

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE per il VENETO

Composta da

GRECO Carlo Presidente

MASSA MAURIZIO Giudice

ALBERGHINI Daniela Giudice, relatore

nell' udienza del 11 novembre 2021, tenutasi ai sensi dell'art. 85, c. 8, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, e, in particolare, secondo le modalità di collegamento da remoto (come precisato dal decreto del Presidente di questa Sezione giurisdizionale in data 24 luglio 2021) e "a porte chiuse" come previsto dall'art. 91, c. 2, c.g.c., richiamato dall'art. 26, del d.l. 28 ottobre 2020 n. 137, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di conto iscritto al n.... del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale n. ... dell'agente contabile ...

quale economo del Comune di ... per il

periodo 1.1.2010/31.12.2010

Vista la relazione n.321/2021 del Magistrato Istruttore sul conto, redatta in data 25 agosto 2021;

Visti gli altri atti e documenti tutti di causa;

Uditi all' udienza del 11 novembre 2021, celebrata con l'assistenza del segretario sig.ra Elisabetta Bruni, la dott.ssa Daniela Alberghini, Magistrato

relatore, l'agente e il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto  
Procuratore Regionale Federica Pasero.

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

In data 26 agosto 2016 è stato depositato il conto giudiziale n. 50652

dell'agente contabile ... del Comune di ... per il periodo 1.1.2010/31.12.2010 avente ad  
oggetto la

gestione del fondo economale dell'esercizio 2010.

Il conto risulta riportare l'indicazione della sottoscrizione dall'agente e  
l'indicazione del visto di regolarità del Responsabile del Servizio Economico  
e Finanziario dell'Ente, rag. Giovanna ....

Con nota del 5.8.2021 è stata richiesta al Comune la documentazione  
necessaria per l'esame del conto, tempestivamente pervenuta in data  
18.8.2021.

In istruttoria è stata acquisita la determinazione n. 13/2010 a firma del  
Responsabile del Servizio Finanziario, con la quale viene nominata quale  
responsabile dei procedimenti relativi all'Ufficio Economato la sig.ra ...  
, determinazione impropriamente indicata come atto di nomina  
dell'agente.

Il conto, inoltre, risulta redatto su modello conforme al mod. 23 del DPR  
194/1996 e riporta anticipazioni per euro 15.493,71; spese per euro  
24.959,80; rimborsi in corso di esercizio per euro 15.578,83 e rimborsi  
nell'esercizio successivo per euro 9.380,97.

Non risulta annotata nel conto l'avvenuta restituzione dell'anticipazione.

Le annotazioni delle spese sono riportate suddivise per categoria e per  
mese (es: "gennaio-amministrative"), con l'indicazione del numero

complessivo di buoni economici emessi per categoria di spesa e sono riepilogate su base trimestrale, così come pure i rimborsi.

La giacenza di cassa al 31.12.2010 risulta annotata e suddivisa tra saldo del c/c acceso presso la tesoreria (euro 5.853,49) e contante presso l'economista (euro 259,25).

Con relazione n.321 in data 25 agosto 2021 il Magistrato Istruttore chiedeva al Presidente della Sezione di sottoporre al giudizio della Sezione il conto n. 50652, avente ad oggetto la gestione dell'agente contabile ...

quale economista del Comune di ... per il

periodo 1.1.2010/31.12.2010, fissando a tal fine l'udienza di discussione.

Con decreto presidenziale del 31 agosto 2021 è stata fissata l'odierna udienza di discussione. La relazione di deferimento, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, risulta essere stata regolarmente notificata, a cura dell'Amministrazione, all'Agente.

Il Magistrato istruttore ha rilevato che il conto esaminato, in quanto compilato con dati aggregati suddivisi per generiche categorie di spesa non risultava idoneo a rappresentare la gestione dell'agente, neppure a seguito di acquisizione del giornale di cassa, consistente unicamente nell'elenco delle fatture di acquisto dalle quali non era stato possibile desumere sempre la tipologia di spesa. In merito alle spese, è stato rilevato che l'importo di taluni buoni superava il limite regolamentare e che talune spese non rientravano tra quelle ammissibili. Veniva, infine, posto in evidenza che la sommatoria delle spese effettuate superava la misura dell'anticipazione ricevuta, -peraltro- restituita mediante un giroconto

contabile determinato dall'emissione del mandato di pagamento per costituzione del fondo economale dell'esercizio 2011 vincolato alla reversale di incasso di restituzione dell'anticipazione economale 2010.

