

Sentenza n. 169 /2026



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

composta dai Magistrati:

Marta **TONOLO** Presidente

Roberto **ANGIONI** Giudice relatore

Elisa **BORELLI** Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto iscritto al n. **32730** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale n. **69690** dell'agente contabile **Roberto Piro**, rappresentato e difeso dall'avv. Nicolò Nadir Durzi (c.f. DRZNLN84C10F137C), con domicilio eletto presso lo studio legale del predetto avvocato, sito in via Tolmezzo n.15, 20132 Milano;

con l'intervento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie, in persona del legale rappresentante pro-tempore, con sede in Legnaro (PD), per il tramite dell'Avv. Cristina Gallo, (c.f. GLLCST77B56G224Z), Dirigente dell'UO Servizio Gestione Affari Legali e Contenziosi e della dott.ssa Sara Casarotto (c.f. CSRSRA66E54G224T), Direttore della Struttura SCA3 – Servizio Economico e Finanziario;

Vista la relazione n. **651/2025** del **9.12.2025** del magistrato istruttore del

		conto;	
	Visti la memoria depositata in giudizio in data 20 aprile 2026 dall'agente		
	contabile, a mezzo dell'Avv. Nicolò Nadir Durzi, e relativi allegati;		
	Visti la memoria di intervento in giudizio depositata dall'Istituto		
	Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie in data 20 aprile 2026 e relativi		
	allegati;		
	Esaminati gli atti di causa;		
	Udito , nella pubblica udienza del 13 maggio 2026 - celebrata con		
	l'assistenza del dott. Marco Greggio e data per letta la relazione del giudice		
	relatore, Cons. Roberto Angioni - il Pubblico Ministero, nella persona del		
	Sostituto Procuratore Generale Francesca Garlisi.		
	SVOLGIMENTO IN FATTO		
	1. Con relazione n. 651/2025 del 9.12.2025 , il magistrato istruttore del conto		
	giudiziale n. 69690 depositato il 17.12.2020 da Roberto Piro , quale cassiere		
	dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie, Sezione Territoriale		
	di Vicenza, per l'esercizio 2019 (1° marzo - 31 dicembre 2019), dopo aver		
	riassunto gli esiti dell'attività istruttoria compiuta, riferiva al Presidente di		
	questa Sezione giurisdizionale quanto segue:		
	a) il conto in esame - avente ad oggetto la riscossione delle tariffe per la		
	prestazione di servizi a favore di terzi per il periodo °1 marzo - 31 dicembre		
	2019, ultima gestione dell'agente - riporta la sottoscrizione dell'agente e il		
	visto di regolarità contabile ed amministrativa del Responsabile del Servizio		
	Economico e Finanziario dell'Istituto, in data successiva all'approvazione		
	del bilancio di esercizio e non sono stati depositati il provvedimento di		
	approvazione e la relazione dell'organo di controllo interno come previsto		
	2		

		dall'art. 139, comma 2 c.g.c;	
		b) il conto è composto di due schemi: il primo schema riporta le riscossioni	
		su base mensile ed è compilato in termini di cassa, con annotazione delle	
		giacenze iniziali e finali (rispettivamente euro 6.023,25 e euro 2.097,77); il	
		secondo schema (denominato “modello di sintesi”) espone l’elenco delle	
		prestazioni, suddivise per tipologia, per cui è stata effettuata la riscossione,	
		senza tuttavia indicare la suddivisione delle riscossioni per le varie voci	
		(complessivamente euro 44.189,92), mentre riporta i riversamenti	
		(complessivamente euro 48.115,40), suddividendoli per anno di competenza;	
		c) la documentazione acquisita nel corso dell’istruttoria (registro di cassa, le	
		quietanze di versamento del contante sul conto di tesoreria, nonché i relativi	
		estratti conto) ha consentito di verificare la corrispondenza tra i versamenti	
		effettuati in contanti sul conto corrente, le fatture emesse e le corrispondenti	
		annotazioni delle riscossioni per contanti nei registri mensili delle entrate	
		(che avvenivano anche mediante POS): i) la giacenza iniziale risultante dal	
		registro di cassa, pari a euro 6.023,35 (somma della giacenza di cassa	
		contante di euro 767,70 e della giacenza “di banca” di euro 5.255,65) non è	
		esattamente coincidente con quella riportata in calce al conto (euro	
		6.023,25). L’importo della giacenza bancaria della cassa (euro 5.255,65)	
		risultante dal registro, inoltre, non coincideva con la giacenza di apertura	
		indicata nel conto corrente nella superiore misura di euro 5.975,61. Tale	
		circostanza era da imputare alla gestione promiscua della cassa riscossioni	
		con la cassa della gestione del fondo economale (di cui era parimenti titolare	
		lo stesso agente contabile e oggetto di diverso conto giudiziale), il cui saldo	
		consentiva però di rendere conto della differenza; ii) la giacenza finale di	
		3	

