



Sent.6/2024

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>
Ruben D'Addio	Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto iscritto al n. 3947/CONTO del registro di Segreteria, promosso con relazione di irregolarità n. 33/2022 redatta dal Ref. Luigia Iocca, sui conti giudiziali n. 11286, depositato dall'agente contabile Mariagrazia CICCHELLI il 12/5/2020, e n. 11312, depositato dall'agente contabile Mariarosaria BIBBÒ il 15/5/2020, entrambi concernenti l'Università degli Studi del Molise - Dipartimento di Medicina e Scienze della salute - riguardanti, rispettivamente, il periodo: 1/1/2019 - 15/10/2019 e 16/10/2019 - 31/12/2019, entrambe rappresentate e difese 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 domiciliario;

Viste la relazione di deferimento, la comparsa di costituzione, le conclusioni scritte rassegnate dal Pubblico Ministero e la documentazione tutta presente agli atti del giudizio;

Uditi, all'udienza del 21/9/2023, svoltasi con l'assistenza del Segretario dott.ssa Donatella Petrollino - il Sostituto Procuratore Generale dott. Roberto Formisani e l'Avv. Rodolfo Fiorella, per delega scritta degli avvocati Diego e Giovanni Fiorella, per il convenuto.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il giudizio sorge dalla relazione di irregolarità n. 33/2022, trasmessa in data 5/4/2022 alla Segreteria della Sezione, con la quale il Magistrato istruttore dei predetti conti giudiziali ha evidenziato le irregolarità di seguito riassunte in ordine alla gestione della cassa economale dell'Università degli Studi del Molise (UNIMOL) - Dipartimento di Medicina e Scienza della Salute - relativa all'esercizio annuale 2019.

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’economista 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’economista 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’Economista ed i menzionati responsabili amministrativi, omettendo di considerare che entrambe le figure rientrano invece nella categoria unica di “agente contabile economista” 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 (econo­mo – 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/provvedimento di spesa purché la richiesta di spesa sia sufficientemente motivata e previa valutazione dell’agente contabile”*.

Tanto premesso, detta relazione ha evidenziato, in particolare:

- 1) sul piano soggettivo, l’esistenza di due conti giudiziali:
 - I. il primo intestato “GESTIONE ANTICIPAZIONE PICCOLE SPESE DIPARTIMENTO DI MEDICINA E DI SCIENZE DELLA SALUTE “VINCENZO TIBERIO” compilato e sottoscritto dal Responsabile amministrativo di Dipartimento *pro-tempore*, Maria Grazia CICCHELLI, riportante gli estremi del mandato di anticipazione n. 145 in data 23/1/2019 (All.5); le spese mensili; i tre mandati di reintegro nn. 5288, 5293 e 5294 per i rispettivi importi di € 749,18, € 32,90 ed € 46,00, tutti e tre in data 4/11/2019 (All.6), nonché la reversale di incasso per restituzione fondo, n. 5335 del 6/11/2019 (All.7). Detto conto risulta parificato dal Responsabile del Servizio finanziario dell’Ateneo;

II. il secondo costituito da uno schema elaborato sul Mod. 23, di cui al D.P.R. n. 194/1996, che non reca alcuna informazione contabile – se non la propria delimitazione temporale dal 16/10/2019 al 31/12/2019, riportata in intestazione – risultando sottoscritto dalla dott.ssa Mariarosaria BIBBÒ e dal Responsabile del Servizio finanziario d’Ateneo.

La gestione ha registrato un avvicendamento delle due funzionarie nel ruolo di economo, connesso al subingresso nella qualifica di Responsabile amministrativo del descritto Dipartimento.

