



N. 2/2018/Cons.

Corte dei Conti

A

SEZIONI RIUNITE

Nell'adunanza del 15 febbraio 2018

OGGETTO: *parere richiesto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in materia di presentazione 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. 220425 del 28 dicembre 2017 con cui Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha chiesto un parere in materia di presentazione dei conti giudiziali a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 recante il Codice di giustizia contabile;

Visto il decreto n. 4 del 10 gennaio 2018 con il quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato l'odierna adunanza delle Sezioni riunite, in sede consultiva, per deliberare sul parere richiesto;

Visti la legge ed 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;

Presenti in adunanza il Procuratore generale della Corte dei conti Alberto AVOLI e il Vice Procuratore generale Marco BONCOMPAGNI;

Esaminati gli atti e uditi i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché il relatore Vincenzo Palomba

Considerato

Con la nota n. 220425 del 28 dicembre 2017 il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato generale di finanza pubblica ha chiesto un parere in materia di presentazione dei conti giudiziali a seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 174 del 2016 recante il Codice di giustizia contabile.

La richiesta ha ad oggetto il controllo assegnato alle Ragionerie territoriali dello Stato sui conti giudiziali degli agenti contabili degli Istituti e dei Musei dotati di autonomia speciale di cui all'art. 30 del DPCM n. 171 del 2014, concernente il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

La questione, più in particolare, riguarda la disciplina che regola il controllo sulla gestione degli agenti contabili c.d. a denaro degli Istituti e dei Musei dotati di autonomia speciale incaricati dei seguenti servizi: a) i servizi di biglietteria e i servizi accessori gestiti sia in forma diretta che in forma indiretta attraverso la concessione a terzi; b) il servizio di cassa interno di cui all'art. 13 del DPR n. 240 del 2003; c) il servizio di tesoreria affidato ad un istituto di credito di cui all'art. 12 del DPR n. 240 del 2003.

A seguito della ricusazione del visto da parte della Ragioneria territoriale dello Stato di Modena sui conti giudiziali degli agenti contabili a denaro delle Gallerie Estensi per difetto di competenza derivante dall'autonomia speciale ad esse attribuita, la Ragioneria Generale dello Stato, sulla base del nuovo quadro normativo dettato dal citato DPCM n. 171 del 2014 e dal DM 23 dicembre 2014 "Organizzazione e funzionamento dei musei statali", si interroga sulla natura degli Istituti e dei Musei dotati di autonomia speciale chiedendosi se, ai fini della presentazione dei conti giudiziali e del controllo di regolarità amministrativo contabile, gli stessi possano considerarsi articolazioni territoriali del Mibact (sia pure contraddistinte da una peculiare autonomia) ovvero soggetti autonomi (ancorché privi di personalità giuridica e di autonomia patrimoniale).

Nel primo caso, in quanto amministrazioni periferiche dello Stato, troverebbe applicazione la disciplina di cui all'art. 16 del D.lgs n. 123 del 2011 per cui l'ufficio di controllo preposto a ricevere, a verificare ed a inoltrare il conto giudiziale alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti sarebbe la Ragioneria territoriale dello Stato.

Nel secondo caso, invece, in quanto soggetti autonomi dotati di autonomia scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa, sembrerebbero doversi applicare le disposizioni di cui agli art. 137 e seguenti del D.lgs n. 174 del 2016 e l'organo competente

ad effettuare i riscontri di natura amministrativo - contabile dovrebbe essere il Collegio dei revisori dei conti.

Con l'occasione la Ragioneria Generale dello Stato ritiene in ogni caso opportuno coordinare sotto il profilo procedurale, anche per i conti giudiziali assoggettati al controllo di regolarità amministrativa e contabile delle Ragionerie territoriali, il disposto del citato art 16 del D.lgs n. 123 del 2011 con quello dell'art. 139 del D.lgs n. 174 del 2016.

