



REPUBBLICA ITALIANA

94/2020

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Agostino CHIAPPINIELLO	Presidente
Enrico TORRI	Consigliere
Aurelio LAINO	Consigliere
Rossella CASSANETI	Consigliere relatore
Donatella SCANDURRA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio in appello in materia di responsabilità, iscritto al n. **54730** del Registro di Segreteria, aperto a seguito di proposizione di appello da parte di **Giustino CECI** (C.F.: CCEGTN49S13F416N) nato a Montalto Uffugo (CS) il 13/11/1949 ed ivi residente alla Via Molini 14, rappresentato e difeso, giusta procura a margine dell'atto d'appello, dall'Avv. Carlo Guarnieri (PEC: carloguarnieri@pecstudio.it) ed elettivamente domiciliato presso il di lui studio sito in Cosenza, alla Via Nicola Serra 62;
contro la **Procura Regionale** della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale per la **Regione Calabria**, in persona del Procuratore Regionale p.t.;

AVVERSO la sentenza della Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Calabria n. 72/2019, depositata il 21/3/2019 e notificata via PEC all'appellante il 29/3/2019;

VISTO l'atto d'appello;

VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI, all'udienza del 18 giugno 2020, con l'assistenza del segretario dott.ssa Rita Cerroni, il relatore cons. Rossella Cassaneti, l'Avvocato Carlo Guarnieri nonché per la Procura Generale il V.P.G. cons. Antongiulio Martina;

FATTO

Con la sentenza n. 72/2019, impugnata con il gravame, la Sezione territoriale calabrese ha pronunciato sul giudizio di conto relativo al conto giudiziale presentato in riferimento all'esercizio 2014 dall'economista del Comune di Montalto Uffugo (CS) sig. Giustino CECI (odierno appellante) iscritto nel ruolo della Sezione a seguito della relazione del Magistrato relatore sul conto che, all'esito del relativo esame, aveva evidenziato anomalie nella gestione del Servizio economato ed irregolarità nei pagamenti in assenza di documentazione giustificativa per l'importo di € 4.013,22; la ridetta Sezione ha rilevato in proposito che *“la gestione di che trattasi è connotata da molteplici irregolarità gestionali, in difformità alla disciplina prevista dal Regolamento di contabilità dell'Ente”* e che *“la documentazione giustificativa delle spese economali sostenute”* prodotta dall'agente contabile, costituitosi in giudizio, *“non ha consentito di superare integralmente tutti i profili*

di irregolarità contestati” per la permanenza di profili di irregolarità della gestione economale per l’esercizio 2014, ammontanti ad € 3.818,25, conseguentemente condannando “l’agente contabile CECI Giustino alla restituzione dell’intera somma di € 3.818,25, al Comune di Montalto Uffugo, oltre accessori come in motivazione” nonché al pagamento delle spese del giudizio.

Con il gravame il CECI ha dedotto, con unico articolato motivo, *“errore di fatto - omessa/erronea valutazione dei documenti prodotti - violazione dell’art. 116 cpc. - contraddittorietà manifesta”,* ed ha concluso chiedendo che venga accertata e dichiarata la legittimità del conto e, che, conseguentemente, in riforma della sentenza appellata venga disposto il discarico totale delle spese; in via gradata, che venga disposto *“il discarico proporzionale delle somme imputate stante il mero carattere irregolare delle stesse”,* con vittoria di spese ed onorari di causa.

Con articolate conclusioni scritte, la Procura Generale ha chiesto l’integrale rigetto del gravame in quanto giuridicamente infondato, ad eccezione della complessiva somma di € 48,15 (relativa a spesa per raccomandate, di cui al buono n. 107, corredato da documentazione reputata idonea).

Alla pubblica udienza odierna sia l’Avvocato Carlo Guarnieri che il V.P.G. cons. Antongiulio Martina, si sono riportati alle conclusioni scritte.

DIRITTO

A. Come anticipato nella premessa in fatto, i rilievi dell’appellante

avverso la gravata decisione, si svolgono nell'ambito di un unico motivo d'appello: ERRORE DI FATTO. OMESSA/ERRONEA VALUTAZIONE DEI DOCUMENTI PRODOTTI. VIOLAZIONE DELL'ART. 116 CPC. CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTA.

