



Sentenza n. 144/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE per il VENETO

Composta da

TONOLO Marta Presidente

ANGIONI Roberto Consigliere

ALBERGHINI Daniela Consigliere, relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di conto iscritto al n.**31904** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale n. 56965, depositato il 19 febbraio 2018, quale collettore dei conti resi da agenti contabili riscuotitori speciali delle entrate della Direzione dei Servizi ai cittadini e compilato, per il periodo 1.1.2017/31.12.2017, dall'agente Paola Zanchetta del Comune di Verona, rappresentata e difesa dall'Avv. Daniele Giacomazzi del Foro di Verona, (C.F. GCMDNL86L30M172W), elettivamente domiciliata presso lo Studio del legale in Verona, Piazza Cittadella n. 13, indirizzo pec: avv.danielegiacomazzi@pec.it;

Vista la relazione n.43/2023 del Magistrato Istruttore sul conto in data 17 febbraio 2023;

Vista la memoria depositata in data 4 ottobre 2023 nell'interesse dell'agente dall'Avv. Daniele Giacomazzi;

Visti gli altri atti e documenti tutti di causa;

Uditi all'udienza del 25 ottobre 2023, celebrata con l'assistenza del segretario d.ssa Paola Franchini, data per letta la relazione del Cons. Daniela Alberghini, il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Regionale Massimiliano Spagnuolo e l'Avv. Daniele Giacomazzi per l'agente.

SVOLGIMENTO IN FATTO

Con relazione di deferimento n. 43 in data 17 febbraio 2023, il Magistrato istruttore ha chiesto di sottoporre a giudizio della Sezione il conto giudiziale n. 56965, collettore dei conti resi da agenti contabili riscuotitori speciali delle entrate della Direzione dei Servizi ai cittadini, compilato dall'agente Paola Zanchetta del Comune di Verona per il periodo 1.1.2017/31.12.2017 e depositato il 19 febbraio 2018. Il conto concerne le entrate per diritti di segreteria, diritti fissi, imposte di bollo, diritti di competenza del Ministero dell'Interno per Carte d'identità elettroniche, sanzioni per multe.

Premetteva il Magistrato che il Regolamento di contabilità del Comune di Verona vigente in relazione all'esercizio 2017 (approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 11 del 02/01/1998 e modificato con delibera consiliare n. 63 del 30/07/2007), al capo III, art. 19, disciplinava le "Riscossioni mediante riscuotitori speciali", individuandone i soggetti, le modalità di autorizzazione, il riferimento regolamentare (e, cioè, il "Regolamento per la disciplina delle riscossioni" approvato con DCC n. 484 del 25/10/1988) e richiamando gli obblighi di deposito del conto per gli agenti contabili. In punto di adempimenti di quest'ultimi, relativamente alla regolare tenuta, numerazione e vidimazione dei registri/bollettari cartacei o informatici era intervenuta, poi, la circolare n. 4/2014 del Responsabile

del Servizio economico e Finanziario dell'ente.

Con nota istruttoria prot. n. SEZ_GIUR_VEN - SG_VEN - 0000523 del 07/04/2022, ai fini dell'avvio dell'esame del conto, veniva richiesta al Responsabile del Servizio Economico-Finanziario del Comune di Verona documentazione integrativa, tempestivamente trasmessa dall'Ente con quattordici invii a mezzo PEC in data 08/06/2022.

Dato corso all'esame, il conto collettore riportava per ogni mese il totale degli importi delle riscossioni e dei versamenti in Tesoreria risultanti dalla sommatoria delle corrispondenti annotazioni dei sub conti (non allegati al conto, ma acquisiti in istruttoria), come meglio esplicitati in una tabella riepilogativa fornita dall'ente, che evidenziava i risultati delle singole le gestioni per ciascuna tipologia di entrata (pratiche anagrafiche, multe, divorzi, permessi disabili) e le variazioni mensili del fondo cassa.

Il conto della gestione annuale di ciascuno dei 37 sub-agenti (di cui risultavano acquisiti i nominativi e le delibere di nomina e incarico) era corredato dai conti mensili, rendiconti settimanali, ricevute di riscossione e quietanze di versamento in tesoreria.

