



Sent. 3/2024

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 <i>relatore</i>
Emanuele Petronio	Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto iscritto al n. 3944/CONTO del registro di Segreteria, promosso con relazione di irregolarità n. 19/2022 redatta dal Ref. Luigia Iocca, sul conto giudiziale n. 11273, presentato dall'agente contabile Milena IAPALUCCI (C.F. PLCMLN74P43Z133O), rappresentata e difesa in giudizio, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. Giovanni Fiorella (C.F.: FRLGNN55A28B519T P.E.C.: avv.giovannifiorella@puntopec.it) e dall'avv. Diego Fiorella (C.F.: FRLDGI88P17B519O - 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 domicilia;

Viste la relazione di deferimento, la memoria difensiva, le conclusioni scritte rassegnate dal pubblico ministero e la documentazione tutta presente agli atti del giudizio;

Uditi, all'udienza del 15/6/2023, svoltasi con l'assistenza del Segretario dott.ssa Donatella Petrollino – il Procuratore regionale f.f. Arturo Iadecola e l'avv. Rodolfo Fiorella, per delega scritta dell'avv. Giovanni Fiorella, per la convenuta.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il giudizio sorge dalla relazione di irregolarità n. 21/2022, trasmessa in data 5/4/2022 alla Segreteria della Sezione, con la quale il magistrato istruttore del predetto conto giudiziale ha evidenziato le irregolarità di seguito riassunte in ordine alla gestione della cassa economale dell'Università degli Studi del Molise (UNIMOL) – Amministrazione centrale - relativo all'esercizio annuale 2019.

1. In essa, il magistrato ha premesso, sul piano formale e generale, l'avvenuto riscontro di una ricognizione effettuata *ex post* 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 economali, 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 del 30/10/2018, All.3), ove è 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 i responsabili amministrativi dei centri autonomi di gestione sono agenti contabili ed in quanto tali soggetti, oltre che 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 economale 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 tra 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 fondo 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).

Distinzione che 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 - 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 tralattica 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 “*Manuale 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 o anticipazione che non superi l’importo di*

Euro 300,00 (trecento/00) non richiede la predisposizione della determina a contrarre/provvimento di spesa purché la richiesta di spesa sia sufficientemente motivata e previa valutazione dell'agente contabile".

2. Tanto premesso, la relazione del magistrato designato ha evidenziato alcuni profili di irregolarità nella compilazione del conto esaminato.

In particolare, il conto giudiziale risulterebbe compilato e sottoscritto dall'agente contabile e parificato dal Responsabile del Servizio finanziario dell'ateneo; il verbale di revisione n. 5/2019 evidenzia che la gestione è stata oggetto di verifica di cassa in data 26/06/2019 (v. All.5).

Sono presenti il mandato di anticipo iniziale, i reintegri e la reversale di incasso per restituzione fondo a fine gestione (v. All.6). È altresì presente la determina n. 41896 del 10/12/2019, di approvazione del rendiconto e di reintegro del fondo economale all'esito dell'esercizio (v. All.7).

Detta compilazione, sebbene incapace di generare ammanchi, risulterebbe irregolare e, quindi, da correggere, innanzitutto a causa del superamento del limite di dotazione dell'anticipazione di spesa disposta in favore del contabile di € 10.329,00.

Si rileverebbe, poi, una discrepanza, sebbene solo formale, tra le carte contabili allegate agli atti e la rappresentazione contenuta nel conto giudiziale dal momento che il totale delle spese (e dei reintegri) riportato sul conto giudiziale è pari a € 8.243,04. Inoltre, la reversale di incasso n.

6519/2019 per restituzione fondo (di € 10.329,00) corrisponderebbe all'anticipazione iniziale, reintegrata.

Importi che, però, non coincidono con l'ammontare totale dei mandati di reintegro effettivamente allegati agli atti, che ammonta ad € 8.918,04, né con quello delle reversali effettivamente presenti agli atti, che sono due (invece dell'unica riportata sul conto): la prima, n. 6519/2019 per l'importo di € 10.329, già menzionata; la seconda, n. 6511/2019, per l'importo di € 675,00 recante la causale "Rettifica DG missione N.1035 per errata indicazione dell'importo da rimborsare".

Conclusivamente, risulterebbero "disposti rimborsi per un importo maggiore rispetto a quello effettivamente speso nella gestione (€ 8.918,04 anziché € 8.243,04), e tuttavia tali maggiori rimborsi sono stati restituiti dall'agente contabile".

