

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE per il VENETO

Composta da

TONOLO Marta Presidente

ALBERGHINI Daniela Consigliere, relatore

BORELLI Elisa Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di conto iscritto al n. **32163** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale n. 79534 dell'agente contabile Comune di Roncade (TV), quale agente esterno della riscossione dei canoni demaniali della Regione del Veneto per il periodo 1.1.2021/31.12.2021, depositato il giorno 30 novembre 2022;

Vista la relazione n.403/2024 del Magistrato Istruttore sul conto, redatta in data 3 settembre 2024;

Visti gli altri atti e documenti tutti di causa;

Uditi all' udienza del 11 dicembre 2024, celebrata con l'assistenza del segretario d.ssa Alessandra Zotti e data per letta la relazione del Cons. Daniela Alberghini, il Magistrato relatore e il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale Francesca Cosentino. Presente l'agente, come da verbale.

SVOLGIMENTO IN FATTO

Con relazione di deferimento n. 403 in data 3 settembre 2024, il Magistrato istruttore chiedeva di sottoporre a giudizio della Sezione il conto giudiziale n.79534 reso dal Comune di Roncade (TV), quale agente esterno della riscossione della Regione del Veneto, avente ad oggetto la riscossione dei canoni di concessione del demanio della navigazione interna, relativo all'esercizio 2021, rappresentando che dall'esame del materiale istruttorio era emerso che il conto presenta irregolarità ostative all'approvazione e al conseguente discarico dell'agente contabile.

Esponeva la relazione che sotto il profilo formale il conto, depositato oltre il termine di cui all'art 139 c.g.c., era sottoscritto dal funzionario titolare della gestione, coincidente con il Responsabile del Servizio Finanziario del Comune di Roncade, che aveva anche apposto il visto di regolarità, con violazione del principio di alterità, posto a garanzia della correttezza dell'attività di verifica della gestione.

Sotto il profilo sostanziale, il conto, redatto secondo il modello n. 21 previsto dal D.P.R. n. 194/1996, a cui era allegata la "Relazione illustrativa del conto della gestione dell'agente contabile", esponeva le somme da riscuotere/riscosse, le somme da versare/versate all'ente regionale e l'eventuale rimanenza attiva/passiva che può determinarsi dalla differenza tra canoni/quota regionale del 50% da riscuotere e canoni/quota regionale 50% riscossa. A completamento del conto era allegata anche la "Relazione integrativa al conto della gestione dell'agente contabile – riscossioni riferite a gestioni precedenti".

Il conto risultava parificato con atto del Direttore dell'U.O. Logistica, Navigazione, Ispettorati di Porto (D.D.R. n. 42/2022) della Regione Veneto

e l'approvazione era avvenuta con delibera della Giunta Regionale n. 211 del 7 giugno 2022.

Il Comune di Roncade risultava avere in gestione n. 8 concessioni e gli importi dei canoni risultavano riscossi, quietanzati e riversati *pro quota* alla Regione in conformità all'art. 100 bis della L.R.V. n. 11/2001.

Rilevava, tuttavia, il Magistrato che nel conto era stata omessa l'indicazione della concessione n. C03_000547 intestata alla ditta "Eredi di Casolo Contarini Grazia", trasferita alla competenza del Comune di Roncade con D.G.R. n. 332/2019 – Allegato A, ed in relazione alla quale era emerso che non era stato versato il canone di concessione alla Regione Veneto per gli esercizi 2018/2019 e al Comune di Roncade per gli esercizi 2020/2021/2022.

Nell'esercizio 2023, "l'immobile prospiciente l'area oggetto di concessione C03_000547", era stato ceduto ad altra ditta, che aveva chiesto il subentro nella concessione con apposita istanza alla Regione Veneto e provveduto al pagamento del canone a partire, appunto, dal 2023.

Non essendo chiaro, allo stato degli atti, se i canoni di concessione dei precedenti esercizi fossero stati o meno nel frattempo versati o fossero state poste in essere azioni di recupero e stante l'incompletezza della redazione del documento contabile, ostativa alla verifica sostanziale delle risultanze, il Magistrato concludeva per la irregolarità della gestione.