		cassa risultante dal registro era pari a euro 443,17;	
		d) per quanto sopra indicato, l'importo della cassa indicato nel verbale di	
		passaggio di consegne, comprensivo del saldo della gestione del fondo	
		economale - avvenuto, tra l'altro, difformemente da quanto previsto dall'art.	
		182 del RD n. 827/1924 senza l'intervento di un funzionario dell'Ente - non	
		coincide con quella indicata nel conto;	
		e) oltre a quanto già detto, anche l'utilizzo di un unico conto tanto per la	
		gestione delle riscossioni che per quella del fondo economale, ha	
		determinato una confusione tra le due gestioni;	
		f) in ogni caso il conto non chiude in pareggio, mancando una scrittura di	
		quadratura in merito alla differenza tra le riscossioni di competenza e i	
		relativi riversamenti, non compatibile con la gestione (di cassa) di un	
		riscossore. Inoltre, nella gestione corrente era confluita una somma di euro	
		18,92, riscossa il giorno 28 febbraio 2019, ancora nella gestione precedente,	
		fatturata in data 1° marzo.	
		2. Evidenziati i precedenti plurimi profili di irregolarità e considerato che si	
		tratta di conto di ultima gestione (art. 147, comma 3, lett. b), il conto veniva	
		sottoposto all'esame del Collegio, con richiesta della declaratoria di sua	
		irregolarità senza discarico per l'agente, pur in assenza di ammanchi.	
		3. Con memoria depositata in data 20 aprile 2026, a mezzo dell'Avv. Nicolò	
		Nadir Durzi, l'agente contabile evidenziava di ritenere il conto depositato	
		regolare e computisticamente esatto, essendo le contestate irregolarità di	
		natura essenzialmente formale, oltreché insuscettibile di evidenziare	
		qualsivoglia ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile, e dunque	
		chiedeva: i) in via preliminare, di prendere atto dell'assenza di ammanchi o	
		4	

	danni erariali, attesa la natura formale delle irregolarità contestate, derivanti	
	da procedure interne dell'Istituto non aggiornate o non conformi alle	
	normative vigenti, riconoscendo che l'agente aveva operato senza alcun	
	potere di intervento, e che aveva agito con diligenza, correttezza e buona	
	fedele, nel rispetto delle istruzioni ricevute e delle prassi operative consolidate;	
	ii) in via principale di dichiarare la regolarità del conto; iii) in via	
	subordinata di confermare il discarico dell'agente – anche in ipotesi di	
	declaratoria di irregolarità del conto – stante l'assenza di ammanchi e di	
	qualsivoglia pregiudizio economico per l'Istituto.	
	L'agente osservava ed eccepiva nel dettaglio quanto segue:	
	a) di aver reso il conto tempestivamente alla conclusione della propria	
	gestione, mentre la parifica, asseritamente tardiva, era stata effettuata da	
	parte dell'Istituto, dopo l'approvazione del bilancio ma l'operato dell'agente	
	era stato tempestivo, tra l'altro in un periodo segnato dall'emergenza	
	pandemica COVID-19;	
	b) il conto riportava valori congruenti e, come rilevato nella stessa relazione	
	di irregolarità, la documentazione esaminata aveva consentito di verificare la	
	corrispondenza tra incassi, riversamenti in contanti sul conto corrente le	
	annotazioni delle riscossioni nei registri mensili e le fatture emesse,	
	residuando una differenza di 10 centesimi di euro che non configura di fatto	
	irregolarità addebitabile all'agente;	
	c) in merito alle modalità di redazione e sottoscrizione del verbale di	
	passaggio di consegne, nessuna irregolarità poteva essere ascritta all'operato	
	dell'agente contabile fermo restando che il verbale rendeva pienamente	
	intelligibile la consistenza e la coerenza delle risultanze di entrambe le	
	5	