3. Mancata autorizzazione delle spese.

Dall'esame del verbale di revisione risulta che *"tutti i movimenti di spesa esaminati non sono stati firmati o comunque vistati dall'economo. La procedura di spesa utilizzata è stata impostata su richieste di rimborso di acquisti effettuati autonomamente dai dipendenti, in situazioni di urgenza; oppure su richieste informali provenienti dalle varie articolazioni dipartimentali che si è successivamente provveduti a soddisfare. In ogni caso, da nessuno dei movimenti analizzati è data desumere l'autorizzazione e la presa in carico della spesa da parte dell'economo"*. Pertanto, sebbene documentate, le spese sarebbero state finanziate con la cassa economale senza una previa valutazione da parte dell'agente contabile; neanche *ex post* sarebbe avvenuto il 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 per ciascun pagamento, rimborso o anticipazione che non superi l'importo di Euro 300,00 (trecento/00) non richiede la predisposizione della determina a contrarre/provvimento di spesa purché la richiesta di spesa sia sufficientemente motivata e previa valutazione dell'agente contabile”*. Peraltro, pur quando non si proceda con un'anticipazione, ma con un rimborso, sarebbe evidente la necessità che quest'ultimo vada comunque effettuato tempestivamente, pena il venir meno di quelle esigenze di correntezza che giustificano il ricorso al fondo economale.

4. Risulta contestata la “confusione di esercizi” in quanto le spese riportate nei movv. nn. 4, 7 e 25 afferiscono ad utilità acquisite nel 2018 che esigevano di essere finanziate *“con la gestione di quell'esercizio (inseriti gli esborsi nel relativo conto giudiziale), oppure rimborsate mediante la procedura ordinaria di spesa, essendo palesemente venute meno le esigenze di correntezza. Quale che sia il sistema di contabilità adottato dall'Ente (basato cioè sulla rappresentazione economica o finanziaria dei fatti gestori), vi è che quella economale è una gestione per cassa, svolta su una anticipazione iniziale, la cui rendicontazione non può prescindere dalla collocazione temporale dell'acquisizione, con riferimento alla dotazione d'esercizio”*. Con conseguente ricompilazione del conto con l'espunzione di detti movimenti e rettifica dei resti rispetto all'esercizio antecedente.

5) Richieste, autorizzazioni e giustificativi contabili.

5.1) Sempre il verbale del revisore evidenzia, con riferimento ai movimenti nn. 14, 15, 17, 18, 28, 34, 48, 55, 61, 64, 65, 113 che *“Risulta violato l'art. 4 del Regolamento per le missioni e i rimborsi spese, emanato con*

D.R. 985 del 09/11/2016, in quanto l'autorizzazione ad effettuare la missione non è datata, e pertanto non è dato desumere se sia o meno antecedente l'inizio della missione stessa".

L'esame istruttorio delle autorizzazioni ha constatato – fatta eccezione per gli ulteriori vizi specificamente riguardanti i movv. nn. 15 e 18 – che esse risultano comunque regolarmente firmate dal Direttore generale e fanno riferimento alla data della missione autorizzata, coincidente con i giustificativi contabili allegati. Pertanto, la mancanza di data nelle autorizzazioni (e dunque l'eventualità che esse non siano preventive, ma successive alle missioni cui sono riferite) costituirebbe irregolarità eventualmente rilevante sul piano interno, nei confronti dei singoli dipendenti che hanno effettuato le trasferte, ma non rende per ciò stesso priva di copertura amministrativa l'effettuazione delle spese che ne sono conseguite.

5.2) Il medesimo verbale evidenzia inoltre *"come i movimenti dettagliati nello specchietto nn. 62, 107 e 108 afferiscano a spese per missioni che non sono accompagnate da alcuna autorizzazione, né antecedente, né successiva, né di data certa" "in contrasto con quanto stabilito, rispettivamente, al punto 7.5.1 del Manuale di contabilità ed all'art. 4 del Regolamento missioni dell'Ateneo, che contemplano l'indefettibilità dell'autorizzazione alla missione (v. All.8). Il totale dell'esborso, pari ad € 29,40, per quanto esiguo, deve essere liquidato a debito del contabile poiché manca assolutamente – allo stato degli atti, e salvo che il contabile stesso ne offra la prova contraria – la dimostrazione che il vitto rimborsato sia riconducibile ad*

una attività riferibile all'Ateneo, a nulla rilevando in proposito la semplice dichiarazione unilaterale del soggetto rimborsato."

Pertanto, l'irregolarità consisterebbe non soltanto nella mancanza dell'autorizzazione alla spesa/rimborso (vizio, quest'ultimo, avente natura autonoma e riscontrato anche in questa ed in altre gestioni dell'Ente), ma nella mancanza dell'autorizzazione alla missione, non rientrando la spesa di viaggio o di vitto, in sé, in nessuna delle categorie previste per la cassa economale, né sarebbe compatibile con i fini istituzionali dell'ateneo. Ne conseguirebbe *"l'impossibilità di ricondurre – neanche in via presuntiva – l'esborso ad una qualsiasi utilità per l'Amministrazione in mancanza di un'autorizzazione alla missione (concessa, in questo caso, non già dall'economo, ma dal responsabile amministrativo competente, in base alla struttura nel cui interesse è effettuata la missione stessa)"*.

