

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 30/10/2012

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/34157-responsabilit-contabile-e-indennit-da-maneggio-di-valori-nella-p-a-digitale>

Autore: Scanniello Michelangelo

Responsabilità contabile e indennità da “maneggio di valori” nella p.a. digitale

RESPONSABILITA' CONTABILE E INDENNITA'

DA "MANEGGIO DI VALORI" NELLA P.A. DIGITALE

di Michelangelo Scanniello

1. Premessa.

In questo breve scritto si intende proporre una possibile interpretazione dell'indennità da maneggio di valori", in rapporto con la responsabilità contabile, nel nuovo contesto dell'azione amministrativa più recente e digitalizzata.

Ad ogni modo, in tempi di magra, ed è comprensibile, l'interpretazione che segue si ritiene riscalderà ben poco le riunioni delle Parti Sociali con le rispettive Parti Pubbliche.

2. La responsabilità contabile (cenni).

Autori citati nel testo: Sandulli, *Dir. Amm.*, 1960. Luminoso, in *Man. Dir. Comm.* (a cura di Buonocore), 1997. Casetta, *Man. Dir. Amm.*, 2007. Chieppa-Giognoli, *Dir. Amm.*, 2009. Principato, *Agenti contabili e conto giudiziale nel sistema degli enti locali*, in *cortedeiconti.it*. Rossi M., *Agenti contabili negli enti locali*, in *La settimana fiscale*, n. 21 del 2009. Tenore, *Man. Pubblico impiego privatizzato*, 2011. Bassi, *Lez. Dir. Amm.*, 2008. Zambardi-Brandolini, *Contabilità pubblica*, 2010. Schiavello, *Processo contabile*, in EdD.

Il pubblico impiegato risponde, per il suo operato, con la responsabilità civile, penale, amministrativa, disciplinare, dirigenziale e contabile. Noi accenniamo solo a quest'ultima.

Il Sandulli, nel 1960, definiva la responsabilità contabile come responsabilità nascente da irregolarità nella gestione contabile, con obbligo di "*rendiconto a termine fisso*", caratterizzata dall'inversione dell'onere della prova. La definizione regge agli anni trascorsi da allora, ma devono effettuarsi alcune delucidazioni.

E' noto che elementi della responsabilità amministrativa in generale sono:

- la qualità di pubblico impiegato;
- il danno erariale;
- la violazione di obblighi giuridici;
- il dolo o la colpa dell'agente;
- il nesso causale.

Nel caso della responsabilità contabile il profilo soggettivo, il primo elemento dell'elenco, è più specifico, occorrendo la qualità di "*agente contabile*". Infatti la responsabilità contabile ricade solo su coloro che hanno il "*maneggio di valori*", in base a norme positive (agenti contabili di diritto) o che "*si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai predetti agenti*" (art. 44, R.D. 1214/1934), costituendo i cd agenti di fatto.

Tra gli agenti contabili figurano: i tesorieri, di depositari, gli esattori, gli agenti pagatori, ecc. l'elenco è contenuto nell'articolo di legge appena sopra riportato.

La responsabilità contabile è caratterizzata, sotto il profilo oggettivo, da alcune peculiarità:

- ogni singolo agente contabile, direttamente (agente generale) o tramite la propria PA (*"sub-agente"* secondo M. Rossi), deve effettuare il proprio conto giudiziale, ossia il resoconto del suo operato contabile, alla Corte dei Conti.

Nondimeno, si può avere una responsabilità contabile priva di conto giudiziale, che richiede il solo conto amministrativo (es. art. 12, D.P.R. 04/09/2002, n. 254) (Principato); in questo caso è la sanzione (Casetta), non la natura dell'attività a differenziare i due tipi di responsabilità.

Il giudizio di conto *"è stato visto come «controllo» ma non già come controllo sui risultati della gestione; bensì come controllo formale legalistico, cioè limitato alla regolarità contabile (regole ragioneristiche canonizzate giuridicamente) e limitato al profilo esecutivo della gestione (maneggio): questa connotazione si riscontra, in buona misura, ancora oggi nel «giudizio sui conti» e non si spiega altrimenti che con la tradizione storica"* (Schiavello).