A.1. In tale ambito, il CECI lamenta, preliminarmente, che la sentenza gravata sarebbe incorsa *“nell'evidente errore di non fare un netto distinguo nell'ambito delle tipologie di spese tra quelle illegittime/illecite e come tali contra legem e quelle meramente irregolari”*, allegando che solo per le prime potrebbe disporsi la condanna dell'agente contabile e la conseguente rettifica dei resti. Richiamando la sentenza n. 2/2017 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Veneto, l'appellante ha rappresentato che *“in assenza di ammanchi o pregiudizi patrimoniali, l'esistenza di meri errori materiali commessi dall'agente economo sono da ritenersi insuscettibili di mutare, alterandola, la sostanziale regolarità del conto giudiziale”*; secondo parte appellante rientrerebbero in tale accezione -spese meramente irregolari- i pagamenti effettuati dal signor CECI con irregolarità dovuta ad aspetti procedurali e non già alla doverosità dei pagamenti stessi, *“per essere stati eseguiti direttamente per le vie brevi dall'Economo del Comune e non attraverso le ordinarie procedure di spesa per le somme”*.

In realtà, la sentenza appellata ha sì in via preliminare stigmatizzato l'intera gestione dell'agente contabile per aver disatteso fondamentali prescrizioni che ne disciplinano l'attività e che costituiscono presidio della correttezza della gestione (ad

esempio, omettendo la tenuta del giornale di cassa e la presentazione della rendicontazione periodica con imputazione ai pertinenti capitoli di bilancio delle spese economiche, etc.), dal che chiaramente discende che le "irregolarità" hanno investito, indistintamente, tutta la gestione e tutte le spese; tuttavia, con la sentenza gravata il giudice di prime cure ha correttamente e puntualmente limitato la pronuncia di condanna ai soli importi erogati in difetto dei presupposti di legittimità della spesa, come, del resto, è dato chiaramente evincere dall'analitica disamina degli addebiti.

A.2. Riguardo i buoni relativi alla liquidazione di consumazioni e pasti ritenuti dalla Sezione territoriale non riconducibili a spese di rappresentanza (punto 1 a e 1b della sentenza) per il complessivo importo di € 354,20, l'appellante ha evidenziato che: si tratta di buoni *"richiesti direttamente dal Sindaco ovvero da Assessori in carica i quali hanno certificato la piena legittimità del carattere istituzionale delle spese e la loro valenza promozionale"*, spesso di modica entità e comunque legate a pranzi di lavoro che come tali sono stati legittimamente inquadrati come *"spese di rappresentanza"*, semmai corrispondenti a spese disposte *"per le vie brevi"* e cioè *"senza il rispetto della corretta procedura, ma doverose"*, se da considerare spese illegittime andrebbero imputate anche alla condotta di terzi, ma comunque nel caso di specie *"espressamente previste dal regolamento adottato dal Comune [...]* ed autorizzate dagli organi istituzionali dell'ente (sindaco e/o

assessori)”.

Ora, la sentenza gravata ha evidenziato l’illegittimità delle spese per consumazioni liquidate sulla base di richieste da parte dell’ufficio del Sindaco, per complessivi € 254,20, e per pasti o acquisto di beni non riconducibili a relazioni esterne istituzionali per complessivi € 100.00, di cui ai buoni elencati, siccome non qualificabili quali spese di rappresentanza, che sono *“solo quelle collegate all’esigenza dell’ente di manifestarsi all’esterno intrattenendo pubbliche relazioni con soggetti ad esso estranei, dotati di adeguata qualificazione, in circostanze di tempo e di modo che devono presentare il carattere della eccezionalità, della ufficialità e la rappresentatività di entrambi i soggetti del rapporto”*; in proposito, la Sezione territoriale ha altresì evidenziato come debbano escludersi *“dall’ambito concettuale delle spese di rappresentanza quelle spese (pranzi di lavoro, rinfreschi etc.) effettuate a vantaggio di soggetti appartenenti alla stessa Amministrazione, quali gli amministratori e i dipendenti, nonché quelle erogate a favore di soggetti che non siano rappresentativi degli organismi di appartenenza o che, ancorché esterni all’ente stesso, si incontrano per adempiere alla loro attività istituzionale, ben potendo quest’ultima svolgersi al di fuori di incontri conviviali, riconducibili a relazioni esterne istituzionali”*.

Le doglianze di parte appellante sul punto non meritano adesione. Infatti, il regolamento comunale prevede che *“l’economista gestisce, in termini in cassa, le spese d’ufficio di ammontare massimo pari €*

520,00 per ogni singola operazione” e che “a tale scopo, rientrano in tale casistica” inter alia “le spese per cerimonie, onoranze e funzioni, nonché spese di rappresentanza in generale”.

