REPUBBLICA ITALIANA SENT. N. 123/26

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:

Bruno Domenico Tridico Presidente

Stefano Grossi Giudice Relatore

Gianpiero Madeo Giudice

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio n. 21280 iscritto sul conto giudiziale n. 33511 - reso dall'agente contabile sig. Massimiliano Paris del Comune di Celano (AQ), relativamente all'esercizio finanziario 2021, periodo 01.01-31.12.2021.
Visto il conto giudiziale e gli altri documenti di causa.

Vista la relazione del Magistrato relatore del 15 ottobre 2025, depositata in data 27 ottobre 2025, che ha concluso per la pronuncia preliminare dell'ammissibilità del conto in esame, reso in difformità dal modello 21 previsto dal d.p.r. n. 194/1996 e carente dei requisiti minimi essenziali, nonché, in subordine, dell'irregolarità del conto stesso in esame sotto il profilo dell'omessa indicazione dei versamenti e sull'eventuale obbligo di ripresentarlo. In ulteriore subordine, il Magistrato relatore ha chiesto, qualora venisse ritenuto ammissibile il conto privo di tale elemento essenziale, di rigettarlo nel merito per mancata corrispondenza tra entrate e uscite.

Uditi, nella pubblica udienza del 14 aprile 2026, il Consigliere relatore e il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore generale dott.ssa Maria Ciani.

Con l'assistenza del segretario d'udienza Dott.ssa Silvana Di Luca.

Ritenuto in

FATTO

Con relazione di irregolarità del 15 ottobre 2025 il magistrato relatore, dott. Andrea Liberati, ha sollevato al Collegio le criticità di seguito elencate:

"risulta non correttamente strutturato, in quanto privo dei versamenti, sostituiti indebitamente dall'inclusione degli incassi tramite POS, sia che tale spesa sia considerata da includere nel conto, sia che non lo sia. Infatti, l'indicazione delle riscossioni tramite POS nella colonna "VERSAMENTO IN TESORERIA" del MOD. 21 costituisce errore concettuale e determina la carenza di un elemento essenziale del conto con la sua conseguente inammissibilità. L'errata classificazione delle transazioni POS come versamenti, non configura, quindi, una mera imprecisione formale, bensì una carenza di elemento essenziale, poiché rende impossibile la verifica dello "scarico". Il conto, così redatto, non documenta l'effettivo trasferimento dei fondi all'ente, impedendo a questa Corte di evincere se quando e per quale importo l'agente abbia adempiuto all'obbligo restitutorio. Il conto risulta, pertanto, intrinsecamente non verificabile". Come statuito dalla giurisprudenza di riferimento (Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche, Sentenza n. 89/2022), la mancata rappresentazione chiara e verificabile del "carico" e dello "scarico" "preclude la qualifica" del documento depositato come conto giudiziale idoneo a incardinare il relativo giudizio. L'errore in oggetto, compromettendo la verifica del pilastro dello "scarico", inficia la struttura portante del conto.

Con memoria di costituzione, depositata in data 19 marzo 2026, l'agente contabile ha sostenuto che le considerazioni d'irregolarità del magistrato relatore non incidono sulla regolarità sostanziale della gestione, né sulla completezza e tracciabilità dei flussi finanziari, e come le stesse attengano esclusivamente a profili formali di rendicontazione, senza riflessi sul piano della responsabilità contabile.