- la responsabilità consta di un *"ammanco"* (Bassi), cioè nella mancanza numerica e/o qualitativa dei valori o beni affidati all'agente;
- una inversione dell'onere della prova.

Tuttavia si è sostenuto che non trattasi di una vera inversione della prova, quanto di una conseguenza della particolare obbligazione, di custodia ex. artt. 1766 e 1780 c.c., che è a base della citata responsabilità (Zambardi-Brandolini). In realtà, l'agente contabile, dato l'ufficio di rilievo pubblico che ricopre, non può percepirsi quale mero depositario, il quale risponde del danneggiamento o smarrimento della cosa se non prova l'inevitabilità del fatto stesso (Luminoso); perciò l'obiezione non sembra avere pregio. Il punto è, comunque, dubbio.

Riassumendo: *"la responsabilità amministrativo-contabile si configura qualora il dipendente pubblico... provochi un danno patrimoniale alla propria amministrazione o ad altro ente pubblico",* pertanto *"non differisce sostanzialmente dalla responsabilità civile... se non per la particolare qualificazione del soggetto autore del danno... per la natura del soggetto danneggiato (ente pubblico) e per la causazione del danno nell'esercizio di pubbliche funzioni"* (Tenore) e per l'inversione dell'onere della prova.

Si è ritenuto, tuttavia, che la responsabilità amministrativa sia unica, rientrando quella contabile nella prima (Chieppa-Giovagnoli). Ragioni di ordine sistematico e letterale ci possono far ritenere il contrario.

3. Il maneggio dei valori di cassa.

Autori citati nel testo: Virga, Dir. Amm., I, 2001. - Modulo EE.LL., 2007, p.922.

La brutta espressione *"maneggio di valori"* o di *"denaro"* è usata sia dal legislatore che dai C.C.N.L. Il suo significato è poco chiaro.

I dizionari definiscono il *"maneggio"* quale *"amministrazione, conduzione"* (Sabatini-Coletti), o come azione del *"maneggiare... conduzione, gestione, amministrazione"* (Treccani), mentre il D.P.R. 05/05/1975, n. 146, all'art. 4, dispone che: *"agli impiegati civili dello Stato... addetti... a*

servizi che comportino maneggio di valori di cassa... compete una indennità giornaliera". L'indennità in parola è sottoposta a diverse condizioni:

- l'esistenza di un provvedimento che disponga il maneggio;
- che l'attività di cassa sia continuativa;
- che dal maneggio *"possano derivare rilevanti danni patrimoniali"*.

Interpretazioni estensive ricomprendono anche i buoni pasto (Modulo EE.LL), ma in cosa consiste, in effetti, il maneggio dei valori di cassa?

Si può escludere dal maneggio di valori, con una certa comodità, l'attività di mero riscontro contabile *"su documenti d'ufficio"* (C.d.S., V, sent. 440/1988), mancando la reale ed effettiva apprensione dei valori, e per la stessa ragione non si ha maneggio per i *"magazzinieri e controllori dei bollettari"* (C.d.S., III, sent. 94/1979) che non apprendono valori.

Del resto il comma 3 del citato art. 4, DPR 146/2002, recita: *"l'indennità di cui al primo comma [da maneggio] non compete agli impiegati delegati alla sola riscossione e pagamento degli stipendi"*. La norma sembra così limitare dall'esterno il significato del maneggio, senza contribuire granché alla sua definizione.

In astratto, di contro, si può convenire con l'autorevole dottrina che ha definito il maneggio quale *"effettiva disponibilità"* dei valori, causato dal loro possesso reale o potenziale, tanto che si può *"destinarli o .. erogarli"* (Virga), nei modi più diversi.

4. L'indennità da maneggio di valori di cassa.

Diversi C.C.N.L. prevedono l'indennità da maneggio di valori. Così il contratto degli EE.LL. del 14/09/2000, lo fa all'art. 36, e il contratto Enti Pubblici Non Economici del 06/07/1995, con l'art. 40.