Il Magistrato istruttore riferiva, inoltre, che l'agente Zanchetta, Dirigente dei Servizi ai cittadini, era stata nominata con deliberazione della Giunta Comunale n. 253 del 27/07/2017. *"Agente Contabile "Collettore" per la compilazione del Conto Giudiziale relativo alla gestione di tutti gli incassi effettuati in contanti dagli agenti contabili della Direzione Servizi ai Cittadini e relativi alle seguenti entrate: - diritti di segreteria; - diritti fissi; - imposte di bollo; - diritti di competenza del Ministero dell'Interno per Carte d'identità elettroniche; - sanzioni per multe".*

Osservava che il conto “collettore”, redatto su mod. 21 ex DPR 194/1996, esponeva a sinistra gli importi complessivi mensili delle riscossioni in contanti per la Direzione Servizi ai cittadini e a destra quelli dei versamenti in Tesoreria, sempre in pareggio, come pure risultava in pareggio il totale a chiusura d’esercizio per l’importo complessivo di € 889.806,64.

Sulla colonna a margine destro erano riportate le variazioni mensili del fondo cassa che passava da € 3.200,00 in apertura d’esercizio a € 2.900,00 in chiusura, con una diminuzione di € 300,00 conseguente al conguaglio finale fra dotazioni per nuovo incarico e resi per pensionamento degli agenti contabili (risultanti dalla stessa DGC n. 253/2017).

Pur in assenza di formale individuazione del Responsabile del procedimento da parte dell’Ente, il dr. Marco Borghesi, Responsabile SEF, apponeva la propria firma quale autenticazione del documento contabile.

Il conto depositato, infatti, era costituito da “copia conforme all’originale in carta libera per uso amministrativo del documento firmato digitalmente in originale da Paola Zanchetta, Verona 26.1.2018” (tale è la dicitura apposta in apice al documento visualizzato), riportante la data del 25 gennaio 2018 e la sottoscrizione autografa (e non digitale, come invece riportato nell’attestazione di conformità) del solo agente contabile. Il file depositato riportava, invece, un’unica firma digitale apposta da Borghesi Marco, al quale quindi era imputabile la (sola) certificazione di conformità apposta al documento.

Non essendovi prova alcuna dell’avvenuta parificazione del conto medesimo da parte del Responsabile del Servizio Economico Finanziario dell’Ente il Magistrato riteneva che, come da costante e pacifico

orientamento della giurisprudenza di questa Corte, non potesse darsi corso all'esame del conto e concludeva per la sua improcedibilità.

In data 12 giugno 2023 veniva fissata l'odierna udienza di trattazione e, con memoria del 4 ottobre 2023, l'agente prendeva posizione in merito ai rilievi del magistrato istruttore, osservando che le censure non erano fondate in quanto riferite a compiti non di spettanza dell'agente e che, per quanto di competenza, la gestione doveva ritenersi regolare.

Quanto alla contestata mancanza della parificazione, l'agente rappresentava che l'apposizione della firma digitale da parte di Marco Borghesi, Responsabile SEF, non poteva che significare l'avvenuto controllo di regolarità. Contestava, inoltre, l'assenza della relazione dell'organo di controllo interno, essendo il conto stato esaminato dal Collegio dei Revisori in occasione del parere sul rendiconto.

Concludeva, quindi, per la declaratoria di regolarità del conto ed il discarico dell'agente.

All'odierna udienza, il difensore dell'agente ha richiamato le deduzioni già svolte nella memoria agli atti mentre il Pubblico Ministero ha concluso, come da verbale, per la dichiarazione di irregolarità del conto, ritenendo non superati i rilievi del Magistrato istruttore.

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

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il conto sottoposto all'esame del Collegio è relativo alla gestione delle entrate per diritti di segreteria, diritti fissi, imposte di bollo, diritti di competenza del Ministero dell'Interno per Carte d'identità elettroniche, sanzioni per multe. Riporta, su base aggregata e cumulativa mensile, i dati

degli incassi e dei riversamenti in tesoreria (omessa l'indicazione delle quietanze di versamento) per euro 889.806,64, chiude in pareggio e indica, a margine, l'ammontare del fondo cassa iniziale e finale e le relative variazioni.

2. Il conto è stato qualificato dallo stesso soggetto che lo ha compilato come "conto collettore", in quanto in esso sono confluiti i dati emergenti dai conti singolarmente resi dai 37 riscuotitori speciali del Comune di Verona addetti agli sportelli della Direzione Servizi al cittadino per diritti di segreteria, diritti fissi, imposte di bollo, diritti di competenza del Ministero dell'Interno per Carte d'identità elettroniche, sanzioni per multe.

