



Sentenza n. 151/2024

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. **31911** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale n. 57768 depositato in data 30 maggio 2018 e reso dall'agente contabile Gabriele Ren, responsabile del Settore Turismo del Comune di Verona, per il periodo 1.1.2017/31.12.2017, rappresentato e difeso dall'Avv. Lorenzo Locatelli del Foro di Padova, (C.F. LCTLNZ61M24F205O), elettivamente domiciliato presso il suo Studio in Padova, Galleria A. De Gasperi, n. 4, indirizzo pec: lorenzo.locatelli@ordineavvocatipadova.it;

Vista la relazione n.206/2023 del Magistrato Istruttore sul conto in data 29 maggio 2023;

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

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 Federica Pasero e l'Avv. Flavio Bagolin in sostituzione dell'Avv. Lorenzo Locatelli per l'agente.

SVOLGIMENTO IN FATTO

Con relazione di deferimento n. 206 in data 29 maggio 2023, il Magistrato istruttore ha chiesto di sottoporre a giudizio della Sezione il conto giudiziale n.57768 dell'agente contabile Gabriele Ren, depositato il giorno 30 maggio 2018, avente ad oggetto la riscossione dei proventi da vendita delle pubblicazioni dei musei civici per l'esercizio 2017.

Riferiva il Magistrato che, sulla base della documentazione acquisita in istruttoria, era emerso che il conto in esame era, in realtà relativo ad un pluralità di gestioni, ciascuna afferente ad una distinta sede museale, a sua volta cumulativa di incassi riscossi da una pluralità di agenti.

Riteneva, quindi, il Magistrato che si trattasse di una gestione organizzata secondo il modello di cui all'art. 192 del R.D. n. 827/1924, senza che però fossero stati allegati al conto principale i conti degli agenti secondari, di talchè ne derivava, sulla base di un condiviso orientamento giurisprudenziale, l'improcedibilità del giudizio di conto.

Evidenziava, inoltre, che il documento depositato non era munito del visto di regolarità del Responsabile del Servizio Economico Finanziario dell'Ente, tale non potendo essere la mera firma digitale del dr. Borghesi apposta all'atto del deposito presso la Segreteria della Sezione.

Concludeva, quindi, il Magistrato per la declaratoria di improcedibilità del giudizio in mancanza della prova dell'avvenuta parificazione, sulla scorta di

consolidato orientamento della giurisprudenza della Corte dei conti.

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, affermando la regolarità della gestione, in quanto gli incassi risultavano annotati su bollettari con numerazione progressiva e venivano riversati con cadenza trimestrale stante la loro modesta entità. Le somme venivano rimosse dall'operatore di turno addetto alla sede museale, identificabile sulla base degli orari di servizio.

Quanto alla contestata mancanza della parificazione, l'agente rappresentava che l'apposizione della firma digitale da parte del dott. Marco Borghesi, Responsabile SEF, non poteva che significare l'avvenuto controllo di regolarità. Contestava, inoltre, la censura relativa alla mancanza 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 degli incassi derivanti dalla vendita di pubblicazioni presso i musei civici di

Verona ed in particolare il Museo di Castelvecchio, il Museo Maffeiano e il Teatro Romano.

Il conto in esame riporta, su base aggregata e cumulativa per più mesi (le scritturazioni sono solo 4, in corrispondenza dei mesi di aprile, luglio, ottobre e dicembre), i dati degli incassi e dei riversamenti in tesoreria e, apparentemente, chiude in pareggio, riportando riscossioni e versamenti per euro 1.077,00.

L'annotazione riportata a margine del conto in corrispondenza dei versamenti del mese di dicembre, tuttavia, evidenzia che il riversamento non è avvenuto entro l'esercizio, ma in data 8 gennaio 2018, sussistendo quindi, una giacenza di cassa al 31.1.2017 di euro 399,00 di cui il conto non dà atto.

