



Sentenza n. 105/2025

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

Composta dai seguenti magistrati:

Domenico Guzzi **Presidente**

Gianpiero D'Alia **Consigliere**

Guido Tarantelli **Primo Referendario relatore**

SENTENZA

Nel giudizio di conto iscritto al n. **23893** del registro di Segreteria, promosso nei confronti dell'agente contabile Mazza Romualdo – in qualità di economo dell'Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro per l'esercizio 2022 - periodo 01/01/2022 – 30/09/2022, conto n° 41122 – nato a Catanzaro il 19.09.1955 e ivi residente in Traversa Barlaam da Seminara, n°13, c.f. MZZRLD55P19C352W, rappresentato e difeso, per procura in atti dall' avv. prof. ssa Annalaura Giannelli, con studio in Milano, Via Eustachi 41, pec: annalaura.giannelli@milano.pecavvocati.it;

letti gli atti e documenti di causa;

nella pubblica udienza del giorno 11 febbraio 2025, uditi per l'agente contabile l'avv. Elvira Iaccino, per delega del difensore costituito avv. Annalaura Giannelli e per l'ufficio di Procura il Pubblico Ministero dott. Pasquale Pedace; nessuno è comparso

per l'Amministrazione.

FATTO

1. Con relazione n. 519/2023, il Magistrato relatore indicava che il conto giudiziale, sottoscritto dall'agente contabile, vistato per regolarità dal responsabile del Servizio finanziario e provvisto del provvedimento di parifica, con la relativa documentazione, rappresentava quanto alla gestione:

Apertura fondo	Chiusura fondo	Totale spesa	Reintegri
€ 10.000,00	€ 10.000,00	€ 2.060,85	€ 6.674,11

A seguito di richieste istruttorie a conclusione di un primo esame erano emersi dei profili di criticità:

A) costituzione e chiusura del fondo economale - mancato rispetto della procedura regolamentare.

B) esame delle spese sostenute

Nel merito:

B1) spese non previste dal Regolamento economale (Totale € 350,00);

B2) spese eseguite in violazione del principio della competenza finanziaria (Totale € 1.621,40);

B3) spese per acquisto valori bollati (Totale € 976,00);

B4) spese per anticipo missioni (Totale € 1.084,15).

Il Magistrato istruttore concludeva che la gestione economale è da dichiarare irregolare:

1) per mancato rispetto della procedura regolamentare sulla determinazione del fondo economale;

2) per mancanza dell'attività valutativa propedeutica all'emissione del c.d. buono economale e, pertanto, per carenza del presupposto giuridico-amministrativo funzionale al pagamento mediante cassa economale;

3) per spese non previste dal Regolamento;

4) per spese sostenute in violazione del principio della competenza finanziaria.

Con ammanco complessivo pari ad euro 1.971,40 riferito ai punti di cui ai numeri 3) e 4) fatte salve le valutazioni del Collegio in ordine alle spese per l'acquisto di marche da bollo dell'importo pari ad euro 976,00 e delle spese per anticipi di missioni dell'importo pari ad euro 1.621,40.

2. Con decreto presidenziale n. 4/2024 veniva fissata udienza di discussione per il 10.7.2024.

3. In data 17.6.2024 l'Agente contabile depositava memorie, eccependo il difetto di legittimazione passiva, poiché il regolamento d'Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, all'art. 27, punto 2), prevede che il potere di nomina dell'agente contabile competa al Consiglio di Amministrazione dell'Università e nessuna espressa nomina, da parte del C.d.A., è, tuttavia, mai intervenuta nei confronti del Sig. Romualdo Mazza e solo in data 11 gennaio 2022, il Direttore generale ha provveduto alla nomina del Sig. Mazza quale agente contabile, con effetti retroattivi (cfr. il riferimento alla decorrenza dall'anno 2019),

Sull'assenza del buono economale per l'agente l'Università non ha mai disposto, né per gli uffici centrali né per gli uffici periferici, l'utilizzo dei buoni economici (utilizzati normalmente dagli enti locali), né sono state fornite indicazioni in sede regolamentare, dal momento che nell'anno cui si riferisce il presente giudizio non era stato adottato alcun regolamento sull'uso del fondo economale e in assenza di puntuali disposizioni regolamentari la prassi costantemente seguita negli anni è stata quella di far seguire la spesa dalla successiva regolarizzazione e rimborso, anche in ragione delle dimensioni medio-piccole dell'Ente e del fatto che tutte le spese sono state sostenute a beneficio dell'Ente e per soli fini istituzionali.