5.3) Il mov. n. 134 afferisce a una spesa di € 12,00 sostenuta per l'invio un telegramma di cordoglio funebre notoriamente non finanziabile con le risorse pubbliche secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile e, quindi, anche di questa Sezione (v., *ex plurimis* e con ampi richiami in senso conforme, Sez. giur. Molise sent. n. 14/2019) per quanto esigua, essa dovrebbe essere liquidata a debito del contabile.

5.4) Molti movimenti (per complessivi n. 49, NDR.: nn. 3, 6, 11, 12, 16, 22, 23, 24, 29, 30, 31, 47, 49, 54, 57, 58, 59, 60 79, 80, 104, 110, 111, 112, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 169, 175, 179, 180, 184, 188, 189, 196, 199, 200, 206 e 208; per un importo totale di €

1.093,79), distintamente riportati nel prospetto di pag. 5 della relazione a cui si rinvia, corrispondono a rifornimenti di carburante o ad autolavaggio afferenti ad autovetture il cui giustificativo fiscale non reca alcuna individuazione; in questi casi la consolidata giurisprudenza della Sezione nega la discaricabilità della spesa, con conseguente obbligo di restituzione a carico del contabile (v., *ex plurimis*, Sez. giur. Molise, sent. n. 6/2021), *“per l’assoluta impossibilità di ricondurre l’esborso ad una comprovata utilità per l’Ente che l’ha finanziato”*, rivelandosi anche l’acquisto di carburante – ove dalla ricevuta dell’erogatore non risulti l’afferenza all’auto di servizio – del tutto aspecifico e non rientrante nelle categorie economiche, né può presumersi riferito ad una delle attività istituzionali di Ateneo.

Tuttavia, pur ritenendo che tali esborsi debbano essere posti a carico del contabile, il magistrato relatore ha ritenuto corretto evidenziare al Collegio che *“spesso i rifornimenti sono avvenuti in corrispondenza di missioni autorizzate”* precisando che *“qualora si intendesse valorizzare le illustrate coincidenze, ai fini di una riduzione dell’importo a debito del contabile, esse sono schematizzate, per comodità di lettura, nello specchietto di seguito riportato.....”* (cfr. pagg. 6, 7 e 8 della relazione).

Pertanto, il magistrato relatore ha concluso proponendo:

- 1) la dichiarazione di irregolarità della gestione;
- 2) l’ordine di ricompilazione dei conti da parte dell’agente contabile Milena IAPALUCCI, con la rettifica dei resti – relativamente alle movimentazioni nn. 4, 7 e 25 – rispetto all’esercizio antecedente;

3) la condanna dell'agente contabile alla restituzione di € 29,4 (voce 5.2) + € 12 (voce 5.3) + € 1.093,79 (voce 5.4) = tot. € 1.135,19, spesi per utilità il cui riferimento all'ateneo non è dimostrato nella documentazione giustificativa allegata al conto, salvo che il contabile ne fornisca altrimenti la prova e salvo che il Collegio intenda liquidare un debito inferiore, in relazione a quanto evidenziato in ordine alla voce 5.4.

Con memoria difensiva del 18/5/2023 l'agente contabile, come rappresentato e difeso, ha impugnato e contestato gli addebiti mossi nei suoi confronti rivendicando la legittimità di tutte le spese contestate, illustrandone le ritenute ragioni giustificative, in fatto e in diritto.

I) Con riferimento alla "COMPILAZIONE" ha ritenuto superata la censura sollevata dovuta a mero errore materiale del maggiore importo della dotazione di apertura del fondo economale, in ogni caso rivendicando la sua totale estraneità da ogni responsabilità riconducibile esclusivamente al Settore contabilità e bilancio competente ad emettere l'avviso di pagamento n. 38 del 10/1/2019 (doc. 4).

Per quanto, invece, attiene alla contestata *"discrepanza, sebbene solo formale....."* ha dedotto che l'importo effettivamente rimborsato al sig. Luigi Fruscella di € 75,00 coincide esattamente con la spesa sostenuta in occasione della missione da lui effettuata e documentata in atti, nonostante l'erronea registrazione contabile del 28/10/2019 di € 750,00 che ha reso indispensabile l'emissione della reversale n. 6511/2019 di € 675,00 per rettificare e stornare la differenza di importo.

Infine, ha osservato che l'ammontare della reversale di chiusura del fondo economale (n. 6519/2019) coincide esattamente con quello del

mandato di apertura, di € 10.329,00, a riprova dell'avvenuta restituzione di tutte le somme detenute dall'Economo. La reversale risulta totalmente quietanzata in sede di pagamento avvenuto direttamente presso il Tesoriere riversando contestualmente le somme incassate a seguito della presentazione del reintegro, pari ad € 8.243,04, nonché la giacenza di cassa custodita in cassaforte e corrispondente ad € 2.085,96.

II) In merito alla "MANCATA AUTORIZZAZIONE DELLE SPESE" ha precisato che la gestione del fondo economale 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. *Alteris verbis*, il Manuale di contabilità dell'Ateneo (v. punto 7.5.1) non impone alcuna verbalizzazione per cui tale adempimento deve ritenersi implicitamente assolto col rimborso disposto dall'economo a seguito della prescritta valutazione.

