Altrettanto fermi appaiono i richiami al principio generale che riconosce tuttora nel rendiconto giudiziale lo “*strumento*” principe di garanzia della correttezza della gestione del “*pubblico danaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni*” e al principio di “*necessarietà*” del giudizio di conto, inteso nella duplice tradizionale accezione di “*obbligatorietà della resa del conto giudiziale da parte di chi ha maneggio di denaro o valori pubblici*” e di divieto in capo a qualsivoglia “*ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell’ente ... (di sottrarsi a questo fondamentale dovere)*”.

I precedenti più significativi della giurisprudenza costituzionale, a più riprese richiamati, sono costituiti dalle sentenze n. 1007/1988, n. 114/1975).

Va constatato altresì il nesso che la Corte reputa sussistente tra il principio di necessità e il principio di “*continuità*”, riferito alla giurisdizione sui conti giudiziali, che si risolve “*inevitabilmente in tanti giudizi quanti sono i conti che periodicamente si susseguono*” e anch’esso rispondente “*all’esigenza del rispetto della legalità contabile delle risorse pubbliche*”.

La Corte ribadisce il duplice principio di necessità connesso alla continuità, richiamando la sentenza n. 129/1981 e ricollegandolo anche al carattere della giurisdizione sui conti giudiziali “*retta da un impulso d’ufficio*”.

Il principio di continuità dei giudizi di conto viene altresì posto in rapporto ai caratteri del giudizio di conto, scolpiti negli articoli 138, 139, 140 c.g.c., lad-

dove è previsto il nuovo obbligo di comunicazione, da parte delle amministrazioni, alla sezione giurisdizionale territorialmente competente, dei dati identificativi relativi ai soggetti nominati agenti contabili e tenuti alla resa del conto giudiziale, dell’obbligo di presentazione del conto giudiziale alla chiusura dell’esercizio finanziario, salvo diverso termine previsto dalla legge e il deposito del conto, parificato dall’amministrazione, presso la segreteria della sezione giurisdizionale competente della Corte dei conti, con contestuale costituzione in giudizio dell’agente contabile (art. 140, c. 3, c.g.c.).

Si conferma, anche nel descritto passaggio, come la trama motivazionale contempli costantemente un doppio livello di esame della materia: il piano del diritto sostanziale e i profili di carattere definitorio vengono infatti costantemente tratteggiati dando ampio rilievo anche alle norme processuali, contenute nel codice di giustizia contabile.

3.3 Nell’ordito motivazionale dell’arresto in commento ampia rilevanza e spazio sono dedicati alla disciplina riferita all’agente contabile, ai giudizi di conto e per resa di conto, contenute nel codice della giustizia contabile.

La ricostruzione del quadro delle norme “*contenute negli artt. da 137 a 150 dell’All. 1 al d.lgs. n. 174/2016, che integrano le varie disposizioni già presenti in normative specifiche di settore*” è significativamente inserita nell’ambito del paragrafo. 6.1, dedicato alla descrizione e perimetrazione della figura dell’agente contabile.

La Corte esordisce con una considerazione di merito, in termini di apprezzamento, con riguardo alle norme contenute nella parte terza del codice della giustizia contabile e, prima di fornire una puntuale ricostruzione e descrizione delle più rilevanti disposizioni, osserva che le stesse “*hanno riportato all’attenzione delle amministrazioni le attività relative al deposito e alla parifica del conto giudiziale da parte dei soggetti interni ed esterni tenuti a detto adempimento*”, fornendo, “*un nuovo impulso al giudizio di conto*”.

Viene in primo luogo richiamato l’art. 137 c.g.c. “*circa la competenza della Corte dei conti a giudicare sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, secondo quanto previsto a termini di legge*”.

Nella motivazione segue una elencazione dell’“*ampia platea*” delle amministrazioni interessate dal predetto giudizio; ci si può interrogare sull’esatta finalità e circa l’eshaustività o meno della predetta puntuale enumerazione. Si reputa che la stessa si collochi pienamente nel solco del dichiarato orizzonte definitorio, fornendo gli elementi essenziali intorno ai quali dovrà muovere il legislatore nell’invocata opera di riordino complessivo.

La Corte rammenta che “*si tratta, dunque, di un’ampia platea che vede interessati tutte le amministrazioni dello Stato, compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le aziende e amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le pro-*

vince, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi, le case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) e le agenzie di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59)".

Viene dato rilievo anche alle previsioni riguardanti i “compiti dell'agente contabile”, di cui agli artt. da 137 a 140 e, in particolare, alla disciplina della nuova figura, interna all'amministrazione, del responsabile del procedimento (art. 139, c. 2 c.g.c.), i cui obblighi vengono disciplinati all'interno del codice della giustizia contabile, con previsione di una specifica ipotesi sanzionatoria, in caso di omesso deposito del conto presso la sezione giurisdizionale.