Come emerge dalla documentazione acquisita in istruttoria, ciascuno dei riscuotitori è stato nominato agente contabile con specifico provvedimento ed ha presentato un documento di rendicontazione su base annuale, redatto sul mod. 21, riportante i dati delle riscossioni e dei riversamenti eseguiti in Tesoreria mediante "Cassa Continua", pur non essendo annotati gli estremi delle relative quietanze, che sono state prodotte in istruttoria unitamente alle rendicontazioni periodiche degli agenti.

A tale proposito, va evidenziato che in istruttoria l'ente ha prodotto la relazione che l'agente ha trasmesso al Dirigente della Direzione Bilancio in data 18 maggio 2022, nella quale l'organizzazione del servizio è così descritta: *"Con apposite Delibere di Giunte venivano nominati agenti contabili i dipendenti che per le mansioni d'ufficio maneggiavano denaro e Agente Collettore il dirigente della Direzione (Delibera di Giunta n.253/2017 allegata). L'agente contabile che incassava contanti o tramite pagamento elettronico (operatori di sportello) diritti di segreteria, diritti fissi, imposte di*

bollo, diritti di competenza del Ministero dell'Interno per le Carte di identità, multe, diritti per pratiche di separazioni e divorzi (operatori di Stato Civile) e diritti di segreteria per permessi disabili era tenuto a rispettare le seguenti scadenze:

-settimanalmente, rendicontare all'ufficio contabilità della Direzione Servizi ai cittadini i movimenti effettuati e versare in tesoreria l'incasso;

-mensilmente, rendicontare all'ufficio contabilità della Direzione Servizi ai cittadini gli incassi e i versamenti compilando un apposito modello (Conto Mensile della gestione dell'agente contabile) con i dati richiesti nel mod.21(annuale) con l'indicazione specifica di ciascun versamento;

-annualmente, compilare il mod.21, dove sono specificati gli incassi e i versamenti annuali suddivisi per mese, e consegnare lo stesso all'ufficio contabilità della Direzione Servizi ai cittadini per il visto da parte del dirigente - agente collettore, e il successivo controllo da parte della Direzione Bilancio;

L'Agente collettore entro il mese di gennaio dell'anno successivo compilava il modello 21 relativo all'anno concluso sul quale venivano riportati i totali mensili di tutti gli incassi e tutti i versamenti degli agenti contabili e successivamente inviava il modello 21 alla Direzione Bilancio per l'attività di competenza (controllo e invio alla Corte dei Conti)".

Osserva il Collegio che, sulla base di tali elementi, il conto va inquadrato nella fattispecie di cui all'art. 140, primo comma, ultima parte del c.g.c., secondo cui "i conti giudiziali dei contabili di gestioni della stessa specie possono essere riuniti in uno o più conti riassuntivi a cura dell'amministrazione interessata".

Appare evidente, quindi, che il funzionario che redige il conto riassuntivo

“non assume alcuna gestione contabile e non presenta un suo conto

giudiziale, bensì si limita a trasmettere alla Corte dei conti l’insieme dei

singoli conti giudiziali corredati da un conto riassuntivo che ne riepiloga le

risultanze, agevolandone l’esame” (Sez. Abruzzo n. 73/2018).

Ciò, tuttavia, non è avvenuto nel caso *de quo*, essendosi limitato il

funzionario redigente a depositare il solo conto riassuntivo, ma non i conti

dei singoli agenti. Solo in istruttoria l’ente ha trasmesso i rendiconti

periodici degli agenti, in taluni casi neppure sottoscritti, corredati dalle

ricevute di versamento del contante in Cassa continua del Tesoriere.

3. Va osservato, poi, che, stante l’indicata natura meramente riepilogativa

del conto riassuntivo, i conti (questi ultimi aventi la natura di conti

giudiziali) resi dai singoli agenti incaricati della riscossione avrebbero

dovuto formare oggetto di parificazione e successiva approvazione, ma ciò

non risulta sia avvenuto.

Anche a voler considerare in linea teorica e in un’ottica sostanzialistica che

il visto di regolarità apposto al conto riassuntivo equivallesse alla

parificazione dei singoli conti dei riscuotitori, nel caso in esame ricorrono

comunque due motivi ostativi all’esame del conto.

