

		Sentenza n. 217/2024
	REPUBBLICA ITALIANA	
	IN NOME DEL POPOLO ITALIANO	
	LA CORTE DEI CONTI	
	SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA	
	Composta dai seguenti magistrati:	
	Gianpiero D’Alia Presidente	
	Sabrina Facciorusso Primo Referendario, relatore	
	Guido Tarantelli Primo Referendario	
	S E N T E N Z A	
	nel giudizio in materia di conto iscritto al n. 23502 del registro di segreteria, nei confronti dell’agente contabile Alessandro Paparo nato a Catanzaro il 25 Febbraio 1956, residente in Catanzaro via F. Crispi, C.F. PPRLSN56B25C352L, in qualità di Economo dell’Amministrazione provinciale di Catanzaro, rappresentato e difeso dall’Avv. Antonio Torchia presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Catanzaro via A. de Gasperi n. 48	
	Esaminati gli atti e i documenti del giudizio	
	Data per letta, con il consenso delle parti, nella pubblica udienza del 9 luglio 2024 la relazione del Giudice relatore, dott.ssa Sabrina Facciorusso, uditi l’Avv. Antonio Torchia, e il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Fernando Gallone, che concludevano come da verbale di udienza	
	Esaminati gli atti e i documenti di causa	
	FATTO	
	1. Con relazione di irregolarità n. 41/2023 del 13 aprile 2023 il Magistrato istruttore ha rimesso all’attenzione del Collegio il conto giudiziale n. 36779 reso dall’agente contabile Alessandro Paparo in qualità di Economo	

dell'Amministrazione provinciale di Catanzaro per l'esercizio 2018.

La relazione riferiva che il conto è sottoscritto dall'agente contabile, vistato per regolarità dal Responsabile del Servizio finanziario, e sprovvisto del provvedimento di parifica. A corredo del conto erano stati trasmessi i verbali delle verifiche di cassa effettuate dal Collegio dei Revisori e la Deliberazione del Consiglio provinciale n. 40/2019 di approvazione del Rendiconto della gestione 2018.

La relazione inoltre evidenziava che nell'esercizio in esame vi erano state due distinte gestioni: una denominata "Gestione cassa economale", l'altra denominata "Gestione spese straordinarie", desumendo dalla documentazione versata in atti che il prospetto depositato contemplasse esclusivamente la cd. gestione cassa economale.

L'Istruttore dava poi atto che con nota 976 del 31 marzo 2022 si era chiesta all'Ente la documentazione giustificativa della gestione, ma i buoni economici e la relativa documentazione giustificativa delle spese risultavano irreperibili. Infatti, la nota prot. 12580/2022 a firma dell'Economo Alessandro Paparo) affermava testualmente che *"...Non è stato possibile reperire i buoni economici e la relativa documentazione. La stessa è stata trasferita, su autorizzazione del Responsabile del settore finanziario presso l'archivio di deposito sito in via degli Angioini — Catanzaro in data 04.03.2019, unitamente ad altra documentazione dell'Ente (convenzione SPC Telecom 2010 — rete provincia — convenzione Wind telefonia mobile anno 2006 — concorso ippico Valle dei Mulini 25/06/2009 — atti vari 2010/2018). A seguito della dismissione da parte dell'Ente dei predetti locali, la documentazione è stata nuovamente trasferita ma, allo stato, non è stato possibile reperirla..."*.

Tanto premesso, il Magistrato istruttore evidenziava una serie di irregolarità, formali e sostanziali, meglio specificate in relazione.

2. Si è costituito in giudizio il dott. Paparo, con il ministero dell'Avv. Antonio Torchia.

Preliminarmente la memoria difensiva ha fatto presente che il Dott. Alessandro Paparo è entrato in quiescenza in data 2 novembre 2022. Ha poi articolato le proprie difese, replicando alla relazione dell'Istruttore.

Con specifico riguardo all'irreperibilità dei buoni economali, ha affermato che la stessa non possa essere in alcun modo imputata al dott. Paparo che in maniera scrupolosa avrebbe conservato ed archiviato la documentazione contabile, la quale tuttavia non è più nella sua disponibilità per successivi e ripetuti trasferimenti dell'archivio.

Ha quindi concluso per la regolarità del conto economale.