In data 26 ottobre 2021 pervenivano note scritte a firma dell'agente con le quali è stata presa posizione in merito a ciascuno dei profili di irregolarità segnalati. In particolare, è stato prodotto un nuovo giornale di cassa, con indicazione analitica delle operazioni effettuate dall'agente e, in relazione all'emissione di buoni per importi superiori al limite regolamentare (Lire 1.000.000, pari a euro 516,46), l'agente ha rappresentato che tale limite, nella prassi dell'Ente, era da considerarsi al netto dell'IVA: l'imponibile delle single fatture (talora cumulativamente) pagate non è mai stato superiore al limite.

Quanto alla tipologia delle spese effettuate, premesso che a carico del servizio economato sono rimaste solo spese impreviste ed urgenti (come ad es. l'acquisto di cellulari per il personale in servizio esterno), ovvero di carattere eccezionale (ad es. l'acquisto di piccola mobilia per gli uffici) poiché le forniture di beni e servizi venivano di regola effettuate con le ordinarie procedure di spesa, l'agente ha rappresentato che le spese sostenute per la scuola d'arte erano giustificate da esigenze estemporanee dei docenti, mentre le spese per rinfreschi ed in occasione della giornata ecologica sono state sostenute in relazione ad attività istituzionali dell'Ente. Quanto, infine, alle spese per la vettura in uso all'Associazione Carabinieri in congedo, si tratta di spese inerenti, essendo il mezzo di proprietà del Comune e dato in uso per attività istituzionali.

L'agente ha, quindi, concluso per la dichiarazione di regolarità del conto.

All'odierna udienza, presente l'Agente, sentita la relazione, il Pubblico Ministero ha formulato conclusioni conformi alla relazione di deferimento. All'esito della discussione il giudizio è stato trattenuto in decisione.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

Il Collegio condivide i rilievi formulati con la relazione di deferimento, nei termini e nei limiti di seguito enunciati.

1. Con riferimento al primo profilo di criticità esposto, relativo all'inidoneità del conto a rappresentare la gestione benchè il documento sia stato compilato in conformità con il mod. 23 del DPR 194/96, osserva il Collegio che la gestione contabile è un particolare settore dell'attività di gestione dei beni e del danaro pubblico governato da principi e regole speciali ispirati ad esigenze di controllo e garanzia obiettiva per l'accertamento della correttezza e regolarità delle gestioni che, 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: "detto giudizio, in quanto posto a presidio degli irrinunciabili diritti patrimoniali e della correttezza delle gestioni dei flussi economico-finanziari delle pubbliche amministrazioni, si contraddistingue, dunque, per la sua indefettibilità, sia nel senso che a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito di sottrarsi

all'obbligo di resa del conto e al conseguente giudizio, sia nel senso che il conto deve essere esaminato dalla Corte dei Conti nella sua interezza, senza esclusioni o limitazioni quoad obiectum di qualunque specie” (Sez. Molise, 25/2018).

Tali finalità di garanzia ben possono, e devono, 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: sotto tale profilo, quindi, divengono irrilevanti la limitata dotazione organica dell’Ente ovvero la necessità di far fronte ad una pluralità di compiti e funzioni, non potendo tali circostanze consentire l’elusione della finalità di rappresentazione della gestione propria del conto giudiziale.

Nello specifico, l’annotazione aggregata delle spese su base mensile per categoria di spesa non evidenzia in alcun modo né la gestione (e la sua correttezza), né consente il collegamento con le altre scritture dell’ente, in particolar modo a fronte dell’acclarata carenza di una scrittura, peraltro obbligatoria in ragione delle previsioni del Regolamento comunale (art. 4, per questa parte sicuramente vigente in quanto non incompatibile con la normativa primaria nel frattempo sopravvenuta: d.lgs. 267/2000), quale il giornale di cassa, dal quale poter desumere l’annotazione analitica delle operazioni svolte dall’agente nella gestione del fondo economico.

Contrariamente a quanto dedotto dall’agente, infatti, tale scrittura non può ritenersi sostituita dall’elenco delle operazioni allegato alla determinazione di approvazione dei rendiconti amministrativi periodici: nel caso in esame,

infatti, detti documenti sono risultati consistere in meri elenchi di fatture (o altro documento contabile) con l'indicazione del numero dell'impegno di spesa ed il relativo capitolo di imputazione.

