

Sentenza n. 243 /2024



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

composta dai Magistrati:

Marta	TONOLO	Presidente relatore
Roberto	ANGIONI	Consigliere
Elisa	BORELLI	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto iscritto al **n. 32143**, del registro di segreteria, avente ad oggetto il conto giudiziale n. 62397 reso dalla sig.ra Aurora Dal Maso, quale agente contabile incaricata della riscossione degli incassi dell'ASL 8 Berica dal 1.1.2017 al 31 marzo 2017;

Esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

Uditi, nella pubblica udienza del 14 novembre 2024 celebrata con l'assistenza della dott.ssa Alessandra Zotti, data per letta la relazione, il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Francesca Dimita e la rappresentante dell'Azienda Ulss 8 Berica, dott.ssa Nicoletta Dugatto, come da separato verbale;

FATTO

1. Con relazione di irregolarità n. 378/2024, il Magistrato istruttore chiedeva l'iscrizione a ruolo di udienza del conto n. 62397 reso dall'agente contabile sig.ra Aurora Dal Maso e concernente la riscossione degli incassi della ASL 8 Berica (Azienda Ulss 5) riferiti, per il primo trimestre 2017, ai punti cassa di Medicina di Gruppo Integrata (MGI) di Chiampo (VI) e Molino d'Altissimo (VI).

Il Magistrato – delineato il quadro normativo di riferimento - osservava preliminarmente che il conto era stato sottoscritto dall'agente e dal responsabile dell'UOC contabilità e bilancio in data 25/9/2018, era stato corredato da attestazione di parifica apposta dal medesimo responsabile UOC in data 3/10/2018 e che lo stesso - trasmesso all'ente tardivamente (in data 25 settembre 2018, ben oltre i 60 giorni dalla chiusura della gestione avvenuta il 31 marzo 2017), era addirittura successivo alla data di approvazione del consuntivo dell'ente (27 aprile 2018). Il conto, infine, sprovvisto della prescritta relazione dell'organo di controllo, era stato depositato presso la Sezione giurisdizionale un anno dopo l'approvazione del rendiconto.

All'esito di richiesta istruttoria del 30/4/2024, l'Ente trasmetteva alla Sezione giurisdizionale parziale documentazione accompagnata da nota esplicativa ed, in particolare, inviava: a) *“procedura operativa per la gestione dell'attività di prenotazione e cassa della Medicina di gruppo integrata dell'ULSS n. 5 Ovest Vicentino* (incorporata dal 1/1/2017 nell'ASL 8 Berica); b) DDG n. 1160/2018 di approvazione dei conti degli agenti contabili cassieri per il 2017; c) due riepiloghi, uno per il punto cassa MGI di Chiampo e uno per il punto cassa MGI di Molino d'Altissimo (seppur indicato come Crespadoro), in luogo delle

ricevute di riscossione; d) elenco sospesi di cassa in luogo delle quietanze di versamento in tesoreria; e) tre verbali di verifica di cassa per la sola MGI di Chiasso in luogo della relazione di cui all'art. 139 c.g.c...

Il magistrato istruttore - preso atto che la "*procedura operativa per la gestione dell'attività di prenotazione e cassa della Medicina di gruppo integrata dell'ULSS n. 5 Ovest Vicentino*" disciplina le modalità operative di prenotazione e di incasso con moneta elettronica delle prestazioni specialistiche ambulatoriali e di laboratorio delle MGI (Medicina di Gruppo Integrate) dell'ULSS 5 (art. 1) - rilevava che:

- la sig.ra Dal Maso, qualificata come agente interno e referente di cassa, doveva configurarsi (in assenza di un provvedimento di nomina dell'Ulss) come un agente contabile esterno alla Azienda con ruolo di referente nell'ambito della Medicina di gruppo Integrata (pur se il suo nominativo risultava indicato in una delibera di ricognizione degli agenti contabili del Direttore Generale ULSS operanti nell'esercizio 2016);
- non poteva trovare applicazione la "*Procedura operativa*" sopra menzionata in quanto gli incassi affidati alla medicina di gruppo integrata, fino al 31/3/2017, venivano effettuati con moneta elettronica, ma anche in contanti;
- gli incassi in danaro e la presenza di altri soggetti addetti alla cassa (subagenti) avrebbe dovuto comportare: a) l'osservanza delle disposizioni di contabilità di Stato (per rinvio ai sensi dell'art. 28 del D.P.R. n. 761/1979) ed, in particolare, dell'art. 192 R.D. n. 2440/1923;

