



Sent. 20/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL MOLISE

composta dai seguenti Magistrati:

Maurizio Stanco	Presidente
Gennaro Di Cecilia	Consigliere
Ruben D'Addio	Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto iscritto al n. 3948/CONTO del registro di Segreteria, promosso con relazione di irregolarità n. 34/2022 redatta dal Ref. Luigia locca, sul conto giudiziale presentato da:

- Ciocca Giuseppe (C.F.: CCCGPP67E09B519U), nato a Campobasso (CB) il 09/05/1967 e residente in Campobasso (CB) alla c/da Vallone della Taverna n. 24/d;

Doganieri Immacolata (C.F.: DGNMCL72P42A930N), nata a Bojano (CB) il 02/09/1972 e residente in Isernia alla via Giovanni XXIII n. 47, entrambi rappresentati e difesi, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. Giovanni Fiorella (C.F.: FRLGNN55A28B519T P.E.C.: avv.giovannifiorella@puntopec.it) e dall'avv. Diego Fiorella (C.F.: FRLDG188PIZB5190 - P.E.C.: avv.diego.fiorella@pec.it), del Foro di Campobasso e con Studio legale in Campobasso (CB) alla Via Gorizia

n.1 (Tel/Fax: 0874/415624; e-mail: studio-fiorella@libero.it), ove elettivamente domiciliario;

Visti la relazione di deferimento, la memoria difensiva degli agenti contabili, le conclusioni scritte rassegnate dal Pubblico Ministero e la documentazione tutta presente agli atti del giudizio;

Visto il decreto presidenziale del 21/3/2023 col quale è stata rinviata l'udienza di discussione, originariamente fissata per il 20 aprile 2023, in attesa delle determinazioni del Consiglio di Presidenza a causa dell'impossibilità di formazione del collegio giudicante volta a garantirne la terzietà ai sensi dell'art. 148, comma 2-bis, c.g.c.;

Uditi, all'udienza del 19/10/2023, svoltasi con l'assistenza del Segretario dott.ssa Donatella Petrollino — il Sostituto Procuratore Generale, dott. Stefano Brizi, e l'avv. Rodolfo Fiorella, per delega scritta degli avv.ti Giovanni Fiorella e Diego Fiorella, per i convenuti.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il giudizio trae origine dalla Relazione di irregolarità n. 34/2022, trasmessa in data 11/ 4/2022 alla Segreteria della Sezione, con la quale il Magistrato istruttore dei conti giudiziali iscritti, rispettivamente, al n. 11280, gestito dall'egente contabile dott. Giuseppe CIOCCA e depositato il 12/5/2020, al n. 11318, gestito dall'agente contabile dott.ssa Immacolata DOGANIERI, depositato il 21/5/2020, dell'Università degli Studi del Molise — Dipartimento di Bioscienze e territorio, concernenti, distintamente, il periodo: 1/1/ 2019-2/6/2019 e 3/6/2019-31/12/2019, ha evidenziato le irregolarità di seguito riassunte.

Premesso, sul piano formale e generale, il riscontro di una ricognizione *ex post* effettuata dal Direttore Generale (provvedimento prot. n. 23941 in data 22/6/2021) degli agenti contabili d'Ateneo (v. All.2) dal cui esame emergerebbe che, per le gestioni economiche, la qualifica di agente contabile economo sia stata abbinata, dall'Amministrazione, a quella di Responsabile amministrativo di Dipartimento secondo la disposizione 7.5.1 del Manuale di contabilità e controllo di gestione dell'Ateneo (adottato con delibera del CDA 30/10/2018, All.3), ove è espressamente previsto che *"All'inizio di ciascun anno l'economo ed i responsabili amministrativi dei centri autonomi di gestione sono dotati, rispettivamente, di un fondo cassa [...] reintegrabile durante l'anno previa presentazione del rendiconto delle spese già sostenute. L'economo ed il responsabile amministrativo dei centri autonomi di gestione sono agenti contabili ed in quanto tali soggetti, alle responsabilità previste in qualità di dipendenti dell'Ateneo, anche alla responsabilità contabile relativa al maneggio di denaro ai sensi delle norme e regolamenti vigenti. Essi sono altresì personalmente responsabili delle discordanze tra il fondo economico e le risultanze rilevate in qualsiasi fase di controllo nonché delle somme e valori ricevuti"*.

Quest'ultima disposizione, tuttavia, si presenterebbe parziale in quanto non chiarisce efficacemente in quali soggetti vadano concretamente identificati i "responsabili amministrativi dei centri autonomi di gestione". Inoltre, essa sembra istituire una separazione logica fra l'Economo ed i menzionati responsabili amministrativi, omettendo di considerare che entrambe le figure rientrano invece nella

categoria unica di "agente contabile economo" inclusiva di tutti coloro che sono incaricati di finanziare le spese d'ufficio minute ed urgenti di non rilevante ammontare, ricevendo un tondo in anticipazione con l'obbligo di restituirlo a fine esercizio, nonché di rendere il conto della propria gestione alla Corte dei conti, per il tramite dell'Amministrazione (v. artt. 178 e ss. del R.D. n. 827/1924 recante il Regolamento di contabilità generale dello Stato).

