

Sentenza n. 149/2024

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.**31909** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale n. 57764 depositato il 30 maggio 2018 e reso dall'agente contabile Luciano Ortolani incaricato della gestione delle piccole spese dell'Area Direzione generale e Istituzionale del Comune di Verona per il periodo 1.1.2017/20.07.2017, rappresentato e difeso dagli Avv. Prof. Giovanni Sala (c.f.SLAGNN48C04D915C, indirizzo pec: g.sala@pec.iuscapuleti.it) e Antonio Sala, (c.f.SLANTN83T21F861C, indirizzo pec: a.sala@pec.iuscapuleti.it), presso lo studio dei quali, in Verona, Lungadige Capuleti n. 1/A, ha eletto domicilio;

Vista la relazione n.204/2023 del Magistrato Istruttore sul conto in data 29 maggio 2023;

Vista la memoria depositata in data 4 ottobre 2023 nell'interesse dell'agente dagli avv.ti Prof. Giovanni Sala e Antonio Sala;

Visti gli altri atti e documenti tutti di causa;

Udito 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 Sutto e gli Avvocati Giovanni e Antonio Sala per l'agente.

SVOLGIMENTO IN FATTO

Con relazione di deferimento n. 204 in data 29 maggio 2023, il Magistrato istruttore ha chiesto di sottoporre a giudizio di questa Sezione il conto giudiziale n. 57764 depositato il 30 maggio 2018 e reso dall'agente contabile Luciano Ortolani incaricato della gestione delle piccole spese dell'Area Direzione generale e Istituzionale del Comune di Verona per il periodo 1.1.2017/20.07.2017.

Riferiva il Magistrato che il conto, di ultima gestione per cessazione dal servizio dell'agente - redatto su modello non conforme al mod. 23 del DPR 194/1996, ma di quest'ultimo contenente gli elementi essenziali - riportava anticipazioni per euro 17.350,00 e spese per euro 5.898,88.

Le anticipazioni risultavano essere state pagate con i mandati nn. 1961, 1962, 1063 del 10.2.2017 per complessivi euro 9.600, nn. 2903 e 2904 del 22.2.2017 per complessivi euro 6.500,00, n. 3482 del 7.3.2017 di euro 500,00 e 4086 del 17.3.2017 di euro 750,00. Venivano registrate ulteriori anticipazioni (pagate con sei mandati tra il 25.7.2017 e il 24.11.2017) per euro 10.500,00 nonchè spese per euro 6.291,78, mentre il fondo cassa alla chiusura della gestione risultava riversato in Tesoreria in data 20 e 22.12.2017. Le registrazioni venivano annotate cumulativamente su base mensile.

Il conto riportava la sottoscrizione dall'agente e il visto di regolarità del Responsabile del Servizio Economico-Finanziario dell'Ente, benchè la firma apposta risultasse illeggibile e non vi fossero timbri o altri segni grafici che consentissero l'identificazione del firmatario.

Il conto risultava depositato, senza allegazione della relazione dell'organo di controllo interno di cui all'art 139, comma 2, c.g.c, dal dr. Marco Borghesi che deve presupporsi rivestire la qualità di Responsabile del procedimento (ex art. 139, comma 2 c.g.c.).

Riferiva, inoltre, il Magistrato che, all'esito dell'istruttoria condotta, era emerso che in realtà il conto sarebbe stato riassuntivo di sei diverse ed eterogenee gestioni per il medesimo periodo di riferimento, nessuna delle quali gestita direttamente all'agente che aveva sottoscritto il conto:

a) Minute spese Direzione politiche educative e scolastiche e giovanili, gestite dal sub agente Stefania Montolli (nominata con Det.n. 682 del 9.2.2017);

b) Minute spese Direzione politiche educative e scolastiche e giovanili- asili nido, gestite dal sub agente Stefania Montolli (nominata con Det. n. 682 del 9.2.2017),

c) Minute spese dell'Avvocatura civica, gestite dal sub agente Federico Spada (nominato con Det. n. 518 del 2.2.2017);

d) Minute spese del Corpo di Polizia Municipale gestito dal sub agente Gabriele Ren (nominato con Det. n. 533 del 3.2.2017);

e) Minute spese di rappresentanza del Sindaco gestito dal sub agente Marco Mastroianni (nominato con Det n. 1319 del 8.3.2017);

f) Minute spese della Direzione generale, gestito dal sub agente Marco

Mastroianni (nominato con Det n. 1319 del 8.3.2017).

In relazione a ciascuna di dette gestioni, l'Ente aveva prodotto degli autonomi e separati conti redatti su mod 23 e sottoscritti dai singoli subagenti, unitamente a elenchi riepilogativi delle spese effettuate, riportate cumulativamente nei conti e suddivise su base mensile.

Dall'esame delle determine dirigenziali di nomina dei sub agenti, a firma dell'agente Ortolani quale dirigente dell'Area, era inoltre emerso che la liquidazione degli impegni relativi alle anticipazioni sarebbe avvenuta direttamente in favore dei subagenti.