b) che il conto dell'agente principale Dal Maso fosse riassuntivo delle singole gestioni degli addetti alla riscossione i quali, a loro volta, avrebbero dovuto redigere il conto della propria gestione; c) che gli agenti secondari riportassero, seppur riassuntivamente gli incassi (con riferimento ai documenti contabili emessi) e i versamenti eseguiti al referente o per deposito in cassaforte; d) che l'agente principale riportasse i versamenti ricevuti direttamente o per deposito in cassaforte da parte degli addetti alla riscossione (allegati all'elenco dei versamenti di cassa) e i riversamenti in tesoreria con allegazione dei relativi subconti.

Concludeva per la irregolarità del conto sotto gli evidenziati plurimi profili ritenendo che lo stesso non fosse idoneo a dare contezza della gestione complessiva e che, pertanto, l'agente contabile non potesse essere scaricato.

2. In data 23 ottobre 2024, l'Azienda ULSS 8 Berica depositava copiosa documentazione e propria memoria con cui faceva presente che:

a) la sig.ra Del Maso non era agente interno dell'Azienda Ulss, ma riscossore esterno in quanto dipendente della Cooperativa medica Valchiampo costituita dai medici di medicina di gruppo integrata. Alla cooperativa erano stati assegnati due punti di incasso e cioè a Chiampo e a Molino di Altissimo, sede, quest'ultima, poi trasferita dal 2020 a Crespadoro;

b) la procedura di riferimento adottata dalla medicina di gruppo di Chiampo per i contanti era quella di cui alla delibera n. 308 del 22 maggio 2014 (e non quella in precedenza inviata) con cui il Direttore generale aveva approvato il regolamento aziendale "Organizzazione dei punti di incasso" e la procedura

operativa aziendale “*Modalità di gestione dei punti cassa ospedalieri e territoriali*”;

c) la suddetta procedura aveva definito in maniera chiara le modalità di gestione del contante e i passaggi del denaro dai singoli operatori al cassiere referente;

d) nella predisposizione del conto giudiziale, l'agente contabile e l'ente si erano conformati alle istruzioni predisposte dalla Regione Veneto in accordo con la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti (nota prot. 7633 del 14/10/2015 del Presidente della medesima Sezione);

e) l'ente era in grado di produrre il materiale relativo alle gestioni di cassa degli anni 2020 e ante e dunque ogni chiusura giornaliera e mensile dei cassieri per i periodi richiesti, contenente le riconciliazioni della contabilità del cassiere con le contabilità dei singoli soggetti addetti alla riscossione nonché le distinte di versamento al tesoriere;

f) che i ritardi nella parifica e nel deposito del conto erano dovuti al particolare momento in cui lo stesso era stato predisposto e cioè nel periodo di fusione delle procedure contabili delle ex Ulss confluite in Azienda Ulss 8 Berica.

3. All'udienza pubblica del 14 novembre 2024, tenutasi con l'assistenza della d.ssa Alessandra Zotti, non comparso l'agente contabile, sono presenti il Vice Procuratore Generale Francesca Dimita e la dott.ssa Nicoletta Dugatto per l'Ente i quali hanno concluso come da verbale.

La causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

4. Va, *in primis*, affermata la giurisdizione di questa Corte sugli agenti delle

Aziende sanitarie che riscuotono i *tickets* ed altri diritti e proventi.

Al riguardo, come correttamente evidenziato dal Magistrato istruttore, nella sua relazione di deferimento del conto al Collegio, l'art. 44 del R.D. n. 1214/1934 riconosce in capo alla Corte dei conti la “*giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti a detti agenti. La Corte giudica pure sui conti dei tesorieri ed agenti di altre pubbliche amministrazioni per quanto le spetti a termini di leggi speciali*”.

L'art. 28 del D.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, inoltre, ha esteso ai dipendenti delle unità sanitarie locali la disciplina della responsabilità contabile vigente per gli impiegati civili dello Stato, di cui al D.P.R. n. 3/1957 e successive integrazioni e modificazioni. Inoltre, la trasformazione delle predette unità locali in enti regionali, avvenuta con il Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, non ha inciso sulle norme relative alla giurisdizione contabile, trovando, viceversa, conferma nell'art. 33 del D.Lgs. n. 76/2000 e, successivamente nell' art. 77 del D.lgs. n. 118/2011.