Quindi -come del tutto condivisibilmente posto in risalto dalla P.G. nelle sue conclusioni scritte- esulando senz'altro le spese de quibus da quelle definibili come "di rappresentanza" per quanto sopra osservato, è altresì evidente come le stesse non solo non rientrassero nella gestione demandata all'economo -per cui evidentemente illegittima è l'erogazione della spesa stessa con i fondi economali- ma non avrebbero potuto nemmeno essere legittimamente effettuate con le ordinarie procedure di spesa.

Neppure si rivela idoneo a scriminare l'illegittimità delle spese in parola, il riferimento alla circostanza che sarebbero state *“autorizzate dagli organi istituzionali dell'ente (sindaco e/o assessori)”*, trattandosi di organi privi di competenza a disporle, in quanto a termini dell'art. 107, 1° comma, TUEL la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti e/o responsabili dei servizi; tant'è vero che in coerenza tale principio, l'art. 90, 3° comma, del regolamento comunale di contabilità prevede che la richiesta specifica di effettuazione della spesa con i fondi economali debba essere effettuata, su apposito modello, dal *“responsabile del Servizio interessato o ad un suo delegato”*.

Quindi, visto che l'odierno appellante mai avrebbe dovuto dar seguito alle richieste di sindaco ed assessori che non avevano il potere di ordinare/autorizzare la spesa, né può invocare le

richieste stesse al fine di escludere o limitare la propria responsabilità per l'indebita erogazione dei fondi economici, la doglianza esaminata risulta priva di pregio.

A.3 Con l'appello il CECI contesta, altresì, l'addebito, posto a suo carico dall'impugnata pronuncia, di "buoni relativi a liquidazione di rimborso missioni" per complessivi € 154,18, ritenuti dai primi giudici *"irregolari in quanto privi sia della necessaria documentazione giustificativa della spesa di missione [...] sia della documentazione autorizzativa da parte del segretario comunale ovvero di altra figura dirigenziale"*; l'appellante rileva, in proposito, che *"riguardo a tale tipologia di spesa, la stessa rientrava nella competenza dell'economista e tutti i buoni presentano la necessaria documentazione giustificativa"*, che il buono n. 2 sarebbe stato oggetto di duplicazione e che non si comprenderebbe a quale titolo la sentenza faccia riferimento a *"presunte autorizzazioni da parte dei dirigenti preposti e/o da parte del segretario laddove il regolamento di disciplina non prevede siffatta autorizzazione preventiva e/o successiva"*.

A far emergere con assoluta chiarezza e puntualità l'infondatezza di siffatte doglianze, risultano particolarmente efficaci le argomentazioni svolte dalla P.G. nelle proprie conclusioni scritte, che per tal motivo di seguito si riportano.

"E' appena il caso di premettere che i buoni per rimborsi spese di missione non sono corredati dal provvedimento di autorizzazione alla missione stessa: come è dato evincere dal disposto di cui all'art.

1, primo comma, della L. 18/12/1973, n. 836, recante la disciplina del trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali e dall'art. 41, primo comma, del C.C.N.L. 14/09/2000 per il personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali, il rimborso delle spese di missione compete ai dipendenti <comandati in missione> fuori della ordinaria sede di servizio, sicché evidentemente postula l'adozione di un provvedimento autorizzativo della missione stessa.

Come risulta dalla documentazione versata agli atti del giudizio i buoni per rimborsi di spese di missione o non sono corredati da alcuna documentazione o sono corredati dalla sola scheda chilometrica a firma dello stesso dipendente beneficiario del rimborso (schede chilometriche che tutt'al più -ma non sempre- indicano la data della trasferta, ma che non recano mai né l'ora di partenza né l'ora di rientro in sede).