	gestioni e che lo stesso era stato compilato secondo le già richiamate	
	Istruzioni operative, ovvero in contraddittorio tra l'agente cessante e quello	
	subentrante, senza che nulla fosse disposto quanto allo svolgimento delle	
	operazioni alla presenza di funzionari terzi;	
	d) l'utilizzo di un solo conto corrente bancario per entrambe le gestioni del	
	fondo economale e delle riscossioni del cassiere, costituiva scelta	
	organizzativa dell'Ente estranea all'agente contabile sulla quale lo stesso non	
	poteva assumere alcun ruolo;	
	e) quanto, infine alla mancata trasmissione della relazione dell'organo	
	interno ex art. 139, comma 2, c.g.c., si trattava di adempimento non riferibile	
	all'agente contabile, e, peraltro che il Collegio dei revisori dell'Istituto, con	
	verbale n. 17 del 23/10/2020 aveva puntualmente svolto la “relazione sui	
	conti giudiziali – Anno 2019” considerando e valutando anche il conto	
	oggetto del presente giudizio;	
	f) quanto alle contestazioni relative all'inclusione nel conto di fatti relativi ad	
	altra gestione, alla mancanza di una chiusura in pareggio (e della sua	
	quadratura), tali modalità gestionali trovavano spiegazione nel regime di	
	contabilità economico-patrimoniale (ragione per la quale ciò che nella	
	relazione viene indicato come “residuo” nell'ambito del bilancio dell'Istituto	
	costituisce un saldo, riportato come disponibilità liquide dettagliato per cassa	
	e conto corrente bancario). L'annotazione di euro 18,92 riscossi in realtà	
	nell'ultimo giorno della gestione precedente era frutto, come intuibile, di una	
	inevitabile sfasatura temporale tra riscossione e fatturazione.	
	4. Con memoria depositata nella medesima data del 20 aprile 2026,	
	interveniva in giudizio l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie,	
	6	

	per il tramite del Dirigente dell'UO Servizio Gestione Affari Legali e	
	Contenziosi, Avv. Cristina Gallo, e del Direttore della Struttura SCA3 –	
	Servizio Economico e Finanziario, dott.ssa Sara Casarotto.	
	Dopo aver premesso di essere un ente sanitario di diritto pubblico, dotato di	
	autonomia amministrativa, gestionale e tecnica che persegue obiettivi di	
	salute pubblica, l'Istituto precisava di operare per i propri fini - brevemente	
	richiamati in memoria - in regime di contabilità economico patrimoniale ai	
	sensi del D.Lgs. n. 118/2011, e che ad esso non risultano applicabili le	
	disposizioni del T.U. n. 267/2000, pure richiamate nell'introduzione della	
	relazione di irregolarità.	
	L'Istituto era stato assoggettato alla normativa di resa dei conti giudiziali dal	
	2014, retroattivamente per gli anni 2010, 2011, 2012 e 2013, in conseguenza	
	delle richieste in tal senso della Corte dei conti del Veneto, cui aveva fatto	
	seguito l'elaborazione e la trasmissione ad opera della Regione Veneto delle	
	"Istruzioni operative per la compilazione dei conti giudiziali", alla cui	
	applicazione l'Istituto era stato rimandato.	
	In ordine alle irregolarità del conto, l'Istituto deduceva quanto segue:	
	a) la parificazione del conto era avvenuta dopo l'approvazione del bilancio	
	dell'Istituto nel rispetto delle richiamate Istruzioni operative, ma, in ogni	
	caso, la verifica amministrativa della regolarità del conto era stata effettuata	
	dall'Ente in momento antecedente;	
	b) le differenze riscontrate dal magistrato istruttore nelle indicazioni relative	
	alla cassa rispetto a quanto risultante dal registro di cassa, dalle quietanze di	
	versamento sul conto di tesoreria e dai relativi estratti conto, erano	
	certamente imputabili alla gestione promiscua delle riscossioni e del fondo	
	7	