La Consulta rammenta che “*Ai sensi dell'art. 139, c. 2, dell'All. 1 al d.lgs. n. 174/2016 l'amministrazione è tenuta a nominare un responsabile del procedimento il quale, espletata la fase di verifica o controllo amministrativo prevista dalla vigente normativa, entro trenta giorni dall'approvazione, previa parificazione del conto, deve depositarlo, unitamente alla relazione degli organi di controllo interno, presso la sezione giurisdizionale territorialmente competente*”.

La richiamata norma valorizza in modo significativo la figura del responsabile del procedimento, al quale il legislatore delegato assegna un ruolo di rilievo nella fase che intercorre tra la presentazione del conto da parte dell'agente contabile all'amministrazione e il deposito dello stesso avanti alla Corte dei conti.

Tale è il risalto assegnato alla figura che, come detto, sulla stessa incombe la responsabilità diretta in caso di mancato deposito del conto giudiziale, che sia stato correttamente presentato all'amministrazione dall'agente contabile, con previsione di una specifica sanzione pecuniaria comminabile da parte della sezione giurisdizionale della Corte dei conti (art. 141, c. 7).

La scelta del legislatore delegato in ordine al “*responsabile del procedimento*” pare volta al rafforzamento dell'iter che si svolge nell'ambito dell'amministrazione al fine di consentire e promuovere una completa e puntuale operatività delle attività di controllo interno alla stessa.

Così come previsto dall'art. 139, c. 2, c.g.c., del resto, il responsabile del procedimento è chiamato non solo a depositare il conto giudiziale presso la sezione giurisdizionale, una volta che sia stata “*espletata la fase di verifica o controllo amministrativo previsti dalla vigente normativa*”, ma anche a garantire che il predetto adempimento di deposito del conto giudiziale avvenga “*unitamente alla relazione degli organi di controllo interno*”.

Va segnalato come la descritta norma codicistica disciplina un'attività a stretto rigore amministrativa, riferita ad un adempimento posto in capo alle singole amministrazioni, attraverso la nomina del detto responsabile, ma preliminare a quella processuale e preordinata al deposito dei conti presso la sezione giurisdizionale e alla stessa costituzione dell'agente contabile in giudizio, che si radica solo con il predetto deposito, ex art. 140, c. 3, c.g.c.

Nello sviluppo della motivazione della sentenza della Consulta viene svolto un approfondito esame proprio di questa fase, come detto, interna all'amministrazione, intercorrente tra la presentazione dei conti giudiziali all'amministrazione, da parte dell'agente contabile e il successivo deposito presso la sezione giurisdizionale, ad opera del responsabile del procedimento.

Nell'analizzare il *sub* procedimento riguardante la parificazione dei conti giudiziali depositati dagli agenti contabili la Corte ripercorre con precisione i compiti posti in capo all'amministrazione nella riconciliazione dei dati nello stesso inseriti con quelli in proprio possesso e risultanti nel bilancio, rimarcandone il distinguo rispetto all'attività degli organi di controllo interno e all'attività in seguito demandata al giudice contabile.

Viene rilevato come “*A seguito della presentazione del conto giudiziale, l'amministrazione avvia le attività di parificazione attraverso un apposito procedimento autonomo e distinto dalle verifiche poste in essere da altri organi di controllo con la finalità di garantire alla pubblica amministrazione la correttezza della gestione del denaro o del patrimonio pubblico di sua pertinenza, anticipando l'attività affidata alla Corte dei conti che interviene solo quando sono stati svolti i controlli interni presso ciascuna amministrazione sulla predetta gestione*”.

Si sottolinea come l'attività di parificazione, di spettanza dell'amministrazione, costituisca oggetto di un procedimento autonomo e distinto rispetto a quello proprio degli organi di controllo, attribuendo peculiare rilievo al medesimo adempimento al fine di verificare internamente la correttezza della gestione del denaro o del patrimonio pubblico di sua pertinenza.

Si coglie l'intento di responsabilizzazione della stessa amministrazione attraverso la valorizzazione dell'attività di parificazione, al punto da ritenerla anticipatoria dell'attività affidata alla Corte dei conti, che si sottolinea giungere “*solo*” a valle di tutti i controlli interni all'amministrazione sulla stessa gestione.

In questo riferimento alla finalità della parificazione, posta a garanzia della correttezza della gestione, comparandola a quella affidata al giudice contabile, si comprende quanto la fase che si svolge all'interno dell'amministrazione assuma un proprio autonomo rilievo e significato pur risultando inscindibilmente legata a quella giudiziale, che prende avvio con il deposito del conto stesso.

