



SENT. n. 33/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA LIGURIA

Composta dai seguenti magistrati:

Piero Carlo FLOREANI Presidente

Alessandro BENIGNI Consigliere

Patrizia ESPOSITO Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto, iscritto al n. 21568 del registro di Segreteria, nei confronti dell'avv. Edda Odone, nata a Rossiglione (GE) il 6 aprile 1957, sul conto giudiziale 41359 reso in qualità di economo del comune di Genova – direzione “Avvocatura” per l'esercizio finanziario 2018, rappresentata e difesa dall'avv. Danilo Patrone, presso il medesimo elettivamente domiciliata giusta procura speciale in calce alla memoria di costituzione.

Visto il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (codice di giustizia contabile - c.g.c.).

Visti gli atti e i documenti del giudizio.

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 20 marzo 2025, il relatore Patrizia Esposito, il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale Silvio Ronci, l'avv. Danilo Patrone per l'agente contabile e l'avv. Caterina Chiesa in rappresentanza del comune di Genova.

	Ritenuto in	
	FATTO	
	1. Premesso il quadro normativo di riferimento in materia di gestione econo-	
	male, di livello statale (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il	
	“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”, c.d. t.u.e.l.) e co-	
	munale (artt. da 54 a 59 del Regolamento di contabilità del comune di Genova),	
	il magistrato istruttore designato all’esame dei conti, con relazione n. 509 del	
	6 novembre 2024, ha deferito all’esame del Collegio il conto giudiziale reso	
	per l’esercizio 2018 <i>per la declaratoria di irregolarità della gestione contabile</i>	
	<i>e la valutazione in ordine alla condanna dell’agente contabile al rimborso al</i>	
	<i>comune delle somme non discaricabili</i> , esponendo che:	
	a) in data 12 agosto 2019, l’agente contabile avv. Edda Odone aveva depositato	
	il conto economale n. 41359, per il tramite del comune, in qualità di economo	
	della direzione “Avvocatura” per l’esercizio finanziario 2018;	
	b) con nota istruttoria del 10 agosto 2020 ne era stata chiesta la ricompilazione	
	secondo il modello n. 23 di cui al d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194, unitamente	
	alla produzione della documentazione mancante, specificamente elencata;	
	c) il conto era stato depositato in data 6 ottobre 2020, sottoscritto da altro	
	agente contabile, in quanto l’avv. Odone era cessata dal servizio ed in quie-	
	scenza dal 29 febbraio 2020, ma ricompilato con modalità tali da non permet-	
	tere ancora di acquisire immediata conoscenza degli elementi essenziali della	
	relativa gestione, non indicando l’elenco mensile dei buoni di pagamento e dei	
	relativi importi, neppure depositati, al pari della documentazione giustificativa	
	delle spese e dei verbali delle verifiche di cassa ai sensi dell’art. 223, primo	
	comma, t.u.e.l., con la conseguenza che il conto non poteva ritenersi estinto;	
	2	