Quanto all'esame delle spese sostenute, sulle spese non conformi alle previsioni regolamentari la difesa rappresentava che nonostante la riferita assenza del regolamento economale, la relazione del Magistrato istruttore censurava una serie di spese in quanto non previste dal regolamento economale in maniera illogica e contraddittoria e specificava che tutte quelle voci di spesa non individuate nel Regolamento di Amministrazione e finanza, esse trovano giusta collocazione in "...altre spese il cui pagamento per contanti si renda necessario o urgente..." (Regolamento d'Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, Art. 27 - Fondo economale, comma 3), purché, ovviamente, effettuate nel rispetto della capienza del budget, contabilizzate

sui corrispondenti capitoli di spesa e non siano vietate espressamente da leggi o regolamenti.

Nello specifico:

II.2.a La scrittura n. 36 del 17 giugno 2022 si riferisce ad una spesa di euro 100,00 per il pagamento di un pranzo offerto, su testuale richiesta a firma del Magnifico Rettore e previa autorizzazione del direttore generale (doc. 1), al presidente di Farminindustria, Prof. Scaccabarozzi, in visita presso l'Ateneo per lo svolgimento di un seminario in tema di innovazione farmaceutica rivolto agli studenti del corso di laurea in Medicina e chirurgia e ai dottorandi.

Tale spesa rientrerebbe nell'ambito delle spese necessarie alla coltivazione di imprescindibili rapporti istituzionali posto che Famindustria rappresenta un ente esponentiale della realtà imprenditoriale di uno dei principali settori (quello farmaceutico e medico) in cui opera l'Ateneo, anche alla luce degli obiettivi della terza missione che, ai sensi del d.l. n. 19/2012 rappresenta una missione istituzionale ulteriore rispetto alla didattica e alla ricerca, che si concretizza nelle attività di trasferimento scientifico, tecnologico e culturale e di trasformazione produttiva delle conoscenze, attraverso processi di interazione diretta dell'Università con la società civile e il tessuto imprenditoriale, con l'obiettivo di promuovere la crescita economica e sociale del territorio (Corte dei Conti, sez. giurisd. Puglia, sentenza n.218/2023).

II.2.b. La scrittura n. 48 del 27 luglio 2022 si riferisce al costo di un lunch buffet organizzato in occasione della visita del Direttore della Grande Moschea di Roma. Anche in questo caso si tratterebbe di una spesa rientrante nelle spese di rappresentanza, considerato il pluralismo religioso e che, in ragione di una serie di accordi internazionali con paesi del Mediterraneo, si annovera nella popolazione studentesca una cospicua componente di studenti di fede islamica. Al contempo, e specularmente, numerosi studenti di nazionalità italiana trascorrono periodi di studio e ricerca presso paesi in cui la religione islamica è prevalente.

La spesa sostenuta, su richiesta del Rettore e previa autorizzazione del direttore amministrativo, rientrerebbe tra le spese di rappresentanza, anche in base alla giurisprudenza contabile richiamata.

Quanto all'esame delle spese sostenute e documentate, ma eseguite in violazione del principio della competenza finanziaria in riferimento alle scritture 5 e 6 dell'1 febbraio 2022; 17 e 18 del 16 marzo 2022 eccepiva che la contestazione sarebbe infondata in ragione del fatto che le spese in questione sono state sostenute negli ultimi mesi del 2021, dopo la chiusura della cassa economale. Di qui l'esigenza, evidente e insuperabile, di rimborso a inizio esercizio 2022. Si rammentava che, con nota del 3 novembre 2021, prot. n. 53, la responsabile dell'area servizi finanziari aveva disposto che oltre il 22 novembre non fossero

«accettate ulteriori pratiche da pagare anche in vista dell'imminente chiusura della cassa» (doc. 3) e per ottemperare a tale disposizione senza paralizzare il funzionamento dell'Ateneo è stato necessario portare a rimborso alcune spese disposte a fine 2021 – per l'appunto quelle relative alle spese in contestazione relative prodotti di cancelleria e ferramenta – nei primi mesi del 2022.

Con riferimento al carattere non inderogabile del principio di annualità della gestione rinviava alle puntualizzazioni fornite dalla sezione nella sentenza n. 16 del 2023, in cui si afferma che pur essendovi una formale violazione del principio di annualità della gestione – sostanzialmente essa non può essere addebitata all'agente qualora, nel caso di specie, le spese, sostenute successivamente alla data di interruzione del servizio di tesoreria, fossero indifferibili e urgenti (requisito, questo, che per le forniture ordinarie può provarsi per presunzioni). In caso contrario (dunque in ipotesi di spese differibili e non urgenti, sostenute dopo la chiusura del servizio di tesoreria e imputate all'anno successivo) si sarebbe pur sempre al cospetto di una spesa irregolare; venivano anche richiamati i regolamenti per la gestione del fondo economale adottati da altri Atenei che recano la regola secondo cui le spese sostenute dopo la chiusura del conto debbono giocoforza essere registrate nel fondo economale del mese di gennaio dell'anno successivo.