La successione nell’incarico, però, non è stata regolata da rituale passaggio di consegne nelle formalità gestorie attraverso la redazione dell’apposito verbale (artt. 181 e 182 del R.D. n. 827/1924, Regolamento di contabilità generale dello Stato) per cui si è proceduto, in sostanza, alla compilazione di due separati conti, ciascuno per le distinte frazioni di gestione (cfr. nota di deposito in atti al 3/8/2021 del Direttore Generale d’Ateneo che ha precisato che *“In merito al Dipartimento..... la dott.ssa Mariarosaria Bibbò non ha aperto il fondo economale in quanto l’avvicendamento è intervenuto a fine anno”* (v.All.8).

Inoltre, dal 16/10/2019 sarebbe, in realtà, cessata la gestione economale, per cui irregolare si rivelerebbe, sul piano contabile, il provvedimento n. 7/2019 con il quale il Direttore del Dipartimento ha autorizzato “il reintegro del Fondo Economale del Dipartimento DiMeS per l’importo di € 828,08 per le spese sostenute dal 01.01.2019 al 16.01.2019 [16/10/2019]”, disponendo “la chiusura del Fondo

Economale dell'anno 2019 al 16.10.2019" (v. All. 9) che, oltre a contrastare con i principi di annualità e di continuità delle scritture contabili, risulterebbe contraddetto *per tabulas* dalla circostanza che i mandati di reintegro nn. 5288, 5293 e 5294, emessi il 4/11/2019 (e pagati il 26/11/2019), e la reversale di incasso per la restituzione del fondo, datata 6/11/2019, effettivamente incassata in data ancora successiva, sono tutti fenomeni che avrebbero dovuto essere correttamente registrati sul secondo conto giudiziale dell'agente subentrante (Bibbò) anziché del cessante (Cicchelli).

2) La compilazione del conto giudiziale della CICHHELLI, aperto con una provvista di € 1.000,00, effettuata con il mandato di pagamento n. 00145 del 23/01/2019, risulterebbe non coerente in relazione alla rappresentazione mensile delle spese occorse specificatamente individuate dalla documentazione acquisita per cui, sebbene incapace di generare ammanchi, va corretta in quanto irregolare.

In particolare:

- nel mese di gennaio, i mov. n. 3 relativo a spesa datata 03/01/2019; n. 4, risalente al 29/01/2019 e n. 5, risalente al 22/01/2019 per un ammontare complessivo di € 46,09, non sono stati rappresentati nel conto presentato;

- nel mese di febbraio, dal conto risultano emessi 9 buoni d'ordine per un ammontare complessivo di € 175,89, mentre la documentazione giustificativa presenta una numerazione progressiva non coincidente con quella utilizzata nel conto e, ancora, risulta integrata dai movimenti 2, 6, 7, 8, 9 e 10, per un ammontare complessivo di € 129,08, con plausibile

contabilizzazione anche dei movimenti realizzati nel mese di gennaio attesa la coincidenza dell'ammontare totale delle operazioni compiute nel bimestre;

- nel mese di aprile si rinviene il giustificativo nr. 14, per un ammontare di € 36,00, il cui rimborso è stato richiesto in data 10/04/2019, nonostante dal conto non constano operazioni;

- nel mese di maggio, dal conto risultano spese per un ammontare totale di € 168,79, in discrasia con € 132,79 che lascia presumere, analogamente, che l'operazione sia risalente al mese precedente sebbene contabilizzata postuma, verificate le operazioni compiute nei mesi di aprile e maggio, i giustificativi ed il totale speso risultante dal conto;

- nel mese di luglio, risultano dal conto spese per un ammontare complessivo di € 146,90 corrispondenti ai giustificativi nr. 20, 21 e 22, presentati mentre, dalla documentazione esaminata, si evince la presenza di ulteriori 2 spese riconducibili a questa mensilità, le nr. 24 e 25, per un ulteriore ammontare di € 35,70, che non risulta dunque rappresentato all'interno del conto. L'ammontare effettivo delle spese contabilizzate in questo mese corrisponde, dunque, a € 182,6;

- nel mese di agosto, nel conto non risultano spese effettuate, in contrasto con giustificativi da cui si evince il rimborso dei movimenti 23 e 26, per un ammontare complessivo di € 62,90;

- nel mese di settembre vi è discrasia tra le risultanze di una spesa complessiva di € 163,60 rispetto ai giustificativi presentati limitati ai movimenti 27 e 28 di ammontare complessivo di € 65,00, per cui si desumerebbe che anche i movimenti 23, 24, 25 e 26 riconducibili invece

alle precedenti due mensilità, siano stati contabilizzati all'interno di questa.