Inoltre, indipendentemente da una formale apposizione di "visto" a conclusione del procedimento valutativo, deve considerarsi implicito nel materiale rimborso il positivo procedimento valutativo e la legittimità della relativa spesa.

Infine, ha ritenuto che il ricorso al "*rimborso*" per cassa di piccoli importi, in luogo della procedura ordinaria, assicuri meglio il soddisfacimento delle esigenze di correttezza, di semplificazione e di efficiente gestione pubblica evitando l'aggravamento del procedimento di spesa e traducendosi in risparmio di risorse umane.

III) Quanto alla “CONFUSIONE DI ESERCIZI” contestata ha ritenuto tale assunto non condivisibile, *ex adverso*, essendo la procedura adottata dall’economista funzionale a rendere più snello il procedimento decisionale e a consentirgli di effettuare una valutazione circa la rimborsabilità delle somme, che sono registrate nel conto nel momento in cui l’agente effettivamente le rimborsa, dopo aver proceduto ad un’attenta valutazione circa la rimborsabilità delle stesse. Nel delineare, a titolo semplificativo, la procedura applicata a fine anno, in vista della chiusura contabile con la Tesoreria - alla cui lettura si rinvia per economia processuale - ha precisato che l’Economista rientra in possesso delle somme soltanto dopo la riapertura della contabilità, quindi verso la metà del mese di gennaio dell’anno successivo, per cui dalla metà di dicembre alla metà di gennaio eventuali spese di cui all’art. 7.5.1 del Manuale di contabilità, di importo esiguo (inferiori a € 300,00) ma necessarie per garantire la correttezza della spesa e l’efficacia dell’azione amministrativa, vengono fronteggiate mediante l’esborso diretto di denaro da parte del dipendente, salvo successivo rimborso non appena ricostituito il fondo economale, onde semplificare e rendere maggiormente snello ed efficace tale procedimento.

IV) Riguardo alle contestate “GIUSTIFICAZIONI CONTABILI” (punto 5.2 della Relazione) di movimentazioni (nn. 62, 107 e 108) ha sostenuto che, in base all’art. 3 del Regolamento di missione e rimborsi spese, emanato con D.R. 985 del 09/11/2016 (doc.5) i Revisori dei conti rientrano nella categoria di persone “*legittimate a compiere la missione (...)*” senza alcuna preventiva autorizzazione del responsabile

amministrativo competente *“in virtù delle specifiche funzioni di controllo e di ispezione ricoperte”*.

“Il modulo missione è stato richiesto al solo fine di acquisire le informazioni relative alla data, all’orario e luogo di partenza, nonché di destinazione, che necessariamente devono essere inserite nella procedura di contabilità U-gov per la regolare registrazione della spesa. Senza tali informazioni, infatti, la registrazione non va a buon fine.

Inoltre, le date dei documenti fiscali prodotti corrispondono con le sedute del Collegio dei revisori, come risulta dai relativi verbali dei lavori, i quali comprovano che la richiesta di rimborso da parte del revisore Dott. Salvini è avvenuta in occasione delle sedute del collegio (Gruppo Doc.6)”.

Quanto alla contestazione mossa in ordine alla spesa per invio di telegramma di cordoglio (v. punto 5.3 della relazione di deferimento) ha ritenuto legittima quest’ultima rientrando tra le “spese di rappresentanza” in quanto rivolta ad autorità esterna all’ateneo (madre del Presidente della Regione Molise) – oppure a cittadini emeriti – come affermato dalle deliberazioni n. 59/2015/PAR Cdc. sez. reg. Controllo E. Romagna e sez. reg. Controllo Lombardia, dec. n. 19/2021/VSG.

Infine, in ordine alle censure mosse dal magistrato istruttore al “punto 5.4” della citata relazione circa l’impossibilità di ricondurre ad una comprovata utilità per l’Università del Molise l’esborso sostenuto per rifornimenti di carburante di cui ai movimenti indicati nella tabella predisposta, ha testualmente rappresentato:

“a) per ciascuna autovettura del parco macchine di Ateneo è associato un apposito registro cartaceo nel quale sono riportate le informazioni relative

alla targa del veicolo, data di utilizzo, nominativo utilizzatore, itinerario effettuato, e motivazione dell'utilizzo;

b) rientra nella responsabilità di ciascun utilizzatore del veicolo, per ragioni di servizio o missioni preventivamente autorizzate, la corretta compilazione del libretto;

c) nell'ipotesi in cui l'autovettura venga adoperata per l'espletamento di una missione istituzionale, nei moduli di autorizzazione sono riportate indicazioni più dettagliate riguardo all'itinerario e alle ragioni dello spostamento;

d) il rifornimento delle autovetture alimentate a benzina, diesel o gpl avviene mediante l'utilizzo di Fuel card, acquisite attraverso l'adesione alla convenzione Consip "Carburante rete – Fuel Card 6", che consentono di effettuare il rifornimento presso i distributori autorizzati, i quali rilasciano apposita ricevuta dell'avvenuto rifornimento;

e) la Convenzione Consip "Carburante rete - Fuel Card 6" non prevedeva il rilascio di Fuel card per i rifornimenti di metano ma esclusivamente per i rifornimenti di benzina, diesel o gpl;

f) nel parco auto dell'Università era presente l'autovettura Volkswagen Passat che, come risulta da libretto allegato (Doc.7), era alimentata oltre che a benzina, anche a metano."

