



Sentenza n. 140/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE per il VENETO

Composta da

TONOLO Marta Presidente

ZAFFINA Innocenza Consigliere

ALBERGHINI Daniela Consigliere, relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di conto iscritto al n.**31819** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale n. 55701 dell’agente contabile Dal Santo Fabio del Comune di Vicenza per il periodo 1.1.2016/12.09.2016, depositato il 10 agosto 2017, relativo alla riscossione dei proventi del Mercato Ortofrutticolo, per l’esercizio 2016;

Vista la relazione n.418/2022 del Magistrato Istruttore sul conto, redatta in data 10 agosto 2022;

Visti gli altri atti e documenti tutti di causa;

Uditi all’ udienza del 19 gennaio 2023, celebrata con l’assistenza del segretario d.ssa Alessandra Zotti, il Cons. Daniela Alberghini, Magistrato relatore, il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Regionale Ref. Massimiliano Sutto, presente l’agente e per il Comune di Vicenza il dr. Mauro Bellesia, come da verbale.

SVOLGIMENTO IN FATTO

Con relazione di deferimento n. 418 in data 10 agosto 2022, il Magistrato istruttore ha chiesto di sottoporre a giudizio della Sezione il conto giudiziale n.55701 reso da Fabio Dal Santo, agente contabile del Comune di Vicenza, nominato con Determinazione n. 1331 del 4.8.2015 ed incaricato della riscossione degli incassi giornalieri per pedaggi di ingresso al Mercato ortofrutticolo comunale (in precedenza gestito da terzi).

Riferiva il Magistrato che, presentandosi il conto non corredato dalla documentazione minima necessaria per una esaustiva verifica della regolarità della gestione, con nota istruttoria del 23 maggio 2022 prot. n. 743 era stato richiesto al Responsabile del Servizio Economico Finanziario del Comune di Vicenza l'invio della documentazione necessaria.

Con nota del 24 giugno 2022 prot. n. 102632/2022, il Responsabile del Servizio Economico Finanziario del Comune di Vicenza trasmetteva la documentazione richiesta per l'esame del conto, ad eccezione della relazione dell'organo di controllo interno relativa al conto, sostituita da una dichiarazione a firma del Responsabile del Servizio Economico e Finanziario che attesta la conformità del conto alle scritture dell'Ente, di contenuto, pertanto, equivalente alla parificazione del conto.

Il conto giudiziale, compilato su Mod. n. 21 del D.P.R. n. 194/1996, sottoscritto dall'Agente contabile Dal Santo Fabio e parificato dal Responsabile del Servizio Economico Finanziario del Comune di Vicenza, esponeva i seguenti dati contabili:

- Riscossioni complessive pari ad € 21.115,00;
- Versamenti complessivi pari ad € 21.115,00.

L'ultimo versamento in Tesoreria Comunale risultava effettuato in data

14/09/2016 con quietanza n. 15004 (€ 834,00), così da consentire la quadratura finale tra le riscossioni ed i versamenti.

Dall'esame della documentazione a corredo del conto, acquisita in sede istruttoria, emergeva tuttavia che, a fronte degli incassi, veniva emesso scontrino fiscale con utilizzo di specifico misuratore intestato al Comune di Vicenza e, ciò nonostante, l'Ente non aveva depositato, benchè fosse stata richiesta, la documentazione comprovante gli incassi né gli scontrini di chiusura giornalieri del misuratore, avendo l'Ente depositato unicamente le ricevute dei riversamenti in Tesoreria.

Non veniva, inoltre, prodotto il giornale di cassa, ma solo fogli riepilogativi degli incassi giornalieri privi di data certa e degli estremi dei riversamenti in Tesoreria cosicchè non risultava possibile la riconciliazione con le relative quietanze.

Concludeva, quindi, il Magistrato istruttore, a fronte delle evidenziate carenze documentali ostative alla verifica della regolarità della gestione e dell'assenza di ammanchi, chiedendo che fosse dichiarata l'irregolarità del conto.

Con decreto in data 29 novembre 2022 veniva fissata l'udienza del 19 gennaio 2023 per la trattazione del giudizio.

Il Comune di Vicenza provvedeva alla notifica della relazione introduttiva e del decreto di fissazione dell'udienza all'agente in data 2 dicembre 2022.

In data 28 dicembre 2022, l'ente provvedeva al deposito della relata di notifica unitamente ad una memoria dell'agente.