In primo luogo, infatti, come rilevato dal Magistrato istruttore e condiviso

dal Pubblico Ministero, il conto depositato è contenuto in un file che

riporta una sola firma digitale, quella di Marco Borghesi, la cui qualifica non

risulta dal relativo certificato: non è, quindi, possibile -come richiesto dalla

norma (art 24, CAD)- ricondurre in maniera univoca il contenuto del file al

sottoscrittore, anche perché si tratta di un contenuto eterogeneo, in parte

costituito dal conto riassuntivo (che dovrebbe essere sottoscritto dall'agente) ed avente contenuto meramente descrittivo/dichiarativo (vengono, infatti, esposti i fatti della gestione) e in parte costituito dall'attestazione di regolarità da parte del Responsabile SEF, avente invece valore certificativo dell'esito del controllo sulla regolarità della gestione e sulla conformità rispetto alle scritture dell'ente (motivo per cui la costante giurisprudenza di questa Corte ne ritiene l'equivalenza sostanziale al provvedimento formale di parificazione del conto).

Si tratta, come evidente, di contenuti non solo eterogenei, ma imputabili a soggetti diversi: ne discende che l'apposizione della firma digitale sull'intero file da parte del solo Marco Borghesi non può che avere il valore di certificazione di conformità del documento all'originale, necessaria per il deposito del conto da parte del responsabile del procedimento poiché, diversamente considerando la firma come apposizione del visto (superando, quindi, il dato testuale dell'assenza di riferibilità della firma digitale alla sola attestazione di regolarità), ci troveremmo di fronte ad un documento privo di sottoscrizione dell'agente e/o di conformità all'originale sottoscritto ed esistente agli atti dell'ente, ugualmente improcedibile.

Sulla scorta, infatti, di un consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte (per tutte SSRR 4/2020/CONS, e, recentemente, *ex multis*, Sez. Calabria n. 144/21), la mancata parificazione del conto costituisce motivo di improcedibilità del relativo giudizio.

Inoltre, la firma apposta dal dr. Borghesi riporta la data del 26 gennaio 2018 e il deposito del conto nella Segreteria della Sezione è avvenuto in

data 19 febbraio 2018, in assenza di specifico provvedimento di approvazione - e, in ogni caso, ben prima dell'approvazione del rendiconto, avvenuta il 2 maggio 2018 (con il quale, di regola, vengono approvate anche le risultanze dei conti degli agenti contabili: cfr. la relazione al rendiconto dell'Organo di revisione del 9 aprile 2018 che, appunto, ne dà atto). Ciò in evidente difformità da quanto previsto dall'art. 139, comma 2, c.g.c. il quale delinea la sequenza procedimentale per il deposito del conto presso la Sezione, deposito che presuppone l'esecuzione dell'attività di verifica e controllo, cui seguono la parificazione e l'approvazione. Dunque, la mancata approvazione del conto ne costituisce irregolarità non sanabile, cfr. Sez. Emilia Romagna, n. 159/2022; sull'indefettibilità dell'adempimento, cfr. Sez. Marche n. 4/2020).

4. Solo *in limine*, essendo assorbenti i profili di improcedibilità sopra evidenziati, il Collegio ritiene di dover precisare che non può trovare accoglimento l'argomentazione dell'agente contabile secondo cui la mancanza della relazione dell'organo di controllo interno sarebbe da intendersi superata con il riferimento alla Relazione che il Collegio dei revisori dei conti ha redatto in occasione del rendiconto di esercizio. Tale relazione, con cui viene solo dato atto dell'avvenuto deposito dei conti giudiziali da parte degli agenti contabili, è del tutto inidonea, per contenuto, a realizzare le finalità ad essa attribuite dal legislatore.

Sul punto va richiamata l'ordinanza n. 15/2023 di questa Sezione, con cui è stato chiarito 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".

5. Quanto alle spese non vi è luogo a provvedere in quanto il giudizio è stato definito su questione pregiudiziale ed in assenza di condanna.

P.Q.M.

la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Veneto, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. **31904** del registro di segreteria, lo dichiara improcedibile.

Nulla per le spese.

Manda alla Segreteria per i seguiti di competenza.

Così deciso in Venezia, all'esito della camera di consiglio del 25 ottobre 2023.

Il Giudice Relatore

Il Presidente