Nel caso di specie, l'agente contabile ha sostenuto che una quota rilevante delle entrate è stata riscossa tramite pagamenti elettronici effettuati mediante POS. Tali modalità di pagamento si differenzierebbero radicalmente dalla riscossione in contanti, poiché le somme non entrerebbero mai nella disponibilità materiale dell'agente contabile, ma verrebbero accreditate direttamente sul conto di tesoreria dell'ente. L'attività dell'agente si limiterebbe alla verifica amministrativa dell'avvenuto pagamento, senza alcun maneggio di denaro pubblico. Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale in materia, nonché dell'orientamento espresso dalla Ragioneria Generale dello Stato, la responsabilità contabile presupporrebbe la materiale disponibilità delle somme e l'obbligo di custodia e riversamento delle stesse, presupposto che nel caso dei pagamenti elettronici risulterebbe insussistente. Ha concluso ritenendo che, per tali operazioni, deve escludersi la configurabilità del maneggio di pubblico denaro. I rilievi formulati nelle relazioni di irregolarità – relativi all'utilizzo di uno schema non perfettamente conforme al MOD. 21, all'inclusione degli incassi POS nella colonna dei versamenti in tesoreria e alla mancata indicazione analitica delle quietanze – si collocherebbero su un piano esclusivamente formale. La gestione delle entrate, infatti, risulterebbe pienamente ricostruibile e verificabile attraverso le scritture contabili dell'ente, gli estratti conto della tesoreria comunale e la documentazione bancaria, senza che siano stati rilevati ammanchi o incongruenze. Non emergerebbe, inoltre, alcun danno erariale. Le relazioni non evidenziano perdite patrimoniali, sottrazioni di somme o irregolarità sostanziali nella gestione delle entrate. In assenza di un pregiudizio concreto per l'ente, non potrebbe configurarsi responsabilità amministrativo-contabile. L'agente contabile ha sostenuto di aver operato in buona fede, nel rispetto delle prassi organizzative dell'amministrazione e con piena trasparenza, senza alcuna finalità elusiva o dilatoria, collaborando costantemente con gli uffici finanziari e con gli organi di controllo. Ha chiesto di riconoscere la regolarità sostanziale della gestione, il carattere meramente formale delle irregolarità rilevate, l'assenza di ammanchi e di danno erariale e, conseguentemente, di dichiarare la non sussistenza di responsabilità contabile, disponendo il discarico dei conti giudiziali.

All'udienza del 14 aprile 2026 il Pubblico Ministero ha concluso richiedendo l'inammissibilità del conto giudiziale presentato e l'obbligo della sua ripresentazione, rimettendosi alle valutazioni del Collegio per la regolamentazione delle spese.

Assente in aula l'agente contabile Massimiliano Paris.

Considerato in

DIRITTO

1. Osserva il collegio che il d.p.r. n. 194/1996 Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, prevede per le attività di economo e di riscuotitore due distinti modelli di conto, con dati ed informazioni diverse in considerazione della diversa natura della gestione dei fondi pubblici. Per il conto dell'economo è previsto il modello 23. Tale modello deve indicare l'anticipazione data all'economo e tutte le somme successivamente rimborsate allo stesso. A tale dato deve corrispondere l'entità complessiva delle somme pagate per i vari acquisti effettuati e riferiti ai vari buoni d'ordine emessi e delle somme non utilizzate, le quali dovranno essere versate in tesoreria al termine dell'esercizio. Per l'agente contabile della riscossione, il d.p.r. n. 194/1996 ha previsto il modello 21. In tale modello devono essere indicate le generalità dell'agente contabile, il periodo durante il quale è stata svolta la gestione, il numero d'ordine dell'operazione svolta e gli estremi della riscossione, con specifica indicazione dei versamenti in tesoreria, annotando il numero di quietanza e il relativo importo, i totali e le eventuali note.

2. Orbene, sulla base della normativa di riferimento, il conto giudiziale deve fornire una rappresentazione sincera e precisa dei fatti o atti giuridici compiuti dall'agente. Il giudice contabile ha più volte ribadito che il conto deve rappresentare in modo completo e idoneo i fatti di gestione e che la forma e i contenuti sono essenziali ai fini dell'indefettibilità del giudizio.