Quest'ultimo esponeva di aver assunto la responsabilità dell'ufficio amministrativo del mercato ortofrutticolo di Vicenza nell'ambito del quale

era previsto il servizio di controllo degli accessi con pagamento di un pedaggio di entrata per i mezzi che conferiscono e trasportano le derrate agroalimentari all'interno della struttura mercatale.

La riscossione dei pedaggi avveniva a cura del personale addetto alla portineria, ove era installato un registratore di cassa: detto personale quotidianamente, alla chiusura della struttura mercatale, provvedeva alla consegna dell'incasso (in denaro contante), unitamente allo scontrino riepilogativo di chiusura giornaliera del registratore di cassa, al personale dell'ufficio amministrativo che, al momento di ricezione, verificava la corrispondenza delle somme con lo scontrino del misuratore fiscale.

Il denaro, custodito in una cassetta di sicurezza installata nell'ufficio della direzione del mercato, veniva riversato in Tesoreria di norma, ogni 10/15 giorni.

Tale gestione, già in precedenza esercitata dal Comune fino al 14 ottobre 2012, si era svolta dal 16 luglio 2015 fino al 12 settembre 2016, quando cioè è stata affidata ad un soggetto esterno, la Società Cooperativa Orto.Vi. in forza del contratto Servizio del mercato ortofrutticolo, comprensivo degli incassi. All'atto del trasferimento del servizio è stata effettuata, tramite il tecnico autorizzato, la chiusura fiscale del misuratore.

L'agente rappresentava che, tuttavia, non era stato possibile rinvenire la documentazione relativa agli anni 2015 e 2016, probabilmente a causa dei traslochi, avvenuti nel settembre 2016, nell'ottobre 2017 e nel febbraio 2019 degli uffici amministrativi del Mercato Ortofrutticolo.

Concludeva, pertanto, chiedendo il discarico del conto sulla base della documentazione (quietanze di versamento) reperita e nuovamente

prodotta.

All'odierna udienza il Pubblico Ministero rassegnava conclusioni conformi a quelle del Magistrato istruttore e, richiamando recenti approdi giurisprudenziali, precisava che la carenza della relazione dell'organo di controllo interno, se, da un lato, non incide sulla procedibilità del conto, dall'altro, tuttavia, ne mina l'attendibilità. Alla luce, poi, delle ulteriori carenze documentali emerse, concludeva in via principale per l'espletamento di ulteriore istruttoria e, in via subordinata, per la dichiarazione di irregolarità del conto.

Il dr. Bellesia per il Comune di Vicenza rappresentava che, sulla scorta delle osservazioni del Magistrato Istruttore sulla relazione dell'organo di controllo interno, il Comune aveva già provveduto ad adeguarsi.

Il dr. Dal Santo, nel ribadire di essersi attivato quanto più possibile, ma invano, per rinvenire la documentazione, si è riportato alla memoria depositata.

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

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.Le questioni sottoposte al Collegio riguardano: a) la natura ed i contenuti della relazione dell'organo di controllo interno che, ai sensi dell'art 139, comma 2, c.g.c. deve essere depositata nella Segreteria della Sezione unitamente al conto giudiziale, e le conseguenze della omessa presentazione; b) la prova della regolarità della gestione rappresentata dal conto in esame alla luce delle sole quietanze di versamento in Tesoreria.

2. Osserva il Collegio che il deposito della relazione dell'organo di controllo interno è adempimento specifico (e diverso dalla parificazione del conto:

Sez. Sicilia n. 949/21), richiesto al secondo comma dell'art. 139 c.g.c. a corredo del conto giudiziale presentato alla Sezione giurisdizionale.

Sulla natura e i contenuti della relazione, questa Sezione ha più volte avuto modo di pronunciarsi, escludendo che integri una condizione di procedibilità dell'esame del conto (come, invece, la parificazione), tuttavia rimarcando l'obbligatorietà dell'adempimento (e della correlativa responsabilità in caso di omissione).

In linea con un condiviso orientamento delle Sezioni territoriali di questa Corte, il Collegio ritiene che la relazione, inoltre, costituisca un elemento di giudizio al fine di valutare l'attendibilità delle risultanze del conto.