3. In esito all'**udienza del 12 luglio 2023** è stata resa la **sentenza non definitiva n. 202/2023** con la quale il Collegio ha dichiarato la procedibilità del conto in oggetto, relativo alla gestione economale ordinaria, rimettendo gli atti al Magistrato Istruttore affinché completasse la revisione del conto e rinviando per il prosieguo all'udienza odierna.

4. In data 8 aprile 2024 è stata depositata la relazione conclusiva dell'Istruttore, il quale ha preliminarmente riferito che, con nota prot. 424 del 6 febbraio 2024, si è chiesto all'agente contabile Alessandro Paparo – per il tramite dell'Avvocato Antonio Torchia – ed all'Amministrazione Provinciale di Catanzaro di adoperarsi per reperire la documentazione giustificativa della gestione. Il riscontro alla richiesta istruttoria è pervenuto da parte dell'Avvocato Torchia con DAeD n. 48788 del 14 marzo 2024.

Il Magistrato Istruttore ha dunque potuto ricostruire la gestione e concludere nel senso che sono state ricevute anticipazioni ordinarie per un totale di € 50.000 ed

effettuate spese per complessivi € 46.695,93.

Riferisce l'Istruttore che il servizio economale risulta disciplinato al Capo VI – articoli dal 115 al 125 – del Regolamento di contabilità armonizzata approvato con Delibera del Consiglio provinciale n° 96 del 23 ottobre 2017. Le disposizioni relative alle tipologie di spesa ammissibili ed alle modalità di effettuazione delle stesse sono gli artt. 120 e 122, integralmente riportati nella relazione.

Muovendo da questa premessa, sono contestate una serie di spese, meglio indicate in relazione. L'istruttore ha quindi concluso per l'irregolarità della gestione, evidenziando che sarebbero presenti **spese che hanno superato il limite di spesa economale, spese non documentate** (normalmente ammissibili a discarico, ma che a causa dell'asserita irreperibilità degli atti di gestione non risultano appieno documentate) e **spese non urgenti/non individuabili/non identificabili, sicuramente non ammissibili a discarico, che la relazione ha quantificato in € 1.070,50**. Si tratta, in dettaglio, delle seguenti spese, sostenute nel II semestre:

Data	Causale	Fornitore	Importo + IVA
24/07/2018	rimborso spese per fornitura boccioni d'acqua	paparo alessandro	48,00
24/07/2018	fornitura composizione floreale	florart di valente s.	100,00
24/07/2018	fornitura frigo per la presidenza	el.do.casa srl	250,00
12/10/2018	pag. ric. n.455 del 12/10/18.	benny water coffee di pasceri f. silvestro	60,00
24/10/2018	pag. ft. n.2/10 del 23/10/18.	cristiano gianfranco	500,00
			110,00
05/11/2018	pag. scontrino n.14 del 05/11/2018.	ferramenta e colori di principi a.	2,50

5. All'udienza del 9 luglio 2024, data per letta con il consenso delle parti la relazione del Giudice relatore dott.ssa Sabrina Facciorusso, il Presidente ha dato la parola all'Avv. Torchia, il quale ha affermato che i rilievi del Giudice istruttore non sarebbero sostanziali ma formali, che i pagamenti attenevano al funzionamento dell'ente e che l'agente contabile aveva sempre ricevuto l'ordine di

pagamento e direttamente dagli uffici competenti.

Si è riportato alla memoria già depositata ed ha insistito nelle richieste rassegnate.

Il Pubblico Ministero, concludendo nell'interesse della legge e dell'erario ai sensi dell'art. 148 comma 3° cgc, si è rimesso alla valutazione del Collegio, richiamando la relazione del Magistrato Istruttore.

La causa è stata quindi trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il conto in esame ha ad oggetto la gestione economale della Provincia di Catanzaro per l'esercizio finanziario 2018.

Nella sentenza non definitiva n. 202/2023, resa in esito alla precedente udienza, si è rammentato come l'agente contabile economo rientri *de plano* nella nozione generale di agente contabile desumibile dall'articolo 178 del Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827 (v. altresì art. 74 del R.D. n. 2440/1923), recante il "*Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*".

