



Sentenza n. 152/2024

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. **31913** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale n. 57771 depositato in data 30 maggio 2018, reso dall'agente contabile Laura Melegari, incaricata della riscossione delle sanzioni per violazioni del Codice della Strada del Comando Polizia Municipale del Comune di Verona per il periodo 1.1.2017/31.12.2017, rappresentata e difesa dall'Avv. Riccardo Ruffo del Foro di Verona, (C.F.RFFRCR66R13H783L), elettivamente domiciliata presso il suo Studio in Verona, Via Luigi Da Porto n. 4, indirizzo pec: r.ruffo@pec.iuscapuleti.it;

Vista la relazione n.208/2023 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. Riccardo Ruffo;

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. Riccardo Ruffo per

l'agente Laura Melegari, presente.

SVOLGIMENTO IN FATTO

Con relazione di deferimento n. 208 in data 29 maggio 2023, il Magistrato

istruttore ha chiesto di sottoporre a giudizio della Sezione il conto giudiziale

n. 57771 dell'agente contabile Laura Melegari, depositato il giorno 30

maggio 2018, avente ad oggetto la riscossione delle sanzioni per le

violazioni del Codice della Strada del Comando di polizia Municipale del

Comune di Verona per l'esercizio 2017.

Riferiva il Magistrato che, sulla base della documentazione acquisita in

istruttoria, era emerso che le riscossioni erano stata effettuate da una

pluralità di soggetti, non identificabili, e 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.

Il conto risultava redatto su modello non conforme al mod. 21 del DPR

194/1996, tuttavia di quest'ultimo contenendo gli elementi essenziali

(riscossioni e riversamenti), e riportava riscossioni per euro 19.142,47 (di

cui euro 18.754,57 per contanti ed euro 302,90 per assegni *-rectius*, 387,90:

un assegno di euro 85,00, ricevuto nel mese di ottobre, risultava inserito in

una colonna errata-) e riversamenti per pari importo.

Le somme incassate erano state registrate cumulativamente, suddivise su

base mensile, in relazione al successivo riversamento in tesoreria, di cui

risultavano annotati gli estremi, con l'eccezione di quelli relativi al

versamento degli assegni.

Un controllo a campione sulla corrispondenza tra ricevute di riscossione

(acquisite in istruttoria), quietanze di versamento e scritturazioni del

conto aveva dato esito positivo.

Rilevava, peraltro, il Magistrato che la non differenziazione della cassa in

ragione del singolo riscuotitore impediva di risalire al nominativo del

riscuotitore degli assegni nei mesi di giugno, agosto, ottobre e dicembre

per i quali non risultava prova dell'avvenuto deposito per l'incasso in

Tesoreria. In relazione ai soli assegni incassati nei mesi di giugno e ottobre

2017 in sede istruttoria era stato prodotto un documento attestante la

trasmissione al "CdR Contabilità" nelle mani del Rag. Giorgio Saporiti.

Concludeva, quindi, il Magistrato per la declaratoria di improcedibilità del

conto in mancanza dell'allegazione dei subconti e 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 e

chiedendo il disarcio del conto. Veniva sottolineata la mancanza di

ammanchi e descritta la procedura di riscossione, affidata a una pluralità di agenti della Polizia Locale, ai quali veniva consegnato ad inizio anno un blocchetto di 10 ricevute numerate progressivamente, che venivano compilate al momento dell'incasso ed inserite in un programma gestionale che ne consentiva il collegamento con il relativo verbale di accertamento della violazione. Gli incassi venivano, quindi, consegnati all'agente Melegari che provvedeva al versamento in Tesoreria delle somme riscosse per contanti ed alla consegna degli assegni, come da istruzioni ricevute, al CDR Riscossioni a cura del quale venivano poi presentati al Tesorerie per l'incasso.

Tale procedura consentiva in ogni momento non solo l'esatta individuazione del riscuotitore, ma anche il controllo degli incassi.

Nulla, quindi, poteva essere addebitato all'agente, essendo le contestazioni elevate riferibili a soggetti terzi (responsabile del procedimento).

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 e, in via subordinata istruttoria, chiedendo che venisse ordinato al Comune di Verona la produzione della documentazione mancante e non prodotta nella precedente fase istruttoria.

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 riscossione delle sanzioni per le violazioni del Codice della Strada della Polizia Municipale di Verona per l'esercizio 2017.

E' incontestato in atti che il conto in esame afferisce a incassi ricevuti da una pluralità di riscuotitori speciali, per contanti e/o assegni, per mezzo di bollettari numerati, individualmente consegnati ad inizio gestione e riconsegnati al termine della medesima. Gli incassi venivano consegnati e successivamente riversati, quanto ai contanti, in Tesoreria dall' agente Melegari ovvero, nel caso di assegni, consegnati ad un dipendente di un'altra struttura organizzativa del Comune (il CDR Riscossioni) per l'incasso.

Agli atti risulta unicamente la nomina dell'agente Melegari a "riscuotitore speciale" (ai sensi dell'art. 19 del regolamento di contabilità) per *"l'introito e la relativa rendicontazione delle somme derivanti dal servizio di fotocopiatura e per la riscossione c.d. brevi manu delle sanzioni derivanti dalla violazione delle norme al C.d.S."*, avvenuta con determina dirigenziale n. 2576 del 14 giugno 2011 a firma del Comandante della Polizia Locale di Verona, dr. Luigi Altamura.

L'individuazione degli ulteriori soggetti autorizzati alla riscossione *brevi*

manu delle sanzioni per violazioni al Codice della strada sarebbe invece avvenuta, di fatto, con il provvedimento del Comandante che ha concesso le credenziali di accesso al sistema gestionale ad un elevato numero di agenti di Polizia Locale, ai quali è stato anche consegnato il bollettario con le ricevute di riscossione.

Va, tuttavia, rammentato 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 siano 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 dell'agente Melegari, 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. 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.

2.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 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).

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 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.

3. Il Collegio osserva, infine, che, come rilevato dal Magistrato istruttore, il conto depositato è contenuto in un file che riporta una sola firma digitale, quella 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) ed 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.

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. **31913** 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