	d) la relazione di deferimento stigmatizza la discrasia esistente tra il conto de-	
	positato in data 12 agosto 2019, che esponeva anticipazioni e rimborsi per €.	
	39.900,00 e versamenti in tesoreria di pari importo, ed il conto ricompilato in	
	cui figuravano iscritte le seguenti poste: “anticipazione iniziale + rimborsi” per	
	€ 77.014,67 e corrispondente “restituzione anticipazione + spese effettuate	
	nell’anno”, con spese economali pari ad € 37.297,99, da cui sottrarre € 183,32	
	(contabilizzati come rimborsi), per un totale di € 37.114,67, suddivisi in spese	
	legali (€ 36.031,31), trasferte istituzionali (€ 821,10) e minute spese d’ufficio	
	(€ 262,26), voci nel complesso che, pur apparendo <i>prima facie</i> astrattamente	
	ascrivibili alle previsioni del Regolamento di contabilità, non erano state do-	
	cumentate ai fini della disamina della loro ammissibilità e legittimità;	
	e) la relazione rimarca, altresì, la violazione del principio di annualità di ge-	
	stione e dell’art. 93, terzo comma t.u.e.l., dato che la restituzione di una quota	
	dell’anticipazione, pari ad € 2.785,33, era stata eseguita nell’esercizio succes-	
	sivo, oltre che la mancata previsione, nel Regolamento di contabilità, di un	
	limite massimo annuale di spesa sostenibile dall’economo, sensibilizzando	
	l’ente a valutare l’opportunità di adeguate iniziative di modifica della relativa	
	disciplina, indicando le pronunce rese dalla Sezione sui conti del medesimo	
	agente (sentenze 6 dicembre 2023 n. 105, per il conto riferito all’e.f. 2016 e,	
	conformemente, 15 maggio 2024 n. 36, per il conto riferito all’e.f. 2017).	
	2. Con decreto presidenziale del 18 novembre 2024 è stata fissata per il giorno	
	20 marzo 2025 l’udienza di discussione ed assegnato il termine utile a tutto il	
	giorno 28 febbraio 2025 per il deposito in segreteria di atti e documenti, nonché	
	delle conclusioni del pubblico ministero.	
	3. Edda Odone si è costituita in giudizio con memoria depositata il 24 febbraio	
	3	

	2025, rimarcando di aver svolto il ruolo di direttore della civica “Avvocatura”	
	e quello di agente contabile esclusivamente a seguito della modifica del Rego-	
	lamento di contabilità (deliberazione del Consiglio comunale n. 15 del 12	
	aprile 2016), fino alla cessazione dal servizio, avvenuta il 28 febbraio 2020.	
	Nel rappresentare di essere già in quiescenza al momento della richiesta docu-	
	mentale inoltrata dal magistrato relatore ed il non esatto adempimento alle	
	istanze istruttorie espresse dal medesimo da parte dei suoi successori, cui aveva	
	dovuto supplire essa stessa con una specifica richiesta di accesso ed acquisi-	
	zione degli atti, prodotta in giudizio, l’avv. Odone ha depositato la documen-	
	tazione giustificativa relativa alle varie spese sostenute nel corso dell’esercizio	
	2018 (per n. 227 allegati, numerati in corrispondenza alle singole voci del gior-	
	nale di cassa) ed ha eccepito di non essere stata responsabile della conduzione	
	delle verifiche di cassa. Ha, quindi, concluso chiedendo di dichiarare la rego-	
	larità del conto ed il proprio scarico quale agente contabile.	
	4. La Procura regionale ha reso le proprie conclusioni in data 14 marzo 2025,	
	osservando che la convenuta, seppure collocata in quiescenza, aveva prodotto	
	la documentazione giustificativa di tutte le spese economiche sostenute nel 2018,	
	pari ad €. 37.114,67. Verificatane la legittimità, permanendo l’insufficiente	
	compilazione del mod. 23, ha chiesto di dichiarare l’irregolarità formale del	
	conto giudiziale e il scarico dell’economo, con compensazione delle spese,	
	richiamando le considerazioni già espresse da questa Sezione nelle sentenze	
	nn. 105/2023 e 36/2024, <i>in toto</i> condivise.	
	All’udienza del 20 marzo 2025, il pubblico ministero si è riportato alle conclu-	
	sioni depositate, richiamando quanto statuito da questa Corte in relazione agli	
	omologhi conti economici relativi agli esercizi 2016 e 2017, rispetto ai quali il	
	4	

