



SENT. 41/2024

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale regionale per le Marche

composta dai magistrati:

dott. Valter Camillo Del Rosario **Presidente**

dott. Guido Petrigni **Consigliere- relatore**

dott. Giuseppe Vella **Referendario**

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **23291** del registro di segreteria, relativo al conto giudiziale n. 47496, reso per l'esercizio finanziario 2017 da **Massimiliano Serafini**, in qualità di economo del Comune di Montecalvo in Foglia (PU).

Visto l'atto introduttivo del giudizio ed esaminati gli atti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del 20 marzo 2024, con l'assistenza del segretario, dott. Valerio Carletti, il consigliere relatore dott. Guido Petrigni, il Pubblico Ministero, in persona della dott.ssa Cristina Valeri; non comparso l'agente contabile, nessuno presente per l'Amministrazione comunale.

Svolgimento del processo

1. Il conto in esame riguarda la gestione dell'economo del Comune di Montecalvo in Foglia, Massimiliano Serafini, per il periodo 1/1/2017-31/12/2017.

Con la prima relazione d'irregolarità n. 750/2022 il magistrato

istruttore evidenziava alcune criticità, precisando che, diversamente da quanto prescritto dall'art. 140, c. 2, del D.lgs. n. 174/2016, il conto non appariva idoneo, sia per forma che per contenuto, a rappresentare i risultati della gestione contabile del Servizio economale.

Alla luce dei rilievi esposti, il magistrato istruttore chiedeva, in via preliminare, al Collegio una pronuncia sull'ammissibilità del conto, in quanto reso in difformità dal modello 23, previsto dal D.P.R. n. 194/1996, e carente dei requisiti minimi essenziali.

Pertanto, il Comune di Montecalvo in Foglia provvedeva, con pec del 24/3/2023, a ritrasmettere il conto dell'economo, redatto secondo il modello 23, la relativa determina di parifica n. 63/2022 e la delibera del Consiglio Comunale n. 14 del 21/3/2023 di approvazione del conto dell'economo per l'anno 2017.

Con ordinanza n. 8/2023 questa Sezione giurisdizionale, nel rilevare che, successivamente alla redazione della relazione d'irregolarità n. 750/2022, il Comune di Montecalvo in Foglia aveva provveduto a depositare un nuovo conto, redatto secondo il modello 23, firmato dall'economo Serafini, unitamente alla determina di parifica e alla delibera di C.C. n. 14 del 21/3/2023 di approvazione del conto, rimetteva gli atti al magistrato delegato per la prosecuzione dell'istruttoria e per l'esame nel merito della documentazione contabile.

2. Con la seconda relazione (oggetto dell'odierno scrutinio), depositata in data 27/7/2023, il magistrato istruttore, dopo aver riferito di avere richiesto ulteriore documentazione alla predetta Amministrazione

comunale, ha nuovamente deferito all'esame del Collegio il conto giudiziale n. 47496, reso da Massimiliano Serafini, in qualità di economo del Comune di Montecalvo in Foglia.

3. In particolare, il magistrato istruttore ha segnalato che dall'esame del conto sono emerse le seguenti criticità.

A) Erronea contabilizzazione dei reintegri del fondo economale.

La complessiva somma di € 3.624,80, riportata nel conto giudiziale alla colonna "anticipazione", che l'economo ha dichiarato di avere ricevuto nel corso dell'esercizio 2017, non trova, invero, formale ed integrale riscontro tra i pagamenti effettuati dal Tesoriere, a favore dell'economo, a valere sulle partite di giro, alla voce "anticipazioni all'economo" (come riconosciuto, peraltro, anche dall'attuale dirigente del Settore Finanziario).

Risulta, in particolare, la dotazione a favore dell'economo, a titolo di "anticipazione fondo economale", per € 1.549,94, corrispondente al solo fondo iniziale di cassa.

Peraltro, il dirigente del Settore Finanziario approvava periodicamente i rendiconti delle spese economali, provvedendo all'imputazione di ciascuna spesa al pertinente capitolo di bilancio ed emettendo mandato di pagamento di una determinata somma, che il tesoriere accreditava all'economo.