Nella pronuncia in commento la Corte evidenzia, come visto, come “*Le richiamate disposizioni hanno*

riportato all'attenzione delle amministrazioni le attività relative al deposito e alla parifica del conto giudiziale da parte dei soggetti interni ed esterni tenuti a detto adempimento”.

La prospettiva in cui si pone la Consulta valorizza, quindi, la scelta legislativa, ricavabile dalle descritte disposizioni del codice della giustizia contabile, volta a rafforzare significativamente i procedimenti amministrativi di parificazione e di controllo interni all'amministrazione, che si pongono al di fuori e precedono l'instaurazione dello stesso giudizio di conto.

Alla struttura, tradizionalmente ritenuta bifasica del giudizio di conto, composta da una prima demandata giudice istruttore/relatore, *dominus* dell'istruttoria e una successiva, eventuale, conseguente al deferimento del conto all'esame collegiale della sezione su richiesta dello stesso magistrato relatore, nella relazione conclusiva (art. 145, c.g.c.), in assenza dei presupposti per il discarico dell'agente contabile, si aggiunge, precedendole, la descritta fase “amministrativa”, che si svolge sotto la responsabilità delle singole pubbliche amministrazioni e sotto il coordinamento del responsabile del procedimento, all'uopo nominato.

Da una struttura bifasica pare potersi individuare una possibile ripartizione ora trifasica, posto che la fase procedimentale amministrativa volta alla parificazione e all'acquisizione dei controlli interni, assume ora la dignità di una vera e propria fase preprocessuale, ponendosi come prodromica a quest'ultimo e trovando ampia regolamentazione nell'ambito della parte terza del codice di giustizia contabile, riferita al giudizio di conto.

Gli elementi di connessione tra le diverse indicate fasi sono molteplici: basti rilevare come gli inadempimenti eventualmente contestabili al responsabile del procedimento trovano sanzione nell'ambito del rito sanzionatorio avanti alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti e anche il difetto di parificazione trova rimedio nell'attività del giudice relatore, chiamato ad acquisirla, in via istruttoria.

Nella motivazione della pronuncia viene posto in rilievo anche l'ulteriore adempimento posto a carico dell'amministrazione e previsto nel codice di giustizia contabile, all'art. 138, c. 1.

Come evidenziato dalla stessa Consulta alcune tra le novità principali introdotte dal legislatore della codificazione involgono, infatti, profili riguardanti il procedimento preordinato al deposito dei conti giudiziali e anche profili organizzativi.

Al fine precipuo di garantire la rigorosa e stabile perimetrazione dell'ambito degli agenti contabili assoggettati alla disciplina del giudizio di conto e per resa di conto, l'art. 138 c.g.c. istituisce l'anagrafe degli agenti contabili, prevedendo che la stessa venga alimentata dalle singole amministrazioni, chiamate a comunicare “alla sezione giurisdizionale territorialmente competente i dati identificativi relativi ai soggetti nominati agenti contabili e tenuti alla resa di conto giudiziale” (art. 138, c. 1).

A tale previsione si raccorda la disposizione dell'art. 140, c. 4, del codice, che prevede la comunicazione annuale da parte della sezione giurisdizionale alla competente procura regionale, di un “*elenco anche riepilogativo*” dei soggetti rimasti inadempienti all'obbligo di tempestivo deposito dei conti giudiziali, da predisporre all'esito di una verifica, anche su segnalazione degli organi di controllo di ciascuna amministrazione. Ciò “*ai fini della formulazione di istanza per resa di conto*”, quasi a ritenere che, all'esito del ricevimento del predetto elenco, costituisca atto dovuto, per le procure, l'avvio del giudizio per resa di conto nei confronti dei soggetti inadempienti.

Al fine di realizzare pienamente il circuito informativo tra sezioni giurisdizionali e procure, necessario al pieno spiegamento delle potenzialità e incisività dei giudizi di conto, il codice della giustizia contabile prevede l'accesso diretto all'anagrafe degli agenti contabili, da parte non solo delle amministrazioni interessate ma anche degli uffici territoriali delle procure e delle sezioni giurisdizionali (art. 138, c. 5).

Va rilevato infine che, fermo restando il principio di necessità e continuità del giudizio di conto, a più riprese ribadito anche dalla sentenza in commento, la previsione dell'art. 145, c. 2, c.g.c. introduce una rilevante previsione organizzativa interna alla sezione giurisdizionale che assegna al presidente l'obbligo di stabilire “*con proprio decreto ... all'inizio di ciascun anno, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, le priorità cui i magistrati relatori dovranno attenersi nella pianificazione dell'esame dei conti*”, consentendo una programmazione che individua un ordine di priorità nell'esame dei conti giudiziali depositati presso la sezione giurisdizionale.