	presente giudizio era da ritenersi un <i>continuum</i> quanto alle modalità gestorie.	
	L'avv. Patrone, per l'agente contabile, ha insistito per il discarico, eviden-	
	ziando la circostanza che, sebbene la Odone fosse cessata dal servizio anterior-	
	mente alle istanze istruttorie di questa Corte, comunque, aveva documentato la	
	correttezza delle spese sostenute nel corso dei tre processi in cui si era costituita.	
	L'avv. Chiesa, per il comune, ha espresso disponibilità a fornire ogni integra-	
	zione documentale ritenuta utile e si è associata alle richieste della Procura.	
	Considerato in	
	DIRITTO.	
	La questione sottoposta all'esame del Collegio attiene alla regolarità dei conti	
	dell'economo dell'“Avvocatura” del comune di Genova, per l'anno 2018, alla	
	luce dei profili di criticità sollevati dal magistrato deferente nella relazione	
	istruttoria. Quest'ultima ha palesato la presenza di una anomala gestione del	
	fondo economale sia sotto il profilo formale, per la mancata utilizzazione del	
	modello previsto dalla legge e per la mancata indicazione dei mandati emessi	
	e della tipologia delle spese sostenute, sia, soprattutto, sotto il profilo sostan-	
	ziale, in quanto la mancata produzione della documentazione di riscontro, ri-	
	chiesta espressamente dal magistrato istruttore, non aveva consentito di accer-	
	tare l'effettiva rispondenza delle spese alle finalità istituzionali da perseguire.	
	L'odierno giudizio inerisce a questioni sostanzialmente identiche a quelle già	
	trattate nei precedenti giudizi nn. 21333 e 21442, relativi rispettivamente ai	
	conti resi dal medesimo agente contabile per le gestioni 2016 e 2017, definiti	
	da questa Sezione giurisdizionale per la Liguria con le più volte citate sentenze	
	n. 105/2023 e n. 36/2024, alle quali si rinvia in ossequio al principio di sinteti-	
	cità dei provvedimenti del giudice a norma degli artt. 5, 39 lett. d) c.g.c. e 17	
	5	

	delle norme di attuazione n.a.t. c.g.c., unitamente alla sentenza n. 75 del 7 ago-	
	sto 2024, relativa al conto reso dall'economo del comune di Genova, per l'anno	
	2017, che passa in disamina aspetti controversi anche nella presente causa.	
	1. In via preliminare, il Collegio condivide la prospettazione del magistrato	
	istruttore circa la tempestività del deposito della relazione n. 509/204, risul-	
	tando il conto originario per cui è causa depositato il 12 agosto 2019 e poi	
	ricompilato secondo il modello n. 23 di cui al d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194,	
	per cui v'è stato deposito il 6 ottobre 2020, a seguito della richiesta istruttoria	
	datata 10 agosto 2020 e considerando, comunque, che, ai fini del computo del	
	termine quinquennale di estinzione del giudizio di conto rilevano gli annuali	
	periodi di sospensione feriale ordinaria oltre che gli effetti sospensivi straordi-	
	nari <i>ex lege</i> discendenti dalla previsione dell'art. 85, quarto comma, del de-	
	creto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24	
	aprile 2020, n. 27, di talché si reputa che il conto in oggetto non fosse estinto	
	al momento del deposito della relazione di deferimento, il 6 novembre 2024.	
	Inoltre, l'estinzione del giudizio presuppone il deposito di un conto regolar-	
	mente formato, che consenta di avere contezza delle poste.	
	Nella specie si evidenzia che il conto giudiziale originario risultava redatto su	
	un modello aggregato difforme da quello previsto dalla normativa e general-	
	mente utilizzato dagli enti territoriali come schema di riferimento (n. 23 del	
	d.p.r. n. 194 del 31 gennaio 1996), secondo un prospetto neppure contenente	
	le basilari indicazioni ivi richieste, pur nella chiusura in pareggio del mede-	
	simo, attraverso la coincidenza dei valori contenuti nelle annotazioni effettuate	
	nella parte sinistra del <i>carico</i> delle somme anticipate, con quelle della parte	
	destra in <i>scarico</i> dell'importo speso e, per la rimanenza, restituito e riversato	
	6	