Con decreto del Presidente della Sezione in data 3 settembre 2024, veniva fissata l'udienza del 11 dicembre 2024 per la trattazione del giudizio.

La Regione del Veneto provvedeva alla notifica della relazione introduttiva e del decreto di fissazione dell'udienza all'agente in data 24 settembre

2024.

Il Comune di Roncade depositava, in data 14 novembre 2024, memoria difensiva con la quale prendeva posizione in merito ai rilievi del Magistrato istruttore.

Quanto alla contestata violazione del principio di alterità, veniva rappresentato che per l'esercizio di riferimento non era ancora stato individuato l'agente contabile per la riscossione dei canoni derivanti dalla gestione dei beni del demanio della navigazione interna e, al solo fine di non ritardare gli adempimenti connessi alla rendicontazione giudiziale, il conto giudiziale era stato firmato unicamente dal Responsabile del Settore Finanziario.

Veniva, inoltre, evidenziato che le somme dovute alla Regione, (pari al 50% del riscosso) erano state riversate con tempestività con mandato di pagamento n. 2970 del 28 ottobre 2021.

Quanto, invece, alla mancata indicazione della concessione C03_000547 intestata alla ditta "Eredi di Casolo Contarini Grazia", veniva chiarito che la stessa non era stata, inizialmente, oggetto di trasferimento in quanto erano stati avviati dalla Regione i procedimenti amministrativi conseguenti alla intervenuta scadenza.

Riteneva, quindi, l'Ente che il modello 21 fosse stato correttamente predisposto sulla scorta della documentazione fino ad allora a disposizione tanto che, non appena venuto a conoscenza della necessità di avviare l'attività di accertamento, riscossione e riversamento alla Regione di quanto ancora dovuto per la pratica di concessione *de qua,* il Comune vi aveva immediatamente provveduto, dandone atto nella relazione

integrativa al conto reso per l'esercizio 2023, regolarmente parificato dalla Regione.

Con nota depositata in data 6 dicembre 2024 la Regione del Veneto comunicava di aver provveduto, in data 29 novembre 2024, "*al deposito telematico del conto giudiziale per l'anno 2023 reso dal Comune di RONCADE mediante il servizio di resa elettronica del conto "SIRECO - Sistema Informativo Resa Elettronica Conto*" e che "*nella relazione integrativa, schede riferite alle annualità precedenti, al predetto conto giudiziale l'agente contabile ha fornito la rappresentazione delle operazioni di gestione inerenti all'occupazione senza titolo dei luoghi precedentemente oggetto della concessione n. C03_000547 per le annualità dal 2020 al 2023*". A corredo del conto la Regione depositava anche il relativo provvedimento di parificazione.

All'odierna udienza, presente l'agente, il Pubblico Ministero riteneva la gestione sostanzialmente regolare, pur permanendo la violazione del principio di alterità, di talchè non ricorrevano i presupposti per una condanna alle spese.

All'esito della discussione il giudizio è stato trattenuto in decisione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.Oggetto del presente giudizio è la riscossione dei canoni di concessione del demanio della navigazione interna della Regione del Veneto.

Gli artt. 86, comma 1 e 105, comma 2 lett. l) del D.Lgs. n. 112/1998 conferiscono rispettivamente la funzione di gestione dei beni del demanio idrico e la funzione di rilascio delle concessioni di beni del demanio della navigazione interna alle Regioni.

La Regione del Veneto ha disciplinato tali competenze con la legge n. 11 del 2001: in particolare, l'articolo 100, comma 2, lettera e), si occupa delle funzioni amministrative in materia di demanio della navigazione interna.

Con D.G.R. n. 4222 del 28.12.2006 è stato individuato il demanio della navigazione interna, "*definendo tale l'ambito territoriale demaniale e fluviale, in acqua ed a terra, funzionale all'esercizio di un uso turistico, ricreativo, sportivo e commerciale dell'area. Il demanio della navigazione interna consiste nella superficie navigabile delle acque fluviali, nelle aree prospicienti a terra con le relative pertinenze, intendendo per tali ambiti: aree, strutture, fabbricati ed ogni quant'altro è necessariamente funzionale all'esercizio di un uso demaniale del bene*".