Si è parimenti rammentato come il Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. n. 267/2000) contenga una serie di disposizioni che disciplinano la materia di economato (art. 93, commi 1°, 2°, 3°, con riferimento alla responsabilità contabile; art. 153, comma 7°, art. 191, comma 2°; artt. 223 e 224 riguardanti le verifiche di cassa, ordinarie e straordinarie; l'art. 230, comma 4° che detta i criteri per la valutazione dei beni del demanio e del patrimonio; l'art. 233, che concerne la resa del conto degli agenti contabili interni) e che, per il resto, un ruolo centrale è assegnato al regolamento di economato o, in alternativa, al regolamento di contabilità.

2. Ora, il conto in esame presenta un primo, sicuro, profilo di irregolarità, già esaminato nella sentenza non definitiva n. 202/2023, consistente nella

confusione tra controllore e controllato. La prima relazione di irregolarità, infatti, contestava che le anticipazioni ordinarie sarebbero state disposte ed approvate dallo stesso agente contabile; quelle straordinarie sarebbero sì state disposte dai Dirigenti di settore, ma presenterebbero, comunque, in diversi casi, la sottoscrizione a vario titolo (Responsabile del servizio – Funzionario delegato del Servizio finanziario) del medesimo dott. Paparo. I rendiconti periodici risultavano approvati talvolta in autonomia dallo stesso agente contabile, talvolta con la sua partecipazione. L'agente contabile, in quella sede, ebbe a giustificare tale circostanza in ragione della carenza di personale con funzioni direttive che ormai da anni affligge la Provincia di Catanzaro, e che non dovrebbe pertanto ridondare in una irregolarità della gestione.

Sennonché, si ribadisce quanto già affermato nella sentenza non definitiva n. 202/2023, ossia che la carenza di organico dell'ente non costituisce valida giustificazione dell'irregolarità in esame. Il principio di alterità impone la diversità soggettiva tra controllato e controllore, in relazione ai controlli come a tutte le fasi che contraddistinguono la gestione, poiché la coincidenza tra controllore e controllato vanifica la finalità stessa delle verifiche sottese agli atti in esame.

Negli enti locali, di regola, tali funzioni di verifica e di controllo sono poste in capo al soggetto che riveste la qualità di Responsabile del Servizio Finanziario, al quale competono funzioni estranee alla gestione dell'agente e finalizzate alla verifica della regolarità delle procedure di spesa, oltre alla concordanza dei conti con le scritture dell'ente e/o al rilievo di anomalie o circostanze che precludano il rimborso delle spese effettuate a carico del fondo economale. L'irrinunciabile esigenza di alterità tra soggetto controllore e soggetto controllato, che una costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, Sez. Piemonte n. 10/2008; Sez.

Veneto n. 59/2014; Sez. Liguria n. 38/16; Sez. Umbria n. 77/2016; Sez. Sicilia n. 197/2020; Sez. Veneto n. 217/2018; Sez. Basilicata n. 46/20) afferma in relazione all'apposizione del visto di conformità e/o all'attività di parificazione del conto giudiziale, non è estranea neppure al sistema dei controlli interni di un ente, né al meccanismo della concessione delle anticipazioni, né a tutte quelle ipotesi in cui (non a caso) la legge e/o il regolamento dell'ente prevedono che un determinato atto sia posto in essere da un soggetto diverso dall'agente contabile.

Come cennato *supra*, il profilo di criticità rilevato non può essere superato nemmeno in ragione del ridotto organico dell'Ente. Ne deriva che, qualora l'agente contabile sia l'unico dipendente in forza al servizio finanziario (se non addirittura l'unico dipendente amministrativo dell'ente locale) la competenza a erogare l'anticipazione e/o compiere l'atto di controllo/verifica latamente inteso, va intestata al Segretario Comunale - in funzione sostitutiva del responsabile del Servizio, in applicazione anche analogica degli artt. 49, comma 2, e 97, comma 4, lettere b) e d) del Testo Unico degli Enti Locali- o comunque, in via residuale, al Sindaco (quale organo responsabile dell'amministrazione del Comune *ex art.* 50 TUEL), fatto ovviamente salvo quanto specificamente stabilito dalla normativa emanata dall'ente locale interessato nell'ambito della propria sfera di autonomia (per analoghi principi in ipotesi di coincidenza tra agente contabile e soggetto che ha parificato il conto cfr. Sez. Giur. Veneto, sent. n. 204/2022; sez. Piemonte n. 10/08; Sez. Veneto n. 59/2014; Sez. Liguria n. 38/16; Sez. Umbria n. 77/2016; Sez. Sicilia n. 217/2017; Sez. Veneto n. 217/2018; Sez. Basilicata n. 197/20).