	al tesoriere (il quale, nella specie, ha depositato il proprio conto giudiziale re-	
	lativo all'esercizio 2018 solo il 31 gennaio 2023), con conseguente insuffi-	
	ciente chiarezza e comprensibilità della relativa informazione contabile.	
	Infatti, esso si limitava a indicare i numeri dei mandati e delle reversali di in-	
	casso senza alcun elemento sull'oggetto della spesa, comportando la necessità	
	di approfondita istruttoria. Anche il secondo conto giudiziale, per come ricom-	
	pilato, non ha agevolato la comprensione delle spese, riportando causali gene-	
	riche <i>fino al limite dell'ambiguità</i> ("spese legali avvocatura civile e ammini-	
	strativa" o "minute spese d'ufficio"), senza alcuna indicazione o riferimento ai	
	relativi buoni d'ordine di pagamento, del pari richiedendo un approfondito	
	esame della documentazione a supporto, prodotta solo in corso di causa, per	
	verificare la corrispondenza delle singole spese alle previsioni regolamentari.	
	Le suddette indicazioni si rendono necessarie per consentire la verifica, attra-	
	verso il solo esame del documento, del concreto utilizzo del fondo economale,	
	senza ricorso all'integrazione dei dati con documentazione giustificativa ag-	
	giuntiva, dal momento che l'esame del conto deve, infatti, potersi effettuare	
	sulla base delle risultanze indicate nel modello e la documentazione relativa va	
	allegata solo ove espressamente richiesta dalla Corte (art. 140, quinto comma	
	c.g.c.), come avvenuto in causa a fronte dell'incompletezza del conto reso.	
	In disparte l'ulteriore rilievo che le due versioni presentate del conto - quella	
	originaria e quella ricompilata - recano dati contabili discordanti, comunque il	
	conto giudiziale <i>de quo</i> non è conforme alla normativa in vigore al tempo della	
	sua resa, non esponendo in modo corretto ed esaustivo il resoconto della ge-	
	stione dei fondi, per cui il Collegio condivide i rilievi del magistrato relatore.	
	Invero, si osserva che i fondi economali dovrebbero, per loro natura, essere	
	7	

	impiegati per spese minute, non prevedibili ed urgenti rispetto all'ordinaria	
	programmazione di bilancio, in considerazione del proprio intrinseco carattere	
	residuale e minimale (laddove l'ordinario procedimento di spesa e le procedure	
	concorrenziali sarebbero di ostacolo al buon andamento), costituendo un'ecce-	
	zione rispetto alla regola della programmazione degli acquisti (si cfr. art. 153	
	t.u.e.l., in riferimento alle spese di " <i>non rilevante ammontare</i> ").	
	I principi sottesi a un'ordinata tenuta della contabilità dovrebbero indurre, pre-	
	feribilmente, a programmare ed effettuare le spese sui pertinenti capitoli, allo	
	scopo di garantire la trasparenza del bilancio e di consentire a tale strumento	
	di assolvere alla sua funzione di indirizzo. In casi come quello in esame, tutta-	
	via, come già osservato da questa Sezione, la mancanza di un limite massimo	
	all'importo ha comportato incertezza in relazione alle spese sostenibili.	
	Circa la mancata previsione, sul piano regolamentare, di <i>un limite oggettivo di</i>	
	<i>spesa che non sia del tutto discrezionale ed opinabile</i> (quanto all'importo dei	
	pagamenti effettuabili con il fondo economale), è stato già osservato dalla Se-	
	zione che l'ente solo con delibera del Consiglio comunale n. 75 del 22 dicem-	
	bre 2023 ha provveduto a disciplinare con una maggiore specificazione le ti-	
	pologie di spesa economale e, soprattutto, l'importo massimo delle minute	
	spese (v. attuale art. 54 del Regolamento di contabilità), coerentemente rispetto	
	alle osservazioni espresse da questa Corte (v. sentenza n. 75/2024 cit.).	
	Inoltre, la restituzione di una quota dell'anticipazione nell'esercizio successivo	
	è avvenuta in violazione del cogente principio dell'annualità di gestione, a	
	norma dei par. 7.1. e 7.2 dell'All. n. 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011,	
	n. 118 (<i>Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria</i>).	
	Infatti, per il citato principio di gestione annuale che sostanzia una gestione di	
	8	