Nel riportare dettagliato prospetto riepilogativo delle spese effettuate, il contabile ha, inoltre, osservato che, per esigenze di maggior economicità, il veicolo Volkswagen Passat veniva utilizzato prevalentemente a metano per cui i pagamenti relativi ai rifornimenti,

non potendo essere effettuati con le richiamate *Fuel Card*, avvenivano necessariamente in contanti.

Inoltre *“dal momento che nei suddetti casi di rifornimento a metano, effettuati tramite pagamenti in contanti, nessun distributore rilasciava una ricevuta con indicazione della targa del veicolo, l'Economo – al fine di consentire, per ragioni di ammissibilità della spesa, la riconducibilità del rifornimento effettuato con la specifica autovettura oggetto del rifornimento stesso – richiedeva al dipendente con funzioni di autista (il sig. Luigi Fruscella), o al soggetto che in sostituzione di quest'ultimo aveva effettuato il rifornimento, un'idonea dichiarazione attestante la data del rifornimento e l'indicazione degli estremi dell'autovettura di servizio oggetto del rifornimento medesimo, con indicazione della targa, unitamente alle ricevute non fiscali di pagamento del distributore, come risulta a titolo esemplificativo dall'allegato (Doc.8). In ogni caso, i libretti di chilometraggio dell'autovettura Volkswagen Passat, i moduli di missione, nonché i dati riportati nella seguente tabella dimostrano che tutti i rifornimenti sono stati effettuati in occasione dello svolgimento di missioni autorizzate e, dunque, compiuti prima, durante o al rientro delle missioni stesse. Tale circostanza è stata anche evidenziata dallo stesso Magistrato relatore.”*

Ha, pure, ricordato che il dipendente responsabile del parco auto di ateneo ha l'onere di garantire che l'autovettura deputata allo spostamento del Rettore o di altre figure istituzionale sia sempre pronta per le esigenze di servizio anche dal punto di vista del rifornimento del carburante, tenuto conto in particolare delle difficoltà nell'approvvigionamento di metano per la carente presenza sul territorio di distributori idonei.

Ha, comunque, osservato che i Revisori dei conti di ateneo, in occasione delle verifiche di cassa, non hanno mai dichiarato illegittimi tali acquisti di carburante, né contestato la riconducibilità degli stessi alle categorie economiche o alla attività istituzionale di ateneo.

Pertanto, nel citare favorevole giurisprudenza della Corte (Sez. giur. Calabria, n. 319/2020) e ritenendo legittima ed immune dai vizi contestati la sua gestione, avendone dimostrato la correttezza sostanziale e procedimentale delle spese sostenute e l'assenza di danno erariale o ammanco, l'agente contabile ha concluso con la richiesta di:

- pronunciare il suo 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, 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, si è soffermato e diffuso ampiamente sugli specifici poteri riservatigli, in generale, in materia di giudizio di conto (artt. 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 di cui in premessa che appaiono fornire almeno un principio di prova in ordine alla liceità della posta contestata.

Ha, quindi, rassegnato le seguenti conclusioni:

a) di rendere un provvedimento interlocutorio che, accertata la irregolarità per gli aspetti riferiti in narrativa, disponga l'esecuzione degli incombenti 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 del conto 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., in particolare, ha ritenuto che tutte le anomalie evidenziate nella relazione sono state chiarite e che la spiegazione fornita dal contabile relativamente alle spese per benzina e lavaggio di autovetture è, in astratto, ragionevole, non potendosi

utilizzare la *card* della Consip perché si trattava di un'autovettura che veniva rifornita con il metano. Il meccanismo di ricollegamento del rifornimento a quella specifica vettura, che non avveniva per il tramite della ricevuta cosiddetta "parlante", rilasciata dal distributore che avrebbe dovuto individuare la targa del veicolo, avveniva con una dichiarazione dell'autista, il quale compilava modulo in cui spiegava che la macchina era stata da lui rifornita a metano in relazione a una missione svolta nell'una o nell'altra località. Il modulo è esistente solo per uno dei viaggi e per uno dei rifornimenti oggetto di rilievo. Secondo il p.m., al riguardo, bisognerebbe acquisire l'evidenza di questa dichiarazione dell'autista non solo per il primo dei viaggi ma anche per tutti quanti gli altri.

Per gli altri aspetti, ha concluso che è possibile pronunciare una dichiarazione di regolarità del conto.