Questa circostanza rappresenta pertanto un indubbio profilo di irregolarità della gestione, anche a prescindere da eventuali ammanchi.

3. Un secondo profilo di irregolarità della gestione in esame deriva poi dalla

irreperibilità della documentazione giustificativa del conto.

Come già affermato nella sentenza non definitiva n. 202/2023, dall'esame della disciplina generale in materia di contabilità di Stato (artt. 472, 474, 485, 583 del R.D. n. 827/1924 (*Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*)), può ricavarsi il principio della possibilità di ricostituzione (duplicazione) della documentazione contabile smarrita, distrutta ovvero illecitamente sottratta.

Inoltre, in base ai principi civilistici relativi alla responsabilità *ex recepto* dell'agente contabile, dalla stessa disciplina del Codice civile (artt. 2220 e 2724, comma 3 c.c.), si ricavano sia il principio dell'obbligo di regolare tenuta della documentazione contabile obbligatoria, sia le conseguenze, in termini di onere probatorio, dello smarrimento ovvero della distrazione della documentazione contabile.

Sul punto la giurisprudenza della Corte di cassazione ha avuto modo di affermare (ord. n. 9611/2017; sent. n. 5182/2011, in materia fiscale) che, ove il debitore dimostri di trovarsi nell'incolpevole impossibilità di produrre documentazione contabile e fiscale, *“trova applicazione la regola generale prevista dall'art. 2724, n. 3, c.c., secondo cui la perdita incolpevole del documento occorrente alla parte per attestare una circostanza a lei favorevole non costituisce motivo di esenzione dall'onere della prova, né trasferisce lo stesso a carico dell'Ufficio, ma autorizza soltanto il ricorso alla prova per testimoni o per presunzioni, in deroga ai limiti per essa stabiliti”*.

Si è quindi concluso che, in forza del principio generale della possibilità di ricostituzione (duplicazione) della documentazione contabile smarrita, distrutta ovvero illecitamente sottratta, desumibile dal Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (artt. 472, 474, 485, 583 del R.D. n. 827/1924), e in forza dei principi civilistici relativi alla responsabilità

ex recepto dell'agente contabile (artt. 2220 e 2724, comma 3 cod. civ.), fermo l'obbligo di regolare tenuta della documentazione contabile obbligatoria, la perdita incolpevole del documento da parte dell'agente contabile non costituisce motivo di esenzione dall'onere della prova, né trasferisce lo stesso a carico dell'Ufficio, ma autorizza soltanto il ricorso alla prova per testimoni o per presunzioni, in deroga ai limiti per essa stabiliti (analogamente, Sez. Giur. Calabria n. 66/2021, n. 67/2021 e n. 134/2022).

3.1. Nel merito, occorre richiamare la circostanza che, per come comunicato dal contabile (nota prot. 12580/2022 a firma dell'Economo Alessandro Paparo) *“Non è stato possibile reperire i buoni economici e la relativa documentazione. La stessa è stata trasferita, su autorizzazione del Responsabile del settore finanziario presso l'archivio di deposito in via degli Angioini — Catanzaro in data 04.03.2019, unitamente ad altra documentazione dell'Ente (convenzione SPC Telecom 2010 — rete provincia — convenzione Wind telefonia mobile anno 2006 — concorso ippico Valle dei Mulini 25/06/2009 — atti vari 2010/2018). A seguito della dismissione da parte dell'Ente dei predetti locali, la documentazione è stata nuovamente trasferita ma, allo stato, non è stato possibile reperirla”*. Il trasferimento dell'archivio e la irreperibilità della documentazione sono stati ampiamente scrutinati nel corso della precedente udienza e rappresentano un dato incontestato.