2.Come confermato dall'agente nella memoria depositata in vista dell'udienza, si tratta di gestioni tra loro separate, confluite nel conto in esame: gli incassi dalle vendite venivano annotati su distinti bollettari numerati progressivamente dall'addetto all'ingresso di ciascun museo di volta in volta di turno e, con cadenza trimestrale, stante la ridotta entità, venivano consegnati e successivamente riversati in Tesoreria dalla Direzione Musei, di cui l'agente Ren era il Dirigente responsabile.

In tale qualità, inoltre, lo stesso era stato nominato, con delibera di Giunta n. 130 del 27 marzo 2017, e autorizzato quale *“agente contabile per tutta l'Area Cultura e Turismo – gestione a danaro, alla gestione delle anticipazioni di cassa e delle riscossioni, con obbligo di rendere il conto della gestione ai sensi dell'art. 233 del D. Lgs. n. 267/2000 e dell'art. 19 del regolamento di contabilità”*. La medesima deliberazione, poi, individuava,

per ciascun Settore dell'Area Turismo e Cultura, un subagente, senza tuttavia far riferimento ai riscuotitori presso le singole sedi museali per le gestioni *de quibus*.

3.Ciò nonostante, considerato che 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 riscossione è fondata su una separazione netta, senza interferenza alcuna, tra le mansioni degli addetti alla riscossione e, dall'altro lato, quelle del responsabile dell'Area, nelle cui mani si concentrano gli incassi consegnati/depositati dagli addetti alla riscossione, mansioni in entrambi i casi caratterizzate dal maneggio del denaro, 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.

Mancano, tuttavia, nel caso in esame i documenti di rendiconto che avrebbero dovuto essere redatti dai soggetti addetti alla riscossione ed uniti "a corredo" del conto: la circostanza ha trovato conferma nella memoria dell'agente, in cui si legge (pag.10, secondo capoverso) che, *"data l'alternanza degli addetti alle vendite presso i singoli siti, non sarebbe ragionevolmente prospettabile far tenere a tutti gli operatori specifiche e singole contabilità"*.

Il controllo dell'agente principale, quindi, finisce per essere limitato alla corrispondenza degli incassi consegnati per il riversamento in Tesoreria con la sommatoria degli importi delle singole bollette, evincibili dai bollettari, in assenza di un documento di rendicontazione.

4.Ma anche a voler ritenere, in ipotesi non creduta, che la fattispecie in esame ricadesse nel diverso modello delineato dall'art. 188 R.D. n. 827/1924 (*"Gli agenti indicati nell'articolo 178 del presente regolamento, oltre che della loro gestione personale, rispondono altresì dell'operato dei cassieri, impiegati o commessi di cui si valgono nel proprio ufficio, anche se la loro assunzione sia stata approvata dalle autorità competenti. Tale responsabilità non varia né diminuisce per la vigilanza, per il sindacato o per il riscontro che venisse esercitato da altri funzionari sulla gestione dei detti agenti."*), l'assenza di una rendicontazione amministrativa da parte dei soggetti di cui l'agente si avvale, pur non traducendosi, come nel caso precedente, in un motivo di improcedibilità del giudizio di conto, costituisce una grave irregolarità della gestione ostativa all'esame del conto.

Infatti, va rammentato che 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 che, 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, in modo certo, chiaro e continuativo, con le 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).

5. Nel caso concreto, poi, le carenze documentali a questi ultimi relative non sono state superate neppure in sede istruttoria.

L'ente, infatti, ha adempiuto solo parzialmente alla produzione delle ricevute di riscossione e delle quietanze di riversamento, producendo unicamente le ricevute relative al periodo aprile-giugno 2017 di ciascun Museo e una sola reversale di incasso dell'importo di euro 214,00 relativa ad un versamento eseguito in tesoreria in data 11 luglio 2017.

Le annotazioni del conto non hanno, quindi, trovato riscontro se non limitatamente ad un trimestre della gestione.