3) Mancata autorizzazione delle spese.

Dall'esame del verbale di revisione risulta che i movimenti di spesa esaminati finanziati con la cassa economale – sebbene documentati - non sono stati firmati o comunque vistati dall'economo, per cui *“se ne desume la carente e previa valutazione”* arrestatisi alla mera *“richiesta di rimborso spese firmata dal richiedente e del relativo giustificativo, inviata al Direttore di Dipartimento, senza evidenziare in alcuna parte la supervisione economale. In taluni casi (mov. 2, 3, 4, 18, 23, 29) per cui si assiste alla circostanza che l'economo stesso richieda autorizzazione al rimborso spese al Direttore di Dipartimento”*. Pertanto, le richieste di rimborso risultano erroneamente indirizzate al Direttore di Dipartimento né, ovviamente, autorizzate dall'agente economo, in difformità col riscontro richiesto dal Manuale di contabilità e controllo di gestione dell'Ateneo, il quale al punto 7.5.1, in premessa citato.

4) Infine, è stata contestata la *“Confusione di esercizi”* in quanto le spese riportate nei movv. nn. 3, 7, 8, 9 e 10 (rispettivamente alle pagg. 20, 33, 35, 38 e 41 del pdf All.1) 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.

Pertanto, il Magistrato relatore ha concluso proponendo:

1) La dichiarazione di irregolarità della gestione;

2) l'ordine di ricompilazione dei conti da parte di entrambe le agenti contabili Mariagrazia CICCHELLI e Mariarosaria BIBBÒ, ciascuna 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 alle movimentazioni nn. 3, 7, 8, 9, 10 (pp. 20, 33, 35, 38 e 41 del pdf All.1) – rispetto all'esercizio antecedente.

Con memoria difensiva depositata il 22/2/2023 si sono costituite le agenti contabili, come rappresentate e difese, rivendicando la legittimità di tutte le spese contestate, illustrandone le ritenute ragioni giustificative, in fatto e in diritto.

La difesa, in via preliminare, ha dedotto la totale estraneità della dott.ssa Bibbò rispetto alle contestazioni mosse – diverse da quelle relative al “Verbale di passaggio di consegne” previsto per l'avvicendamento con la dott.ssa Cicchelli – concernendo periodi precedenti all'assunzione della responsabilità amministrativa del Dipartimento a decorrere dal 16/10/2019.

I) LEGITTIMAZIONE ALLA GESTIONE

In merito alla legittimazione alla gestione, ha rilevato come lo stesso Magistrato relatore abbia affermato l'inesistenza di movimentazioni intervenute nella gestione economale in realtà è cessata il 16.10.2019 mentre, in seguito, si sono avuti solo alcuni adempimenti (emissione di tre mandati di reintegro e della reversale finale di incasso per la restituzione del fondo) che sono stati registrati a dicembre ma (ad avviso del relatore erroneamente) sul conto dell'agente cessante (CICCHELLI) e non invece sul conto di quello subentrante (BIBBO') essendo relativi alla precedente gestione.