In particolare, con l'ordinanza n. 15/2023, questa Sezione ha avuto modo di chiarire che *“la relazione prevista dall'art. 139, c. 2, c.g.c. è resa dall'organo di controllo interno individuato dall'ente dovendosi in ogni caso garantire che lo stesso sia un soggetto terzo rispetto all'agente contabile al fine di non vanificare la funzione del controllo che, seppur interno, dev'essere svolto in posizione di terzietà; ferma restando l'autonomia regolamentare e organizzativa dell'ente, la relazione dovrebbe, preferibilmente, dare conto dell'attività di verifica svolta, comprendente, ad esempio: la regolarità formale del conto; la corrispondenza della documentazione giustificativa con le scritture contabili dell'ente e con le risultanze contenute nel conto; la tipologia delle entrate e delle uscite e i versamenti effettuati in tesoreria; ogni evenienza che possa aver determinato un'alterazione dell'assetto contabile con evidenza di eventuali elementi significativi che siano intervenuti nel periodo di rendicontazione; il livello di approfondimento della relazione dipenderà dalla tipologia del conto giudiziale esaminato, dai*

dati analizzati ai fini della parifica del conto e della verifica della concordanza dello stesso con le scritture detenute dall'ente nell'ambito dell'attività di controllo".

In applicazione di tali principi, il Collegio non ritiene soddisfatto l'obbligo di presentazione della relazione con il deposito, *ex post*, di una mera attestazione di regolarità/conformità alle scritture dell'ente sottoscritta dal responsabile del Servizio Finanziario, senza alcuna indicazione della metodologia del controllo effettuato, degli elementi presi in esame, delle scritture verificate, della documentazione di supporto esaminata.

3. Il conto in esame ha ad oggetto la riscossione, per il periodo 1 gennaio 2016-12 settembre 2016, dei pedaggi di accesso al Mercato Ortofrutticolo comunale, in gestione diretta del Comune di Vicenza dal 16 luglio 2015 al 12 settembre 2016.

Le registrazioni degli incassi sono annotate in corrispondenza del riversamento in Tesoreria: dei primi, tuttavia, non sono indicati gli estremi di riscossione, mentre sono riportati gli estremi delle quietanze di versamento.

Le annotazioni delle riscossioni sono accompagnate dalla indicazione, riportata tra parentesi, "da registro IVA", che trova spiegazione nelle modalità di gestione esposte dall'agente nella propria memoria, avendo lo stesso confermato che, a fronte degli incassi, veniva emesso uno scontrino fiscale mediante apposito misuratore (c.d. registratore di cassa), il cui utilizzo imponeva la tenuta di scritture obbligatorie (art. 22 e 24 del DPR 633/72, a cui rimandano espressamente l'art. 1 della legge n. 18/83 e il successivo D.M. Finanze 23 marzo 1983), nelle quali dovevano essere

registrate, su base giornaliera, le operazioni effettuate, a cui dovevano far riscontro le risultanze del misuratore (le cui caratteristiche tecniche, stabilite dal Ministero delle Finanze, consentivano l'estrazione di un documento sintetico di chiusura della cassa, riportante il saldo giornaliero degli incassi registrati). In relazione a tali scritture, come è noto, vigono stringenti obblighi di conservazione (sotto il profilo civilistico, ex art. 2220 c.c. e, sotto il profilo fiscale, ex art. 22 DPR 600/1973).

Inoltre, ai sensi del Regolamento di contabilità del Comune di Vicenza, approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 11/13015 del 14 febbraio 2013 (e s.m.i.) *"1.Gli incaricati interni della riscossione delle entrate, designati con provvedimento del responsabile del servizio finanziario o suo delegato, versano le somme riscosse presso la tesoreria comunale almeno una volta ogni mese, fatti salvi i termini più brevi fissati nel provvedimento di incarico. 2. I soggetti di cui al comma 1, registrano giornalmente le riscossioni ed i versamenti effettuati in un libro cassa o con altre modalità informatiche consentite dalla legge"* (art. 10).

In base a quanto riferito dall'agente (e, di fatto, confermato anche dal rappresentante dell'Ente che nulla ha rilevato a tal proposito) le riscossioni venivano registrate su singoli fogli riepilogativi mensili (e, quindi, non in un "libro" o "registro", ma su fogli privi di vidimazione e numerazione progressiva, in contrasto con le modalità legali di tenuta delle scritture contabili: art. 2219 c.c.), conservati in un faldone nell'archivio dell'Ufficio, smarriti in un tempo imprecisato -in ipotesi durante operazioni di trasloco-, al contrario della ben più risalente, analoga, documentazione relativa alla gestione comunale del mercato fino al 2012, regolarmente rinvenuta.