Ritenuto

Il Collegio ritiene preliminarmente necessario chiarire che le disposizioni dettate dal nuovo Codice di giustizia contabile in tema di presentazione e deposito dei conti giudiziali si configurano quali norme di carattere generale che integrano (se mancante) ma non sostituiscono la vigente disciplina procedurale prevista per le singole amministrazioni, come, d'altra parte, conferma lo stesso art. 139, comma 3 del Codice di giustizia contabile che consente un adeguamento delle modalità di presentazione dei conti nel rispetto dei principi e delle disposizioni in tema di contabilità generale dello Stato e che fa salve le disposizioni legislative e regolamentari che, per le rispettive amministrazioni, prevedono ulteriori adempimenti in materia.

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 Sezione giurisdizionale della Corte dei conti territorialmente competente - non muta, inoltre, 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 della amministrazione interessata.

Anche la relazione degli organi di controllo interno, espressamente contemplata nell'art. 139, comma 2 del D.lgs. n. 174 del 2016, si riconduce alla normale attività di revisione assegnata al collegio dei revisori dei conti dal D.lgs. n. 123 del 2011 (art. 20); decreto che non risulta abrogato dal Codice di procedura contabile e che conserva intatta la sua portata dispositiva.

Il Codice di giustizia contabile, lungi dal produrre l'effetto sostanziale di sottoporre all'obbligo della resa del conto agenti contabili che precedentemente ne erano esonerati, conferma e chiarisce, pertanto, sotto un profilo squisitamente processuale, la disciplina vigente che prevede: la presentazione del conto all'amministrazione dalla quale il contabile dipende nelle forme e con il contenuto definito in sede di regolamento di contabilità generale dello Stato; la parificazione del conto (consistente in una dichiarazione di concordanza dei conti con le scritture tenute) a cura della stessa amministrazione; la verifica di regolarità amministrativo contabile del conto effettuata dai competenti uffici

di controllo e il deposito del conto presso la Sezione giurisdizionale competente per territorio ai sensi dell'art. 140 del Codice.

Il parere richiesto dalla Ragioneria Generale dello Stato attiene 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 dell'economia e delle finanze cui resta del tutto estranea la disciplina recata dal nuovo Codice di giustizia contabile.

Ciò premesso, il quesito posto dalla Ragioneria Generale dello Stato concerne l'applicazione dell'art. 16 del citato D.lgs n. 123 del 2011 – che demanda il controllo e il visto di regolarità contabile sui conti giudiziali degli agenti contabili agli uffici di controllo (ragionerie centrali o territoriali) delle amministrazioni centrali o periferiche dalle quali gli stessi dipendono – agli Istituti e ai Musei dotati di autonomia speciale di cui all'art. 30 del DPCM n. 171 del 2014.

Tale ultimo articolo si inserisce in un complesso processo di riorganizzazione del Ministero che ha rinnovato l'assetto organizzativo dei musei statali specificando, da un lato, il ruolo della nuova Direzione generale musei e dei suoi uffici periferici (i Poli museali regionali) e, dall'altro, attribuendo forme particolari di autonomia ad un certo numero di musei di rilevante interesse nazionale, elevati ad uffici dirigenziali del Ministero (di livello dirigenziale generale e non generale).

Mentre il modello relativo ai musei statali ricondotti al Polo museale regionale non si discosta significativamente dalla precedente organizzazione (in cui il museo si configurava quale parte di un ufficio-organo periferico del Ministero rappresentato dalle Soprintendenze), i musei dotati di autonomia speciale, riprendendo il modello delle Soprintendenze speciali, sono retti da una struttura più articolata.

In base al DM 23 dicembre 2014 (recentemente modificato dal DM 23 gennaio 2016) i musei dotati di autonomia speciale hanno, infatti, una pluralità di organi propri (direttore, consiglio di amministrazione, comitato scientifico e collegio dei revisori dei conti che svolge le attività relative al controllo di regolarità amministrativo contabile) e godono di autonomia scientifica, finanziaria, contabile e organizzativa.

Il bilancio, improntato a principi di pubblicità e trasparenza, è redatto ed approvato secondo le disposizioni sul funzionamento amministrativo e la disciplina del servizio di cassa riconducibili al DPR n. 240 del 2003 e, ad integrazione, al DPR n. 97 del 2003.