L'utilizzo dei beni del demanio della navigazione interna ricomprende l'occupazione dello spazio acqueo e delle relative pertinenze per attracchi turistici, per attracchi industriali e/o commerciali oltre che per la realizzazione di infrastrutture (banchine) atte a favorire il trasporto delle merci via acqua.

La gestione del demanio della navigazione interna comprende tanto le funzioni autorizzatorie e concessorie, quanto quelle di controllo e vigilanza.

La misura del canone concessorio è stabilita con delibera della Giunta regionale (art. 100 della L.R. n. 11/2001: "2*. La Giunta svolge le seguenti funzioni: (…) e) rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale, per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia e da quelle di cui all'articolo 30, comma 5, lettera a). Sono escluse le aree demaniali individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 1995*").

Con legge regionale 29 dicembre 2017, n. 46 le funzioni amministrative, inizialmente conferite alla Giunta Regionale, sono state delegate ai Comuni (art. 100 bis): "*1. Con riferimento alle concessioni del demanio della navigazione interna, sono conferite ai comuni le funzioni amministrative relative a: a) rilascio delle concessioni, vigilanza e contrasto all'abusivismo; b) manutenzione delle vie d'acqua classificate navigabili per il regolare svolgimento della navigazione interna, e rimozione dei natanti abbandonati o sommersi; c) riscossione dei canoni demaniali, inclusi gli oneri istruttori e i depositi cauzionali. 2. I canoni derivanti dalla gestione dei beni del demanio della navigazione interna sono introitati dai comuni che ne trattengono una quota pari al 50 per cento per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1. 3. I comuni trasferiscono alla Regione la restante quota pari al 50 per cento dei canoni introitati nell'esercizio precedente entro il 30 giugno di ogni anno*".

L'art. 5 della medesima legge ha previsto che: "1. *A decorrere dal centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge i comuni esercitano le funzioni conferite dall'articolo 100 bis della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11, come introdotto dalla presente legge. 2. I procedimenti amministrativi relativi al rilascio delle concessioni già iniziati alla data di entrata in vigore della presente legge, sono conclusi dalla Regione. 3. Al fine di garantire l'omogeneità della gestione, la Giunta regionale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta indirizzi e direttive per l'esercizio delle funzioni conferite*."

Le vigenti "Linee Guida per la gestione del demanio della navigazione in attuazione della delega ai Comuni disposta dalla L.R. 29 dicembre 2017 n.

26" sono state adottate con D.G.R.V. n. 251 del 6 marzo 2018.

Per quanto qui di interesse, l'art. 3, comma 2, delle Linee guida prevede che "*Ai sensi di quanto previsto dall'art. 4 della L. r. 29 dicembre 2017, n. 46 l'Autorità Demaniale trasferisce alla Regione la quota del 50 per cento dei canoni introitati nell'esercizio precedente entro il 30 giugno di ogni anno. Eventuali spese istruttorie stabilite dall'Autorità Demaniale per la gestione dell'iter istruttorio sono integralmente introitate dall'Autorità medesima*."

2. Il Comune di Roncade, pertanto, in virtù delle disposizioni di legge sopra richiamate ha assunto la qualifica di agente esterno della Regione Veneto incaricato della riscossione dei canoni di concessione del demanio della navigazione interna e, come tale, è tenuto alla resa del conto giudiziale, secondo il modello 21 approvato con DPR 194/1996, a cui la Regione Veneto ha associato una "relazione integrativa" contenente anche le altre informazioni relative alla gestione dei beni.

3. Quanto al primo profilo di irregolarità del conto, consistente nella violazione del principio di alterità -essendo il conto stato redatto e provvisto del visto di regolarità da parte della stessa persona fisica, rivestente la qualità di Responsabile del Servizio economico e finanziario- deve osservarsi che il Comune di Roncade è agente esterno della Regione del Veneto, alla quale il conto deve essere presentato e dalla quale, quindi, deve essere parificato.