	cassa in regime di anticipazione, il fondo economale deve chiudere in pareggio	
	entro il 31 dicembre di ciascun anno, non essendo ammessi né riporti alla ge-	
	stione successiva dei fondi eventualmente rimasti alla fine dell'esercizio (che	
	devono, quindi, essere versati in tesoreria entro il termine dell'esercizio), né la	
	formazione di residui attivi e passivi, né operazioni relative a fatti di gestione	
	accaduti in esercizi diversi da quello al quale il conto si riferisce.	
	Per tutte le suddette ragioni, va dichiarata l'irregolarità del conto giudiziale.	
	2. Nel merito, va richiamata la normativa del servizio di economato del co-	
	mune di Genova, contenuta nel <i>Regolamento di contabilità</i> , approvato in ot-	
	temperanza all'art. 153, settimo comma t.u.e.l., con delibera del consiglio co-	
	munale n. 34 del 4 marzo 1996 e più volte modificato, il quale disciplina la	
	materia nel titolo VII (<i>Economato ed agenti contabili interni</i> : artt. 54-59), di-	
	sponendo - per quanto rileva in causa - testualmente che: <i>I Dirigenti possono</i>	
	<i>effettuare spese a valere sui fondi di economato per le seguenti casistiche:</i>	
	<i>- necessità di rapida e semplificata acquisizione di forniture non continuative</i>	
	<i>di beni e servizi non programmabili e/o non disponibili a magazzino, per assi-</i>	
	<i>curare il corretto funzionamento degli uffici, anche in relazione alle specifiche</i>	
	<i>competenze di ciascuno; - non rilevante ammontare della spesa, di volta in</i>	
	<i>volta quantificabile con riferimento, per i beni, al concetto di bene di consumo</i>	
	<i>immediato o comunque di bene non soggetto ad ammortamento e, per i servizi,</i>	
	<i>a prestazioni di pronto intervento esauribili nell'arco della giornata lavora-</i>	
	<i>tiva. Possono inoltre essere disposti pagamenti sui fondi di economato ove si</i>	
	<i>tratti di spese urgenti, occasionali e comunque non rientranti nell'attività prin-</i>	
	<i>cipale degli Uffici, nei seguenti casi: a) per l'acquisto di quotidiani, pubblica-</i>	
	<i>zioni a carattere tecnico-scientifico e per la sottoscrizione di abbonamenti; b)</i>	
	9	

	<i>per l'assolvimento di imposte, tasse, diritti erariali e canoni diversi; c) per</i>	
	<i>fronteggiare spese per le quali è necessario corrispondere specifiche antici-</i>	
	<i>pazioni di cassa; d) per spese postali, telegrafiche, di registro, contrattuali e</i>	
	<i>di notifica; e) per carte e valori bollati; f) per inserzioni di carattere obbliga-</i>	
	<i>torio e per bandi di concorso sulla stampa periodica; g) per rimborso spese di</i>	
	<i>locomozione e trasporto anche in ambito non locale; h) rimborso spese di mis-</i>	
	<i>sioni e trasferte; i) tasse e oneri di immatricolazione, circolazione e revisione</i>	
	<i>per gli automezzi civici, quando sia richiesto il pagamento immediato; j) ero-</i>	
	<i>gazione di sussidi e contributi assistenziali urgenti o non soggetti ad alcuna</i>	
	<i>forma istruttoria; k) spese per volture e visure nei pubblici registri catastali</i>	
	<i>ed immobiliari, quando sia richiesto il pagamento immediato; l) sanzioni am-</i>	
	<i>ministrative, il cui assolvimento nei termini non consente il ricorso al civico</i>	
	<i>Tesoriere; m) rimborsi di depositi cauzionali, di eccedenze contrattuali, di</i>	
	<i>somme rinvenute o non dovute per infrazioni al codice della strada; n) rim-</i>	
	<i>borsi valori bollati giudiziari per spese legali; o) acconti al personale. Even-</i>	
	<i>tuali deroghe per tipologie di pagamenti non previsti dal precedente comma</i>	
	<i>potranno essere autorizzate dalla Giunta Comunale.</i>	
	Nella fattispecie, va ritenuto legittimo l'intero coacervo delle spese, riferite a	
	valori bollati, a tributi per atti giudiziari, a notificazioni e minute spese per gli	
	uffici, tutte sussumibili nelle categorie previste dall'art. 54 del Regolamento.	
	L'agente contabile ha rilevato che le medesime fossero anche da ritenersi, evi-	
	dentemente, "urgenti ed obbligatorie, avulse da ogni profilo di discrezionalità",	
	in quanto necessitate dalle tempistiche inderogabili dei termini processuali per	
	il deposito degli atti richiedenti il pagamento delle relative marche da bollo,	
	dei contributi unificati e delle notificazioni alla controparte, adempimenti non	
	10	