In particolare:

ogni movimento in entrata deve corrispondere a un movimento in uscita; i versamenti non possono confondersi con le riscossioni: sono due colonne distinte e imprescindibili; - "il conto deve essere esaminato … nella sua interezza, senza esclusioni o limitazioni *quoad obiectum* di qualunque specie" (*Sez. Molise, 25/2018*); "la forma del conto ed i relativi contenuti debbono essere coerenti con la rappresentazione dei fatti di gestione; il principio della prevalenza della sostanza sulla forma non può costituire un mezzo per derogare all'obbligo di completa ed idonea rappresentazione" (*Sez. Veneto 238/2022; Sez. Piemonte, 144/2011*).

I pilastri fondamentali di tale rappresentazione sono, quindi, rappresentati dalle operazioni di "carico" e di "scarico":

- il carico costituisce l'ammontare delle somme riscosse, che genera il debito dell'agente verso l'erario (Sezione "ESTREMI RISCOSSIONE" del MOD. 21);

- lo scarico è l'ammontare delle somme riversate alla Tesoreria dell'ente, che estingue, totalmente o parzialmente, il debito (Sezione "VERSAMENTO IN TESORERIA" del MOD. 21).

La corretta e distinta rappresentazione di questi due aggregati è imprescindibile, poiché incarna l'equazione fondamentale che il giudizio di conto è chiamato a verificare.

3. Preliminarmente, nel caso sottoposto all'esame, il Collegio deve valutare la correttezza o meno dell'inclusione, anche degli incassi tramite POS, nel suddetto conto giudiziale. Questo Collegio, aderendo all'orientamento prevalente della giurisprudenza contabile, osserva che l'espressione "*maneggio di denaro*", va intesa nel senso più ampio e deve comprendere tutti i crediti dell'Amministrazione che il contabile ha l'obbligo di riscuotere, anche se la riscossione viene effettuata da altri soggetti (subagenti contabili, POS, conto corrente postale). Stessa cosa dicasi relativamente agli incassi eseguiti con carta di credito. Corollario di tale posizione è l'applicazione per queste modalità di riscossione della disciplina dell'agente contabile e l'obbligo di resa del conto giudiziale. Sul punto si sono espresse alcune Sezioni regionali della Corte dei conti: la Corte dei conti Toscana Sezione Giurisdizionale n. 285/2017, la Corte dei conti Sardegna Sezione Giurisdizionale n. 294/2018 e la

Sentenza/Ordinanza n. 176/2022 Sezione Giurisdizionale per la Regione Calabria che afferma "*Il versamento degli introiti mediante bonifico bancario diretto degli utenti è una peculiare modalità di riscossione (prevista peraltro, ad esempio, già nel D.lgs. n. 112/1999, nell'ottica di una maggior tutela dell'erario) che non incide sulla titolarità giuridica del munus di agente contabile, considerata la caratterizzazione generale espansiva della nozione, nonché tenuto conto della correlata nozione estensiva di "maneggio" del denaro."*

4. Ciò chiarito, ad avviso del Collegio, il conto sottoposto all'esame risulta non correttamente strutturato secondo la normativa di riferimento, in quanto privo dei versamenti in Tesoreria, sostituiti indebitamente dall'inclusione degli incassi tramite POS. Infatti, come anche sostenuto dal magistrato relatore, l'indicazione delle riscossioni tramite POS nella colonna **"VERSAMENTO IN TESORERIA"** del MOD. 21 costituisce un errore concettuale e determina la carenza di un elemento essenziale del conto con la sua conseguente inammissibilità**.** L'errata classificazione delle transazioni POS come versamenti, non configura, quindi, una mera imprecisione formale, bensì una carenza di un elemento essenziale, poiché rende impossibile la verifica dello "scarico". Il conto, così redatto, non documenta l'effettivo trasferimento dei fondi all'ente locale, impedendo al giudice di evincere se quando e per quale importo l'agente abbia adempiuto all'obbligo restitutorio, rendendo il conto, pertanto, intrinsecamente non verificabile.