Tale distinzione, secondo il Relatore, sembra porsi in continuità con le "LINEE GUIDA PER L'AFFIDAMENTO DI LAVORI E LA FORNITURA DI BENI E DI SERVIZI ENTRO I 40.000 EURO" (di cui alla circolare n. 6/2017, All.4), ove è stabilito che "Il Fondo Economale [...] può essere utilizzato dall'agente contabile (econo~~m~~o – responsabile amministrativo di centro autonomo di gestione) direttamente, nonché mediante anticipazioni e rimborsi a favore di personale universitario", nei casi successivamente individuati.

Questa indicazione operativa faciliterebbe l'agente contabile a fornire, al personale richiedente, le risorse per gli acquisti urgenti non soltanto mediante anticipazioni, ma anche per mezzo di rimborsi. Il verbale di revisione evidenzia come il concetto abbia trovato applicazione con riferimento agli esborsi della gestione oggetto d'esame, relativamente ai quali i giustificativi fiscali relativi ai singoli acquisti sono anteriori alle rispettive richieste di autorizzazione. Tale prassi presenta profili innovativi rispetto alla regola tradizionale secondo cui quella economale è una gestione "*per cassa*", su cui si prelevano anticipazioni per le spese minute ed urgenti, sebbene vada riconosciuta

l'assenza di disposizione di legge che espressamente vieti l'utilizzo della cassa economale per il rimborso (oltre che per l'anticipo) delle minute spese ai richiedenti e che, diversamente ragionando, resterebbero frustrate quelle ragioni di correttezza che la cassa è chiamata a soddisfare, in disparte dal riscontro sulla regolarità dell'esborso rimesso, pur sempre, all'agente contabile "tenuto a rifiutare il rimborso in cospetto di spese non documentate o non rientranti tra quelle previste per la gestione economale".

La prassi seguita, inoltre, troverebbe copertura nel "Manuali di contabilità e del controllo di gestione" dell'Ateneo che, al punto 7.5.1 Servizio di cassa economale, che annovera tra le erogazioni consentite anche i rimborsi, prevedendo altresì che *"L'utilizzo del Fondo Economale per ciascun pagamento, rimborso e anticipazione che non superi l'importo di Euro 300,00 (trecento/00) -non richiede la predisposizione della determina a contrarre/provvedimento di spesa purché la richiesta di spesa sia sufficientemente motivata e previa dell'agente contabile"*.

La Relazione del Magistrato designato ha evidenziato alcuni profili di irregolarità nella compilazione del conto esaminato.

Innanzitutto, concernenti la *"Legittimazione alla gestione"*. In sintesi, la gestione ha comportato l'avvicendamento dei due funzionari nel ruolo di economo, collegato al subingresso nella responsabilità amministrativa del Dipartimento.

I rapporti fra due contabili non sono stati regolati con un "passaggio di consegne" essendosi invece proceduto alla compilazione di due separati conti, relativi ciascuno a una diversa frazione gestionale

La procedura, quindi, oltre a contrastare con i principi contabili di annualità e di continuità delle scritture, risulterebbe anche viziata dalla circostanza che l'ordine di incasso, relativo alla restituzione del fondo da parte del CIOCCA risaliva al 6.6.2019, cui seguiva introito del 15.7.2019, successivo quindi alla "chiusura" del suo esercizio.

Perciò, pur volendo ipoteticamente accedere all'impostazione fatta propria dall' Amministrazione, non si vede come un fenomeno contabile prodottosi solo in quella data e concretizzatosi in data ancora successiva, abbia potuto confluire in un conto "chiuso" al 4.6.2019.

Con riferimento alla seconda delibera riguardante l'economo DOGANIERI, rileva sottolineare come tale provvedimento chiuda la gestione economale (per la seconda volta, rispetto a quanto già avvenuto nello stesso anno) con irrituale anticipo rispetto alla scadenza annuale d'esercizio. Questa, in base ai principi contabili, coincide con l'anno solare e non contempla interruzioni, ma soltanto successioni gestorie.

Risulterebbero, quindi, violati gli artt. 181 e 182 del R.D. n. 827/1924 (Regolamento di contabilità generale dello Stato) secondo cui gli agenti contabili avrebbero dovuto redigere un verbale di passaggio di consegne che, interrompendo la gestione del primo economo, avrebbe consentito l'inizio della gestione del secondo, separando le due frazioni gestorie e le relative responsabilità. Essi avrebbero poi dovuto entrambi compilare un proprio conto giudiziale, sempre da gennaio a dicembre, lasciando "a zero" le mensilità non ricadenti nella propria frazione.

In altri termini, la cesura (da formalizzare nel verbale di passaggio consegne) avrebbe dovuto riguardare solo le due gestioni (*id*

est, solo le attività dei due agenti contabili) senza la produzione di irrutuali “chiusure d'esercizio” che, oltre a contrastare con i richiamati principi di annualità e continuità, hanno determinato una irregolare ridondanza di carte contabili.