I conti delle Ulss, aziende pubbliche dotate di autonomia imprenditoriale ex art. 3, co.1-*bis*, D.lgs. n. 502/1999, sono dunque soggetti all'esame della Corte dei conti in sede giurisdizionale (Cfr., *ex multis*, CdC, Sez. giur. Veneto, n. 251/2012 e n. 171/2003) e devono, dunque, dare dimostrazione della correttezza e regolarità delle gestioni a denaro e a materia necessariamente finalizzate al perseguimento delle finalità istituzionali loro assegnate.

5. Ciò premesso, va considerato che il conto giudiziale, oggetto di istruttoria e di giudizio, si riferisce alla gestione degli incassi anche in danaro per il primo trimestre dell'esercizio 2017 del punto cassa di Chiampo e di Molino d'Altissimo della Azienda Ussl n. 8 Berica e si configura come conto di ultima gestione posto che, dall'aprile 2017, gli incassi sono avvenuti soltanto ed esclusivamente in via elettronica.

Appare di tutta evidenza che il conto del primo trimestre 2017, trasmesso all'ente tardivamente (il 25/9/2018) e cioè addirittura oltre la data di approvazione del consuntivo dell'ente per il 2017 (DDG n. 573 del 27/4/2018), è irregolare fosse solo per questo sfasamento temporale. L'approvazione del conto della gestione degli incassi dell'agente contabile, infatti, avrebbe dovuto essere precedente, come logica e correttezza contabile avrebbe voluto, all'approvazione del rendiconto dell'ente essendo la prima prodromica a definire le risultanze del consuntivo di esercizio in quanto necessaria a definire l'esatta e complessiva rappresentazione contabile delle entrate da riscossione. Emerge, invece, che, solo con delibera n. 1660 del 5 dicembre 2018, il Direttore generale dell'Azienda Ulss n. 8 Berica ha provveduto ad approvare il conto dell'agente contabile Aurora Dal Maso relativo all'esercizio 2017 per i punti di incasso di Chiampo e Crespadoro (*rectius*, Molino d'Altissimo) già parificato in data 26 settembre 2018.

6. Il conto risulta, poi, irregolare anche sotto altro profilo.

Va, in primis, considerato che l'Amministrazione ha trasmesso la documentazione giustificativa dell'operato del contabile solo dopo la comunicazione della relazione di irregolarità, avendo, in prima battuta, evaso

solo parzialmente la richiesta istruttoria del magistrato. L'integrazione documentale è, infatti, intervenuta a supporto della memoria dell'ASL del 22 ottobre 2024 e ha dato dimostrazione della gestione del punto cassa di Chiampo e di Crespadoro o, meglio, di Molino di Altissimo dove risulta abbiano operato altri soggetti dipendenti della Cooperativa dei medici della Medicina di Gruppo integrata e cioè i sigg. Genny Bocchese, Chiara Cattazzo, Laura Lovato (per entrambi i punti di incasso come dichiarato dal Direttore UOC della Ulss) e la sig.ra Monica Zancan (solo per il punto di incasso di Chiampo).

Costoro provvedevano, alternandosi, alle riscossioni ed alla chiusura di cassa giornaliera, firmando le attestazioni di verifica degli incassi giornalieri, poi vistate dalla referente di cassa – agente contabile sig.ra dal Maso Aurora.

Come, infatti, previsto dall'atto organizzativo del servizio di cassa aziendale dell' Azienda ULSS 5 Ovest Vicentino (poi incorporata dal 1.1.2017 nella Azienda ULSS n. 8 Berica) - nominato *Procedura operativa aziendale "Modalità di gestione dei punti di incasso ospedalieri e territoriali aziendali" del maggio 2014* - la gestione dei punti cassa richiedeva che i cassieri svolgessero – sussistendo ancora l'incasso a denaro - alcune specifiche attività e cioè provvedessero: alla rendicontazione giornaliera da parte di ciascun di loro, alla compilazione della distinta di chiusura, all'indicazione nel giornale di cassa dell'importo incassato nella giornata. L'art. 5 della procedura operativa, al riguardo, prevedeva, inoltre, che *"La distinta di chiusura e il giornale di cassa devono essere raccolti in un fascicolo denominato "Giornale di cassa del ____" la cui copertina - COPERTINA 1 - deve essere*

firmata dal cassiere che attesta la regolarità di tutte le operazioni contabili che ha svolto nella giornata. Il denaro contante, escluso il fondo cassa, deve essere riposto in una busta chiusa e sigillata con la firma estesa, controfirmata da un altro cassiere per avvenuta verifica della corrispondenza dell'incasso giornaliero. Qualora, in casi eccezionali, non sia possibile effettuare la chiusura della busta in presenza di un altro cassiere, la stessa va riposta in cassaforte e dovrà essere aperta l'indomani alla presenza di un secondo cassiere o del referente di cassa che deve attestare sulla distinta (MODULO 1) la corrispondenza della consistenza dichiarata dal cassiere.