Unitamente a tali fogli riepilogativi sarebbe andata smarrita anche tutta l'ulteriore documentazione afferente alla gestione in esame, con la sola eccezione delle quietanze di versamento (peraltro rinvenibili anche agli atti dell'istituto Tesoriere).

Alla luce di tali circostanze ritiene il Collegio che ulteriori adempimenti istruttori, eventualmente disposti in questa sede, non potrebbero trovare positivo riscontro e fornire elementi di giudizio utili all'esame del conto.

Ma per lo stesso ordine di motivi non è possibile ritenere la regolarità della gestione e procedere all'approvazione del conto e al discarico dell'agente (sul punto, cfr. Sez. Toscana n. 164/2020 che ha dichiarato l'irregolarità di un conto non risultandone possibile l'esame per omessa conservazione delle scritture di supporto sulla base del principio per cui: *"secondo la giurisprudenza contabile (cfr. Sez. I Centr. 349/1991, SS.RR. 613/1989 e II Centr. 324/1999) era inammissibile, nel giudizio sui conti resi, la richiesta di avvalersi del principio civilistico della conservazione per non oltre dieci anni della documentazione di carattere contabile, atteso che per gli agenti contabili vige l'obbligo della conservazione della documentazione giustificativa delle partite del conto – di diritto e di cassa – fino al passaggio in giudicato della necessaria pronuncia giudiziale sul conto medesimo, ed anche oltre per quelle partite che il giudice, d'ufficio o su richiesta del PM, rimetta al Procuratore Generale perché valuti la sussistenza dei presupposti per l'esercizio di un'azione di responsabilità amministrativa (cfr. anche Cass. n.7972/2016 e n.13258 2017/ord)"*).

Innanzitutto, anche a voler prendere in considerazione i riepiloghi mensili degli incassi depositati in giudizio (privi di data certa), in assenza delle chiusure giornaliere del misuratore fiscale e di ogni altro elemento di riconciliazione non potrebbe giungersi ad una dichiarazione di

regolarità/assenza di ammanchi: lo stesso agente ha affermato di essersi avvalso nella gestione non solo del personale addetto alla portineria (materiale riscossore ed utilizzatore del misuratore fiscale), ma anche del personale amministrativo dell'Ufficio (senza, peraltro, specificarne numero e mansioni), al quale gli incassi venivano consegnati dal personale di portineria.

In base a quanto dichiarato dall'agente, il personale amministrativo svolgeva veri e propri compiti di gestione (con maneggio del denaro), poiché provvedeva alle verifiche di corrispondenza tra somme consegnate e scontrini emessi e compilava i fogli riepilogativi.

La custodia del denaro contante, poi, avveniva mediante l'utilizzo di una cassaforte, ubicata nell'ufficio del Direttore del Mercato, qualifica non rivestita dall'agente che, peraltro, non ha dichiarato chi avesse la disponibilità dell'apertura della cassaforte stessa e provvedesse materialmente al deposito e al prelievo per i versamenti.

L'esame delle ricevute di versamento evidenzia, poi, che in almeno tre casi (versamenti del 1.9.2016, 24.05.2016, 12.5.2016) all'incombente ha provveduto una persona fisica (Antonio De Tomasi) diversa dall'agente (negli altri venti casi, il debitore versante è genericamente identificato come "Mercato Ortofrutticolo").

Quella che emerge dalle dichiarazioni dell'agente è, quindi, una gestione plurisoggettiva articolata su più livelli: il primo, affidato al personale di portineria -al quale spettava l'applicazione delle tariffe e la materiale riscossione del denaro dall'utente, con la chiusura giornaliera della cassa (e l'estrazione dello scontrino riassuntivo)- che, quindi, rivestiva, di fatto la

qualifica di riscuotitore speciale; il secondo, affidato al personale amministrativo dell'ufficio -al quale veniva consegnato dal riscuotitore l'incasso giornaliero e provvedeva alla compilazione, previo controllo, dei registri/fogli riepilogativi- che, quindi, ha assunto, sempre di fatto, la qualifica di agente contabile secondario; il terzo, affidato all'agente nominato che, quindi, si poneva come agente principale "collettore" nella propria rendicontazione delle gestioni svolte nei livelli inferiori, a loro volta oggetto di rendicontazione (art. 192 reg. cont. Stato).

