QUALIFICAZIONE DELL'UTILIZZATORE DI UNA CARTA DI CREDITO DI TITOLARITÀ DI UNA PA: "AGENTE CONTABILE" O "ORDINATORE SECONDARIO DI SPESA"?

Posted on 3 Agosto 2024 by Alessandra Giannotti

Categories: Democrazia e contabilità, Le responsabilità contabili
Tags: agente contabile, carta di credito, conti, conto, giudizio di conto

di *Alessandra Giannotti*

funzionario Corte dei conti

La sentenza SRG Lazio n. 302 del 2024: clicca qui

L'utilizzo di una carta di credito o di una carta di credito ricaricabile di una PA non comporta *ex se* l'assunzione della qualifica di agente contabile di chi impiega tale strumento di pagamento. L'agente assume il ruolo di "ordinatore secondario di spesa" con obbligo di rendicontazione alla PA di appartenenza ex art 6 D.M. Tesoro 9 dicembre 1996, n.701 e non anche obbligato alla resa del conto ex art 610 del R.D. n. 827 del 1924. Ove invece il soggetto agente rivesta la qualifica di economo all'interno della PA, ed abbia per la stessa sostenuto spese con carta di credito che per regolarità e parametri presentino un carattere "economale", lo stesso è tenuto ad includerle nel conto giudiziale che è obbligato a presentare. (Corte dei Conti, Sez. Giur. per la Regione Lazio, sentenza n. 302 del 2024).

La tematica esaminata dal giudice contabile con la sentenza in esame richiama la più generale problematica relativa all'uso della carta di credito da parte dei dipendenti pubblici, e, nello specifico, con un particolare accento sull'eventuale obbligo della resa del conto giudiziale per le spese effettuate. Tale tema è stato più volte oggetto di pronunce da parte della giurisprudenza contabile, nel cui ambito, in linea di massima, possono individuarsi due posizioni contrapposte.

Per un primo orientamento, la qualifica di "agente contabile", con conseguente precipitato dell'obbligo di resa del conto per le spese sostenute, non è correlata al mero "maneggio di danaro", bensì alla "gestione dello stesso", indipendentemente dalle modalità con cui passa venir attuata, ovvero a mezzo contante o, come nel caso di specie, con l'uso della carta di credito. Ciò che risulta dirimente è, di fatto, l'impiego di risorse economiche volte al raggiungimento dei fini pubblici propri della pubblica amministrazione di appartenenza (così Sezione Giurisdizionale per la Regione Liguria – Sent. n. 37/2023 e Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche Sent. n. 89/2022). L'utilizzatore di carte di credito aziendali assume, quindi, una duplice veste, sia di ordinatore di spesa, sia di agente contabile nel momento in cui con un unico atto impiega la carta per effettuare la spesa, da un lato decidendone l'opportunità e contemporaneamente erogandone l'importo al terzo che lo riceve.

Secondo tale impostazione giurisprudenziale, e dunque a prescindere dallo strumento di pagamento utilizzato, il contabile è tenuto a rendicontare i risultati della propria gestione (Sez. giur. Toscana – Sent. 10 febbraio 2020 n. 52).

Ricostruzione alternativa, ed alla quale la sentenza oggetto di commento aderisce, è quella che evidenzia il rilievo dell'obbligo -comunque previsto dall'art. 9 del DM n. 701/1996- da parte dell'utilizzatore della carta di credito di produrre entro il 15 del mese successivo a quello di effettuazione delle spese un riepilogo delle stesse, con allegata la documentazione giustificativa (così Sez. III Ap. sentenza n. 14/2020). In particolare, è data evidenza che la carta di credito rappresenta solamente uno strumento alternativo di pagamento, ance se non per qualsivoglia tipologia di spesa ma solo per quelle specificamente previste dalla norma (art. n.701/96). Difatti il dato normativo precisa come l'utilizzo della carta di credito sia permesso solo "*qualora non sia possibile o conveniente ricorrere alle ordinarie procedure*" (art. 1, comma 47 L.549/1995) ed evidenzia altresì come "*risulti strettamente correlato a tali limitazioni, l'obbligo giuridico di dar conto mese per mese delle spese effettuate, attraverso la presentazione di un riepilogo, corredato da adeguata documentazione comprovante non solo l'effettuazione della spesa, … ma la conformità della stessa spesa alle finalità istituzionali*".