Rilevava, tuttavia, il Magistrato che la deliberazione di Giunta Comunale n. 27 del 20.1.2017, con la quale il sig. Luciano Ortolani era stato nominato agente contabile a denaro, non conteneva alcuna facoltà di nomina di subagenti, evidenziandosi al contrario l'attribuzione di incarico diretto, con obbligo di rendicontazione, in capo al (solo) ing. Ortolani, né lo Statuto del Comune di Verona sembrava attribuire ai Dirigenti (art. 80) la competenza alla nomina di agenti (o sub agenti) contabili.

Il Magistrato, quindi, deferiva la questione al Collegio rilevando un preminente profilo di improcedibilità del giudizio di conto in quanto tale documento risultava non rappresentativo della gestione nella sua concreta (ed eterogenea) articolazione.

Infatti, sia volendo ricondurre la gestione in esame a quanto disposto dall'art. 192 reg. cont. St. e sia dando applicazione all'art. 188 reg. cont. St., il conto presentava irregolarità difettando l'allegazione dei sub conti giudiziali "a corredo" e risultando effettuata la diretta attribuzione ed autonoma gestione dell'anticipazione in capo a ciascun subagente.

La mera rendicontazione cumulativa non permetteva, in ogni caso, di individuare in modo specifico la gestione di competenza di ciascun contabile -e, quindi, la relativa responsabilità-, motivo per cui, sulla scorta di un prevalente orientamento della giurisprudenza di questa Corte, il conto veniva ritenuto improcedibile.

In data 12 giugno 2023 veniva fissata l'odierna udienza di trattazione e con memoria del 4 ottobre 2023 l'agente rappresentava la regolarità della gestione in assenza di ammanchi e rimarcando che i rilievi del magistrato istruttore formulati nella relazione di deferimento erano di natura formale, non ostativi -sulla base della recente giurisprudenza della Corte dei conti- ad una pronuncia di discarico.

In particolare, l'agente riteneva che la nomina di subagenti rientrasse nelle prerogative dirigenziali e che la mancata allegazione dei sub conti non potesse condurre alla dichiarazione di improcedibilità del conto in quanto le disposizioni che li prevedono non sono regole di redazione, ma criteri di imputazione della responsabilità.

Contestava, inoltre, la censura relativa all'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 dello stesso ed il conseguente discarico.

All'odierna udienza, i difensori dell'agente richiamavano le deduzioni svolte nella memoria di costituzione e il Pubblico Ministero concludeva, 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.In via preliminare osserva il Collegio che ha trovato conferma nella documentazione acquisita in via istruttoria la circostanza che il conto in esame sia rappresentativo, in realtà, di plurime gestioni, identiche per tipologia (gestione delle minute spese), ma distinte tra loro sul piano oggettivo (afferendo a uffici diversi, pur della medesima area) e soggettivo (essendo in capo a diversi subagenti, con la precisazione che il medesimo subagente, Stefania Montolli, ha gestito due distinte anticipazioni).

Al di là della formale nomina dei subagenti (la qualità di agente contabile deve essere riconosciuta in capo a chiunque abbia il maneggio del denaro (art. 178 RD n. 827/1924, lett. a) o vi si ingerisca anche solo di fatto (art. 178 RD n. 827/1924 lett. e), la fattispecie descritta rientra nel modello di gestione plurisoggettiva delineato dall'art. 192 del R.D. n. 827 del 1924, a mente del quale "*per le amministrazioni che hanno contabili principali e contabili secondari, le riscossioni fatte ed i versamenti e pagamenti eseguiti da questi ultimi si concentrano nella contabilità dei primi. I contabili principali però non rispondono dei fatti dei contabili secondari, se non in quanto essi stessi sieno imputabili di colpa o di trascuranza. I contabili secondari sono al pari dei principali sottoposti alla vigilanza del ministro delle finanze ed alla giurisdizione della Corte dei conti, e debbono rendere ad essa il loro conto giudiziale da unirsi a corredo di quello del contabile principale*".

Come è noto, infatti, "*I moduli organizzatori espressamente previsti dalla legge sono al riguardo due. Il più semplice di essi, previsto dall'art.188 R.D.*

n.2440/1923, è costituito dalla individuazione, anche solo di fatto, di un soggetto, da qualificarsi agente contabile, che si serve di una pluralità di altri soggetti in posizione subordinata (siano essi cassieri, impiegati o commessi), da qualificarsi "fiduciari" in ragione del particolare rapporto che li lega all'agente, senza che abbia rilevanza alcuna la circostanza che questi ultimi siano o meno individuati dalla stessa amministrazione; in tale modo si realizza una dissociazione tra i materiali riscossori e il soggetto responsabile della conservazione complessiva e del versamento, che risponde sempre dell'operato dei propri dipendenti.