Un'attenuazione dell'autonomia ad essi riconosciuta, in quanto organi di una struttura nazionale più ampia, si riconduce, invece, alla mancanza della personalità giuridica e della autonomia patrimoniale (i beni che amministrano sono di proprietà statale); alla vigilanza cui sono sottoposti dal Ministero ed esercitata tramite la Direzione generale musei d'intesa con la Direzione generale bilancio cui spetta anche l'approvazione dei bilanci e dei conti consuntivi; ai poteri di direzione, indirizzo, coordinamento e

controllo della Direzione generale musei sulle attività svolte dai direttori; alla dipendenza finanziaria dei musei, per una parte ancora significativa, dai trasferimenti statali; alla possibilità del Ministero, in relazione alle entrate proprie dei musei, di operare un riequilibrio finanziario tra istituti e luoghi della cultura.

I profili appena ricordati lasciano presumere una configurazione degli Istituti e dei Musei dotati di autonomia speciale quali unità locali del Ministero, come peraltro già ritenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze nelle circolari concernenti la predisposizione dei bilanci di previsione degli enti e degli organismi pubblici (Cfr. da ultimo la circolare MEF n. 33 del 2018).

Tale natura risulta, inoltre, confermata sia dai nuovi statuti (che configurano in gran parte i musei dotati di autonomia speciale quali organi periferici del Ministero) sia dall'insieme delle caratteristiche loro attribuite dal DPCM n. 171 del 2014 che delineano una figura di organo complesso con un proprio circuito economico e finanziario ma dotato di una autonomia attenuata dalla mancanza di personalità giuridica e di autonomia patrimoniale nonché dall'utilizzo di personale appartenente al Ministero, dal rispetto degli indirizzi formulati dal Ministro e dai contributi finanziari, spesso rilevanti, provenienti dallo Stato.

Trattandosi, dunque, di articolazioni territoriali e periferiche del Ministero, sia pur dotate di un'ampia autonomia, non può 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.

Al riguardo non appaiono dirimenti neppure le disposizioni – richiamate dalla Ragioneria territoriale dello Stato di Modena - cui rinvia, in quanto compatibili, l'art. 8 del citato DM 23 dicembre 2014 ed, in particolare, il DPR n. 240 del 2003 “Regolamento concernente il funzionamento amministrativo contabile e la disciplina del servizio di cassa delle soprintendenze dotate di autonomia gestionale” e, ad integrazione, il DPR n. 97 del 2003 “Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge n. 70 del 2003”; normative che nulla dicono espressamente in ordine ai conti giudiziari degli agenti contabili a denaro.

Si segnala, viceversa, il rinvio che l'art. 10, comma 1 e 2 del DPR n. 240 del 2003 effettua alle disposizioni sull'amministrazione e il patrimonio dello Stato in ordine ai beni assunti in consegna dagli agenti contabili a materia (trattandosi di beni appartenenti al patrimonio dello Stato e concessi in uso ai musei) i cui conti giudiziari continuano ad essere oggetto di verifica da parte delle competenti Ragionerie territoriali.

Anche il richiamo contenuto nell'art. 10, comma 4 del DPR n. 240 del 2003, per le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle soprintendenze speciali, al DPR n. 245 del 2002 “Regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato”, non può che determinare il rinvio ai principi generali relativi all'obbligo della

resa del conto da parte degli agenti contabili o di coloro che hanno comunque maneggio di valori e conferma implicitamente la competenza delle Ragionerie territoriali anche nei confronti dei contabili interni e degli agenti della riscossione.

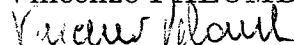
Va, infine, rilevato che quanto finora considerato sui quesiti sollevati dalla Ragioneria Generale dello Stato sul procedimento di presentazione dei conti giudiziali prescinde, comunque, dalla potestà giurisdizionale esercitata dal magistrato relatore e dal Collegio della Sezione competente a seguito 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.

P.Q.M

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

Il Relatore

Vincenzo PALOMBA



Il Presidente

Angelo BUSCEMA



Depositata in Segreteria in data - 6 MAR. 2018



Il Direttore della Segreteria
Pietro MONTIBELLO