L'avvocato Fiorella, per l'agente contabile, ha rivendicato che tutte le spese siano state giustificate da parte dell'agente contabile e che rispondano a finalità istituzionali dell'ente, e i rimborsi siano stati effettuati dopo attenta valutazione, in conformità con il manuale interno. In particolare, per le spese collegate ai necrologi l'agente contabile ha fatto un'attentissima valutazione della giurisprudenza della Corte e ha rilevato che non erano ammissibili necrologi fatti dall'ente nei riguardi dipendenti, ex amministratori, ex dipendenti dell'ente stesso, ma invece potevano essere effettuate come spese di rappresentanza i rimborsi collegati a decessi di persone note in ambito locale oppure a parenti di autorità in carica nel momento in cui si verifica il lutto.

Proprio tali considerazioni comporterebbero un procedimento per il quale il manuale operativo interno non richiede che sia fatto un processo verbale; circostanza che, tuttavia, non escluderebbe che l'agente contabile abbia valutato la spesa, ritenendola attinente e tale da giustificare il rimborso.

Per quanto riguarda, invece, le spese di carburante, la difesa ha ritenuto che la politica di risparmio di spesa dell'ateneo abbia fatto sì che si acquistasse un'autovettura a metano per avere un sensibile risparmio di spese nell'ambito dei trasporti. Pertanto, tutte queste spese sono giustificate, anche in relazione alla documentazione in atti dove si dimostra, in maniera puntuale, che sono avvenute in concomitanza o nel corso di una missione, o perché il parco auto deve essere sempre disponibile per urgenze, quali una chiamata per un incontro istituzionale del Rettore a Roma.

Comunque, sulla base della documentazione prodotta, la difesa ha ritenuto di aver assolto l'onere di collegare ogni singolo rifornimento di carburante ad una specifica missione, debitamente dimostrata e, ad ogni modo, si associa alla richiesta del pubblico del pubblico ministero, laddove anche la Corte ritenesse la necessità di fornire un'integrazione documentale con la dichiarazione predisposta dal dipendente.

La difesa, nelle conclusioni rassegnate, ha insistito per una pronuncia di discarico dell'agente contabile e, in subordine, affinché si adotti un provvedimento interlocutorio (che, invero, poteva essere adottato anche prima di arrivare dinanzi a questo Collegio) e dia quelle indicazioni ritenute opportune per procedere al discarico dell'agente.

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

MOTIVAZIONE

Il Collegio, alla stregua delle definitive risultanze istruttorie emerse anche 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 e n. 12/2020 cui si rinvia integralmente in ossequio al principio di sinteticità ex comb. disp, art. 5, co. 2, e 39, co. 2, lett. d, del c.g.c.), ritiene che, in sostanziale accoglimento dei motivi evidenziati dal magistrato relatore, che si rivelano fondati, e delle conclusioni rassegnate, in via subordinata, dal pubblico ministero, nei termini individuati in narrativa, occorra pervenire ad una pronuncia di irregolarità della gestione in esame circoscritta ai vizi suesposti che, sebbene rivestano natura eminentemente formale e marginale tali da non essere causativi di danno patrimoniale per le finanze dell'ente pubblico, come rilevato dal medesimo magistrato istruttore, sono pur sempre sintomatici di una non corretta e diligente modalità di gestione del particolare settore di attività amministrativa affidato all'agente contabile.

In proposito, il Collegio – come del resto precisato in numerose occasioni da questa Sezione e ribadito da altre realtà territoriali della Corte (conformi, sez. giur. Molise, sent. n. 79/2017; sez. giur. Veneto, sent. n. 17/2022, n. 6/2017, n. 183/2016 e n. 134/2013) - 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 (artt. 182 e ss. del T.U.E.L), costituirebbe un impedimento o un ostacolo al buon andamento, in termini di efficienza, efficacia e speditezza, dell'azione amministrativa. 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 principi contabili, l'economo - al pari di ogni altro agente contabile - 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, esaminando partitamente nel merito la fattispecie in esame e richiamando quanto evidenziato nella corrispondente parte in fatto, cui si rinvia *per relationem* in applicazione del citato principio di sinteticità degli atti (v. punto 1 della relazione e parte narrativa), all'esito della verifica del documento contabile e delle risultanze dibattimentali emergono, nell'ordine, i descritti aspetti o fattori gestionali degni di rilievo.

1) Con riferimento alle censure sollevate in ordine all'inesatta "COMPILAZIONE" del conto economale, possono ragionevolmente accogliersi le difese svolte dal contabile - non osteggiate nemmeno dalla Procura in udienza - e le conclusioni rassegnate - nel senso del suo superamento per effetto del mero errore materiale rilevato nel momento della registrazione contabile del 28/10/2019 di € 750,00 con "discrepanza, sebbene solo formale....." con l'importo in realtà rimborsato al sig. Luigi Fruscella pari a € 75,00 - che coincide esattamente con la spesa sostenuta in occasione della missione da lui effettuata e documentata in atti - che ha comportato l'emissione della reversale n. 6511/2019 di € 675,00 per rettificare e stornare la differenza di importo. A rafforzare tale convincimento concorre la circostanza che, come precisato, con reversale di chiusura del fondo economale (n. 6519/2019) il cui importo coincide esattamente con quello del mandato

di apertura “maggiorato”, di € 10.329,00, è avvenuta l’integrale restituzione delle somme detenute dall’economo pari ad € 8.243,04, unitamente alla giacenza di cassa pari a € 2.085,96.