Come detto, la Regione ha provveduto a parificare il conto in esame con DDR n 42 del 7 marzo 2022 e ad approvarlo in via definitiva, acquisita la relazione dell'organo di controllo interno, con DDR n. 211 del 7 giugno 2022, agli atti.

Il visto di regolarità apposto in calce al conto dal responsabile SEF, quindi, nel caso in esame assume la mera valenza di attestazione circa i risultati dei controlli di coerenza interna delle scritture del conto, ma non si pone in via di equivalenza e/o sostitutiva rispetto al provvedimento di parifica, in quanto non di competenza del Comune di Roncade.

Quanto alla sottoscrizione del conto da parte del responsabile SEF va rammentato che, sebbene l'art. 50/2 del TUEL riservi espressamente al Sindaco la rappresentanza dell'Ente, trova applicazione il principio di separazione tra attività di indirizzo e controllo e attività di gestione di cui all'art. 103 TUEL, di talché il potere di firma verso l'esterno degli atti di gestione imputabili al Comune, in assenza -come nel caso di specie- di specifica individuazione e/o incarico, deve essere riconosciuto in capo alle figure apicali (Dirigenti e Responsabili delle posizioni organizzative) a cui la legge (art. 107, comma 2 e 3 TUEL) e lo Statuto del Comune di Roncade (art. 91, comma 4) riservano l'adozione di tali atti.

Ciò considerato, non sembra essersi verificata violazione del principio di alterità, atteso che la funzione di controllo connaturata all'attività di parificazione è stata svolta da un soggetto diverso dall'agente, individuato all'interno dell'organizzazione regionale (con DDR Area Risorse Strumentali n. 53 del 4 agosto 2021) nel Direttore della U.O. Logistica, Navigazione, Ispettorati di Porto e Pianificazione, al quale è stato conferito anche l'incarico di Responsabile del procedimento per l'approvazione del conto giudiziale degli agenti contabili esterni, tra cui appunto il Comune di Roncade.

4. Il Magistrato istruttore ha, poi, sottoposto al vaglio del Collegio la

questione se osti alla regolarità del conto l'omessa indicazione di una occupazione abusiva in relazione alla quale non erano state poste in essere attività di recupero, né incassi.

Osserva a tal proposito il Collegio che, sulla base del quadro normativo sommariamente descritto più sopra, il Comune di Roncade ha assunto la qualità di agente della riscossione, essendo state ad esso delegate le funzioni amministrative relative tanto all'incasso dei canoni di concessione, quanto quelle di recupero dei canoni non riscossi, residuando in capo alla Regione la competenza alla determinazione della misura del canone.

Sotto il profilo dell'obbligo di rendicontazione giudiziale, quindi, il conto dovrebbe avere i contenuti di cui al secondo comma dell'art. 621 RD 827/1924 ("*Il conto giudiziale di ogni agente della riscossione deve essere di regola distinto in due parti: La prima parte dimostra: a) le somme rimaste da riscuotere alla fine dell'esercizio o della gestione precedente ed il carico successivamente dato al contabile, sia tal carico certo, sia proveniente da somme accertate all'atto stesso della riscossione; b) il discarico per somme riscosse o per annullamenti, variazioni e simili riferibili al carico accertato; c)i resti che per la competenza stessa risultano da riscuotere al termine dell'esercizio o della gestione. La parte seconda dimostra: d) il debito o il credito dell'esercizio o della gestione precedente, quando non si tratti di prima gestione; e) il debito per somme incassate; f) le somme versate; g) i discarichi amministrativi; h) i resti per le somme rimaste da versare, o il credito per quelle versate in più alla fine dell'esercizio o al termine della gestione. Il carico e il discarico ed i resti di cui alle lettere a), b) e c) del presente articolo, sono dimostrati distintamente secondo i capitoli iscritti nel bilancio*.") e, quindi, esporre una parte "di diritto", compilata secondo il criterio di competenza e rappresentativa del "carico" delle somme da riscuotere e del

"discarico" di quelle riscosse, ed una parte "di cassa", rappresentativa delle riscossioni e dei riversamenti.