Nell'ambito di tale orientamento si pone altra pronuncia della Sezione giurisdizionale di questa Corte (Corte dei conti, Sez. giur. Toscana, sentenza 10 febbraio 2020, n. 52), secondo cui *"ai fini della individuazione della figura dell'agente contabile, non è dirimente il reale maneggio di denaro pubblico, bensì la gestione dello stesso, intesa come un procedimento di impiego di risorse economiche per il raggiungimento di fini pubblici ed il conto giudiziale rappresenta lo strumento idoneo a rendicontare i risultati della gestione (art. 140 c.g.c.) attraverso l'indicazione del carico, dello scarico, dei resti da esigere, dell'introito, dell'esito e delle rimanenze (art. 616 RD 827/1924)".*

In quest'ottica potrebbe, dunque, porsi l'accento sulla distinzione tra ordinatore ed esecutore della spesa pubblica, e, di conseguenza, fra l'obbligo di rendere il conto e l'obbligo di rendicontazione amministrativa cui sono tenuti nei confronti della propria amministrazione "*i funzionari delegati a pagare spese sopra aperture di credito" i quali rendono i loro conti ai sensi dell'art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923.*

Con particolare riferimento al quadro normativo, si ravvisa poi una netta distinzione fra l'obbligo di rendere il conto giudiziale previsto dall'art. 610 del R.D. n. 827 del 1924, e l'obbligo di rendere il conto nei confronti della propria amministrazione da parte dei "funzionari delegati a pagare spese sopra aperture di credito" ai sensi dell'art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923.

Nel quadro normativo di riferimento, l'uso della carta di credito quale sistema di pagamento per lo Stato e per le pubbliche amministrazioni è stato previsto dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 1, commi 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, rinviando gli aspetti di dettaglio a un regolamento ex art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, emanato dall'allora Ministero del Tesoro (oggi Ministero dell'Economia e del Finanze – Dip. Tesoro) con D.M. 9 dicembre 1996, n. 701. La norma primaria individua genericamente quale ambito soggettivo i dirigenti e funzionari pubblici e quale ambito oggettivo *"l'esecuzione di spese, anche all'estero, rientranti nella rispettiva competenza, qualora non sia possibile o conveniente ricorrere alle ordinarie procedure."* Inoltre, ammette espressamente l'utilizzo della carta di credito *"per il pagamento delle spese di trasporto, vitto e alloggio sostenute dal personale inviato in missione in Italia e all'estero*".

Di particolare interesse risultano le previsioni dell'art. 7, rubricato "Gestione e rendicontazione della spesa" da cui si evince quanto segue:

1) per la gestione amministrativo-contabile delle spese che gravano sulle carte di credito sono emessi ordini di accreditamento a favore del dirigente generale (o del dirigente di seconda fascia a tal fine delegato) a valere sui pertinenti capitoli di bilancio, da estinguersi con quietanza di entrata di contabilità speciale (articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367);

2) dalle contabilità speciali vengono emessi gli ordinativi di pagamento a favore delle società (istituti bancari) che hanno emesso la carta di credito, di regola con cadenza mensile.

Dal complessivo quadro normativo richiamato può quindi cogliersi adeguata base a supporto dell'indirizzo giurisprudenziale che vede nell'utilizzatore di carte di credito un ordinatore secondario della spesa, non tenuto pertanto alla resa del rendiconto, che utilizza l'apertura di credito, mediata - rispetto a quella esplicitamente normata dalla disciplina di contabilità pubblica - dall'utilizzo di tale strumento di pagamento, la cui provvista finanziaria, per l'effettuazione in concreto dei pagamenti, è fornita temporaneamente dalla società privata emittente la carta. Una volta che viene effettuata la rendicontazione mensile e viene disposto il rimborso alla società emettitrice della carta di credito, si consolida *ex post* l'utilizzo di risorse pubbliche, rendendo immediato il parallelo con il meccanismo dell'apertura di credito, che si potrebbe ritenere connotata nel caso in esame quale fattispecie a formazione progressiva. Diversamente, nel caso dell'utilizzo di carte di credito prepagate la sussumibilità nello schema dell'apertura di credito risulta essere immediato poiché la relativa provvista è costituita da risorse pubbliche.

Ciò posto, e con riguardo al quesito posto dal giudice relatore, nella sentenza in esame il Collegio ritiene che l'utilizzo di una carta di credito o di una carta di credito ricaricabile di un'Amministrazione, non comporti ex se l'assunzione della qualifica di agente contabile da parte dell'utilizzatore. Alle operazioni poste in essere con tale strumento di pagamento consegue la qualificazione dell'utilizzatore della carta di credito come un ordinatore secondario della spesa e come tale tenuto a presentare un rendiconto amministrativo alla stessa amministrazione di appartenenza, come anche previsto dall'art. 6 del D.M. Tesoro 9 dicembre 1996, n. 701.

Viene infine in rilievo la particolare fattispecie, in cui un soggetto già qualificato come economo, sia anche di fatto titolare/utilizzatore di una carta di credito, anche ricaricabile, dell'amministrazione e utilizzi tale strumento per porre in essere la gestione allo stesso affidata. Si ritiene che in tale casistica le operazioni poste in essere con tale strumento di pagamento debbano, comunque, trovare evidenziazione nel relativo conto giudiziale, se relative a spese qualificabili come economali e rientranti nella valutazione di legittimità/regolarità che lo stesso economo deve effettuare.