2) Contrariamente, risultano condivisibili le irregolarità rilevate dal magistrato relatore in ordine alla “Mancata autorizzazione delle spese” atteso che *“tutti i movimenti di spesa esaminati non sono stati firmati o comunque visti dall’economo. La procedura di spesa utilizzata è stata impostata su richieste di rimborso di acquisti effettuati autonomamente dai dipendenti, in situazioni di urgenza; oppure su richieste informali provenienti dalle varie articolazioni dipartimentali che si è successivamente provveduti a soddisfare. In ogni caso, da nessuno dei movimenti analizzati è data desumere l’autorizzazione e la presa in carico della spesa da parte dell’economo”*.

Siffatta modalità operativa non scongiora affatto il rischio, però, che nemmeno *ex post*, da parte dell’economo, sia avvenuto quel riscontro oggettivo 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 per 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 la richiesta di spesa sia sufficientemente motivata e previa valutazione dell’agente contabile”*.

In proposito, deve pure convenirsi col Magistrato istruttore che non può certo trascurarsi come la facoltà dell’agente economo di utilizzare “direttamente” “nonché mediante anticipazioni e rimborsi a favore di personale universitario” le risorse finanziarie per gli acquisti urgenti deriva dalle disposizioni organizzative d’Ateneo (“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) e, al pari della prassi che ne è seguita, trovano chiara copertura nel “Manuale di contabilità e del controllo di gestione” dell’Ateneo che, al punto 7.5.1 – Servizio di cassa economale, annovera tra le erogazioni consentite anche i rimborsi, prevedendo altresì che *“L’utilizzo del Fondo Economale per ciascun pagamento, rimborso o anticipazione che non superi l’importo di Euro 300,00 (trecento/00) non richiede la predisposizione della determina a contrarre/provvimento di spesa purché la richiesta di spesa sia sufficientemente motivata e previa valutazione dell’agente contabile”*.

Tale prassi, che presenta profili indubbiamente innovativi rispetto alla regola tralaticia secondo cui quella economale è una gestione “per cassa”, su cui si prelevano anticipazioni per le spese minute ed urgenti, comporta, relativamente ai giustificativi fiscali di alcuni acquisti, che essi risultano essere effettuati in data anteriore rispetto alle connesse richieste di autorizzazione.

Con la conseguenza che il vaglio riservato all’agente contabile, laddove eseguito, risulterebbe posposto ed effettuato soltanto successivamente all’acquisto, vale a dire nel momento della liquidazione e del concreto pagamento avvenuto in sede di rimborso.

3) Parimenti condivisibile è la censura sollevata dal magistrato relatore in ordine alla “confusione di esercizi” limitatamente alle modalità di contabilizzazione delle spese dei movimenti nn. 4, 7 e 25, (All. 1) che afferiscono ad utilità acquisite nel 2018 ma registrate nel

documento contabile riguardante l'esercizio 2019 successivo (v. punto 4 della relazione e in narrativa).

Al riguardo non vanno obnubilati, 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, peraltro, possa assumere rilievo alcuno l'elemento diacronico o l'eventuale sfasamento cronologico della fase "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, occorre rilevare che i pagamenti riferiti a operazioni di acquisto risalenti a precedenti esercizi hanno, ormai, perso il carattere

dell'urgenza e della correttezza che giustifica il ricorso all'anticipazione economale (conformi, sent. n. 79/2017 di questa Sezione.; sez. Veneto, n. 183/2016 e n. 17/2022).

Pertanto, pur prendendo atto delle deduzioni difensive svolte - con riferimento a presunte e/o precisate esigenze contabili che avrebbero impedito, in alcuni casi, di disporre le spese economali nel mese di dicembre inoltrato (dal 5/12 fino al 20/12), non può che ribadirsi quanto appena evidenziato.

4) Anche la censura relativa alle "Richieste, autorizzazioni e giustificazioni contabili" deve ritenersi fondata.

In particolare (punto 5.1 Relazione) i mov. nn. 14, 15, 17, 18, 28, 34, 48, 55, 61, 64, 65, 113 risultano sforniti di data certa capace di collocare esattamente l'autorizzazione rilasciata dal competente responsabile amministrativo anteriormente all'inizio della missione da compiere, in dispregio dell'art. 4 del Regolamento per le missioni e i rimborsi spese, emanato con D.R. 985 09/11/2016, e p. 7.5.1 del manuale di contabilità.