Va richiamata, a tale proposito, la responsabilità personale dell'agente contabile (art. 612 reg. cont. Stato, ma anche art. 16, comma 2 del Regolamento di contabilità del Comune di Vicenza: *"Gli agenti contabili: (...) sono personalmente responsabili della gestione dei fondi e dei beni a loro affidati e ne rispondono secondo le leggi vigenti in materia"*), principio corollario del quale è, appunto, la necessità che, in caso di pluralità di soggetti partecipanti della medesima gestione, in sede di rendicontazione debba essere sempre possibile individuare quali fatti siano imputabili all'uno o all'altro agente.

La rendicontazione cumulativa non permette, infatti, di individuare in modo specifico la gestione di competenza di ciascun contabile (sul punto, ampiamente, cfr. Sez. Sicilia n.825/2020) al fine dell'accertamento della regolarità e, in ultima istanza, della relativa responsabilità: "di norma ogni agente contabile risponde della propria gestione (Cfr. C. conti, Sez. giur. Veneto, n.187/2015 e 188/2015)" (ibidem). E' ben vero che, in altra ipotesi di confusione tra diverse gestioni contabili (quella, cioè, che si verifica nel caso di omesso formale passaggio delle consegne tra agenti succedutisi

nella gestione) “per costante giurisprudenza di questa Corte (Cfr. SS.RR., sent. n. 657/1990 e Sez. giur. II Centr. App., sent. n. 557/2014 e n. 710/2014) è stata affermata la responsabilità contabile solidale dei due agenti contabili per cui alla gestione di diritto del precedente agente contabile si affianca quella del successore, determinandosi una confusione di gestione tra i due rapporti, in virtù della quale comunque entrambi rispondono degli eventuali deterioramenti o ammanchi o dispersioni dei beni di cui sia incerto il momento storico in cui il danno si sia provocato (Cfr. C. conti, Sez. giur. Molise, sent n. 12/2020)” (ibidem).

Va, tuttavia, considerato che la responsabilità solidale, in tale ipotesi, è l'effetto di una patologia della gestione e costituisce ipotesi eccezionale rispetto al sistema della responsabilità contabile e non vale a superare l'irregolarità della gestione che nel caso in esame si è profilata.

In secondo luogo, alcuna giustificazione può trovare l'irreperibilità di documentazione di supporto alle scritture del conto, in assenza delle quali non può certo procedersi alla sua approvazione.

Come accennato, sull'agente contabile grava uno specifico obbligo di conservazione della documentazione relativa alla gestione quantomeno fino all'estinzione del conto ovvero alla conclusione del giudizio sul conto, salva la possibilità di affidamento all'archivio (art. 67 e ss. DPR 445/2000).

Non solo. Nel caso specifico l'agente era depositario, in ragione delle particolari modalità di riscossione dei pedaggi, anche dei registri previsti dalla normativa fiscale.

Ciò nonostante, non risulta essere stato redatto (non è stato prodotto né in istruttoria, né nel presente giudizio, ma non ne è stata neppure allegata

l'esistenza da parte tanto dell'agente quanto dal rappresentante del Comune) il verbale di ricognizione che, ai sensi dell'art. 181 reg. cont. Stato, avrebbe dovuto essere compilato quantomeno alla cessazione dall'ufficio dell'agente, in occasione della quale dette scritture avrebbero dovuto essere (ri)consegnate all'Ente, se non altro per la rilevanza fiscale di talune di esse e il correlato obbligo di dichiarazione in capo all'Ente, unitamente ad ogni altro bene (misuratore fiscale, chiavi della cassaforte, ecc.) avuto in uso per la gestione.

Avvalora il giudizio di irregolarità della gestione anche l'assenza della correlata documentazione contabile ed amministrativa, trattandosi della riscossione di una entrata patrimoniale, non sottratta alle vigenti norme in materia di contabilità (Art. 9 Reg. contabilità Vicenza: *"Alla riscossione delle entrate si applicano le disposizioni ed i principi contabili vigenti in materia e quanto dispone il precedente art.1"*).

4. Non può, quindi, procedersi all'approvazione del conto stante la sua irregolarità e, conseguentemente, non può essere disposto il discarico dell'agente.

Quanto alle spese di giudizio, in assenza di statuizione di condanna, non è luogo a provvedere sulle spese.

P.Q.M.

La Corte dei conti, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. **31819** del registro di segreteria promosso nei confronti dell'agente Dal Santo Fabio in relazione al conto giudiziale n. 55701 depositato il 10 agosto 2017,

DICHIARA