Secondo la prospettazione del magistrato istruttore, in pratica, l'economo, nell'incassare detta somma, prelevava direttamente dagli ordinari capitoli di spesa, anziché dai pertinenti capitoli delle partite di giro (cfr. voce "anticipazione di fondi per il servizio economato"); in

tal modo, si è verificata una violazione delle regole d'imputazione delle poste contabili di bilancio.

A sua volta, il Tesoriere erogava somme di denaro all'economo, attingendo su capitoli diversi da quelli previsti dalla legge (partite di giro) e sforando, peraltro, il relativo stanziamento di bilancio.

Per garantire la regolare tracciabilità dell'anticipazione economale, sarebbe stato, invece, necessario che, a fronte dei mandati di pagamento sui pertinenti capitoli di spesa, emessi mensilmente, fossero state (contestualmente) emesse reversali d'incasso sul capitolo delle partite di giro, aventi ad oggetto le anticipazioni di cassa a favore dell'economo.

L'emissione della reversale di entrata a quietanza del mandato avrebbe, infatti, permesso la registrazione in bilancio della effettiva riduzione del fondo economale a seguito delle spese sostenute.

Prosegue il magistrato istruttore, evidenziando che qualsiasi somma erogata a titolo di reintegro avrebbe dovuto essere contabilizzata nelle partite di giro sul capitolo "anticipazioni di fondi all'economo".

Infatti, l'anticipazione economale effettuata all'inizio dell'anno e le eventuali ulteriori erogazioni eseguite in corso d'anno devono necessariamente trovare riscontro nel conto giudiziale del tesoriere.

Esaurito lo stanziamento di € 1.549,94 (valore iniziale del fondo di cassa, quale residuo dell'anno precedente), si sarebbe dovuto procedere a variazioni di bilancio.

Dalla documentazione emerge, invece, al 31/12/2017 la seguente situazione:

fondo di cassa economale pari ad € 1.549,94, contabilizzato alle partite di giro;
disponibilità a favore dell'economo per complessivi € 3.624,80 (sommatoria delle spese sostenute e rimborsate più fondo economale); spese in eccedenza rispetto al fondo economale per € 524,92 (€ 2.074,86-1.549,94).

Si è, quindi, verificata non soltanto un'anomalia contabile, dato che le somme per la gestione economale sono state iscritte in bilancio tra le partite di giro soltanto parzialmente, ma si è determinata, altresì, una violazione dei principi in materia di spesa, in quanto per le uscite si sono utilizzati capitoli destinati a spese diverse rispetto a quelli previsti per legge per l'anticipazione delle spese economali.

In tale contesto, l'elusione delle regole contabili ha consentito una lievitazione del budget a favore dell'economo, peraltro in assenza di apposito indirizzo politico espresso dall'Amministrazione, che, con l'approvazione del bilancio per l'esercizio finanziario 2017, aveva previsto uno stanziamento massimo di € 1.549,94.

B) Pagamenti.

Risulta che le singole spese sono state contenute nel tetto massimo previsto dall'art. 75, comma 2, del regolamento economale, pari ad € 999,99.

Tuttavia, la disamina delle voci di spesa, ad avviso del magistrato istruttore, ha evidenziato l'acquisizione di servizi che non erano imprevedibili ed urgenti bensì ampiamente programmabili (come, ad

esempio, spese postali, di abbonamento per libri, per revisione periodica di automezzo, per rinnovo carta conducente per l'autista comunale).

Le spese economali, infatti, debbono rivestire carattere residuale e minimale rispetto a quelle da compiersi nell'ambito di una programmazione generale, o anche soltanto parziale, di acquisti di beni e servizi, in modo da tutelare l'esigenza di una maggiore economicità della spesa, che può essere meglio garantita soltanto mediante l'espletamento di ordinarie procedure concorrenziali.

C) Esistenza di buoni di pagamento imputati ad esercizio precedente.

Sono stati rinvenuti alcuni buoni di pagamento (nn. 2, 4, 5, 6, 7, 8), che, seppur emessi agli inizi del 2017, sono stati contabilizzati nella gestione "residui 2016", in violazione del principio di cassa e del divieto di "gestione a residui", che contraddistinguono la gestione economale, e dei principi contabili di formazione del bilancio (competenza, annualità ed universalità).