In entrambi i casi l'indennità, come scrive l'A.R.A.N. in alcuni Orientamenti Applicativi:

- a) è rimessa alla contrattazione integrativa;
- b) la contrattazione *"dovrà necessariamente prendere in considerazione gli elementi oggettivi che determinano l'effettivo esercizio del 'maneggio di valori di cassa'"* (RAL 244);
- c) si devono esplicitare *"le condizioni, l'ammontare e le modalità di erogazione dell'indennità"* (EPNE 217);
- d) si qualifica in una *"particolare responsabilità del personale addetto al maneggio di valori"* (EPNE 166).

Sostanzialmente l'indennità in parola la si vede attribuita opportunamente al funzionario di sportello, al magazziniere, all'uomo che fisicamente ha il possesso dei valori, destinati ad essere *"maneggiati"* dallo stesso individuo. Ma se appena si pone mente ad alcuni casi, questa immagine, così chiara, non tarda a venire meno.

5. La giurisprudenza.

Giurisprudenza esemplificativa sul tema, tratta anche dal settore privato, e che tocca la gran parte degli argomenti già illustrati, è la seguente:

1) L'indennità di maneggio valori prevista dall'art. 19, 5° comma, d. p. r. 1° giugno 1979, n. 191 spetta soltanto a quanti maneggiano denaro o valori dell'ente, incassando entrate ed effettuando pagamenti di spese, assumendo in tal modo la qualità di agente contabile (nella specie, si è escluso che avesse titolo a detta indennità un dipendente che effettuasse riscontri contabili su documenti d'ufficio senza aver maneggio di danaro) (Cons. Stato Sez. V, 11-07-1988, n. 440);

2) Agente contabile è chiunque, in base ad un rapporto di servizio pubblico, riceva o detenga materie, merci o valori appartenenti ad un ente pubblico o comunque abbia maneggio di denaro o valori, intendendo per <maneggio di valori> non la materiale detenzione di denaro, valori o materie appartenenti allo stato, ma l'effettiva disponibilità degli stessi, implicante, per il titolare della gestione, la concreta possibilità di venirne in possesso per destinarli ed erogarli in conformità a legge; ne consegue che i prefetti, ai quali, in base a leggi speciali, erano attribuiti quantitativi di grano (o di corrispondenti somme di denaro) da utilizzare per sopperire alle necessità delle popolazioni bisognose, sono da qualificare agenti contabili e, come tali, sono tenuti alla resa del conto giudiziale (C. Conti Sez. I, 10-03-1988, n. 37);

3) L'indennità di rischio corrisposta dalle aziende di credito ai dipendenti che abbiano effettivo maneggio di contanti o di valori non è compensativa di una maggiore qualificazione professionale raggiunta nel corso del rapporto di lavoro, ma mira solo a garantire i medesimi dipendenti dai rischi, e dalla conseguente responsabilità, connessi al maneggio di valori o contanti; pertanto, l'indennità di rischio, non rientrando nella nozione di retribuzione irriducibile ai sensi dell'art. 2103 c. c., non deve essere corrisposta, allorché cessino le modalità di svolgimento del rapporto che hanno determinato l'erogazione della suddetta indennità (Pret. Napoli, 13-10-1986);

4) L'espressione "maneggio di valori" contenuta, in riferimento agli agenti contabili, nel complesso normativo che disciplina l'attività contabile della pubblica amministrazione, va intesa nel senso non di materiale detenzione di denaro, valori o materie appartenenti allo stato, ma di effettiva disponibilità degli stessi, implicante, per il titolare della gestione, la concreta possibilità di venirne in possesso per destinarli ed erogarli in conformità alla legge (C. Conti Sez. I Sent., 28-07-1960, n. 203, pd. 301709);

5) In particolare l'indennità di cassa comporta l'obbligo di accollarsi le eventuali differenze di cassa ed è volta a tutelare il dipendente addetto con continuità al maneggio di denaro dal rischio di errori di contabilizzazione. E' pacifico che il ricorrente non era addetto con continuità al maneggio del denaro in quanto non svolgeva mansioni di cassiere ed è altresì pacifico, non essendogli stato contestato ed essendogli stato imputato l'intero ammanco, che egli abbia compiuto un qualche errore contabile (Trib. Torino Sez. lavoro, 28-04-2009);