		economale, di cui l'agente era contemporaneamente titolare.	
		Tale promiscuità trovava corrispondenza nell'utilizzo di un solo conto	
		corrente, scelta effettuata dall'Istituto per ridurre al minimo il rischio di furti	
		e per contenere le spese gestorie a fronte della natura minimale delle due	
		gestioni;	
		c) i riversamenti erano avvenuti nel rispetto del Regolamento delle casse	
		economali e una minima parte del denaro veniva trattenuta nella cassa per	
		non creare disservizi nel fornire le prestazioni a pagamento;	
		d) il passaggio di consegne era avvenuto mediante verbale esteso in	
		conformità alle procedure previste dalle Istruzioni operative, le quali non	
		prevedevano l'intervento di alcun funzionario terzo, come anche risulterebbe	
		da un vademecum della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per	
		l'Emilia-Romagna e le difformità riscontrate nell'ammontare della cassa	
		rispetto alle indicazioni del conto erano dovute al fatto che la cassa era	
		cumulativa anche delle movimentazioni della gestione del fondo economale;	
		e) quanto alla mancata trasmissione della relazione ex art.139, comma 2,	
		c.g.c., occorreva considerare che il controllo di regolarità amministrativa e	
		contabile viene assolto nell'ambito dell'Istituto dal competente Servizio	
		Economico Finanziario e dal Collegio dei Revisori, le cui competenze sono	
		individuate dall'art. 17 dell'Accordo e dal d.lgs. 123/2011, mentre la	
		previsione dell'art.139 c.g.c. – concepita per le Amministrazioni centrali-	
		necessita di essere adattata all'organizzazione specifica delle varie realtà,	
		come indicato dal parere n. 2/2018 delle Sezioni Riunite della Corte dei	
		conti. Peraltro, solo dopo richiesta della Regione Veneto, a partire dall'anno	
		2021 l'Istituto ha provveduto alla relativa trasmissione;	
		8	

	f) quanto alla chiusura non in pareggio del conto, secondo i principi della contabilità patrimoniale utilizzata dall'Istituto, lo stesso ha correttamente	
	riportato a bilancio un saldo come disponibilità liquida, dettagliato per cassa	
	e c/c bancari e anche le stesse Istruzioni operative prevedono il riversamento	
	dell'intera giacenza di cassa in Tesoreria solo ove ciò non possa implicare	
	disservizi, come si verifica nel caso dell'Istituto per poter assicurare la	
	continuità del servizio con una somma minima a disposizione a chiusura	
	dell'esercizio.	
	5. All'udienza odierna il Pubblico Ministero concludeva come da separato	
	verbale	
	CONSIDERATO IN DIRITTO	
	6. In via assolutamente preliminare - stante il ripetuto riferimento dell'agente	
	contabile alle previsioni delle Istruzioni operative e ai regolamenti interni al	
	fine di giustificare il proprio operato, di fatto conforme alle prassi in uso	
	presso l'Istituto Zooprofilattico - il Collegio ritiene opportuno e necessario	
	evidenziare che la funzione del giudizio di conto consiste nell'accertamento	
	in sede processuale della regolarità dei conti giudiziali resi da tutti coloro che	
	hanno maneggio di denaro o beni pubblici, con lo scopo di verificare la	
	regolarità delle gestioni pubbliche e, in senso lato, il corretto utilizzo del	
	denaro e dei beni della comunità.	
	Tale giudizio non ha dunque ad oggetto, se non solo in termini indiretti e	
	meramente eventuali, l'operato dell'agente stesso e i profili attinenti a sue	
	possibili responsabilità.	
	In tali termini, questa stessa Sezione ha avuto modo più volte di affermare	
	(<i>ex plurimis</i> , Corte dei conti Sez. Veneto n. 28/2023), che le gestioni non	
	9	