Il referente di cassa (o suo sostituto), o il cassiere di fine turno, in ogni caso alla presenza di un secondo cassiere, deve raccogliere i fascicoli prodotti da ciascun cassiere e i vari incassi riposti nelle buste, e deve altresì effettuare la riconciliazione giornaliera della cassa effettiva con la cassa contabile (MODULO 2), ovvero verificare che quanto prodotto dalle stampe dei giornali di cassa sia effettivamente presente nelle buste consegnate dai cassieri. Nella procedura CUP/cassa, deve utilizzare la stampa "Riepilogo totale per ente" della giornata. Nel caso in cui la chiusura giornaliera sia effettuata dal cassiere di fine turno, il referente o il suo sostituto nella mattinata successiva dovranno verificare e controfirmare la riconciliazione.

In ogni caso, qualora alla chiusura del punto cassa sia presente un unico cassiere (anche se è il referente), la chiusura contabile e la riconciliazione con la stampa fatturato (MODULO 2) vengono effettuati regolarmente, mentre la verifica dei contanti nelle buste è rinviata alla mattina successiva.

In questo caso il cassiere di fine turno provvederà a riunire le buste degli

incassi dei singoli cassieri - senza aprirle - con le relative chiusure giornaliere e con il MODULO 2 compilato, in un unico plico e a depositarlo in cassaforte. Il referente di cassa o il suo sostituto provvede inoltre ad effettuare la distinta da versare in tesoreria - MODULO 11 – secondo il calendario di cui alla Tabella n.5. Ogni distinta di versamento effettuato in tesoreria deve necessariamente riguardare il denaro contante incassato dall'ultimo versamento fino alla chiusura della sera antecedente il ritiro”.

Ebbene, dalla documentazione allegata risulta che la sig.ra Dal Maso – quale referente di cassa per i punti di incasso di Chiampo e Molino Altissimo (poi Crespadoro) era coadiuvata allo sportello di cassa da quattro addetti alla riscossione e cioè dai sigg. i sigg. Genny Bocchese, Chiara Cattazzo, Laura Lovato e Monica Zancan i quali avrebbero dovuto – configurandosi senza dubbio una gestione plurisoggettiva inquadrabile nell'ambito dell'art. 193 R.D. n. 2440/1923 – redigere, ognuno per la propria parte, un conto degli incassi da far confluire in quello dell'agente principale.

Va, al riguardo, condivisa l'impostazione assunta dal Magistrato istruttore il quale - pur dando atto che il Direttore UOC contabilità e bilancio con la deliberazione n. 789 del 22/6/2017 di ricognizione degli agenti contabili della Ulss n. 5 per il 2016 aveva individuato, come agente contabile, soltanto la sig.ra Dal Maso e non anche gli addetti alla riscossione – ha fatto proprio il più recente indirizzo giurisprudenziale, da ritenersi ormai consolidato, secondo cui anche l'addetto alla cassa è agente contabile indipendentemente dal fatto che lo stesso riversi, a fine giornata, le somme riscosse al cassiere centrale.

Sul punto, le “*Istruzioni operative per la compilazione dei conti giudiziari*” predisposte dalla Regione Veneto, unitamente alla relativa modulistica (in particolare mod. 21) non possono più trovare completa adesione, alla luce della più recente giurisprudenza, laddove affermano, con le conseguenze che ne derivano, che il dipendente dell’Ulss possa qualificarsi come agente contabile, e quindi debba rendere il conto solo nel caso in cui il denaro ricevuto rimanga in giacenza per un certo periodo di tempo e solo quando la giacenza di denaro, costituente il fondo di cassa, non sia di modico ammontare.