Infine, è stata illogicamente autorizzata la ricostituzione: del fondo economale (disponendo i reintegri delle spese già effettuate “con l'emissione dei relativi mandati a favore dell'Economo”) e, successivamente, il riversamento dello stesso in Tesoreria non già per l'importo intero ricostituito, ma per la minor somma di "€ 1.217,20", che tiene conto del reintegro poco prima ordinato.

La reversale di incasso finale, ad ogni modo, testimonia l'avvenuto riversamento di € 1.500, circostanza da cui si presume che, malgrado non siano stati prodotti, i mandati di reintegro siano stati comunque riscossi dall'agente contabile e riversati insieme al residuo.

“Sotto questo profilo formale, pertanto, entrambe le gestioni si ritengono irregolari”.

“Mancata autorizzazione delle spese”.

Risulterebbe dagli atti che nessuna delle spese di entrambe le gestioni è stata autorizzata dall'agente contabile né da altri per conto dell'Amministrazione (v. All. 1 e All.2). Le richieste di rimborso risultano erroneamente indirizzate al Direttore di Dipartimento invece che all'economo e non sono state autorizzate né da quest'ultimo né dal primo, con mancato riscontro richiesto dal Manuale di contabilità e controllo di gestione dell'Ateneo il quale, al punto 7.5.1, prevede che *"L'utilizzo del Fondo Economale ciascun pagamento, rimborso o anticipazione*

che non superi l'importo di Euro 300,00 (trecento/ 00) non richiede la predisposizione della determina a contrarre/ provvedimento di spesa purché richiesta di spesa sia sufficientemente motivata e previa valutazione dell'agente contabile". Pur risultando documentate, tali spese sono state finanziate con la cassa economale senza una previa valutazione da parte dell'agente contabile. Peraltro, il rimborso non sarebbe stato effettuato tempestivamente, pena il venir meno di quelle esigenze di correntezza che giustificano il ricorso al fondo economale. La gestione, pertanto, pur non presentando ammanchi, va considerata irregolare anche sotto questo profilo.

"Giustificativi contabili - gestione CIOCCA".

Viene rilevata la mancata descrizione della merce acquistata con tre giustificativi fiscali (movv. n. 2 di € 20,42; n. 3 di € 14,5 e n. 5 di € 3 (v. pdf All.1). In particolare, in due casi la contestazione degli addebiti è esclusa dalla coerenza tra l'oggetto dell'attività degli esercizi commerciali dove hanno avuto luogo le spese e l'oggetto delle medesime; per il terzo, invece, l'illeggibilità dello scontrino, unita alla mancanza di autorizzazione ed alla incerta rispondenza all'utilità istituzionale induce ad addebitare al contabile la pur modesta cifra di euro 20,42.

"Giustificativi contabili - gestione DOGANIERI".

Anche con riferimento a questo secondo segmento gestorio ricorrerebbe l'omessa indicazione della merce acquistata nei giustificativi fiscali relativi ai seguenti movimenti:

- n. 15: per € 4 (v. p. 15); n. 22: per € 2,5 (v. p. 27); n. 23: per € 17,80 (v. p. 29) e n. 24: per € 13 (v. p. 35) del pdf. All.2.

Anche in questo caso, non è stato ritenuto opportuno muovere contestazioni in ordine ai suddetti movimenti, vista la coerenza tra l'oggetto dell'attività degli esercizi commerciali dove hanno avuto luogo le spese e le spese stesse (*id.* Sez. giur. Molise, sent. n. 11/2020).

“Confusione di esercizi - Gestione DOGANIERI”

Il Magistrato ha evidenziato che il movimento di spesa n. 14 afferisce a utilità acquisite nel 2018 che avrebbero dovuto, perciò, essere finanziate con la gestione del corrispondente esercizio.

Alla luce di quanto premesso ed allo stato degli atti, il magistrato relatore ha concluso proponendo:

- 1) la dichiarazione di irregolarità delle gestioni;
- 2) l'ordine di ricompilazione dei Conti da parte di entrambi gli agenti contabili Giuseppe CIOCCA e Immacolata DOGANIERI, ciascuno per il periodo di competenza e nel rispetto del principio di annualità dell'esercizio contabile, con la corretta imputazione delle spese alle mensilità in cui si sono prodotte;

- 3) la rettifica dei resti relativamente alla movimentazione n. 14 dell'agente contabile Immacolata Doganieri (p. 11 del pdf All.2) rispetto all'esercizio antecedente;

la condanna dell'agente contabile Giuseppe Ciocca alla restituzione della somma di € 20,42, afferente al movimento di spesa n. 2 della sua gestione, come sopra dettagliato, per l'assenza di giustificativi

idonei a dimostrare la spesa stessa, salvo che l'agente li produca al Collegio.