In ultimo, va posto in risalto l'espresso riferimento, contenuto in conclusione del paragrafo 6.1 della motivazione, alla “*stretta connessione*” individuata tra “*gli articoli da 137 a 150 c.g.c.*” e “*i principi generali della giurisdizione contabile: di effettività e di concentrazione (artt. 2 e 3 c.g.c.); del giusto processo (art. 4 c.g.c.), dell'obbligo di motivazione e di sinteticità degli atti (art. 5 c.g.c.)*”.

In particolare, viene rimarcato come “*Il principio di effettività di cui all'art. 2 c.g.c. deve essere correlato al principio di concentrazione al fine di assicurare una tutela piena ed effettiva degli interessi e dei diritti soggettivi*”.

Quanto al principio di concentrazione va considerato, in primo luogo, l'obbligo di riunione del giudizio di conto a quello volto all'accertamento di eventuali profili di responsabilità amministrativa; l'art. 148, c. 5, c.g.c. prevede infatti che “*quando con la responsabilità di colui che ha reso il conto giudiziale concorra la responsabilità di altri funzionari non tenuti a presentare il conto, si riunisce il giudizio di conto con quello di responsabilità*” mentre, solo “*nel caso sussistano speciali circostanze, si può procedere contro i responsabili del danno anche prima del giudizio di conto*”.

Il richiamo espresso ai predetti principi si pone come confermativo del carattere pienamente giurisdizionale del giudizio di conto sin dalla sua prima fase.

Tradizionalmente, come noto, si era ritenuto che il giudizio di conto, in particolare nella prima fase, potesse essere assimilato ad un controllo svolto in forma giurisdizionale e che il mero deposito del conto presso la sezione non fosse idoneo a determinare la pendenza di un giudizio nei confronti dell'agente contabile, se non per *fictio iuris*, stante l'assenza di una vera e propria domanda giudiziale proposta nei suoi confronti o, meglio ancora, di una controversia tra parti. In tale prospettiva era configurabile la struttura del giudizio di conto, nella disciplina previgente al codice, laddove nella prima fase dell'istruttoria condotta dal giudice relatore non risultava garantito il contraddittorio con l'agente contabile, posticipato alla sola fase successiva al deposito della sentenza, con l'opposizione contabile.

Alla luce delle scelte legislative introdotte con il codice di giustizia contabile e con il successivo correttivo allo stesso non pare più possibile confutare la natura giurisdizionale di tali giudizi, sin dal loro radicamento con il deposito del conto, non apparendo superabile il dato normativo attuale, che pare essere rafforzato dal richiamo svolto dalla Consulta nella sentenza in commento.

La pacifica natura non solo formalmente giurisdizionale dell'attività svolta dal magistrato relatore, implica l'applicabilità anche a questa fase dei principi costituzionali e sovranazionali/internazionali del giusto processo, previsti dal codice di giustizia contabile ed espressamente riferiti in via generale al giudizio di conto dalla sentenza in commento.

Rilevante appare, in tal senso, la garanzia della pienezza del contraddittorio sin dalla prima fase del giudizio, con una modifica della disciplina del giudizio di conto che ammetteva che i poteri istruttori del giudice relatore potessero essere svolti in assenza della cooperazione delle parti nei confronti delle quali la pronuncia è destinata a produrre effetti.

Nel giudizio di conto la verifica di regolarità del conto giudiziale è del resto funzionale all'accertamento, con certezza obiettiva, della regolarità della gestione contabile formalizzata dall'agente contabile nell'interesse della pubblica amministrazione per conto della quale agisce e, più in generale, nell'interesse dell'intera collettività a veder accertata, ad opera di un giudice terzo imparziale e con le garanzie della giurisdizione, la legittimità e correttezza della gestione contabile.

Come evidenziato dalla migliore giurisprudenza contabile la *res dubia*, presupposto della giurisdizione, è l'incertezza in ordine alla regolarità o irregolarità del conto, il cui accertamento viene per legge sottratto al regime proprio dei controlli amministrativi interni o esterni ed affidato ad un giudice, non solo nell'interesse dell'agente contabile, ma anche nell'interesse della collettività e dei cittadini contri-

buenti (per tutte: Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, n. 70/2016).

In tal senso è stato rilevato come, una volta affermata la natura pienamente giurisdizionale del giudizio di conto, essa – a seguito dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile – riguarda anche la fase (necessaria) di esame del medesimo, condotta dal magistrato relatore che non può avere natura diversa rispetto ad altre fasi del giudizio meramente eventuali. Infatti, ancorché caratterizzata dall'ufficiosità dell'iniziativa, deve garantirsi che il magistrato relatore sia soggetto *super partes* rispetto a tutti gli interessi coinvolti. Del resto, la natura pienamente giurisdizionale della sua attività è resa palese dall'essere il predetto legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale (Corte cost. n. 19/1978).