Difettano, quindi, i caratteri propri del giornale di cassa, tant'è che da tali elenchi non si evince quali buoni economici avrebbero determinato la formazione di una giacenza di cassa contante a fine esercizio per euro 259,25, non risultando alcuna operazione di prelievo contante, né di pagamento con le medesime modalità, le annotazioni ivi riportate non consentono, nella maggior parte dei casi, di individuare la natura stessa della spesa (vuoi perché è indicato solo il n. della fattura e il nome del fornitore, vuoi perché sono riportate diciture genericissime come "aree verdi" o "uffici com.li" o ancora "patrimonio indisponibile") ovvero l'oggetto della fornitura ("CED", "scuola d'arte", "autom. Polizia locale", "automezzi", ecc.). Dall'esame di detti elenchi, poi, non è stato sempre possibile individuare la pertinenza della spesa e la sua regolarità in rapporto al regolamento comunale sulla base delle sole fatture e delle descrizioni ivi contenute.

Né l'irregolarità può ritenersi superata in questa sede dalla produzione di un documento organico redatto, ora per allora, e corrispondente al "giornale di cassa": tale documento, seppur rivestente profili di utilità in relazione al complessivo giudizio sulla gestione nella presente fase del giudizio, tuttavia non fa venir meno la criticità rilevata, avendo il giornale di cassa, redatto in contestualità e nel corso della gestione, il precipuo scopo di rilevare cronologicamente (in base, cioè, al succedersi temporale del

loro svolgimento) le operazioni di gestione, sì da consentirne la verifica sul piano amministrativo-contabile quantomeno con riferimento alla cadenza periodica della rendicontazione (nel caso in esame, trimestrale).

2. Il Collegio, poi, non ritiene superati integralmente i profili di irregolarità enunciati in relazione alla tipologia di talune spese sostenute a carico del fondo economale.

Il regolamento comunale di economato (approvato con delibera di consiglio comunale n. 20 del 13 marzo 1984 e modificato con delibera del consiglio comunale n. 69 del 1993 e n. 68 del 1996) prevede, all'art. 3, la possibilità di effettuare, attraverso il fondo economale, unicamente "spese minute ed urgenti per le quali sia indispensabile il pagamento immediato" e "fatture relative a piccoli lavori in economia (...) o di manutenzione o simili".

Il medesimo regolamento individua, all'art. 12, la tipologia delle spese per le quali è da ritenersi necessario il pagamento immediato: spese postali, spese per abbonamenti e inserzioni, tassa di circolazione automezzi, anticipazioni di trasferte agli amministratori, spese di trasporto di indigenti, spese per i servizi di Stato affidati al comune, spese minute.

Il Magistrato Istruttore non ha ritenuto ammissibili in linea generale, tutte le spese sostenute per "scuola d'arte" e, cioè, la Scuola d'arte "Brenzoni", costituita con lascito testamentario: in relazione al funzionamento della Scuola, infatti, il Comune di ... -come è emerso dall'esame dei documenti di bilancio e dei provvedimenti pubblicati nella Sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale- stanziava annualmente somme destinate all'approvvigionamento dei materiali

necessari per lo svolgimento dei corsi, aventi ad oggetto pittura, disegno, scultura, modellato, trattandosi di spese di normale esercizio e non di spese urgenti.

In relazione a tali spese l'agente ha rappresentato che il ricorso al fondo economale è stato determinato da esigenze di economicità, efficacia ed efficienza in quanto gli acquisti venivano effettuati sulla base delle richieste dei singoli docenti, che nel corso dell'anno cambiano, rendendo, quindi, antieconomico prevedere i materiali a magazzino.

Osserva il Collegio che il rilievo non può ritenersi superato. Ferma l'inerenza della spesa alle finalità istituzionali dell'Ente (nei limiti degli stanziamenti di bilancio), infatti, non può tuttavia ritenersi che si tratti di spese che ex se si sottraggano al principio della programmazione (i programmi dei corsi -e conseguentemente i materiali che si rendono necessari per il loro svolgimento-, infatti, sono -o quantomeno dovrebbero essere- preventivamente stabiliti rispetto all'avvio dell'attività annuale della scuola), principio che informa i canoni dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

L'approvvigionamento sistematico di materiali per la scuola d'arte con il ricorso al fondo economale quale strumento ordinario di acquisizione, quindi, non può essere ritenuto espressione di corretta gestione del fondo medesimo, al quale avrebbe potuto essere fatto ricorso in documentati casi di necessità ed urgenza per acquisti minuti.