Il più elaborato modulo organizzatorio, previsto dall'art.192 R.D. n.2440/1923, si realizza invece laddove la amministrazione abbia preventivamente diviso, in diritto o solo in fatto, i compiti relativi alla gestione de qua tra un soggetto qualificato come contabile principale e una pluralità di altri soggetti qualificati come contabili secondari, talché si determina una confluenza delle gestioni di questi ultimi in quella complessiva del primo, con una conseguente concentrazione delle contabilità secondarie in una principale; la legge si preoccupa di tenere comunque distinte nei rapporti interni le suddette gestioni, stabilendo al 2° comma che i contabili principali non rispondono dei fatti dei contabili secondari, salvo che siano essi stessi imputabili di colpa o di trascuratezza"

(Sez. Campania, n. 487/2005, in termini, anche n. 788/2006; Sez. Sicilia, n. 825/2020).

Ed è proprio questa seconda ipotesi che ricorre nel caso in esame, poiché l'organizzazione della gestione delle anticipazioni è fondata su una separazione netta, senza interferenza alcuna, tra le mansioni dei subagenti

e, dall'altro lato, quelle del responsabile dell'Area, che ha provveduto alla liquidazione delle anticipazioni ai subagenti e nelle mani del quale sono stati consegnati i residui di cassa a fine gestione da parte dei subagenti medesimi, secondo uno schema agente principale/subagente, in cui l'agente principale si pone in un rapporto diretto con l'ente fungendo da intermediario/collettore (in un unico conto) delle gestioni degli agenti secondari che, appunto, confluiscono ("si concentrano") in quella dell'agente principale.

Manca, tuttavia, nel caso in esame l'allegazione dei documenti di rendiconto che, redatti dai subagenti, avrebbero dovuto essere uniti "a corredo" del conto, esibiti dall'Ente solo a seguito di istruttoria.

I principi e le regole speciali che governano il settore della gestione del denaro pubblico sono ispirati ad esigenze di controllo e garanzia obiettiva per l'accertamento della correttezza e regolarità delle gestioni e, pertanto, le finalità di garanzia a cui è preposto il conto giudiziale non possono essere eluse o pretermesse, stante l'indefettibilità del relativo giudizio, pur potendo convivere con le regole operative di gestione e con le concrete scelte organizzative che le singole Amministrazioni, dotate di autonomia organizzativa e normativa, possono dare a se stesse, ai loro uffici ed alla loro attività gestionale.

Le gestioni, quindi, non solo devono essere organizzate in modo tale che i risultati dell'attività gestoria siano in ogni momento ricollegabili, con certezza, chiarezza e continuità, alle scritture elementari e generali tenute dalla ragioneria dell'ente, ma anche che ciò debba necessariamente emergere *in primis* dal conto reso e sottoposto a giudizio (cfr. Sez. Molise,

25/2018).

Se, come è indubitabile, il conto deve essere idoneo a rappresentare i fatti di gestione e i relativi risultati (principio oggi positivizzato nell'art. 140, comma 2, c.g.c.), la sua forma ed i relativi contenuti debbono essere coerenti con questa finalità: di qui l'indefettibilità non solo dell'obbligo di rendicontazione (in ipotesi, anche in assenza di specifico modello, caso che qui non ricorre), ma, sotto il profilo contenutistico, dell'obbligo di completa ed idonea rappresentazione dei fatti di gestione (cfr. Sez. Piemonte, n. 144/2011), a cui è, appunto, finalizzato il ricordato obbligo di allegazione dei sub conti, circostanza ostativa all'esame e approvazione del conto nonché al discarico dell'agente.

Sulla scorta di un prevalente orientamento della giurisprudenza di questa Corte, infatti, (*ex multis*, recentemente, Sez. Calabria n. 354/20) la circostanza che il conto sia rappresentativo di una gestione cumulativa costituisce motivo di improcedibilità del relativo giudizio proprio in considerazione dell'impossibilità di individuare i fatti della gestione -e, quindi, le eventuali responsabilità- imputabili a ciascuno dei soggetti che hanno avuto il maneggio del denaro.

2. Pur essendo assorbente il sopraindicato motivo di improcedibilità, il Collegio ritiene opportuno, *in limine*, osservare che il rilievo concernente la mancanza della relazione dell'organo di controllo interno non appare superato dal riferimento alla Relazione che il Collegio dei revisori dei conti ha redatto in occasione del rendiconto di esercizio, inidonea per contenuto (viene solo dato atto dell'avvenuto deposito dei conti giudiziali da parte degli agenti contabili).

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*".

3.In conclusione, il Collegio ritiene che le irregolarità evidenziate dalla relazione di deferimento non possano ritenersi superate dalle deduzioni difensive dell'agente e che il giudizio sul conto, sulla scorta del prevalente orientamento della giurisprudenza di questa Corte (ex multis, recentemente, Sez. Calabria n.354/20), sia improcedibile per quanto finora evidenziato e motivato.

4. 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. **31909** 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**
Daniela Alberghini	Marta Tonolo
(firmato digitalmente)	(firmato digitalmente)

Depositato in Segreteria il 11/09/2024

Il Funzionario Preposto

(firmato digitalmente)

Nadia Tonolo