In proposito, l'art. 15 della cit. L. 836/1973, prevede, al secondo comma, che <l'uso del mezzo proprio di trasporto deve essere autorizzato dal dirigente generale o da altro capo ufficio avente qualifica non inferiore a quella di primo dirigente o equiparata> che, in sede di liquidazione dell'indennità chilometrica prevista dal precedente primo comma <dovrà convalidare il numero dei chilometri percorsi indicati dagli interessati >; la misura dell'indennità chilometrica spettante ai sensi dell'art. 15 L. 836/1973 è stata, quindi, disciplinata dall'art. 18 della L. 417/1978 (Adeguamento del trattamento economico di missione e di

trasferimento dei dipendenti statali), che ne ha ragguagliata la misura ad un quinto del prezzo di un litro di benzina super vigente nel tempo. Analogamente il quarto comma del cit. art. 41 del C.C.N.L. 14/09/2000 per il personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali, ha previsto che <il dipendente può essere eccezionalmente autorizzato ad utilizzare il proprio mezzo di trasporto, sempreché la trasferta riguardi località distante più di 10 Km dalla ordinaria sede di servizio e diversa dalla dimora abituale, qualora l'uso di tale mezzo risulti più conveniente dei normali servizi di linea. In tal caso si applica l'art. 43, commi 2 e ss., e al dipendente spetta l'indennità di cui al comma 2, lettera a), eventualmente ridotta ai sensi del comma 8, il rimborso delle spese autostradali, di parcheggio e dell'eventuale custodia del mezzo ed una indennità chilometrica pari ad un quinto del costo di un litro di benzina verde per ogni Km>.

Secondo la richiamata disciplina, non solo la missione deve essere autorizzata (e si è visto come ai buoni de quibus non sia allegata alcuna documentazione in tal senso), ma deve essere oggetto di specifica autorizzazione anche l'uso del mezzo proprio.

Uso del mezzo proprio che, avuto riguardo alle missioni di cui ai buoni de quibus, non risulta autorizzato.

Sennonché, appare assorbente il rilievo, che deve, comunque, escludersi, che i beneficiari dei rimborsi de quibus potessero averne diritto: l'art. 6, dodicesimo comma, ultimo periodo, del D.L. 78/2010 conv. in L. 122/2010 ha, infatti, previsto che <a decorrere dalla data

di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi>.

Per effetto della suddetta disposizione normativa non operano nei confronti del personale contrattualizzato le disposizioni di legge e di contrattazione collettiva che prevedevano il rimborso delle spese sostenute dal dipendente autorizzato a servirsi, per la trasferta, del mezzo proprio. Non può, pertanto, revocarsi in dubbio l'illegittimità dei rimborsi delle presunte spese di trasferta, per tutte le ragioni innanzi esposte, sicché evidentemente corretta è la conclusione cui è pervenuta la sentenza gravata nel senso dell'addebito all'agente contabile dei relativi importi, siccome evidentemente non discaricabili".

A ciò valga aggiungere che l'asserita duplicazione del buono n. 2, rappresenta unicamente il frutto di un errore materiale commesso nella redazione della sentenza impugnata, indicando due volte il n. 2 nell'elencare i buoni relativi a spese illegittime, cui peraltro non è corrisposta duplicazione di importi.

A.4. Giustino CECI ha ancora contestato, con il gravame, le statuizioni della sentenza appellata, con cui la Sezione territoriale ha ritenuto che i buoni relativi a liquidazione di somme in favore di soggetti bisognosi per complessivi € 2.717,22, siano illegittimi "in

quanto erogati in assenza di richiesta e autorizzazione da parte del settore servizi sociali, bensì esclusivamente sulla base di una richiesta da parte dell'ufficio del sindaco e quindi liquidati senza una preventiva e necessaria verifica della legittimità dell'erogazione".

Ha evidenziato il giudice di prime cure come non fossero *"accoglibili le deduzioni difensive secondo cui i contributi ai bisognosi rientrano nelle spese per indigenti che trovano la loro giustificazione nell'art. 2, lettera f e nella lettera i del regolamento del servizio economale"*: in proposito, *"premesso che, anche per le minute spese gestite dall'economo, è sempre necessario allegare la documentazione amministrativa e giustificativa della spesa"* la Sezione territoriale ha rilevato che *"l'articolo 2, richiamato dalla difesa, è previsto dal Regolamento per il servizio economato allegato alla Delibera di Consiglio comunale n. 20 del 5 aprile 1991, che deve ritenersi ormai abrogato ad opera dalla nuova disciplina del Servizio Economato prevista dal Capo VIII, artt. 88 e seguenti, del Regolamento Comunale di Contabilità approvato con la Delibera di Consiglio comunale n. 5 del 8 marzo 2013"*.

Con il gravame, il CECI ha dedotto che *"In relazione a tale tipologia di spesa è evidente che, in buona fede e tenuto conto del precedente regolamento che conferiva all'economo di poter intervenire a sostegno di cittadini bisognosi, ogni richiesta è pervenuta da parte degli organi istituzionali per far fronte a conclamate situazioni di disagio di particolari fasce della popolazione residente di Montalto Uffugo"*; per cui *"tenuto conto del comportamento processuale*

assunto” l’appellante ha chiesto, *“stante la loro mera irregolarità, il discarico ovvero una proporzionale riduzione”*.