Ne discende che il magistrato relatore, ove intenda avvalersi delle prerogative istruttorie di cui all'art. 145 c.g.c., comprese quelle per le quali è necessaria la consultazione del collegio, sia chiamato a coinvolgere l'agente contabile e l'amministrazione pubblica di appartenenza del medesimo, al fine di consentirgli l'esercizio delle prerogative idonee a contraddire sin dalla fase del giudizio.

La posizione dell'agente contabile e dell'amministrazione è disciplinata dalla norma dell'art. 145, c. 3, c.g.c. che sono espressamente indicati come soggetti nei cui confronti il magistrato relatore vanta poteri di interlocuzione diretta e di richiesta. Con le integrazioni correttive del d.lgs. n. 114/2019 (art. 62) l'art. 147 c.g.c. prevede ora che il decreto di fissazione di udienza e la relazione del giudice designato per l'esame del conto, a cura della segreteria, siano comunicati anche all'agente contabile.

Ad opera del medesimo decreto è stato inserito il c. 2-bis dell'art. 148 per cui «*Il magistrato che ha sottoscritto la relazione sul conto di cui al c. 4 dell'art. 145 non fa parte del collegio giudicante*».

La norma si muove nella stessa direzione attuativa della terzietà del giudice, prendendo atto della struttura plurifasica del giudizio sui conti, in cui il semplice deposito del conto costituisce l'agente contabile in giudizio (art. 140, c. 3) e della conseguente necessità di un'organizzazione funzionale che, in maniera più conforme ai principi dell'art. 111 Cost. garantisca la distinzione tra il magistrato che governa unilateralmente la fase istruttoria preliminare e il collegio che, investito dalla relazione sul conto della decisione posto che l'iscrizione a ruolo di udienza avviene quando la relazione sul conto non conclude per il discarico, è chiamato a formare il proprio convincimento in una composizione scevra da possibili sospetti e condizionamenti derivanti dalla personale ipotesi ricostruttiva posta a base della relazione di deferimento, tanto più che il collegio può anche definire solo parzialmente il giudizio, disponendo la restituzione degli atti al relatore affinché prosegua l'istruttoria (Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, ord. n. 38/2018).

La Consulta, con la pronuncia in commento, ha certificato l'avvenuto *restyling* del giudizio di conto, ad opera del codice della giustizia contabile e del suo correttivo, e ne ha sottolineato e sollecitato un “nuovo impulso”, impresso a seguito delle descritte norme di garanzia dei valori dell'imparzialità, terzietà del giudice e della pienezza del contraddittorio, anche nei casi in cui oggetto del giudizio contabile sia un conto giudiziale.

3.4. La motivazione della pronuncia si diffonde, quindi, addentrandosi nell'approfondita disamina della figura dell'agente contabile consegnatario dei titoli azionari di società a partecipazione pubblica e individuando il perimetro entro il quale si spiega l'obbligo di resa di conto in capo al medesimo.

Viene, in primo luogo, identificata la natura dei titoli azionari e partecipativi precisando che gli stessi risultano “*espressamente annoverati tra i beni mobili dello Stato, ai sensi dell'art. 20, lett. c), r.d. n. 827/1924, il quale prevede che diritti e azioni, a norma del codice civile, sono considerati come beni mobili ...*”.

Con riguardo a tale agente contabile la Corte ribadisce “*l'obbligo di rendere il conto delle partecipazioni di proprietà della regione è riconosciuto in base alle già richiamate norme generali di contabilità dello Stato (artt. 20, lett. c, 29, u.c., e 32 r.d. n. 827/1924) ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, c. 3, d.l. n. 453/1993, come convertito, e degli artt. 3 e 6, c. 2, l. n. 658/1984, nonché degli artt. 137 e 18, lett. a), d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174*” con ulteriore richiamo all'art. 6, c. 1, d.p.r. 4 settembre 2002, n. 254 (Regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato).

Una volta delineato il perimetro normativo recante gli obblighi di resa di conto delle partecipazioni azionarie regionali un importante passaggio motivazionale della sentenza è dedicato all'individuazione del perimetro dell'area della responsabilità contabile accertabile in capo al consegnatario di azioni e dell'ambito escluso dalla stessa: si chiarisce che i consegnatari dei beni mobili di cui al predetto art. 20 “*sono personalmente responsabili dei beni ricevuti in custodia, fino a che non ne abbiano ottenuto legale discarico*” mentre “*non sono direttamente e personalmente responsabili dell'abusiva e colpevole deteriorazione degli oggetti, se non in quanto abbiano ommesso di adoperare quella vigilanza che loro incombe nei limiti delle attribuzioni del loro ufficio*” ancorché “*i consegnatari dei diritti e azioni rispondono altresì delle variazioni che subiscono i crediti loro affidati (art. 29 r.d. n. 827/1924)*”.