Con memoria difensiva depositata il 21/3/2023 entrambi gli agenti contabili hanno rivendicato la legittimità di tutte le spese sostenute e contestate, illustrandone le ritenute ragioni giustificative, in fatto e in diritto, opinando gli addebiti mossi inammissibili o infondati.

In particolare, con riferimento al conto giudiziale di Doganieri (n. 11318) la difesa ha depositato il mandato di "Apertura Fondo Economale" n. 2920 del giugno 2019 per l'importo di € 1.500,00 (Doc. 4) e due mandati di reintegro spese di dicembre, segnatamente i nn. 5893 e 5894 del 2/12/2019 che non risultavano prodotti (Doc. 5).

Ha sostenuto, inoltre, che con Determina n. 10 del 6 giugno 2019 (Doc.8) – ratificata nel Consiglio del Dipartimento di Bioscienze e Territorio del 18/06/2019, con Verbale n.6 (Doc.9) - il Direttore del Dipartimento di Bioscienze e Territorio, prof. Giovanni Musci, rispettivamente:

- autorizzava la chiusura del fondo economale per l'Esercizio Finanziario 2019, alla data del 04.06.2019, con l'emissione dei relativi mandati a favore dell'Economo Dott. Giuseppe Ciocca con imputazione sui capitoli di spesa sopraindicati;

- incaricava il suddetto Economo ad effettuare il versamento presso la Tesoreria dell'Ente del saldo di cassa di euro 2.382,32 per la chiusura della dotazione del fondo di cassa economale;

- autorizzava la riapertura del fondo economale del Dipartimento per l'Esercizio Finanziario 2019, per una dotazione di euro 1.500,00;

- autorizzava l'Economo, dott.ssa Immacolata Doganieri, al ritiro presso la Tesoreria dell'Ente del fondo di cassa economale.

Dunque, la chiusura del fondo economale si è concretizzata con la Determina n. 10 del 6 giugno 2019 (Doc. 8) e l'emanazione dei relativi mandati di pagamento e di incasso a chiusura del fondo economale; adempimenti che non potevano che essere effettuati in data successiva (e non prima) alla comunicazione del 4 giugno 2019 prot. 17112 (Docc. 6-7) - che ne era il presupposto sostanziale - e alla Determina del Direttore n. 10 del 6 giugno 2019 (Doc. 8) che li autorizzava.

La necessità di procedere con la chiusura e la riapertura del fondo economale è stata dettata anche dalla necessità di censire l'economo in maniera corretta nella procedura contabile ONECA UCOV, utilizzata per la gestione contabile di Ateneo, in quanto la procedura non consente nello stesso anno di avere due agenti contabili responsabili della stessa unità organizzativa (Dipartimento).

Non vi sarebbe stata alcuna necessità di redazione del "*Verbale di passaggio di Consegne*" onde tenere separate le due gestioni dei contabili avvicendatisi dal momento che vi è stata assoluta certezza sulla data dell'avvicendamento (04/06/2019), non vi era nulla da "inventariare-consegnare" e non emergeva alcuna irregolarità e/o ammanco e/o problematicità di altra relativa alla "consistenza" dei conti.

Di fatto, quindi, il detto passaggio di consegne può ritenersi realizzato con la Determina n. 10 del 6 giugno 2019 (Doc. 8).

Con riferimento alla contestata "Mancata autorizzazione delle spese" ha precisato che il modulo di rimborso, per prassi dell'Ateneo "formalmente" indirizzato ai Direttore del Centro, è sempre visionato e autorizzato dall'agente contabile che poi effettua materialmente il rimborso monetario per prassi che muove dalla considerazione che al termine dell'esercizio è il Direttore che, con proprio provvedimento, autorizza l'agente contabile, previo esame di tutta la documentazione, alla chiusura del Fondo economale.

Ciò a differenza della gestione del fondo economale che, invece, è compiuta personalmente e direttamente dall'Economo, il quale, attraverso il procedimento di rimborso (che costituisce un'implicita valutazione/ autorizzazione) valuta la spesa (spese pertinenti e di modesta entità, funzionali alle esigenze più urgenti per la struttura) e la approva.

Per quanto, invece, attiene ai *"Giustificativi contabili – gestione CIOCCA"*, la difesa, in disparte dalla circostanza della leggibilità dello scontrino dell'importo di euro 20,42 al momento in cui è stata autorizzata la spesa, essendosi solo successivamente scolorito col passare del tempo, ha rappresentato che essa si riferisce all'acquisto di adattatori, richiesti dal prof. Gino Naclerio, per il collegamento al quadro elettrico dell'ultracongelatore ALS NEXUS SLIM 810 V-5, presente presso i laboratori del Dipartimento di Bioscienze e Territorio nella struttura universitaria di Pesche.

In ogni caso, ha prodotto una nuova scansione dello scontrino, da cui sarebbe possibile rilevare i suoi elementi essenziali ("Ditta Elcom Distribuzione S.R.L. Contrade Le Piane 86170 Isernia, 00933480949, importo euro 20.42, data 08/02/2019" (Doc. 10), conforme alla dettagliata e analitica "Richiesta di rimborso" a firma del Prof. Gino Naclerio del 28/02/2019 (pag. 12 Verbale Revisione Ciocca - Doc. 11).