II.2.d Quanto alle spese per acquisto valori bollati indicava che

sono state effettuate su richiesta dei singoli uffici di Ateneo o dell'Avvocatura di Stato (le richieste erano state già depositate nell'istruttoria pre-processuale) e previa autorizzazione del Direttore generale. L'agente contabile specificava che non ha ritenuto di dover poi controllare e "certificare" l'effettiva apposizione dei valori bollati richiesti, in coerenza con il proprio ruolo, che come noto non contempla prerogative di controllo sull'effettivo utilizzo dei beni che i singoli uffici hanno chiesto che venissero acquistati con le risorse del fondo economale.

Indicava, altresì, che nessuna disposizione regolamentare imponeva all'agente economo di attestare, in caso di acquisto di valori bollati, l'effettiva apposizione degli stessi e allegava gli atti su cui sono stati apposti i valori bollati oggetto della scrittura, reperiti dall'agente contabile.

II.2.e Quanto alle spese per anticipo missioni rinviava a quanto precisato in sede istruttoria e allegava alla memoria anche le liquidazioni delle missioni recuperate c/o l'Area Risorse Finanziarie complete dei documenti giustificativi, indicando che ad oggi, dunque, nessuna lacuna documentale sussiste con riferimento alle spese in questione.

L'agente contabile si soffermava poi sulla carenza del requisito soggettivo del dolo o colpa grave e sull'incidenza dell'assenza del regolamento in merito all'an e al quantum delle spese sostenibili.

Quindi indicava che l'utilizzo del fondo economale trova adeguata spiegazione nella necessità di assicurare la continuità delle attività dell'Ateneo e non ha comportato risorse e/o spese aggiuntive a carico del budget dell'Ente, poiché l'apertura del fondo e il suo reintegro riguardano risorse già ripartite nel budget di previsione 2020, approvato dal consiglio di amministrazione.

Rappresentava poi che le spese sostenute per far fronte alla gestione e organizzazione dell'Ateneo risultano contabilizzate nel mod. 23 utilizzato in fase di rendicontazione del conto giudiziale e dei capitoli di spesa pertinenti del budget consuntivo, approvato dal consiglio di amministrazione.

Non vi sarebbe stato, quindi, alcun ammanco di cassa.

Inoltre, la Parificazione del conto giudiziale del 30 settembre 2022 presupporrebbe la condivisione e la volontà di ratifica dei provvedimenti che, in tema di spesa, sono stati assunti nell'anno di riferimento.

Sulla base di tali elementi l'Agente contabile concludeva che venisse dichiarata l'insussistenza della legittimazione passiva, in subordine il discarico totale dell'agente contabile e in via ulteriormente subordinata una pronuncia di irregolarità della gestione senza addebito o una pronuncia di discarico parziale con riduzione dell'addebito.

4. Con ordinanza n. 74/2024 venivano rimessi gli atti al Ma-

gistrato istruttore al fine di esaminare la documentazione prodotta a seguito di costituzione in giudizio da parte dell'agente contabile.

5. Con relazione conclusiva veniva evidenziata sulla carenza di legittimazione passiva che a norma dell'art. 27 punto 1) del citato regolamento la nomina dell'agente contabile spetta al direttore generale, ma ciò che rileva in punto di diritto è l'effettivo maneggio del denaro pubblico (da cui discende la figura dell'agente contabile "di fatto") che costituisce il presupposto per la presentazione del conto; conto che è stato debitamente sottoscritto dal convenuto – nella qualità di economo – attestandone la paternità.

Sull'assenza del buono economale le argomentazioni della difesa sono infondate in quanto in assenza di specifico regolamento valgono le regole generali di cui al regolamento generale di contabilità pubblica secondo cui i necessari documenti devono essere uniti a corredo dei titoli di spesa così come previsto dall'art. 288 r.d. n. 827/1924.

Con riferimento alle spese contestate, rispetto alle spese non conformi alle previsioni regolamentari, quanto alla spesa contabilizzata alla scrittura n. 36 del 17/06/2022 di importo pari ad € 100,00 sia stata sostenuta per il pagamento di un pranzo offerto al presidente di Farminindustria, la difesa provvedeva a depositare il doc. n. 1 concernente la richiesta a firma del Magnifico Rettore e l'autorizzazione alla spesa da parte del direttore

generale (*documentazione già presente agli atti in sede di istruttoria*).