D) Omessa restituzione al tesoriere dell'anticipazione di cassa economale a fine esercizio, con conseguente formazione di un fondo di cassa residuo di € 1.549,94, in violazione dell'art. 76, comma 3, del regolamento di contabilità e del punto 6.4 dell'allegato 4.2 del d.lgs. n. 118/2011.

In proposito, va, tuttavia, sottolineato che l'istruttoria condotta dal magistrato incaricato ha permesso di acquisire la nota n. 28233 del 21/7/2023, con la quale la dirigente del Settore Finanziario del Comune di Montecalvo in Foglia, dott.ssa Virginia Pozzi, ha dichiarato che "tale pregressa irregolare modalità di gestione risulta attualmente

superata, prevedendosi ad inizio di ciascun anno una specifica anticipazione di fondi per il servizio economato, che viene restituita dall'economo al termine dell'esercizio finanziario, contabilizzandosi l'anticipazione ed il reintegro negli appositi conti aperti nelle partite di giro".

4. L'agente contabile Serafini Massimiliano non s'è costituito in giudizio.

5. All'udienza del 20 marzo 2024, il P.M. ha concluso per la dichiarazione d'irregolarità del conto, senza, tuttavia, addebiti a carico dell'economo.

Motivi della decisione

1. In via preliminare, appare utile richiamare la disciplina normativa e i consolidati orientamenti della giurisprudenza in materia di resa del conto, con particolare riferimento al settore degli Enti locali.

Sul piano sostanziale, il fondamento costituzionale dell'obbligo della resa del conto e del conseguente giudizio va innanzitutto rinvenuto nelle disposizioni dell'art. 81 (anche a seguito delle recenti modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 1/2012), dell'art. 97 (in particolare, a seguito della recente riformulazione del comma 1) e degli artt. 100 e 103, da cui si evince che tale obbligo è stato configurato quale istituto di garanzia della correttezza e della trasparenza delle pubbliche gestioni, sub specie della tutela dell'interesse oggettivo alla regolarità delle gestioni finanziarie e patrimoniali.

Infatti, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, fondata sul disposto dell'art. 103 della Costituzione, "è

principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro, proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni, debba essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale”.

Requisito indispensabile del giudizio di conto è quello della sua necessità, ragion per cui nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell’ente pubblico può sottrarsi all’adempimento di questo fondamentale dovere.

Tale 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 risorse di provenienza pubblica e a nessun agente contabile, che abbia maneggio di denaro e di valori di proprietà dell'ente, è consentito sottrarsi all'obbligo di resa del conto e al conseguente giudizio, sia nel senso che il conto dev’essere esaminato dalla Corte dei Conti nella sua interezza.

Più di recente, il Codice di giustizia contabile (D.lgs. n. 174/2016) ha ribadito che: “La Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi di conto” (art. 1) e che: “La Corte dei conti giudica sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, secondo quanto previsto a termini di legge” (art. 137).

Con riguardo all'Economo, va evidenziato che esso rientra indubbiamente nella nozione generale di “agente contabile”,

desumibile dall'art. 178 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 (v., altresì, l'art. 74 del R.D. n. 2440/1923), recante il "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato".

Quanto alla gestione economale, le relative spese, secondo giurisprudenza ormai consolidata, costituiscono deroga rispetto al principio generale di necessaria programmazione degli acquisti, essendo, in linea di massima, dirette a fronteggiare **esigenze impreviste** inerenti alle attrezzature e ai materiali di consumo, occorrenti per il funzionamento della struttura amministrativa.

Detta peculiare modalità di approvvigionamento e spesa trova fondamento nei principi generali in materia di amministrazione e contabilità pubblica, la cui ratio va individuata nell'esigenza di consentire alle amministrazioni pubbliche di far fronte, con immediatezza, a quelle spese necessarie per il funzionamento degli uffici, per le quali il ricorso alle ordinarie procedure contabili potrebbe costituire un ostacolo al buon andamento, in termini di efficienza, efficacia e speditezza, dell'azione amministrativa (ex pluribus, Sez. Giur. Veneto, n. 134/2013).