6) L'interpretazione dei contratti collettivi di diritto comune è devoluta al giudice di merito ed è censurabile in cassazione solo per vizi di motivazione e violazione dei canoni di ermeneutica contrattuale. (Nella specie, la S.C. ha confermato la decisione di merito, che aveva riconosciuto l'indennità di cassa, prevista dall'art. 10 c.c.n.l. metalmeccanici privati, a prescindere dalla qualifica del lavoratore, in caso di mansioni che comportino in via normale, e non eccezionale o saltuaria, la riscossione di denaro, da intendersi non solo come denaro contante ma anche titoli di credito, assegni e cambiali) (Cass. civ. Sez. lavoro, 17-05-2001, n. 6780);

7) Non è sindacabile nel giudizio di cassazione l'interpretazione di clausole di contratti collettivi di lavoro di diritto comune fornita dal giudice di merito, se non sussistono violazioni delle norme sulla interpretazione dei contratti o vizi di motivazione (nella specie, il giudice di merito, con la sentenza confermata dalla S.C., aveva rilevato che, secondo l'art. 24 del C.c.n.l. 23 luglio 1979 per l'industria chimica, l'indennità di cassa presuppone il maneggio di denaro per riscossioni e pagamenti e va quindi riconosciuta, a prescindere dalla qualifica del lavoratore, in

caso di mansioni che comportino in via normale, e non eccezionale o saltuaria, la riscossione di denaro) (Cass. civ. Sez. lavoro, 26-03-1998, n. 3215);

8) A norma dell'art. 24 del C.c.n.l. per le imprese chimiche, l'indennità di cassa spetta ai lavoratori "la cui normale mansione consista nel maneggio di denaro per riscossioni e pagamenti". Di conseguenza la suddetta indennità non è dovuta ai c.d. venditori, atteso che, per tali lavoratori, la riscossione di pagamenti dalla clientela, anche a prescindere dalla equiparabilità al denaro dei titoli di credito, non costituisce certo la normale mansione di lavoro (Trib. Monza Sent., 22-08-1996);

9) L'indennità di cassa corrisposta a chi svolge mansioni di cassiere, con conseguente assunzione di un rischio per errore contabile, non è assoggettabile a contribuzione; al contrario le indennità corrisposte per altre attività (indennità di maneggio) pure comportanti maneggio di denaro, ma senza assunzione del rischio citato, soggiacciono a tale contribuzione (nella specie: trattasi di riscossione di somme da parte di fattorini a fronte di consegna di merci) (Pret. Pavia, 31-03-1984).

Si evince palese la sottolineatura che il maneggio, nonostante la parola, consiste nell'effettiva disponibilità, che spesso presuppone il suo possesso, ma che non si traduce necessariamente in una obbligatoria sua presenza.

6. Gli sportelli telematici e l'indennità di cassa

Autori citati nel testo: Masucci, Procedimento amministrativo e nuove tecnologie, 2011. Liberati, Atti ed organizzazione della P.A., 2010. Galli, Corso di dir. Amm., 2011. F. Bocchini, Azione amministrativa materiale e diritti dei cittadini, 2011. Milele, Principi di dir. amm., 1953.

Nell'età digitale, sempre più globale, ed in cui si è sempre più "on line" e "up-to-date", *"l'integrazione del privato in una relazione telematica con la pubblica amministrazione cambia in modo radicale il suo rapporto con i poteri pubblici"* (Masucci), fino al c.d. diritto del privato alla telematica, disposto dall'art. 3 del D.lgs. 82 del 2005.

Prima di tutto occorre conoscere la differenza tra atto amministrativo informatico e atto amministrativo informatizzato. Il primo è generato da un sistema informatico, un p.c. o altro, che dotato del c.d. "atto programma" (Galli), cioè uno specifico *software*, ed a seguito dell'utilizzo sciente fattone dell'operatore, genera un vero e proprio provvedimento, caratterizzato dalla presenza di tutti i requisiti richiesti dall'ordinamento, mentre il secondo (l'atto informatizzato) è caratterizzato solo dal fatto che si usa un "word processor", un programma informatico anziché la vecchia (ma più affascinante) macchina per scrivere.