Non è coerente con l’impostazione generale della responsabilità contabile, infatti, far dipendere l’assunzione della qualifica di agente contabile da una imprecisata estensione temporale della giacenza di danaro in cassa o da un imprecisato ammontare dello stesso dovendosi, invece, ritenere che l’elemento fondamentale per assumere la qualifica di agente contabile sia l’aver avuto il maneggio del danaro pubblico, anche indipendentemente da una espressa nomina e l’averne potuto disporre senza l’intervento di altro ufficio (cfr. tra tutte, Sez. Giurisd. Calabria sent. n. 176/2022).

Ne consegue che gli addetti alla riscossione, quali sub agenti contabili, avrebbero dovuto rendere il conto della propria gestione e lo stesso sarebbe dovuto confluire in quello del contabile principale in modo da rendere evidenti, chiari e certi il collegamento e la connessione dell’intera attività di riscossione compiuta da più soggetti, seppur in posizione subordinata rispetto all’agente contabile principale tenuto alla presentazione del conto alla Corte per il periodo della propria gestione.

Va, comunque, riconosciuto che la documentazione trasmessa con nota del 23

ottobre 2024 risulta sufficientemente precisa ed esaustiva e che l'esame del conto ha evidenziato la corrispondenza tra gli importi incassati mensilmente e quelli riversati (quietanze di versamento). Rimane, tuttavia, il fatto che il conto dell'agente, così come compilato, non consente di avere una immediata percezione dei risultati della intera gestione in esame.

In linea con quanto rilevato dal magistrato istruttore, il Collegio ritiene che - seppure il giornale di cassa, per ciascuno dei punti di incasso, riporti gli importi cumulativamente riscossi dai cassieri - il conto dell'agente Dal Maso avrebbe dovuto dare rappresentare riassuntivamente le risultanze dei singoli conti della gestione di ogni cassiere. Costoro - quali agenti secondari - avrebbero dovuto produrre un proprio conto, da allegare a quello dell'agente principale, in cui avrebbero dovuto riportare, per il periodo di riferimento, gli incassi ricevuti (con indicazione dei corrispondenti documenti contabili) e i versamenti eseguiti (segnalandone la consegna o il deposito in cassaforte) al referente. Quest'ultimo, a sua volta, avrebbe dovuto riportare nel conto riassuntivo sia gli incassi ricevuti dai singoli addetti (indicandoli partitamente a fini riconciliativi) e sia i versamenti effettuati direttamente in tesoreria allegando, come già esplicitato, i subconti.

7. Quanto all'omesso deposito, unitamente al conto parificato, della relazione ex art. 139, comma 2, c.g.c., il Collegio rileva che l'ASL - nella propria memoria - ha comunicato di aver provveduto al deposito della suddetta relazione a partire dai conti relativi alla gestione 2021.

Al riguardo, si osserva che la relazione dell'organo di revisione rappresenta un adempimento specifico e diverso dalla parificazione del conto (cfr. Sez.

Sicilia n. 949/21), ha natura obbligatoria e contenuto specifico, costituisce un obbligo dell'Amministrazione assumendo valenza di elemento di giudizio sull'attendibilità delle risultanze del conto (cfr, Sez. veneto, n. 77/2024).

Va, quindi, rilevato che la mancanza della relazione dell'organo di controllo interno *ex art. 139 c.g.c.*, non può essere certamente addebitata all'agente contabile.

Con l'ordinanza n. 15/2023, questa Sezione ha, infatti, 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”*.

8. Tanto considerato, per le motivazioni esposte ai precedenti punti 5 e 6, il

Collegio ritiene che il conto giudiziale n. 62397 reso dalla sig.ra Aurora Dal Maso sia irregolare.

Non è luogo a provvedere sulle spese in assenza di statuizione di condanna.

P.Q.M.

la Corte dei conti, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. 32143 del registro di segreteria, dichiara irregolare il conto giudiziale n. 62397 reso dalla sig.ra Aurora Dal Maso quale agente contabile della riscossione dell'ASL 8 Berica dal 1.1.2017 al 31 marzo 2017.

In assenza di condanna, non è luogo a provvedere sulle spese.

Manda alla Segreteria per i seguiti di competenza.

Così deciso in Venezia, all'esito dell'udienza pubblica del giorno 14 novembre 2024.

Il Presidente

Marta Tonolo

(firmato digitalmente)

Depositato in Segreteria il 18/12/2024

Il Funzionario Preposto

(firmato digitalmente)

Nadia Tonolo