Pertanto, anche sotto tale profilo, la difesa ha ritenuto immune da vizi e censure l'agire del dott. Ciocca, per cui ne ha chiesto il discarico.

Circa le *"Giustificazioni contabili – Gestione Doganieri"*, con esclusivo riferimento alla problematica evidenziata dei giustificativi contabili nei quali non risulta la descrizione della merce, oltre a rilevare che gli scontrini emessi dagli esercizi commerciali non sono "parlanti", tuttavia in sede di compilazione della modulistica di rimborso il richiedente esplicita dettagliatamente la tipologia di merce e le quantità acquistate. Per cui appare pretestuosa ogni censura.

"Confusione di esercizi - GESTIONE DOGANIERI"

Relativamente al mov. 14, la difesa ha evidenziato che, poiché la spesa stessa non è stata sostenuta direttamente dall'economo bensì da altro personale del Dipartimento che ne ha chiesto il rimborso solamente nel 2019, essa non poteva essere iscritta al conto giudiziale del 2018 non essendo stata ancora rimborsata e neppure nota all'agente contabile in assenza di presentazione della relativa istanza di rimborso.

Inoltre, ha riferito che, proprio in vista della chiusura contabile di fine anno con la Tesoreria, tutte le proposte di reintegro da parte degli economisti devono essere trasmesse agli uffici entro la prima decade del

mese di dicembre, essendo tenuto l'Economo al riversamento della giacenza in banca a quietanza della chiusura del fondo.

Per cui, successivamente, resta precluso ogni pagamento, riappropriandosi delle somme soltanto con la riapertura della contabilità, intorno alla metà del mese di gennaio dell'anno successivo.

Durante tale periodo (metà dicembre - metà gennaio) eventuali spese di cui all'art. 7.5.1 del Manuale di contabilità, di importo esiguo, vengono fronteggiate mediante esborso diretto da parte del dipendente e successivo rimborso non appena ricostituito il fondo economale.

Inoltre, il Manuale di contabilità non prevederebbe un termine perentorio entro cui rimborsare la spesa né la necessità di ricorrere alla procedura ordinaria (determina a contrarre/ provvedimento di spesa), evitando un inutile e gravoso iter amministrativo con proliferazione di ordinativi di pagamento.

Conclusivamente, nel citare favorevole giurisprudenza della Corte (Sez. giur. Calabria, n. 319/2020) e ritenendo legittima la gestione esperita e l'assenza di danno erariale o ammanco, entrambi gli Agenti contabili hanno concluso con la richiesta di:

- pronunciare il loro discarico, con rifusione delle spese e competenze tutte di causa, oltre rimborso forfettario (15%), C.P.A., I.V.A. ed accessori come per legge; in via subordinata, l'adozione di un provvedimento interlocutorio con il quale la Corte disponga l'esecuzione dei provvedimenti ed incombenti correttivi, la eventuale acquisizione di ogni elemento utile e, all'esito dei medesimi, accerti l'adempimento e pronunci il discarico dell'agente, con compensazione delle spese di lite.

Con memorie depositate il 18/5/2022 il Pubblico Ministero, soffermandosi e diffondendosi sugli specifici poteri riservatigli, in generale, in materia di giudizio di conto (arti. 140 e ss. c.g.c.) con considerazioni svolte nell'interesse della legge e non solo dell'erario nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, relativamente al caso in esame e valutate le carenti risultanze istruttorie documentali che appaiono fornire almeno un principio di prova in ordine alla liceità della posta contestata, ha rassegnato le seguenti conclusioni:

- a) di rendere un provvedimento interlocutorio che, accertata la irregolarità per gli aspetti riferiti in narrativa, disponga l'esecuzione degli incombeni correttivi. All'esito positivo dei medesimi, chiede di rendere pronuncia che ne accerti l'adempimento e compensi integralmente le spese in ragione delle osservazioni rese in ordine alla presente procedura di verifica e al limitato rilievo finanziario della gestione [sulla possibilità di disporre in tal senso, cfr. Sezione giurisdizionale per il Piemonte, sentenza n. 10 del 17.1.2008, cit. Chiede che si provveda nello stesso senso anche nell'ipotesi in cui, prima dell'udienza dibattimentale, l'agente regolarizzi la documentazione;
- b) nell'ipotesi che gli adempimenti non vengano eseguiti, chiede di dichiarare la irregolarità dei conti e, in ogni caso, di compensare integralmente le spese sempre in ragione delle osservazioni rese in ordine alla presente procedura di verifica e al limitato rilievo finanziario della gestione [sulla possibilità di disporre in tal senso, cfr. Sezione giurisdizionale per il Piemonte sentenza n. 10 del 17.1.2008, cit.].

All'udienza di discussione, il P.M. si è riportato agli scritti depositati.