Ha eccepito, per pacifica giurisprudenza, l'insussistenza di qualsiasi responsabilità per violazione degli art. 181 e 182 R.D. n. 827/1924 per omissione della redazione del verbale di passaggio di gestione tra agenti succedutisi in assenza di reali ammanchi e/o incertezze in ordine all'esatta consistenza dei conti, non essendovi nulla da "inventariare-consegnare" successivamente alla data del 16/10/2019, Tant'è vero che la cassa economale da rendicontare ha presentato il conto "a zero" mentre la separazione tra le due gestioni è avvenuta "di fatto" come asserito dalla Nota Prot. n. 34104 del 16/10/2019 (Doc. 4) e con la successiva Ordinanza n. 7/2019 del 17/10/2019 (Doc. in atti) e confermato dalla Nota di deposito in atti del 03/08/2021 con cui l'Ateneo precisava che la dott.ssa M. Bibbò *"non ha aperto il fondo economale in quanto l'avvicendamento è intervenuto a fine anno"*

II) Quanto alle censure riguardanti la "COMPILAZIONE DEL CONTO GIUDIZIALE N.11286 - CICCHELLI" ha rappresentato che l'inserimento dei movimenti nel conto giudiziale è stato fatto prendendo

in considerazione il mese in cui la documentazione amministrativa è stata presentata all'agente contabile Cicchelli per il rimborso o/e il mese in cui l'agente contabile ha effettuato il rimborso, non il mese (o la data) in cui è stata sostenuta la spesa da chi ha richiesto il rimborso, costituendo questo il momento in cui effettivamente l'Ente ha sopportato l'esborso.

III) Con riferimento alla contestata "MANCATA AUTORIZZAZIONE ALLE SPESE" ha precisato che il modulo di rimborso, per prassi dell'Ateneo "formalmente" indirizzato al 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. Il Manuale di contabilità dell'Ateneo non impone alcuna verbalizzazione per cui tale adempimento deve ritenersi implicitamente assolto col rimborso disposto dall'economo a seguito della prescritta valutazione.

IV) Con riferimento alla "CONFUSIONE DI ESERCIZI" contestata circa le utilità acquisite nel 2018 e che avrebbero dovuto

trovare collocazione nel relativo conto giudiziale, oppure rimborsate mediante la procedura ordinaria di spesa, essendo palesemente venute meno le esigenze di correntezza, 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 ma necessarie per garantire la correntezza della spesa e l'efficacia dell'azione amministrativa, vengono fronteggiate mediante l'esborso diretto di denaro da parte del dipendente, salvo successivo non appena ricostituito il fondo economale. Del resto, proprio il Manuale prevede espressamente il ricorso alla cassa economale per il rimborso di spese di importo esiguo (inferiori a € 300,00) senza ricorrere alla procedura ordinaria (determina a contrarre/provvedimento di spesa), onde semplificare e rendere maggiormente snello ed efficace tale procedimento

Pertanto, nel citare favorevole giurisprudenza della Corte (Sez. giur. Calabria, n. 319/2020) e ritenendo legittima la sua gestione e l'assenza di danno erariale o ammanco, le 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, adozione di un provvedimento interlocutorio con il quale la Corte disponga l'esecuzione dei provvedimenti ed incombenzi 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 (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 rassegnato le seguenti conclusioni:

- a) di rendere un provvedimento interlocutorio che, accertata la irregolarità per gli aspetti riferiti in narrativa, disponga l'esecuzione degli incombenzi 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, gli agenti regolarizzino 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. Per quanto, invece, attiene alla contestata assenza della redazione del verbale di consegna tra agenti contabili succedutisi nell'esercizio in esame ritiene di aver abbondantemente chiarito le funzioni giuridiche previste dal legislatore che, nella fattispecie, dovrebbero ritenersi comunque assolute in considerazione sia dell'assenza di operazioni di acquisizione di beni da "inventariare-consegnare" successivamente alla

data del 16/10/2019 (dimostrata dalla cassa economale da rendicontare che ha presentato il conto “a zero” sia dalla separazione tra le due gestioni avvenuta “di fatto” come evidenziato dalla Nota Prot. n. 34104 del 16/10/2019 (Doc. 4) e dall’Ordinanza n. 7/2019 del 17/10/2019 e confermato dalla Nota di deposito in atti del 03/08/2021 dell’Ateneo).