L'atto informatico è, in altre parole, caratterizzato dal fatto che *"alla macchina sia affidato il compito di reperire, di collegare e di giustapporre in maniera del tutto automatica, dati, e norme, in modo da elaborare un documento compiuto ... e lo stesso processo decisionale e volitivo è svolto dall'elaboratore, pur se sulla base delle istruzioni precedentemente programmate"* (Liberati).

Da quanto sopra detto, appare di tutta evidenza che non è cambiato il rapporto PA-privato, neanche nel caso dell'atto informatico, ma solo la forma esteriore di quel rapporto. Il privato si rivolgeva in passato allo sportello fisico, oggi fa lo stesso con quello telematico. Infatti il punto è proprio questo: il funzionario addetto ad uno sportello telematico, che gestisce (ad esempio) un

conto a ciò deputato da un utente, trattenendone denaro, previa autorizzazione dell'utente (e di un provvedimento di legge), ha il "*maneggio*" di valori?

Il fatto che lo sportello telematico abbia sostituito lo sportello fisico, significa che il primo ha esautorato il secondo, sostituendo la modalità con cui il privato interagiva con la P.A. Resta invariato il contatto che esiste tra i due soggetti, in termini assoluti; si ha, invece, un cambiamento nella forma che assume il dialogo tra i medesimi soggetti. Il luogo di quel contatto non rileva, contrariamente al passato, come insegnava il Miele, che però scriveva nel 1953.

Infatti, tutte le norme dell'ordinamento statale e regionale, oltre che le disposizioni dei C.C.N.L., non potevano prevedere la straordinaria evoluzione telematica degli ultimi dieci anni. Non poteva certo prevederlo il legislatore del 1923, quando ha definito gli agenti contabili, e nemmeno quello del 1975, quando ha disposto l'indennità da maneggio nella disposizione sopra illustrata.

All'utente dello sportello, telematico o fisico, non interessa che conseguire l'atto, il provvedimento o direttamente la prestazione amministrativa da lui richiesta. E' noto infatti che la nuova visione della PA che passa da produttrice di atti (e carta) a quella di gestore di servizi e gerente di funzioni, è una moderna apertura ad una nuova concezione della stessa PA, diretta alle prestazioni cui tutti i procedimenti sono teleologicamente finalizzate (sul punto cfr.: F. Bocchini, che procede ad una teoria finalistica dell'azione amministrativa materiale, sulla matrice di quella penale tedesca e italiana, che però si può condividere solo in parte).

Di certo tante altre cose dovrebbero dirsi, in particolare sulle aperture della Corte dei Conti e sulla dottrina più attenta, ma lo spazio non lo consente.

In conclusione, e nell'opinione di chi scrive, l'interpretazione stessa di agente contabile va rivisitata, mentre l'indennità da maneggio di valori, dipendendo in buona parte dalla contrattazione decentrata, può essere avvalorata proprio in quella sede, plasmando le specifiche responsabilità contabili dei dipendenti, sulle peculiarità contabili della singola P.A.

Finora, nondimeno, questa via è rimasta inespressa, ove si effettui un breve raffronto su alcune realtà contrattuali integrative che utilizzano gli sportelli telematici, quali le Camere di Commercio.

La vera difficoltà degli sportelli telematici risiede nel fatto che non c'è un contatto manuale con i valori da parte dell'addetto allo sportello stesso. Tuttavia appare paradossale che gli agenti contabili addetti allo sportello telematico, questa qualifica assumono per chi scrive, siano oggetto almeno potenziale di responsabilità contabile, senza che godano dell'indennità che sarebbe tenuta a compensare il loro rischio contabile.

Ben difficilmente si può negare che un addetto allo sportello telematico, per colpa o per dolo, possa, ancora per esempio, non prelevare alcunché per una delle sue pratiche in gestione, causando un danno contabile, magari, di una certa congruità. Si evince che la responsabilità contabile può anche esserci!

In ultimo si evidenzia che l'indennità in parola oscilla tra valori piuttosto ridotti, nella maggior parte dei C.C.N.L., e che un suo allargamento ad altri beneficiari inciderebbe ben poco sulle casse degli Enti. Piuttosto ci si potrebbe impegnare a porre delle soglie qualitative e/o quantitative, per fare accedere il singolo agente contabile all'indennità di cassa.