	programmabili per i quali era senz'altro impossibile attendere i tempi del pro-	
	cedimento ordinario di spesa.	
	In ossequio all'art. 194 del r.d. 23 maggio 1924, n. 927, l'onere della prova	
	dell'inerenza delle spese grava sull'agente contabile, tenuto a rendere conto	
	della propria gestione, dimostrando la regolarità dei pagamenti eseguiti nella	
	suddetta gestione di cassa in stretta correlazione agli scopi per i quali sono state	
	disposte le anticipazioni (cfr. Sez. Liguria, 11 gennaio 2022 n. 2, sent.- ord.).	
	L'economo, nella specie, ha prodotto i documenti giustificativi di tutte le spese	
	sostenute nel corso dell'esercizio 2018 (n. 227 allegati, numerati ed esplicati	
	in corrispondenza alle singole voci del giornale di cassa).	
	3. Il Collegio, per quanto considerato, condivide le conclusioni dell'organo re-	
	quirente e ritiene di potere accogliere la richiesta difensiva limitatamente alla	
	legittimità delle spese, che è stata dimostrata in giudizio, dovendo però rico-	
	noscere la sussistenza di una gestione complessivamente irregolare che ha	
	comportato la necessità di attenta istruttoria, prima di potere addivenire al di-	
	scarico delle somme contestate.	
	L'irregolarità nella contabilizzazione riscontrata non dà luogo a liquidazione	
	di debito a carico dell'economo, in quanto non produttiva di un danno a carico	
	dell'amministrazione, poiché questa avrebbe comunque dovuto sostenere le	
	spese di cui trattasi, con conseguente non configurabilità di un ammanco in	
	senso tecnico, produttivo di obbligo di ristoro, dovendo tuttavia, comunque,	
	dichiararsi l'irregolarità della gestione contabile del conto n. 41359, a norma	
	dell'art. 149, terzo comma c.g.c., in continuità a quanto deciso con le sentenze	
	di questa Sezione 12 ottobre 2023, n. 105 e 15 maggio 2024, n. 36.	
	4. Le spese devono, nondimeno, essere compensate, avuto riguardo alla	
	11	

peculiarità della fattispecie, in cui l'agente contabile, già in pensione, ha avuto estrema difficoltà a reperire la documentazione e non risulta essere stata minimamente coinvolta nell'istruttoria, essendo costretta ad attivarsi, con specifico accesso agli atti, per raccogliere autonomamente i documenti necessari.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Liguria, definitivamente pronunciando sul giudizio di conto giudiziale n. 41359, scarica l'agente contabile Edda Odone per l'esercizio finanziario 2018.

Dichiara la compensazione delle spese.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così provveduto in Genova, nella camera di consiglio del 20 marzo 2025.

L'estensore

Il Presidente

Patrizia Esposito

Piero Carlo Floreani

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 7 aprile 2025

Il direttore della Segreteria

Elena Asta

(firmato digitalmente)