In relazione al peculiare profilo di responsabilità per le variazioni che subiscono i crediti loro affidati la Corte ha richiamato espressamente, a più riprese, l'ordinanza n. 7390 del 2007 della Corte di cassazione rilevando come la stessa l'abbia “*valorizzata... con un articolato obiter dictum*” precisando che «*il giudizio non può essere limitato al titolo originario nella sua materialità, ma deve riguardare anche le variazioni del valore dei titoli e gli utili o dividendi distribuiti*».

Per tale via risulta confermato “*in maniera chiara come l'indefettibile funzione di garanzia insita nella verifica circa la regolare gestione contabile e patrimoniale dell'ente pubblico renda necessario l'esercizio della giurisdizione di conto su tutte le componenti patrimoniali e finanziarie, compresi i titoli azionari*”.

L'inclusione dei diritti e azioni tra i beni mobili dello Stato, per i quali sussiste l'obbligo della resa del conto, anche relativamente alla variazione di valore dei crediti, è ritenuto applicazione di un principio costituzionale che assume viepiù rilievo “*in considerazione dell'accresciuto rilievo delle partecipazioni societarie degli enti pubblici conseguente al processo di privatizzazioni*” (cfr. Cass. n. 7390/2007).

Richiamando un ulteriore precedente del giudice di legittimità (Cass., S.U. civili, sent. 9 ottobre 2001, n. 12367), reso in materia di giudizio di conto da parte di agente contabile di società per azioni, a prevalente capitale pubblico locale, la Consulta fa propria la “*nozione allargata di agente contabile*” ritenuta “*in perfetta armonia con l'art. 103 della Costituzione, la cui forza espansiva deve considerarsi vero e proprio principio regolatore della materia*».

In tale contesto viene peraltro evidenziato che la “*qualità*” dell'agente contabile, fondata sul presupposto essenziale che detto operatore è investito del maneggio di denaro “*(sia esso entrata di diritto pubblico o di diritto privato) d'indiscussa originaria pertinenza dell'ente pubblico*” ... ed esteso “*anche alla gestione di materie di pertinenza pubblica*” richiede altresì che la gestione si svolga “*secondo uno schema procedimentale di tipo contabile, alludendo al principio della rendicontazione fra agente contabile ed ente proprietario dei beni o del danaro gestito, adempimento di regola posto a chiusura dei doveri di gestione; rendiconto che assume la natura di conto giudiziale*” (si richiama ancora Cass., n. 12367 del 2001).

All'esito della complessa ricostruzione del quadro generale di riferimento, con i descritti puntuali richiami alla giurisprudenza maggiormente significativa, la sentenza svolge un significativo e ampio richiamo alla disciplina contenuta nel Tusp (d.lgs. n. 175/2016), all'art. 9, cc. 2 e 3, indicandola quale fonte regolatoria che consente l'individuazione dei “*soggetti deputati a esercitare i diritti dell'azionista*”: viene sancito che “*in altri termini, con il citato art. 9 il legislatore ha individuato i soggetti deputati a esercitare i diritti dell'azionista nei seguenti termini: per le partecipazioni regionali, la presidenza della regione, salvo diversa disposizione di legge della stessa regione titolare delle partecipazioni; per quelle degli enti locali, il sindaco o il presidente o un loro delegato; in tutti gli altri casi le partecipazioni sono gestite dall'organo amministrativo dell'ente*”.

I rilevanti passaggi motivazionali da ultimo segnalati individuano, con limpida ricostruzione, il *punctum dolens* delle questioni interpretative che hanno impegnato la giurisprudenza contabile di merito nei tempi recenti, in primo luogo avuto riguardo

all'identificazione dell'agente contabile ovvero del soggetto su cui grava l'obbligo di rendere il conto dei titoli azionari delle partecipazioni in società pubbliche.

In fattispecie di conti giudiziali resi proprio con riguardo ai titoli azionari di partecipazioni pubbliche, i giudici relatori assegnatari delle relative istruttorie hanno sottoposto alle sezioni giurisdizionali i dubbi, sul piano ermeneutico, nella lettura della disciplina contenuta negli artt. 20 e 29 del r.d. n. 827/1924 che individuano gli agenti contabili chiamati a rendere il conto nei consegnatari dei diritti e delle azioni.