L'avvocato Fiorella, per gli agenti contabili, ha rivendicato l'attinenza delle spese sostenute alle finalità istituzionali, la cui valutazione viene effettuata attentamente proprio grazie al meccanismo del procedimento di presentazione della richiesta di rimborso, momento storico in cui l'economo viene a conoscenza della spesa sostenuta.

Quanto alla contestata assenza della redazione del verbale di consegna, la difesa afferma che tutte le funzioni assolte dovrebbero considerarsi implicitamente raggiunte sulla base della documentazione depositata agli atti. Va esclusa ogni confusione sugli esercizi in presenza di una determina del direttore del dipartimento che indica in maniera certa la data in cui è intervenuta la consegna da un agente all'altro. Soluzione resasi necessaria per l'impedimento tecnico causato dal programma per la gestione contabile messo a disposizione dal Ministero.

Per il resto l'avv. Fiorella si riporta alle conclusioni formulate e insiste per il discarico degli agenti.

Esaurita la discussione, la causa è passata, quindi, in decisione.

MOTIVAZIONE

Il Collegio, alla stregua delle definitive risultanze istruttorie emerse a seguito di dibattimento, nonché al fine di orientare condotte future improntandole a crismi di legittimità e di virtuosità gestionale e in conformità ai precedenti giurisprudenziali della Sezione (*ex multis*, sent. n. 79/2017, n. 3/2019 e n. 12/2020), ritiene che, in sostanziale

accoglimento dei motivi evidenziati dal Magistrato relatore, occorra pervenire ad una pronuncia di irregolarità delle gestioni in esame.

In proposito, il Collegio ritiene di fondamentale importanza rilevare che l'esistenza della gestione di spese c.d. "economali", per acquisti di beni di modesta o limitata entità economica che comportano urgenza di liquidazione, trova giustificazione nei principi generali in materia di 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 all'ordinario procedimento di spesa pubblica costituirebbe un impedimento o un ostacolo al buon andamento, in termini di efficienza, efficacia e speditezza, dell'azione amministrativa.

Tanto, nel rispetto dei principi fondamentali applicabili a tutte le Amministrazioni Pubbliche, compresi gli Enti pubblici non economici, contenuti nella legge di Contabilità di Stato, approvata con R.D. n. 2440/1923, e nel relativo Regolamento, approvato con R.D. n. 827/1924 - in particolare l'art. 270 di procedimentalizzazione articolato in quattro fasi - oggetto di successive revisioni; per la disciplina riguardante gli enti locali, invece, cfr. artt. 182 e ss. del T.U.E.L).

In altri termini, le spese economali rivestono carattere residuale e minimale rispetto agli acquisti compiuti nell'ambito di una programmazione generale (cfr. sez. giur. Veneto, sent. n. 214/2016), e ciò in ragione del fatto che la programmazione delle spese ne garantisce una maggiore efficienza economica, oltre ad essere, non di rado, resa obbligatoria dalle norme sulle procedure di evidenza pubblica

tendenzialmente volte a soddisfare esigenze di maggiore economicità della spesa, che potrebbe essere meglio garantita sulla base di ordinarie procedure concorrenziali.

Rientrano, dunque, nel novero delle spese economali esclusivamente quelle caratterizzate dall'indefettibile caratteristica della non programmabilità, imprevedibilità, improcrastinabilità; requisiti che impongono, a fortiori, una disciplina di maggior rigore.

Alla stregua dei vigenti principi contabili – e al pari di ogni altro agente contabile (cfr., in diritto, comb. disp. artt. 74 e ss. del R.D. 18/11/1923, n. 2440, legge sulla contabilità dello Stato, e 20 e ss. del relativo Regolamento, approvato con R.D. 23 maggio 1924, n. 827, soprattutto in tema di giurisdizione artt. 178, 194, 610 e 612; art. 44 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, testo unico delle leggi sulla Corte dei conti; in giurisprudenza, C. cost. n. 89/2017; C. conti, Sez. giur. Veneto, n. 6/2017 e n. 214/2016; questa Sezione n. 3/2019) - l'economo è personalmente responsabile delle somme ricevute in anticipazione ed è tenuto a dimostrare la regolarità dei pagamenti eseguiti in stretta correlazione con gli scopi per i quali sono state disposte le anticipazioni, vale a dire tassativamente previsti nel relativo regolamento di contabilità e/o economale, senza alcuna possibilità di distrazione o sviamento dei fondi disponibili, in disparte da ogni valutazione operata sull'utilità delle spese effettuate per l'ente pubblico.

Tanto premesso, in generale, nel merito della fattispecie in esame, come evidenziato nella corrispondente parte in fatto cui si rinvia *per relationem* (v. punto 1 Relazione e parte narrativa della sentenza),

all'esito della verifica del documento contabile emergono alcuni fatti gestionali riguardanti la *"Legittimazione alla gestione"*.