Per la spesa contabilizzata alla scrittura n. 48 del 27/07/2022 di importo pari ad € 250,00 per la quale la difesa dell'agente contabile ha precisato che essa si riferisce al costo di un *lunch buffet* organizzato in occasione della visita del direttore della Grande Moschea di Roma, qualificandola, quindi, come spesa di rappresentanza, veniva indicato il doc. n. 2 inerente alla richiesta del Rettore e l'autorizzazione alla spesa da parte del direttore generale; documentazione, questa, già presente agli atti in sede di istruttoria.

Per tali motivi, fatte salve le considerazioni del Collegio in ordine alle eccezioni opposte dalla difesa, ed in particolare in merito all'inerenza delle spese alle finalità di rappresentanza, queste per il l'istruttore devono essere considerate irregolari.

Quanto alle spese documentate, ma eseguite in violazione del principio della competenza finanziaria, la relazione indicava che con riferimento al termine del 22/11/2021, indicato dalla nota prot. 53/2021 come data utile alla contabilizzazione delle operazioni per la gestione dell'annualità 2021, le spese inizialmente contestate sono tutte caratterizzate da operazioni contabili datate posteriormente a tale scadenza (quindi rientranti, di conseguenza, nella gestione 2022), ed in quanto tale oggetto di possibile discarico poiché, tra l'altro, attinenti a fini istituzionali.

Quanto alle spese per l'acquisto di valori bollati pari ad un importo complessivo di € 976,00, veniva rappresentato che dalla disamina del doc. n. 4 allegato alla memoria di costituzione risultano rinvenibili tutti i documenti sui cui sono state apposti i valori bollati di cui alle scritture originariamente contestate, e quindi le stesse, secondo la relazione, possono essere discaricate.

Quanto alle spese per anticipo missione veniva indicato che la difesa ha provveduto a fornire con il doc. n. 5 - allegato alla memoria - nuova documentazione ottemperando pertanto all'iniziale esigenza istruttoria.

Alla luce della citata documentazione ulteriormente fornita, le spese rientranti in tale categoria possono essere discaricate.

Quanto all'elemento psicologico veniva indicato che l'agente contabile risponde ai sensi dell'art. 194 del r.d. 827/1924.

In ragione delle indicate argomentazioni, il Magistrato istruttore riteneva permanessero le irregolarità di cui alle scritture n. 36 del 17/06/2022 di importo pari ad € 100,00, e scrittura n. 48 del 27/07/2022 di importo pari ad € 250,00 che, tuttavia, in linea con la giurisprudenza contabile richiamata, possono essere non addebitate all'agente; valutazione che veniva rimessa al Collegio.

6. All'udienza dell'11 febbraio 2025 per l'agente contabile l'avv. Iaccino si riportava alla memoria depositata ed insisteva per il discarico dell'agente contabile.

Il Pubblico Ministero aderiva alle conclusioni del Magistrato Istruttore.

La causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. Il conto deve essere dichiarato irregolare.

In via preliminare si osserva che priva di rilievo è l'eccezione relativa al difetto di legittimazione passiva dell'agente contabile considerato che accanto alla figura dell'agente di diritto esiste anche la figura dell'agente contabile di fatto, ossia di colui che a qualunque titolo si sia trovato a maneggiare denaro pubblico e che, pertanto, è tenuto a rendere il conto della propria gestione, come avvenuto nel caso di specie.

Inoltre, l'agente chiamato in giudizio ha sottoscritto il conto depositato con ciò assumendosi a tutti i fini pubblicistici che qui interessano la paternità del conto giudiziale sottoposto all'esame della Corte dei conti.

Pertanto, nessun dubbio sussiste sulla legittimazione passiva dell'agente contabile chiamato in giudizio.

Quanto all'irregolarità, come correttamente indicato nella relazione del Magistrato istruttore, le due spese di cui alla scrittura n. 36 e n. 48 costituiscono spese non previste e che non trovano certamente adeguata copertura in ragione dell'art. 27, comma 3 del regolamento d'ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, non costituendo “...*altre spese il cui pagamento per contanti si renda necessario o urgente....*”

Tuttavia, come evidenziato dalla documentazione in atti ed indicato dallo stesso magistrato istruttore nella relazione, risulta l'inerenza della spesa e, pertanto, nessun ammanco può essere addebitato all'agente.

8. Nulla per le spese.

PQM

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Calabria, definitivamente pronunciando, con riferimento al giudizio iscritto al n. **23893** del Registro di Segreteria:

- dichiara irregolare il conto;
- nulla per le spese.

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2025.

Il Relatore

Il Presidente

Guido Tarantelli

Domenico Guzzi

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositata in segreteria il 10/05/2025

Il Funzionario Responsabile

Dott.ssa Stefania Vasapollo

Firmato digitalmente