In particolare, ha evidenziato come l’agente contabile effettua “a monte” una scrematura sulle spese ritenute rimborsabili e, successivamente, una valutazione finale che potrebbe anche comportare il parziale accoglimento o il rifiuto della richiesta di rimborso presentata.

Per il resto, l’avvocato Fiorella si è riportato alle conclusioni formulate e ha insistito anche per una rifusione delle spese di lite.

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 cc.dd. “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 economiche 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 economiche esclusivamente quelle caratterizzate dall'inevitabile 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), all'esito della verifica del documento contabile emergono alcuni fatti gestionali riguardanti la “LEGITTIMAZIONE ALLA GESTIONE ECONOMALE”.

Nel dare atto che, sotto il profilo soggettivo, risultano depositati due distinti conti giudiziali, occorre constatare che il provvedimento n. 7/2019 con il quale il Direttore del Dipartimento ha autorizzato “il reintegro del Fondo Economale del Dipartimento DiMeS per l'importo di € 828,08 per le spese sostenute dal 01.01.2019 al 16.01.2019

[16/10/2019]”, disponendo “la chiusura del Fondo Economale dell’anno 2019 al 16.10.2019” (v. All.9) si pone in contrasto con i principi contabili di annualità, di integrità, di universalità, di attendibilità e di continuità delle scritture contabili

Va escluso che fenomeni contabili prodottisi in data 4/11/2019 e 6/11/2019 (mandati di reintegro nn. 5288, 5293 e 5294), e concretizzatisi in data ancora successiva, possano essere contabilmente registrati e confluire in una gestione ormai “cristallizzata” o “chiusa” al 15/10/2019, 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’economo subentrante (dott.ssa BIBBÒ), anziché in quello dell’agente cessante (dott.ssa CICCHELLI), che riguardava il periodo in cui dette operazioni risultavano essere effettivamente avvenute.

Irregolare si dimostra la “compilazione del conto giudiziale n. 11286 - CICCHELLI” relativamente alle censurate discrasie ed incoerenza compilatoria della rappresentazione mensile delle spese sopportate (punto 3 della Relazione, come riportata in “narrativa”), pur se incapaci di generare ammanchi.

Altrettanto condivisibili risultano le irregolarità rilevate in ordine alla “Mancata autorizzazione delle spese” limitatamente ad alcuni movimenti di spesa esaminati che *“non sono stati firmati o comunque vistati dall’economo”* (punto 4 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 necessità. Queste richieste sono indirizzate direttamente al Direttore del Dipartimento”, ma comunque non risultano preventivamente autorizzate da alcuno.

La prassi seguita comporta 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 ampliativo autorizzativo.

Vanno, infine, censurate le modalità di contabilizzazione delle spese di cui ai movv. nn. 3, 7, 8, 9, 10 (All. 1) che afferiscono ad utilità acquisite nel 2018 ma registrate nel documento contabile riguardante il successivo esercizio 2019 (v. punto 5 della relazione e narrativa).

Non sono da ignorare, 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, i pagamenti riferiti a operazioni di acquisto risalenti a precedenti esercizi hanno perso il carattere dell'urgenza e della correttezza che giustifica il ricorso all'anticipazione economale (in termini, 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, non può che ribadirsi quanto evidenziato.

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 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 agli agenti contabili.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Molise, definitivamente pronunciando, dichiara irregolari i conti giudiziali n. 11286, depositato dall'agente contabile Mariagrazia CICCHELLI il 12/5/2020, e n. 11312, depositato dall'agente contabile Mariarosaria BIBBÒ il 15/5/2020, entrambi concernenti l'Università degli Studi del Molise - Dipartimento di Medicina e Scienze della salute - riguardanti, rispettivamente, il periodo: 1/1/2019 - 15/10/2019 e 16/10/2019 - 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 21 settembre 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