Nel dare atto che, sotto il profilo soggettivo, risultano depositati due distinti conti giudiziali, occorre constatare che la gestione economale annuale è stata frazionata o *"scandita"* da una sorta di *"chiusura e riapertura"* d'esercizio, con conseguente restituzione e riconsegna del fondo nel mese di giugno. Lo si ricava piuttosto agevolmente dalla lettura della determina n.10/2019, prot. n. 23331 del 24/7/2019, relativa all'economo Ciocca, con la quale il Direttore del Dipartimento ha stabilito di *"provvedere alla chiusura del fondo economale per l'Esercizio Finanziario 2019, alla data del 04.06.2019, con l'emissione dei relativi mandati a favore dell'Economo – Dott. Giuseppe Ciocca [...]; di autorizzare la riapertura del fondo economale del Dipartimento per l'Esercizio Finanziario 2019, per una dotazione di euro 1.500,00"* (v. All.9), nonché della medesima determina n. 21/2019, prot. 7176 del 3/3/2020, concernente invece la Doganieri, la quale ha stabilito di *"provvedere alla chiusura del fondo economale per l'Esercizio Finanziario 2019, alla data del 02.12.2019, con l'emissione dei relativi mandati [di reintegro] a favore dell'Economo"* e di *"incaricare il suddetto Economo ad effettuare il versamento presso la Tesoreria dell'Ente del saldo di cassa di € 1.217,20 per la chiusura della dotazione del fondo di cassa economale"* (v. All.10).

Orbene, non è chi non veda come tali provvedimenti si pongano in stridente contrasto con i principi contabili di annualità, di integrità, di universalità, di attendibilità e di continuità delle scritture contabili.

In particolare, va escluso che fenomeni contabili prodottisi in data 6/6/2019 (ordini di incasso nn. 2630, 2631, 2632 e 2633) e concretizzatisi in data addirittura successiva (15/7/2029), possano trovare registrazione contabile e confluire in una gestione ormai definitivamente “cristallizzata” o “chiusa” al “4/6/2019, come tale insuscettibile di modifiche. Dimodoché, come giustamente rilevato dal Magistrato istruttore, le descritte operazioni legate alla gestione del relativo fondo avrebbero dovuto trovare corretta collocazione nel conto giudiziale dell’economista subentrante (dott.ssa Doganieri), anziché in quello dell’agente cessante (dott. Ciocca), che riguardava il periodo in cui dette operazioni risultavano essere storicamente avvenute.

È inoltre rilevante, quanto alla “*gestione dell’economista DOGANIERI*”, come la citata determina chiuda la gestione economica (per la seconda volta nello stesso anno) con irrituale anticipo rispetto alla scadenza naturale annuale d’esercizio, coincidente con l’anno solare e che non tollera interruzioni, ma unicamente successioni gestorie.

Altrettanto condivisibili risultano le irregolarità rilevate in ordine alla “*Mancata autorizzazione delle spese*” con riferimento a tutti i movimenti di spesa esaminati relativi ad entrambe le gestioni in esame, nessuna delle quali “*è stata autorizzata dall’agente contabile né da altri per conto dell’Amministrazione*” (All. 1 e 2) (v. punto 3 della Relazione, come riportato in narrativa).

La procedura di spesa utilizzata è stata impostata su richieste di rimborso di acquisti effettuati autonomamente dai dipendenti, in situazioni di asserita necessità. Queste richieste sono indirizzate

direttamente al Direttore del Dipartimento, erroneamente anziché all'economo, senza alcuna previa autorizzazione del competente organo.

La prassi seguita comporta, quindi, che il vaglio riservato all'agente contabile, laddove eseguito, risulterebbe "posposto" ed effettuato solo al momento della liquidazione e del concreto pagamento avvenuto in sede di rimborso, trasformandosi in una sostanziale "approvazione" di attività già compiuta piuttosto che in un provvedimento di natura tipicamente ampliativo ed autorizzatorio.

Quanto ai rilievi critici della Relazione del Magistrato circa i *"Giustificativi contabili – della gestione Ciocca e della gestione Doganieri"* formulati alla stregua del "verbale di revisione" (punto 4.1 della Relazione) occorre operare una distinzione.

Circa la censura della *"Mancata descrizione della merce acquistata"* nei giustificativi fiscali relativi ai seguenti movimenti registrati sul giornale di cassa (rispettivamente: nn. 3 e n. 5 della gestione Ciocca e nn. 15, 22, 23 e 24 della gestione Doganieri) si condividono le conclusioni cui è pervenuto il Magistrato relatore di non muovere contestazioni all'agente contabile attesa la valutata "inerenza" delle singole merci acquistate presso gli esercizi commerciali e l'oggetto o la natura delle attività da questi svolte per pacifico orientamento giurisprudenziale di questa Sezione (Sez. Molise, sent. n. 11/2020).