È stata posta la questione “*se debba accedersi a una più moderna lettura della norma che non riduca la figura dell'agente contabile consegnatario al soggetto incaricato di custodire materialmente i titoli – che possono, peraltro, anche mancare, ovvero essere dematerializzati, cfr. art. 2346 c.c.*” (Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, ord. n. 21/2022).

È stato ritenuto doversi dare prevalenza a una nozione di disponibilità giuridica della partecipazione, rispetto a una mera nozione di disponibilità materiale, risultando quest'ultima l'unica compatibile con l'evoluzione dell'ordinamento societario, a partire dalla riforma di cui al d.lgs. n. 6/2003, basato sulla dematerializzazione e sul deposito accentrato dei titoli (ancora Corte dei conti, Sez. giur. reg. Piemonte, ord. n. 21/2022).

Ulteriore questione è connessa alla compatibilità dell'assunto secondo il quale il consegnatario di titoli partecipativi corrisponda con il soggetto che gestisce la partecipazione, avendo l'esercizio dei diritti di socio, ovvero un suo delegato, con il principio, proprio della contabilità pubblica, della separazione tra l'ordinante la spesa e il gestore della stessa, ossia tra amministratore e agente contabile (cfr. art. 76 r.d. n. 2440/1923).

Il principio di netta separazione la gestione contabile, quale momento esecutivo della gestione finanziaria e l'attività di amministrazione è chiaramente sotteso alla motivazione della pronuncia della Consulta in esame.

La stessa pronuncia della Corte di cassazione a Sezioni unite n. 7390/2007, a più riprese citata dalla Consulta, ha ribadito che “*La separazione tra la gestione del contabile, che costituisce il momento finale o esecutivo della gestione finanziaria, e l'attività di amministrazione, costituisce un fondamentale principio regolatore del sistema della contabilità pubblica*” rilevando che “*il sistema distingue nettamente tra i soggetti titolari degli organi aventi il potere di spesa o, più in generale, titolari dei diritti e poteri connessi all'uso dei beni o dispositivi in relazione ad esso, e coloro cui è affidato il maneggio o la custodia dei beni, distinzione enunciata nettamente dalla legge sulla contabilità dello Stato, r.d. n. 2440/1923, art. 76*”.

In tal senso, anche la giurisprudenza contabile di merito ha chiarito che la gestione contabile deve limitarsi ad un'attività di carattere reale o materiale “*riguardando il giudizio di conto soltanto la fase esecu-*

tiva e conclusiva di una gestione, non potendosi spingere nell'esame a monte di chi abbia ordinato all'agente contabile, con provvedimento amministrativo, l'esecuzione di una specifica operazione”.

Ancora il giudice di legittimità, nell'evidenziare che “*il giudizio non può essere limitato al titolo originario nella sua materialità, ma deve riguardare anche le variazioni del valore dei titoli e gli utili o dividendi distribuiti*” ha precisato che “*proprio in applicazione della netta distinzione tra amministrazione/potere di spesa e maneggio/custodia, l'esercizio di tali ultime funzioni non può, in alcun modo, dar luogo ad un sindacato sull'esercizio dei diritti spettanti all'azionista pubblico. L'agente contabile non può, quindi, essere chiamato a rispondere, in sede di giudizio di conto, di atti di esercizio dei diritti all'azionista o del titolare di partecipazioni (quali l'espressione del voto, la stipulazione di patti di sindacato, l'esercizio di un diritto di opzione)*”.

In tale contesto la giurisprudenza contabile ha comunque affermato che “*ciascuna delle singole operazioni di entrata, uscita, trasformazione e consumazione delle materie e dei beni, e dunque anche dei titoli partecipativi oggetto della resa di conto deve essere giustificata da documenti che ne comprovino la regolarità*” e “*la regolarità va accertata rispetto alle disposizioni che ne disciplinano la gestione, anche laddove si tratti di azioni o partecipazioni*”; in altri termini “*devono essere documentate, con apposita relazione, anche le modalità di esercizio della gestione da parte delle società stesse e, dunque, le modalità di applicazione delle direttive impartite dai titolari delle azioni o partecipazioni pubbliche*” (Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, n. 62/2012; n. 122/2017; Sez. giur. reg. Piemonte, ord. n. 21/22; v., altresì, Sez. giur. reg. Toscana n. 254/2023); e ciò anche se tale rendicontazione riguarda “*una responsabilità nei confronti dell'ente di appartenenza che sembrerebbe configurarsi più come una responsabilità di gestione amministrativa che contabile in senso proprio*” (Corte conti, Sez. contr. reg. Toscana, n. 17/2010/pa; Sez. giur. reg. Piemonte, ord. n. 21/2022).