	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 emergere <i>in primis</i> dal conto reso e	
	sottoposto al giudizio dinanzi alla competente Sezione giurisdizionale della	
	Corte dei conti: il conto, cioè, deve essere idoneo a rappresentare, mediante i	
	fatti di gestione, i relativi risultati (principio oggi positivizzato nell'art. 140,	
	comma 2, c.g.c.). Al contempo, la forma del conto e i relativi contenuti	
	debbono essere coerenti con questa finalità.	
	In questo senso, l'applicazione del principio della prevalenza della sostanza	
	sulla forma non può costituire un mezzo per derogare o eludere l'obbligo di	
	rendicontazione e, sotto il profilo contenutistico, quello della completa e	
	idonea rappresentazione dei fatti di gestione (cfr. Sez. Piemonte, n.	
	144/2011, Sez. Calabria, n. 122/2022).	
	Da quanto sopra, consegue che l'assenza di ammanchi, pur riscontrabile	
	all'esito dell'analisi di un conto giudiziale, o il mero rispetto di regole	
	interne all'Amministrazione da parte dell'agente contabile, non possono	
	certamente escludere l'accertamento dell'irregolarità del conto laddove lo	
	stesso - come si verifica nel caso di specie - non sia idoneo a integrare i	
	presupposti di chiarezza e intellegibilità per il cui soddisfacimento il	
	legislatore ha individuato precisi obblighi di legge e laddove gli stessi	
	risultino violati, pur nell'ambito di un comportamento dell'agente contabile	
	conforme alle prassi amministrative in uso.	
	7. Nel merito sono diverse le irregolarità che non consentono l'approvazione	
	del conto ai sensi dell'art. 149, c. 2, c.g.c., pur essendo le stesse ascrivibili,	
	10	

	in prevalenza, a prassi operative consolidate e financo codificate nelle	
	Istruzioni operative predisposte dalla Regione Veneto:	
	a) il conto giudiziale, seppur tempestivamente reso all'Istituto dall'agente	
	contabile in data 28 febbraio 2020, è stato tardivamente parificato, mediante	
	apposizione del visto di regolarità amministrativo-contabile da parte del	
	Responsabile del Servizio finanziario, soltanto in data 15 settembre 2020,	
	quindi, dopo la deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 11 del 22	
	giugno 2020 di approvazione del bilancio di esercizio 2019.	
	Quanto alla parificazione, deve anche evidenziarsi che ai sensi dell'art. 74	
	del R.D. n. 2440/1923 i conti giudiziali devono essere trasmessi dalle	
	amministrazioni alle ragioniere centrali, regionali e provinciali dello Stato, a	
	norma delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti, per il controllo	
	di rispettiva competenza, entro i due mesi successivi alla chiusura	
	dell'esercizio cui il conto si riferisce;	
	b) in riferimento ai contenuti del conto - in disparte l'irrilevanza della	
	minima differenza riscontrata tra l'importo della giacenza iniziale risultante	
	dal registro di cassa (euro 6.023,35) rispetto all'importo indicato nel conto	
	(euro 6.023,25) - costituisce grave irregolarità, dal punto di vista della	
	manca di coerenza e intellegibilità del conto, la rilevata discrepanza tra	
	l'importo della giacenza bancaria risultante dal registro (euro 5.255,65), e	
	quello della giacenza di apertura indicata nel conto corrente nella superiore	
	misura di euro 5.975,61, esemplificativa di un'indebita commistione tra	
	gestioni, essendo la differenza dovuta all'utilizzo da parte dell'Istituto di un	
	unico conto corrente bancario tanto per la gestione economica quanto per	
	quella delle riscossioni.	
	11	