Il documento di rendicontazione oggetto di esame è composto dal "conto" redatto secondo il mod. 21 del DPR 194/1996, corredato da due "relazioni integrative", una per l'esercizio di riferimento, l'altra per gli esercizi precedenti.

Secondo le istruzioni di compilazione allegate, tanto il "conto" quanto le "relazioni" dovrebbero essere compilate "*secondo il principio della competenza*", precisandosi che "*nel Modello 21/Conto Giudiziale dovranno essere indicate tutte le concessioni e le occupazioni senza titolo in essere nell'annualità oggetto della rendicontazione indipendentemente dal fatto che il canone sia dovuto o meno e indipendentemente dal fatto che il canone risulti riscosso o meno alla data della presentazione del conto*".

Va, però, osservato che il mod. 21 del DPR 194/1996 è tipicamente rappresentativo di una gestione di cassa, registrando unicamente le somme riscosse e quelle riversate, indipendentemente dal momento in cui si sia perfezionata l'obbligazione giuridicamente vincolante (principio della competenza finanziaria) o gli effetti economici della transazione sottostante (principio della competenza economica).

Non a caso, infatti, è stata prevista la compilazione di una relazione "integrativa": le istruzioni allegate al modello prevedono che "*nella Relazione Integrativa "Riscossioni Riferite all'Anno di Competenza" dovranno essere indicate tutte le concessioni per cui sussistano delle eccezioni/irregolarità rispetto alla normale riscossione del canone (canone non riscosso, canone riscosso parzialmente, canone non dovuto, etc*.)" e

che "*per la rendicontazione della gestione contabile di annualità diverse e precedenti a quella cui il Modello 21/Conto Giudiziale fa riferimento dovrà essere utilizzata la scheda "RISCOSSIONI RIFERITE A GESTIONI PRECEDENTI", indicando l'anno a cui si riferiscono e distinte per annualità di riferimento*".

La struttura di tali "relazioni integrative" è, poi, diversa nel caso di tratti di quella riferita all'esercizio "di competenza" (in cui sono indicati solo i canoni da riscuotere ma non riscossi per l' "anno di competenza") ovvero di quella riferita a "gestioni precedenti" (suddivisa in due sezioni, la prima riferita alle concessioni per cui sia stato riscosso il canone di esercizi precedenti -in tutto e per tutto identica al "mod. 21/conto giudiziale"-; la seconda riferita alle concessioni il cui canone non è -ancora- stato riscosso).

Le due "relazioni integrative", se lette congiuntamente tra loro, hanno, dunque, sostanzialmente i contenuti (e la funzione) che l'art. 621 del RD 827/24 individua per la "prima parte" del conto degli agenti della riscossione, poiché, con la loro compilazione l'agente "*dimostra: a) le somme rimaste da riscuotere alla fine dell'esercizio o della gestione precedente ed il carico successivamente dato al contabile, sia tal carico certo, sia proveniente da somme accertate all'atto stesso della riscossione; b) il discarico per somme riscosse o per annullamenti, variazioni e simili riferibili al carico accertato; c)i resti che per la competenza stessa risultano da riscuotere al termine dell'esercizio o della gestione*.", mentre il "mod21/conto giudiziale" (unitamente alla sezione della "relazione integrativa" per le gestioni precedenti relativa alle riscossioni effettuate nell'esercizio) assolve alle esigenze di verifica degli incassi a cui è preposta

la “seconda parte” del conto degli agenti della riscossione, in quanto *“dimostra: d) il debito o il credito dell'esercizio o della gestione precedente, quando non si tratti di prima gestione; e) il debito per somme incassate; f) le somme versate; g) i discarichi amministrativi; h) i resti per le somme rimaste da versare, o il credito per quelle versate in più alla fine dell'esercizio o al termine della gestione*”.