Secondo la giurisprudenza contabile (cfr. C. Conti Sez. I n. 14/1985), ancorché redatto su modello irrituale in relazione all'art. 620 R.D. n. 827/1924, il conto che contenga comunque gli elementi richiesti dall'art. 616 del suddetto R.D. (scarico, resti, introiti, esito, rimanenze) risponde alle finalità cui è preordinato e può essere qualificato conto giudiziale con la conseguenza che, in seguito alla sua presentazione, viene incardinato il relativo giudizio innanzi alla Corte dei conti. Nella specie, al contrario, la mancanza dell'elemento essenziale che documenta l'effettivo trasferimento dei fondi all'ente locale non consente la qualifica dell'atto in esame quale rendiconto, né, a maggior ragione, quale conto giudiziale in grado di incardinare il relativo giudizio avanti la Corte dei conti. Nel giudizio di conto, la completezza del conto giudiziale rappresenta un requisito imprescindibile affinché il giudice contabile possa esercitare il proprio sindacato sulla gestione delle risorse pubbliche

affidate al contabile. La giurisprudenza contabile afferma in via costante che il conto deve presentarsi come un atto "completo, chiaro e strutturalmente idoneo" a consentire la verifica dell'operato del contabile, contenendo le scritture obbligatorie, gli allegati giustificativi e la sottoscrizione, elementi che ne costituiscono la sostanza giuridica oltre che formale. Le Sezioni Riunite hanno chiarito che l'assenza degli elementi essenziali configura un vizio originario che incide sull'esistenza stessa del conto come oggetto del giudizio, determinandone l'inammissibilità, dal momento che il giudice non può supplire alle omissioni del contabile né ricostruire autonomamente la gestione in mancanza della documentazione necessaria. Anche la giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali regionali ha ribadito che il conto incompleto "non consente l'instaurazione valida del giudizio", risultando non scrutinabile in quanto privo dell'oggetto necessario per la verifica giurisdizionale (v.*, Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche, Sentenza n. 89/2022 Sez. Veneto 238/2022; Sez. Piemonte, 144/2011*). È stato inoltre precisato che l'ordine di integrazione documentale, previsto in via residuale, può operare solo quando il conto sia ontologicamente esistente e strutturalmente formato, non già quando manchino gli elementi che ne consentono la configurazione giuridica quale atto di resa del conto.

Ne deriva che il conto privo degli elementi essenziali deve essere dichiarato inammissibile, in quanto la carenza originaria impedisce l'attivazione della funzione giurisdizionale, la quale richiede un oggetto determinato e completo sul quale esercitare il controllo ex art. 93 Cost. e secondo i principi di responsabilità e trasparenza che governano l'attività dei contabili pubblici.

5. Nel caso di specie, si è accertato, come già detto, che il conto giudiziale in esame presenta nella sezione **"VERSAMENTO IN TESORERIA"** esclusivamente i dati relativi alle riscossioni effettuate tramite POS.

Ciò premesso, in considerazione di quanto osservato, il Collegio ritiene, in via preliminare, di non poter dichiarare ammissibile il giudizio in esame, in quanto il conto è stato presentato in difformità del modello 21 previsto dal d.p.r. n. 194/1996.

Il contabile, infatti, deve garantire che il conto sia integralmente formato e autosufficiente, cioè capace, da solo, di consentire al giudice la valutazione della gestione senza dover ricorrere a ricostruzioni esterne o a documenti non allegati. Da ciò consegue la necessità di un nuovo deposito del conto.

Nulla per le spese, stante la pronuncia in rito.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, definitivamente pronunciando, dichiara il giudizio inammissibile.

Nulla per le spese.

Così deciso a L'Aquila, nella camera di consiglio del 14 aprile 2026.

Il giudice estensore	Il Presidente
(Stefano Grossi)	(Bruno Domenico Tridico)
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositato in segreteria il 27/04/2026

Il Direttore della segreteria

f.to Dott.ssa Antonella Lanzi