E' stato, invero, prodotto dall'ente un documento riassuntivo per l'intero esercizio, privo di data e protocollo, non sottoscritto, nel quale sono riportati i numeri progressivi delle bollette per ciascun periodo (gennaio/marzo; aprile/giugno; luglio/settembre e ottobre/dicembre) con gli importi complessivamente riscossi per ciascun sito museale e trimestre, ma non sono riportati gli estremi delle quietanze di versamento (o delle reversali di incasso).

Anche a voler attribuire un qualche valore a detto riepilogo, i dati ivi riportati, in assenza di formale attestazione di corrispondenza alla documentazione di supporto agli atti dell'ente, non possono trovare conferma neppure limitatamente al periodo (intermedio) del secondo trimestre 2017 per il quale sono stati prodotti i documenti giustificativi (in ogni caso assolutamente insufficienti per l'approvazione del conto e la declaratoria di regolarità della gestione, caratterizzata da gravi carenze sul piano documentale ed organizzativo).

Se, infatti, la mancanza di un registro di cassa in cui annotare le operazioni giornaliere potrebbe essere sopperita, dal punto di vista della funzione assolta, dall'esistenza di bollettari vidimati e numerati progressivamente,

nel caso in esame i (parziali) bollettari prodotti, pure numerati e riportanti, all'interno, bollette a loro volta numerate progressivamente, risultano privi di qualsivoglia vidimazione, anche periodica, che attesti il controllo sulle operazioni di riferimento (che, quantomeno, avrebbe dovuto essere condotto al momento della consegna degli incassi trimestrali per il riversamento in tesoreria), tanto più necessario in presenza di bollette annullate.

A tale ultimo proposito, sulla base di quanto riportato nel documento riepilogativo di cui sopra, nel corso dell'esercizio risulterebbero annullate tre bollette, tutte nello stesso sito museale (Teatro romano), di cui una nel periodo aprile/giugno (la n. 27830): dall'esame del bollettario trasmesso emerge tuttavia che nel periodo aprile/giugno, in realtà, sono due le bollette annullate (la n. 27829 e la n. 27830) "in bianco", non compilate, cioè, in alcuna parte e prive di annotazioni circa le motivazioni dell'annullamento.

Manca, in conclusione, una analitica rendicontazione delle singole gestioni confluite nel conto e manca, come si è visto, persino la relativa documentazione di supporto, che non è stata prodotta in giudizio neppure dall'agente, nonostante l'obbligo giuridico di conservarla ed allegarla al conto ex art 233 TUEL, circostanza ostativa all'esame e approvazione del conto nonché al discarico dell'agente, non essendo possibile verificare l'effettivo riversamento del riscosso.

Sulla scorta del 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 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.

6. Il Collegio osserva, infine, che, come rilevato dal Magistrato istruttore e condiviso dal Pubblico Ministero, il conto depositato è contenuto in un *file* che riporta la sola firma digitale del dott. 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 (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 delle 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 dott. 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.

Quanto sopra è avvalorato dalla circostanza, oggettiva, che la firma digitale del dott. Borghesi è stata apposta -come risulta dal relativo certificato- in data 30 maggio 2018 (data di deposito del conto, peraltro): se, come sostenuto dall'agente, si trattasse del visto di regolarità equipollente alla parificazione, quest'ultima sarebbe avvenuta in data successiva all'approvazione del rendiconto con il quale, di regola, vengono approvate anche le risultanze dei conti degli agenti contabili (nel caso specifico cfr. la relazione al rendiconto dell'Organo di revisione del 9 aprile 2018 che, appunto, ne dà atto) in assenza di specifico provvedimento.

Ciò, tuttavia, si pone in difformità da quanto previsto dall'art. 139, comma 2, c.g.c., che 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 prima la parificazione e, poi, l'approvazione.

Da quanto sin qui detto consegue la declaratoria di improcedibilità del conto.

7. 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. **31911** 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