Con riferimento, invece, al mov. di spesa n. 2 di € 20,42 (v. p. 10 del pdf All. 1) per il quale il Magistrato relatore ha chiesto, nonostante l'esiguità del relativo importo, la condanna dell'economo Ciocca poiché illeggibile e, quindi, privo di giustificazione, il Collegio, tuttavia, ritiene

possa ritenersi ormai superata l'iniziale contestazione alla luce degli elementi istruttori/documentali sopravvenuti prodotti dalla difesa dell'economo costituiti da una nuova scansione dello scontrino, da cui sarebbe possibile rilevarne gli elementi essenziali (*"Ditta Elcom Distribuzione S.R.L Contrade Le Piane 86170 Isernia, 00933480949, importo euro 20.42, data 08/02/2019"*; v. Doc. 10 allegato alla memoria di costituzione), risultante conforme alla dettagliata e analitica "Richiesta di rimborso" sottoscritta dal Prof. Gino Naclerio il 28/02/2019 (pag. 12 Verbale Revisione Ciocca - Doc. 11), asseritamente rivolto acquisto di adattatori per il collegamento al quadro elettrico dell'ultracongelatore ALS NEXUS SLIM 810 V-5, presente presso i laboratori del Dipartimento di Bioscienze e Territorio nella struttura universitaria di Pesche.

Infine, per quanto concerne il mov. 14, (v. *"Confusione di esercizi - Gestione Doganieri"*), appaiono non condivisibili le difese svolte dall'economo secondo cui la sua iscrizione nel conto giudiziale non poteva che avvenire nel 2019, momento in cui l'avente diritto ne ha chiesto il rimborso partecipandone, così, l'economo fino ad allora ignaro.

A tal fine non vanno trascurati, infatti, i principi e postulati contabili di formazione del bilancio statale, validi per tutte le Amministrazioni Pubbliche, vale a dire di annualità, di integrità, di universalità, di pareggio e di competenza finanziaria. Criteri in base ai quali le entrate e le spese debbono riferirsi ad impegni contabili assunti nell'anno solare e il cui pagamento deve avvenire entro la fine del medesimo anno, trattandosi di gestione contabile che deve chiudere in pareggio non essendo ammissibile la formazione di alcun residuo di

gestione, attivo o passivo che sia (analogamente ribaditi dall'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e dei loro organismi, in conformità ai principi contabili, siano essi generali o postulati di bilancio o applicati - P.C.E.L. 2009 - emanati dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali; artt. 154 e 162 e ss. T.U.E.L., e contenuti negli allegati ai sistemi contabili e agli schemi di bilancio di cui al D. Lgs. n. 118 del 2011).

Tali principi escludono che possa assumere rilievo alcuno, nel caso in esame, l'elemento diacronico o l'eventuale sfasamento cronologico della fase c.d. "di fatto" dell'erogazione concreta della spesa sostenuta rispetto alle connesse regolazioni contabili in genere, i cui estremi vanno riportati, tempestivamente e organicamente, nel medesimo esercizio finanziario di riferimento.

Peraltro, i pagamenti riferiti a operazioni di acquisto di materiale risalenti a precedenti esercizi hanno ormai perso ogni carattere di urgenza e di correntezza che possa giustificare il ricorso all'anticipazione del fondo economale (in termini, sentenze n. 79/2017 di questa Sezione e n. 183/2016 e n. 17/2022 della sez. giur. Veneto).

Tuttavia, l'unicità del movimento censurato e l'irrisorietà del suo valore inducono il Collegio a soprassedere alla sua espunzione e al conseguente obbligo di rettifica dei resti rispetto all'esercizio antecedente di riferimento, risultando sproporzionato ed eccessivo, oltreché ormai anacronistico, il relativo adempimento.

Pertanto, pur prendendo atto delle controdeduzioni difensive svolte - con riferimento a presunte e/o precisate esigenze contabili - non può che ribadirsi quanto appena evidenziato.

Per le suesposte ragioni il Collegio, in parziale adesione alle conclusioni rassegnate, in via subordinata, dal P.M., dichiara irregolare i conti giudiziali economali oggetto di accertamento, pur senza addebito per gli agenti contabili, ai sensi dell'art. 145 del c.g.c. (Istruzione e relazione); declaratoria che preclude, in radice, la pronuncia di discarico dell'agente contabile (conforme, Sez. giur. reg. Sicilia, n. 614/2019).

La declaratoria di mera irregolarità, in assenza di condanna, giustifica il mancato addebito delle spese di giudizio agli agenti contabili.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Molise, definitivamente pronunciando, dichiara irregolari i conti giudiziali n. 11280, depositato dall'agente contabile Ciocca Giuseppe, e n. 11318, depositato dall'agente contabile Immacolata Doganieri, entrambi concernenti l'Università degli Studi del Molise – Dipartimento di Bioscienze e Territorio, distintamente per il periodo: 1/1/2019-2/6/2019 e 3/6/2019-31/12/2019, nei termini di cui in motivazione e senza addebito, anche per le spese.

Così deciso in Campobasso, nella camera di consiglio del 19 ottobre 2023.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

(Gennaro Di Cecilia)

IL PRESIDENTE

(Maurizio Stanco)

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositato in Segreteria il 10 giugno 2024

Il Responsabile della Segreteria

(Sig.ra Maria Grazia SECHI)

f.to digitalmente