In proposito, fermi i principi giurisprudenziali già richiamati, si osserva, con riguardo alla fattispecie concreta *sub indice*, che l'agente contabile si è adoperato per quanto possibile al fine di ricostituire la documentazione contabile sottratta, e non si rinvencono ragioni per ritenere una sua responsabilità in ordine allo smarrimento della medesima, pacificamente dovuto ai vari trasferimenti che i faldoni hanno subito nel corso degli anni, per decisioni aliene al contabile.

Sicché, pur a fronte delle richiamate criticità nella ricostruzione documentale, si deve pur sempre dare atto delle peculiarità del rilevato smarrimento della stessa (trasferimento su disposizione del Responsabile del Servizio finanziario e successiva dismissione dei locali disposta dai vertici aziendali) e dell'apporto collaborativo del contabile.

Tanto premesso, rileva il Collegio che la relazione di irregolarità ha contestato **poste evidentemente estranee** (per come desumibile dalla denominazione e dalla classificazione contabile delle medesime) **alle finalità istituzionali dell'Ente o comunque non urgenti o non identificabili**.

Sotto questo aspetto, si conviene con l'Istruttore nel senso di addebitare al Paparo **le spese in relazione individuate come non urgenti/non individuabili/non identificabili** (ed elencate in narrativa), **pari a un totale € 1.070,50**. Si tratta infatti di spese sostenute nel 2° semestre e che non rientranti tra le spese per esigenze d'ufficio urgenti ed indifferibili (spese del 24/07/2018) oppure la cui tipologia di fornitura non è individuabile (spese del 12/10/2018 e 24/10/2018: trattasi di esborsi per cui manca una qualsiasi descrizione dell'oggetto della spesa) ovvero ancora di una spesa descritta come per acquisto prodotti informatici ma la cui fattura indica tutt'altro (acquisto di n. 100 libretti marcia – spesa del 24/10/2018).

4. Pertanto, e conclusivamente, il Collegio, a seguito dell'esame del conto e del complesso della documentazione acquisita, aderendo alla relazione integrativa n° 41/2023/2, dichiara l'irregolarità del conto e condanna l'agente contabile Alessandro Paparo, economo Provincia di Catanzaro per l'esercizio 2018, alla refusione dell'importo complessivo di € 1.070,50 a titolo di ammanco, a beneficio dell'Ente, avuto riguardo alle specifiche poste come *supra* dettagliatamente

all'agente contabile, e si liquidano come da nota segretariale a margine.

La Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per la Calabria - definitiva-

mente pronunciando relativamente al giudizio di conto in esame

- dichiara irregolare il conto

- condanna l'agente contabile al pagamento di € #1.070,50# (#millesettanta,cin-

quanta#) a favore della Provincia di Catanzaro, oltre interessi legali dalla data del pagamento e sino al soddisfo.

Condanna l'agente contabile al pagamento delle spese processuali che si liquidano

come da nota segretariale a margine.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito

Così deciso nelle camere di consiglio del 9 luglio 2024/3 ottobre 2024.

Il Relatore

Il Presidente

Sabrina Facciorusso

Gianpiero D'Alia

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositata in segreteria il 15/10/2024

Il Funzionario

Dott.ssa Stefania Vasapollo

f.to digitalmente

NOTA SPESE Giudizio di primo grado
ORIGINALI RELAZIONE MAGISTRATO N. 41/2023
n. 3 copie prefetto atto per uso notifica
ORIGINALE PP FISSAZIONE UDENZA N. 109/2023
n. 3 copie prefetto atto per uso notifica
ORIGINALI SENTENZA NON DEFINITIVA N. 202/2023
n. 3 copie prefetto atto per uso notifica
ORIGINALI RELAZIONE MAGISTRATO N. 41/2023/2
n. 3 copie prefetto atto per uso notifica
DIRITTI DI CANCELLERIA
ORIGINALI SENTENZA
FORMULA ESECUTIVA SENTENZA
DIRITTI DI CANCELLERIA FORMULA ESECUTIVA SENTENZA
DICIONSI EURO MILLESSANTANOVE/70

FOGLIO	IMPORTO
2	€ 32,00
6	€ 96,00
1	€ 16,00
3	€ 48,00
6	€ 96,00
18	€ 288,00
4	€ 64,00
12	€ 192,00
	€ 127,92
3	€ 48,00
3	€ 48,00
	€ 13,78
TOTALE	€ 1.069,70