Piena conferma trova la valutazione istruttoria, inoltre:

- sia per quanto attiene ai movimenti nn. 15 e 18 (punto 5.2 Rel.) - le cui autorizzazioni sono state regolarmente firmate dal Direttore generale e fanno riferimento alla data della missione autorizzata che coincide con i giustificativi contabili allegati - rilevando l'irregolarità legata alla carenza di data nelle autorizzazioni sul piano esclusivamente "interno", nei confronti dei singoli dipendenti che hanno effettuato le trasferte, senza tuttavia infirmarne la copertura amministrativa circa l'effettuazione delle spese che ne sono conseguite;

- sia per i movv. 62, 107 e 108, del tutto privi di autorizzazione alla missione, intervenuta anteriormente o successivamente.

Ferma restando l'irregolarità formale contestata, tuttavia, possono essere recepite le argomentazioni difensive svolte dall'agente contabile in giudizio limitatamente a quest'ultimo gruppo di movimenti potendo ricondurre, in via presuntiva e di mero fatto, lo svolgimento della missione e, quindi, l'utilità derivante all'Amministrazione alla concomitante partecipazione del revisore dei conti dott. Salvini ai lavori tenuti nelle apposite sedute collegiali (v. processi verbali dei lavori, in Gruppo Doc. 6 allegato dalla difesa).

Devono, invece, condividersi le conclusioni svolte dal magistrato relatore circa le spese sostenute per l'invio di un telegramma di cordoglio funebre (p. 5.3 Rel.) in occasione della perdita di congiunti di autorità "esterne" all'ateneo. Costituisce univoco e consolidato orientamento della Sezione Molise (sent. n. 79/2017, 14/2019 e 39/2021), da cui non vi è motivo di discostarsi, che non può riconoscersi alcuna natura di "*rappresentanza*" di tali spese dovendo evidenziarsi che tali iniziative ineriscono esclusivamente a rapporti di matrice privatistica non certo connesse o strumentali al servizio (cfr., anche Sez. I App., n. 148/2018 e Sez. App. Sicilia, n. 116/2017).

Il Collegio ne esclude addebito al contabile, nel caso di specie ed eccezionalmente, in considerazione della sua singolarità e del suo modestissimo rilievo economico.

Quanto, infine, ai rilievi mossi al "*punto 5.4*" della Relazione di deferimento, per quanto formalmente irregolare e censurabile la prassi

osservata in materia di spese sostenute a titolo di rifornimento di auto di servizio, di autorimessa o garage e di autolavaggi, privilegiando un criterio sostanzialistico possono essere valorizzate le articolate e parzialmente condivisibili deduzioni difensive (v. pagg. 9 e ss. memoria difensiva) – forti anche del mancato rilievo di illegittimità degli acquisti di carburante e di servizi da parte dei revisori dei conti in sede di verifica di cassa - e quanto doverosamente evidenziato, in modo relativamente convergente, dal magistrato relatore in occasione del deferimento e pressoché conforme del p.m. concludente in udienza (che si intendono integralmente richiamati *per relationem* sulla base dei noti principi di sinteticità), in ordine alle circostanze dei rifornimenti di carburante avvenuti – con le difficoltà illustrate - in concomitanza o corrispondenza delle missioni autorizzate (rinvenibili dalla consultazione delle analitiche tabelle o specchietti riepilogativi riportati sia in relazione che a pagg. 11 e ss. della medesima memoria difensiva).

Elementi di valutazione, questi, concorrenti che, in buona sostanza - malgrado rimanga censurabile il metodo applicato e nonostante dette spese siano spesso prive di adeguati riscontri o giustificativi contabili di riferimento e/o di inequivoci elementi di identificazione delle autovetture di servizio come, ad esempio, la targa e il tipo (fatta eccezione per qualche dichiarazione resa dall'autista Luigi Fruscella) - depongono, in via astratta ma con ragionevole, elevata approssimazione, per un giudizio di "inerenza" delle spese effettuate alle finalità istituzionali ed al soddisfacimento delle esigenze funzionali.

Per le suesposte ragioni il Collegio, in parziale adesione alle conclusioni rassegnate, in via subordinata, dal p.m. dichiara irregolare il conto giudiziale economale oggetto di accertamento, pur senza alcun addebito per l'agente contabile, 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 all'agente contabile.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Molise, definitivamente pronunciando, dichiara irregolare il conto n. 11273, reso dall'agente contabile Milena IAPALUCCI e relativo alla gestione del fondo economale dell'UNIMOL - Amministrazione centrale - per l'esercizio finanziario 2019 depositato in data 11/5/2020, nei termini di cui in motivazione e senza addebito, anche per le spese di giudizio.

Così deciso in Campobasso, nella camera di consiglio del 15 giugno 2023.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

(Gennaro Di Cecilia)

f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

(Maurizio Stanco)

f.to digitalmente

Depositato in Segreteria il 19 gennaio 2024

Il Responsabile della Segreteria

(Sig.ra Maria Grazia SECHI)

f.to digitalmente