In tale cornice, avuto riguardo a titoli azionari di partecipazione regionale, è stato possibile identificare nel presidente della regione l'agente contabile, consegnatario di azioni e di titoli partecipativi, in quanto titolare del potere di esercitare le funzioni concernenti i diritti dell'azionista; e ciò pur in presenza, nella struttura organizzativa della regione, di organi, quali un assessorato *ad hoc* ed uffici deputati alla gestione delle partecipazioni societarie, eventualmente delegati a rappresentarlo nelle assemblee sociali.

In forza della previsione dell'art. 9, cc. 2 e 3, Tusp, richiamati dalla stessa Consulta e in assenza di una previsione regionale che affidasse i poteri di esercitare i diritti del socio ad un organo diverso, è stato affermato che lo stesso presidente della regione “*nella sua veste di organo di vertice dell'amministrazione – ha assunto la veste di agente contabile, nelle more di una disciplina regionale specifica*”.

Il presidente è stato identificato con “*il consegnatario di azioni e di titoli partecipativi, titolare del potere di esercitare le funzioni concernenti i diritti dell'azionista*”, avendo svolto “*un'attività di gestione e non di mera detenzione*” cui si ricollega “*la responsabilità propria dell'agente contabile per debito di custodia e non di mera vigilanza, nonché il connesso obbligo di resa del conto giudiziale*” (Sez. giur. reg. Piemonte, n. 21/2022).

Tale impostazione non trova ostacoli nell'eventuale delega, conferita dall'agente contabile responsabile, per l'esercizio dei singoli diritti sociali, quali il diritto di voto in un'assemblea, non potendo farsi discendere, da questa, la qualificazione dei singoli delegati quali “*agenti contabili*”, non assumendo i medesimi la complessiva gestione che consenta di identificarli con i titolari della piena disponibilità giuridica della partecipazione e, quindi, consegnatari della stessa.

La proposta ricostruzione appare coerente con la previsione che attribuisce la facoltà, per gli agenti contabili, di avvalersi di collaboratori senza che questi assumano rilevanza esterna ai fini del giudizio di conto (artt. 188 e 612 r.d. n. 827/1924) e della stessa previsione di cui all'art. 7, cc. 1 e 2 del d.p.r. n. 254/2002, che attribuisce al consegnatario delle azioni la possibilità di designare uno o più impiegati in sua sostituzione o più consegnatari nell'ambito della medesima amministrazione.

In tale linea interpretativa “*i soggetti che il presidente di volta in volta delega a rappresentarlo nelle assemblee sociali sono tenuti a rendere note ovvero relazioni, nell'ambito del rapporto di delega stesso, anche al fine di consentire al consegnatario di azioni, unico obbligato alla resa del conto, di dare pienamente atto, in tale contesto, della gestione posta e, dunque, della esecuzione, anche per il tramite di suoi delegati, delle direttive che sono state impartite*” (Sez. giur. reg. Piemonte, ord. n. 21/2022).

In attesa dell'auspicato intervento di riordino e di sistema da parte del legislatore nazionale, l'indicata opzione ermeneutica del giudice contabile appare sullo sfondo del ragionamento condotto dalla Consulta, che risulta condividere gli approdi affermando che “*con il citato art. 9 (Tusp) il legislatore ha individuato i soggetti deputati a esercitare i diritti dell'azionista nei seguenti termini: per le partecipazioni regionali, la presidenza della regione, salvo diversa disposizione di legge della stessa regione titolare delle partecipazioni*”.

L'esigenza posta dalla Consulta si appalesa viepiù rilevante se si tiene conto degli ulteriori possibili sviluppi che potrebbero trovare origine dall'esame dei giudizi di conto di cui trattasi posto che, in tale sede, l'accertamento in ordine ad un eventuale difettoso o mancato esercizio dei diritti dell'azionista potrebbe comportare la segnalazione alla competente procura regionale di ipotesi di responsabilità amministrativa.

L'esigenza di concentrazione delle tutele del giudizio di conto, connesso ai possibili profili accertabili

in sede di giudizio di responsabilità amministrativa, impone di fornire una risposta unitaria da parte del giudice contabile, attraverso gli strumenti processuali esistenti (riunione) ovvero quelli che il legislatore potrà individuare per consolidare e fortificare l'effettività della reazione a condotte di *mala gestio* di azioni e quote societarie pubbliche, ad adeguata salvaguardia dei rilevanti e attuali interessi della collettività alla legittima ed efficiente gestione del denaro e dei beni pubblici, anche laddove svolta attraverso moduli formalmente privatistici.

ILARIA ANNAMARIA CHESTA

(1) Segue la nota di A. Indelicato, *L'annoso conflitto tra poteri dello Stato sull'insindacabilità parlamentare* “*extra moenia*”.