Sul piano contabile, mentre l'ordinario procedimento di spesa inizia con l'assunzione dell'impegno e la prenotazione sul corrispondente capitolo di bilancio (quest'ultima relativamente agli enti aventi contabilità finanziaria di carattere autorizzatorio; invece, negli enti pubblici a contabilità economica si fa riferimento al c.d. budget), la procedura di spesa economale inizia, invece, con un pagamento

disposto direttamente dall'agente contabile (nei limiti delle disponibilità ad esso assegnate e della capienza della relativa unità elementare di bilancio- budget per gli enti con contabilità economica), che viene poi "ratificato" dal Responsabile del Servizio Finanziario, con l'imputazione al bilancio e la riconduzione all'impegno originariamente assunto con lo stanziamento sul fondo economale (cfr. Sez. Molise, sent. n. 31/2016, e Sez. Piemonte, sent. n. 45/2017).

Dal carattere anticipatorio (e sostanzialmente derogatorio) della gestione economale discende la necessità che le amministrazioni pongano a disposizione dell'economo fondi limitati, al fine di provvedere, in conformità alle richieste dei singoli uffici, a spese minute ed indifferibili, salva la verifica del buon fine delle medesime.

La gestione economale costituisce, dunque, una gestione di mera cassa in regime di anticipazione, ragion per cui l'economo, quale agente contabile, è personalmente responsabile delle somme ricevute a tale titolo e deve dimostrare, mediante il conto giudiziale, la regolarità dei pagamenti eseguiti, in stretta correlazione con le finalità per le quali erano state disposte le anticipazioni.

Ciò premesso, va affermata l'irregolarità delle spese economali, allorquando esse non siano previste nel regolamento di contabilità e/o economale o non siano riconducibili a finalità istituzionali dell'ente o siano state effettuate in carenza dei relativi presupposti.

2. Ciò premesso, con riguardo al conto giudiziale in esame, occorre innanzitutto evidenziare come le irregolarità segnalate dal magistrato istruttore risultano ampiamente acclarate, mentre l'economo Serafini

(che non si è costituito in giudizio) non ha addotto alcuna argomentazione difensiva, che consenta di superare le criticità sopra illustrate.

3. Esaminati il conto e la relativa documentazione, il Collegio rileva, quindi, che risultano condivisibili tutte le criticità evidenziate dal magistrato istruttore in ordine ad alcuni aspetti della gestione dell'economo Serafini per l'esercizio finanziario 2017, le quali, tuttavia, non denotano gravi inadempienze produttive di danno erariale.

Peraltro, va rammentato che, in ordine ad una delle criticità più rilevanti, il Dirigente del Settore Finanziario del Comune di Montecalvo in Foglia, dr.ssa Virginia Pozzi, con nota n. 28233 del 21 luglio 2023 ha dichiarato che: "Tale modalità di gestione è stata attualmente superata, prevedendosi ad inizio di ciascun anno una specifica anticipazione di fondi per il servizio economato, che viene restituita dall'economo al termine dell'esercizio finanziario, contabilizzandosi l'anticipazione ed il reintegro negli appositi conti aperti nelle partite di giro".

4. Conclusivamente, il Collegio giudicante ritiene che le criticità rilevate dal magistrato istruttore rimangano circoscritte in un ambito formale, con la conseguenza che, ferma restando la pronunzia d'irregolarità relativamente ai profili sopra illustrati, non v'è luogo a provvedere ad addebiti a carico dell'agente contabile Serafini Massimiliano.

5. In ordine alla regolazione delle spese di giudizio, l'accertata irregolarità soltanto formale del conto induce alla loro compensazione.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per le Marche,
definitivamente pronunciando:

- dichiara l'irregolarità del conto giudiziale n. 47496, reso per l'esercizio
finanziario 2017 da Massimiliano Serafini, in qualità di economo del
Comune di Montecalvo in Foglia (PU), senz'alcun addebito a carico
dell'agente contabile.

Spese compensate.

Così deciso in Ancona, nella camera di consiglio del 20 marzo 2024.

Il Giudice estensore

Il Presidente

Guido Petrigni

Valter Camillo Del Rosario

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Sentenza depositata in Segreteria l' 8 aprile 2024

Per il Direttore della Segreteria Dott.ssa Tiziana Camaioni

Il Funzionario amministrativo

Dott. Valerio Carletti

(f.to digitalmente)