Il medesimo criterio orienta la valutazione del Collegio in relazione al rilievo circa l'ammissibilità delle spese di acquisto di mobilia ed attrezzature per

gli uffici (cellulari, cassettiere, software, ecc.) diverse dai materiali di consumo: in tali casi, fermo il rispetto del limite regolamentare di spesa, il ricorso al fondo economale in tanto può ritenersi giustificato in quanto l'acquisto sia connotato dal carattere dell'urgenza che non consenta il ricorso alle ordinarie procedure di spesa.

Alla luce delle deduzioni svolte dall'agente, infine, il Collegio ritiene superato il rilievo afferente alle spese di rappresentanza sostenute in occasione di manifestazioni e cerimonie istituzionali, nonché il rilievo relativo alle spese (buono n. 95 del 29.9.2010 di euro 202,97) per il bollo della vettura in uso all'Associazione "Carabinieri in congedo", trattandosi di bene di proprietà comunale.

3. Quanto, invece, al rilievo attinente all'emissione di buoni economali per importi superiori a quelli consentiti dal regolamento di contabilità pro tempore vigente (l'art. 3 stabilisce il limite di Lire 1.000.000, pari ad euro 516,46, per le operazioni di pagamento dell'economo tanto relativamente alle spese minute che per i lavori in economia e di manutenzione), il Collegio prende atto di quanto dichiarato dall'agente in relazione al parametro di riferimento (importo al netto dell'IVA) adottato nella prassi applicativa dall'Ente, osservando, tuttavia, che il chiaro tenore letterale della disposizione regolamentare ("pagamento di .... b) fatture relative a piccoli lavori in economia fino a Lire 1.000.000 o di manutenzione o simili fino a Lire 1.000.000") non sembrerebbe affatto autorizzare, anche solo da un punto di vista strettamente ermeneutico, a ritenere che il limite possa essere inteso con riferimento all'imponibile della fattura e non invece

all'importo complessivo esposto dal documento contabile.

Va, invece, dato atto che la disposizione regolamentare riferisce il limite di spesa alla singola spesa e non al buono economale, dovendosi, quindi, ritenere regolare l'emissione di un unico buono per il pagamento di plurime fatture con superamento del limite di spesa, purchè detto limite non sia superato in relazione a ciascuna fattura (o equivalente documento di spesa).

4. Il Magistrato istruttore ha posto in evidenza che risulta essere stata effettuata una unica anticipazione all'economista di euro 15.493,71 con determinazione n. 1 del 2010 a fronte di rimborsi, sulla base dei rendiconti amministrativi trimestrali, per spese pari ad euro 24.959,80 venendo il fondo cassa di fatto (ri)costituito, di volta in volta, mediante i rimborsi che, quindi, hanno determinato una liquidità, utilizzata per le successive spese, in misura superiore all'anticipazione disposta.

L'agente ha confermato gli elementi fattuali posti alla base del rilievo, evidenziando che i rimborsi periodici si configuravano come reintegro dell'anticipazione.

Sul punto il Collegio condivide il rilievo del Magistrato istruttore, in conformità al proprio precedente orientamento (Sez. Veneto, n. 108/2019, sul punto anche Sez. Lombardia n. 328/21), non ravvisando ragioni per discostarsene.

In conclusione, ritiene il Collegio che il conto in esame non possa essere ritenuto regolare e che l'agente non possa essere ammesso a discarico, pur non evidenziandosi profili di irregolarità tali da fondare ipotesi di responsabilità del medesimo. In assenza di condanna non è luogo a provvedere sulle spese.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Veneto, non definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. 31563 del Registro di Segreteria promosso nei confronti dell'agente contabile ... quale economista del Comune di ... per l'esercizio 2010 in relazione al conto n.50652;

DICHIARA

Irregolare il conto n. 50652 e per l'effetto non ammette a discarico l'agente contabile ...;

Nulla per le spese.

Manda alla Segreteria per i seguiti di competenza.

Così deciso in Venezia, all'esito della camera di consiglio del 11 novembre 2021.

Il Giudice Relatore Il Presidente

Daniela Alberghini Carlo Greco

(firmato digitalmente) (firmato digitalmente)

Depositato in Segreteria il

Il Funzionario preposto

(firmato digitalmente)