Sul punto va però osservato che è di tutta evidenza l’illegittimità dell’erogazione di aiuti economici effettuata, su disposizione di organo incompetente a disporla e in difetto di qualsiasi istruttoria intesa all’accertamento della ricorrenza delle situazioni cui è subordinata l’erogazione stessa.

Quanto sopra rilevato, conduce a reputare infondati i generici rilievi dell’appellante anche sul punto qui esaminato.

B.5 Con ulteriore rilievo inserito nell’unico motivo di gravame, parte appellante contesta la statuizione dei primi giudici relativa alla non ammissibilità a discarico dei *“buoni relativi a spese riferite ad esercizi precedenti, per complessivi € 19,50”* (ovvero, del buono n. 1 del 2013): sul punto, il CECI invoca genericamente una pretesa concorrente responsabilità in soggetti terzi e chiede conseguentemente la diminuzione del quantum debeatur.

La doglianza, peraltro, è talmente generica e priva di sostegno motivazionale e probatorio, che il Collegio non può non rilevarne, se non l’inammissibilità, certamente l’infondatezza.

A.6 Infine, parte appellante lamenta l’erroneità della pronuncia impugnata, laddove ha ritenuto non ammissibili a discarico *“buoni mancanti di documentazione giustificativa: (6, 14, 17, 25, 50, 82, 91 e 107) per complessivi € 573,15, irregolari perché mancanti sia della documentazione amministrativa necessaria per comprovare la legittimità della spesa e sia della documentazione fiscale”*.

In relazione a *“tale tipologia di buoni contestati”*, l'appellante ha dedotto, per il buono n. 107 (€ 48,15 spedizione raccomandate), che la spesa *“è regolamentata all'art. 90 sub. 2 del regolamento sull'economato”*, e per la spesa residuale, che essa *“trova la responsabilità di soggetti terzi, per come dimostrato in primo grado attraverso la documentazione versata in atti”* per cui sarebbe *“pienamente legittima la richiesta di diminuzione del quantum debeat per la concorrente responsabilità di altri soggetti”*.

Ora, con riferimento al buono n. 107 la doglianza appare fondata, in quanto risultano versate agli atti del giudizio n. 9 ricevute di spedizione di raccomandate dell'importo di € 5,35 ciascuna per complessivi € 48,15, per cui il suddetto importo deve essere correttamente dedotto dall'ammontare dell'addebito.

Per quanto attiene alla *“spesa residuale”*, la doglianza del CECI è, ancora una volta, come al punto che precede, talmente generica e priva di sostegno motivazionale e probatorio, che il Collegio non può non rilevarne, se non l'inammissibilità, certamente l'infondatezza.

C. Alla luce delle suesposte considerazioni, il gravame proposto da Giustino CECI, giuridicamente infondato, va comunque solo parzialmente accolto, nei limiti della riduzione dell'importo oggetto di condanna in primo grado (€ 3.818,25) in ragione della somma di € 48,15 (buono n. 107, relativo a spedizione raccomandate, come illustrato al punto **A.6**), con conseguente condanna di Giustino CECI alla restituzione al Comune di Montalto

Uffugo (CS) della somma di € 3.770,10 (= € 3.818,25 - € 48,15), oltre rivalutazione monetaria dalla data dei singoli pagamenti in questione nonché interessi legali dalla data della sentenza di primo grado fino al soddisfo.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti – Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, ACCOGLIE PARZIALMENTE l'appello di Giustino CECI avverso la sentenza della Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Calabria n. 72/2019 e, per l'effetto, CONDANNA l'appellante al pagamento in favore del Comune di Montalto Uffugo (CS), della somma di € 3.770,10, oltre rivalutazione monetaria dalla data dei singoli pagamenti nonché interessi legali dalla data della sentenza di primo grado fino al soddisfo. CONDANNA altresì l'appellante, in ragione della soccombenza, al pagamento delle spese processuali del presente grado di giudizio che, ferme e comunque dovute quelle già liquidate in primo grado, si liquidano in € 112,00 (centododici/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 18 giugno 2020.

L'ESTENSORE

F.to Rossella Cassaneti

IL PRESIDENTE

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata il 24 giugno 2020

Il Dirigente

F.to Dott. Sebastiano Rota