4.1. Il modello di rendicontazione in esame fa espresso riferimento alle “concessioni ed occupazioni senza titolo in essere”: le concessioni rilasciate, infatti, non sono prorogabili né rinnovabili (art. 6 Linee guida) e, alla scadenza, gli spazi occupati debbono essere liberati e rimosse le eventuali opere realizzate (salva l’ipotesi di opere non amovibili, che, ai sensi dell’art. 49 cod. nav., restano acquisite all’Autorità demaniale), con la conseguenza che, in difetto, si determina una occupazione *sine titulo*, dalla quale discende, in capo all’occupante, l’obbligo di corrispondere una somma a titolo di indennità, la cui misura è stabilita, nel caso di specie, dalla Regione Veneto con proprio provvedimento generale.

Stante, poi, l'infungibilità tra concessione ed accertamento dell'occupazione senza titolo, a fronte di una concessione scaduta l'autorità che esercita le funzioni amministrative relative alla singola concessione (scaduta) deve emanare un provvedimento nel quale accerta l’occupazione e quantifica la relativa indennità (applicando i criteri generali elaborati dalla Regione) ed in base a tale provvedimento il concessionario della riscossione registra il “carico”, i relativi pagamenti (ovvero i “resti” non riscossi) ed i riversamenti.

4.2. Ciò posto, il Comune di Roncade ha depositato in atti la

determinazione n. 634 del 26 ottobre 2021 a firma del Responsabile del Settore Tecnico, Alessandro Lillo, dalla quale risulta che la Regione del Veneto ha trasferito al Comune di Roncade, dapprima (con DDR n. 108/2018) cinque concessioni, di cui tre vigenti e due scadute nel 2016, successivamente (con DDR 166/2019) ulteriori tre concessioni, di cui una scaduta nel corso del 2019 e, infine, con DDR n. 332 del 4.12.2019 un'atra concessione, scaduta il 31.12.2012 (quella, appunto, richiamata nella relazione di deferimento).

La determinazione, inoltre, dà atto che la Regione del Veneto aveva trasferito in data 28.2.2021 al Comune di Roncade i depositi cauzionali relativi a tutte le concessioni (anche quelle scadute) e aveva comunicato, con nota prot. n. 2799 del 5.2.2021, la misura dei canoni concessori per il 2021 (immutati rispetto al 2020), di cui veniva fornito l'elenco (comprensivo anche delle concessioni scadute).

Nello stesso provvedimento, poi, si dava atto che erano state inviate le note di richiesta del versamento dei canoni a tutti i soggetti debitori che vi avevano provveduto con l'eccezione della sig.ra Alessia Scrocco, erede della titolare della concessione, scaduta nel 2012 e trasferita con DDR n. 332/2019, che non aveva provveduto neppure al versamento dovuto per l'anno 2020.

Si può quindi affermare che il Comune di Roncade fosse -contrariamente a quanto adombrato nella memoria difensiva in atti- della titolarità piena dell'esercizio delle funzioni amministrative anche in relazione alla gestione di tale ultima "concessione" (*rectius,* occupazione *sine titulo*), che avrebbe dovuto, quindi, tenere in considerazione al fine della rendicontazione,

annotando (in assenza di riscossioni) nella parte “di diritto” (la “relazione integrativa”) il carico e la misura dei canoni non riscossi (il “resto da riscuotere” di competenza).

5. Tutto ciò considerato, il conto deve essere dichiarato irregolare, senza discarico dell’agente, pur non ricorrendo ipotesi di condanna in assenza di ammanchi.

6. Non è luogo a provvedere sulle spese in assenza di statuizione di condanna.

P.Q.M.

La Corte dei conti, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. **32163** del registro di segreteria promosso nei confronti dell’agente Comune di Roncade (TV) avente ad oggetto il conto n. 79534 depositato il 30 novembre 2022, dichiara irregolare il conto e, per l’effetto, non discarica l’agente.

In assenza di condanna, non è luogo a provvedere sulle spese.

Manda alla Segreteria per i seguiti di competenza.

Così deciso in Venezia, all’esito della camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2024.

Il Giudice Relatore	**Il Presidente**
Daniela Alberghini	Marta Tonolo
(firmato digitalmente)	(firmato digitalmente)

Depositato in Segreteria il 16/04/2025

Il Funzionario Preposto

(firmato digitalmente)

Nadia Tonolo