	Tale commistione di gestioni è stata confermata dalle deduzioni difensive	
	dell'agente e dello stesso Istituto e trova riscontro in quanto riportato nel	
	verbale di passaggio di consegne (ove sono conteggiati anche gli importi	
	della gestione economale);	
	c) quanto alla mancata chiusura in pareggio del conto, la stessa non può	
	trovare automatica giustificazione nella gestione di un residuo da parte	
	dell'agente per esigenze operative, la quale, se pure effettivamente prevista	
	dalle Istruzioni operative, proprio secondo le regole interne all'Istituto,	
	costituisce una circostanza eccezionale e meramente eventuale da specificare	
	nella nota di descrizione organizzativa allegata al conto del cassiere	
	dell'anno di riferimento (cfr. pag. 33 delle citate Istruzioni);	
	d) lo stesso passaggio di consegne risulta avvenuto in violazione delle	
	prescrizioni di cui all'art. 182, comma 2 del R.D. n. 827/1924 che, con	
	riferimento alle operazioni di passaggio delle consegne, così dispone:	
	<i>“Siffatte operazioni compionsi dai funzionari che, a norma degli speciali</i>	
	<i>regolamenti di ciascuna amministrazione, sono delegati ad intervenire in tali</i>	
	<i>consegne, ed in contraddittorio del contabile che assume il servizio e di</i>	
	<i>quello che cessa o del suo legale rappresentante”.</i>	
	La presenza di un soggetto terzo, funzionario dell'Amministrazione, al	
	momento del passaggio di consegne tra agente cessante e agente subentrante,	
	non costituisce mero adempimento formale, in quanto la sua sottoscrizione	
	del relativo verbale è prevista al fine di verificare fattivamente la correttezza	
	dei dati indicati nel verbale di passaggio di consegne e a tutela di entrambi i	
	soggetti coinvolti, determinando sia l'effetto liberatorio dalle incombenze e	
	dalle responsabilità della gestione da parte dell'agente cessante, sia	
	12	

	l'accertamento della regolare assunzione degli obblighi gestionali e delle relative condizioni, da parte dell'agente subentrante.	
	Anche nel caso di specie, trattandosi di adempimento previsto dalla legge, non assumono rilevanza eventuali carenze delle disposizioni delle Istruzioni operative in uso all'Istituto.	
	8. Alla luce delle irregolarità rilevate, il conto in esame non può dunque essere approvato e l'agente non può essere ammesso a discarico, pur non riscontrandosi criticità di carattere sostanziale né ammanchi nella gestione.	
	9. Quanto alla mancata trasmissione della relazione dell'organo interno sulla gestione, prevista e disciplinata dall'art. 139, comma 2 c.g.c. si tratta di irregolarità non riferibile all'agente contabile, ma all'Amministrazione, (sul punto, si veda ex multis, Corte dei conti Sezione Veneto, sentenza n. 198/2024), la quale avrebbe dovuto provvedere a farsi carico della sua predisposizione e dell'invio alla Sezione giurisdizionale, trattandosi di adempimento obbligatorio, prescritto dalla normativa in vigore.	
	10. Relativamente alle spese di giudizio, in considerazione della natura del procedimento e dell'assenza di ammanchi, non è luogo a provvedere sulle stesse.	
	P.Q.M.	
	la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Veneto, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. 32730 del registro di Segreteria dichiara irregolare il conto giudiziale n. 69690 del sig. Roberto Piro , quale cassiere dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie, Sezione Territoriale di Vicenza, per l'esercizio 2019 (1° marzo - 31 dicembre 2019),	
	13	

[illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible]