



Sentenza n. 20/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE PUGLIA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Pasquale DADDABBO Presidente

dott. Carlo PICUNO Consigliere

dott.ssa Rossana DE CORATO Consigliere, relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di conto iscritto al n. **37395** del registro di segreteria nei confronti

di **BIANCO Rosa**, in qualità di Economo del Comune di Trepuzzi (LE) e

BISCONTI Benvenuto in qualità di Responsabile del Servizio Finanziario

del medesimo suindicato Comune, non comparsi;

Esaminati gli atti e i documenti tutti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza dell'8 novembre 2023 - relatore il Consigliere

Rossana De Corato e Segretario del Collegio il dott. Francesco Gisotti - il

Pubblico ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale Marcella

Papa, non comparso nessuno per il Comune di Trepuzzi.

Ritenuto e considerato in

FATTO E DIRITTO

1.- Con relazione n. 290/2023, il magistrato designato all'esame dei conti

giudiziali n.14047, 18175, 18174, afferenti rispettivamente alla gestione

economale degli esercizi finanziari 2018, 2019 e 2020 del Comune di Trepuzzi

(LE), formulava proposta di deferimento al Collegio chiedendo di

	pronunciarsi per la declaratoria di irregolarità dei suindicati conti.	
	In data 24 ottobre 2023, la Procura regionale depositava una breva nota nella	
	quale aderiva alle conclusioni formulate dal giudice designato istruttore.	
	All'odierna udienza pubblica nessuno è comparso per il Comune di Trepuzzi,	
	né sono state depositate, <i>in limine</i> , memorie difensive o controdeduzioni.	
	Nel corso dell'attività istruttoria è stata acquisita agli atti la documentazione	
	relativa alle suindicate gestioni, nonché i provvedimenti disciplinanti la	
	regolamentazione del servizio economato, unitamente alle deliberazioni di	
	approvazione e successive modifiche ed integrazioni.	
	2.- Nel dettaglio e in sintesi, il magistrato istruttore evidenziava i seguenti	
	profili di irregolarità dei conti in esame, e segnatamente:	
	- sotto il profilo formale, per i conti relativi agli esercizi finanziari 2019 e	
	2020, si rilevava che i mod. 23 risultavano firmati e parificati unicamente dal	
	Responsabile del Servizio finanziario nella persona di Benvenuto Bisconti,	
	avendo questi assunto le funzioni di economo (nomina deliberata dalla Giunta	
	comunale con atto n. 205 del 15 novembre 2019), dopo il collocamento in	
	quiescenza della sig.ra Rosanna Bianco avvenuto il 1° novembre 2019, non	
	garantendo, quindi, la terzietà, e conseguente imparzialità nelle valutazione	
	della gestione economale, stante, come detto, la parificazione operata dal	
	medesimo funzionario;	
	- sotto il profilo sostanziale, i conti relativi agli esercizi finanziari 2018, 2019	
	e 2020 presentavano varie irregolarità riconducibili, in particolare, alla	
	violazione della disciplina riguardante l'ammissibilità delle spese consentite e	
	le modalità di espletamento delle procedure di autorizzazione ed erogazione	
	del fondo economale.	
	2	

	Su tal ultimo specifico punto, osservava il magistrato designato che l'ente è	
	dotato di un Regolamento di economato molto risalente nel tempo (1953), non	
	aggiornato alle disposizioni normative nella soggetta materia e, in ogni caso,	
	le uniche modifiche apportate nel corso degli anni sono intervenute	
	limitatamente alla quantificazione del “... <i>fabbisogno mensile da versare</i>	
	<i>all'economo...</i> ” e alla rideterminazione dell'importo massimo di ciascuna	
	singola spesa, trascurando del tutto d'indicare il “... <i>catalogo delle spese</i>	
	<i>economali ammissibili...</i> ”.	
	2.1- Le suddette criticità sostanziali, sottolinea il magistrato designato nella	
	relazione di deferimento, hanno finito per pregiudicare, se non addirittura	
	precludere del tutto, un'adeguata verifica di merito dei conti all'esame, sia con	
	riferimento alla necessaria coincidenza tra la dotazione iniziale del fondo e la	
	successiva rendicontazione, sia ai fini dell'accertamento della tipologia di	
	spese ammesse a rimborso con il suddetto fondo.	
	3.- <u>Sottoscrizione in capo al medesimo responsabile del conto economale e</u>	
	<u>della parificazione dello stesso - Esercizi finanziari 2019 e 2020</u>	
	Ancor prima di analizzare la rilevata criticità inerente alla circostanza che	
	nell'esercizio 2019 e 2020 la sottoscrizione del conto economale è stata	
	effettuata dal Responsabile del Servizio Finanziario, dott. Benvenuto Bisconti,	
	che rivestiva, contemporaneamente, anche l'incarico di economo - di cui si	
	dirà più diffusamente <i>infra</i> - va, invero, evidenziato che nell'esercizio 2019,	
	si è verificata un'ulteriore anomalia meritevole di essere segnalata.	
	3.1- Infatti, come si è avuto modo di verificare dagli atti incartati al fascicolo	
	processuale, la compilazione e la sottoscrizione del conto dell'economo nel	

	2019 - nonostante l'avvicendamento nell'incarico dall'8 ottobre 2019 (cfr.	
	verbale di consegna documenti di gestione economale) tra la sig. Rosa Bianco,	
	in quiescenza dal successivo 1° novembre 2019, e il dott. Bisconti - è stata	
	effettuata interamente da quest'ultimo, in violazione del principio,	
	normativamente positivizzato nell'art. 181 del Regio Decreto 23 maggio 1924,	
	n. 827 - secondo cui l'agente contabile risponde della gestione da quando ne	
	diviene titolare e sino alla sua cessazione (ciò che si verifica alla data del	
	"verbale di passaggio di consegne") - e nell'art. 612, co. 2, del medesimo R.D.	
	827/1924 a norma del quale "...Ove in un anno più titolari si siano succeduti	
	in un ufficio, ciascuno di essi rende separatamente il conto pel periodo della	
	propria gestione..."; principio, questo, su cui si basa la previsione del comma	
	2 dell'art. 140 del Codice di Giustizia Contabile che statuisce: "...Il conto,	
	idoneo per forma e contenuto a rappresentare i risultati della gestione	
	contabile propria dell'agente...".	
	Nel caso in esame, quindi, è, all'evidenza, venuto meno il principio generale	
	per cui di norma ogni agente contabile risponde unicamente della propria	
	gestione. (cfr. sul punto specifico: Sez. giur. Veneto n.230/2022; n.208/2022;	
	n.187/2015 e 188/2015 - Sez. giur. Calabria n.155/2022).	
	Ne discende, pertanto, come ha avuto modo di pronunciarsi in più occasioni	
	la giurisprudenza contabile, che: "... ove fosse ravvisabile una successione di	
	gestione dal precedente al nuovo contabile, il passaggio di gestione	
	costituisce il momento fondamentale in relazione al quale va determinata la	
	posizione di carico e scarico dell'agente contabile subentrante e di quello	
	cessante (cfr. art.181 R.D.n.827/1924). In tale sistema, dunque, consegue che	
	ciascun contabile risponda, di regola, degli ammanchi nel giorno finale della	
	4	

	<i>sua gestione, ove degli stessi sia dato precisare il tempo in cui sono stati</i>	
	<i>commessi e ricadano nel periodo della gestione stessa, atteso che il regolare</i>	
	<i>scambio di consegne rappresenta il presupposto della costituzione del nuovo</i>	
	<i>rapporto contabile... ” (cfr. Sez. Calabria, Sent. n. 157/2022).</i>	
	Nel caso di specie, quindi, il conto dell’economo relativo all’esercizio 2019 è	
	irregolare sotto il duplice profilo formale: (i) di essere stato interamente	
	compilato e sottoscritto, anche sino all’8 ottobre 2019, dal dott. Bisconti (e	
	non, invece, fino a tale periodo, dalla sig. Rosa Bianco), pur non rivestendo	
	costui, per tutto il corso di tale arco temporale, la funzione di economo	
	comunale; (ii) di essere stato parificato dal Bisconti - oltre che sino all’8	
	ottobre 2019 - anche per periodo in cui era stato formalmente investito	
	dell’incarico di economo.	
	3.2- Sulla rilevata coincidenza, in capo al medesimo soggetto della	
	sottoscrizione del conto dell’economo e della sua parificazione, la	
	giurisprudenza di questa Corte - dalla quale il Collegio non ha motivo di	
	discostarsi - ha già avuto modo di esprimersi, pressoché unanimemente, nel	
	senso di ritenere non ammissibile siffatta circostanza, ed evidenziando che	
	deve essere necessariamente rispettato il principio di alterità (ancor prima di	
	quello d’indipendenza) tra i soggetti incaricati delle due differenti funzioni di	
	controllore e di controllato, perché sia garantita la regolarità del conto	
	economale.	
	L’attività di parificazione deve, infatti, necessariamente risiedere in capo ad	
	un soggetto diverso dall’agente, avendo natura intrinseca di atto di controllo	
	interno, generalmente effettuato, negli enti locali, da parte del Responsabile	
	del Servizio Finanziario, al quale, competendo, all’evidenza, una funzione	

	estranea alla gestione dell'agente, può conferirsi legittimamente la verifica	
	della concordanza dei conti con le scritture dell'ente, l'eventuale rilievo di	
	anomalie, nonché l'individuazione di situazioni che possano precludere la	
	regolare chiusura contabile dei rapporti di debito/credito tra l'amministrazione	
	ed il suo agente.	
	D'altra parte, anche in un'ipotesi in cui sussistevano, nell'ambito dei	
	competenti uffici preposti, oggettivi problemi di ordine organizzativo -	
	criticità queste, con ogni probabilità, simili a quelle oggetto dell'odierno	
	esame - la giurisprudenza (cfr. Sez. Veneto, sent. n. 174/2022) si è pronunciata	
	nel senso che <i>"...qualora l'agente contabile sia l'unico dipendente in forza</i>	
	<i>al servizio finanziario (se non addirittura l'unico dipendente amministrativo</i>	
	<i>dell'ente locale) la competenza a rilasciare il suddetto visto di conformità</i>	
	<i>("parifica") va intestata al Segretario Comunale - in funzione sostitutiva del</i>	
	<i>responsabile del Servizio, in applicazione anche analogica degli artt. 49,</i>	
	<i>comma 2, e 97, comma 4, lettere b) e d) del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - o</i>	
	<i>comunque, in via residuale, al Sindaco (quale organo responsabile</i>	
	<i>dell'amministrazione del Comune ex art. 50 del citato decreto legislativo n.</i>	
	<i>267 del 2000), fatto ovviamente salvo quanto specificamente stabilito dalla</i>	
	<i>normativa emanata dall'ente locale interessato nell'ambito della propria</i>	
	<i>sfera di autonomia."</i> (sez. Piemonte n. 10/08; cfr., ex multis, anche Sez.	
	<i>Veneto n. 59/2014; Sez. Liguria n. 38/16; Sez. Umbria n. 77/2016; Sez. Sicilia</i>	
	<i>n. 217/2017; Sez. Veneto n. 217/2018; Sez. Basilicata n. 197/20) ...".</i>	
	Con specifico riferimento agli effetti conseguenti all'assenza di un legittimo	
	visto di parifica - in quanto sottoscritto dal medesimo soggetto che ha	
	presentato il conto dell'economo - come accertato nel caso di specie, osserva	

	il Collegio che la cd. “parificazione” del conto da parte dell’amministrazione	
	costituisce una fase imprescindibile e fondamentale ai fini della procedibilità	
	del conto stesso, tenuto conto, per un verso, che l’amministrazione è il primo	
	destinatario dell’obbligo di rendiconto, avendo espressamente designato ed	
	investito l’agente obbligato a renderlo e, per l’altro, che solo dopo aver	
	correttamente espletato la procedura di parificazione (che si conclude con	
	l’apposizione della suindicata attestazione), questo può essere depositato	
	presso la Corte dei conti per le conseguenti verifiche di competenza.	
	Ed invero, è appena il caso di rammentare che la certificazione di conformità	
	(o parifica) del conto per essere considerata in linea con lo spirito della	
	normativa di riferimento, non può certamente esaurirsi né in un mero controllo	
	sulle sole scritture o sui documenti contabili, né, tantomeno, in una semplice	
	verifica della sua coerenza interna con i giustificativi di spesa/acquisto formati	
	e custoditi dallo stesso economo, bensì deve essere finalizzata ad attestare che	
	la rendicontazione della gestione, risulti concorde con le risultanze contabili	
	e documentali esterne in possesso dell’amministrazione.	
	Infatti, la parifica presuppone un controllo cd. incrociato tra i prodromici dati	
	contabili forniti dall’agente (per es. riepiloghi mensili, ricevute di versamento,	
	ecc.) e quelli ricavabili dalle distinte scritture contabili dell’amministrazione	
	(reversali d’ incasso, versamenti in tesoreria e relative scritture).	
	Nella fattispecie all’esame, la suddetta violazione ha investito entrambi i conti	
	dell’economo (2019 e 2020), ancorché, nell’esercizio 2019, come si è	
	illustrato nel precedente par. 3.1, l’irregolarità ha riguardato anche l’ulteriore	
	profilo formale concernente l’omessa compilazione (sino all’8 ottobre 2019)	
	del conto da parte della sig. Bianco, unico dipendente che rivestiva, all’epoca,	
	7	

	l'incarico di economo comunale.	
	3.3- Alla luce di quanto suesposto, osserva il Collegio che i conti	
	dell'economo riferiti all'esercizio finanziario 2019 e 2020 non possono	
	ritenersi "procedibili" nell'odierno giudizio non essendo stata correttamente	
	espletata la fase di parificazione degli stessi atteso quanto espressamente	
	contemplato dall'art. 145, comma 3 del c.g.c., secondo cui l'esame del conto	
	da parte del giudice relatore deve avvenire "... <i>dopo aver accertato la</i>	
	<i>parificazione da parte dell'amministrazione...</i> "; motivo per cui il Collegio ne	
	dispone la trasmissione al giudice designato all'esame dei conti <i>de quibus</i> ,	
	affinché accerti che per gli esercizi finanziari 2019 e 2020 questi (nei termini	
	di cui ai precedenti paragrafi 3.2 e 3.3) vengano ricompilati (eventualmente	
	anche d'ufficio a norma dell'art. 614 del cit. R.D. 827/1924), sottoscritti e	
	parificati nel rispetto della vigente normativa.	
	Va, inoltre, precisato che le violazioni sostanziali sollevate dal magistrato	
	relatore dei conti con riferimento agli esercizi 2018, 2019 e 2020 saranno	
	esaminate nel successivo par. 4 con esclusivo riferimento al conto	
	dell'economo - esercizio finanziario 2018.	
	4.- <u>Violazione della disciplina sull'ammissibilità delle spese consentite e le</u>	
	<u>modalità di espletamento delle procedure di autorizzazione ed erogazione del</u>	
	<u>fondo economale - esercizio finanziario 2018</u>	
	4.1- Sul punto specifico, il Collegio non può esimersi dall'osservare,	
	preliminarmente, che si rivela del tutto condivisibile il rilievo circa l'assoluta	
	inadeguatezza del vigente Regolamento di economato del Comune di	
	Trepuzzi, il quale, oltre a non aver recepito la recente normativa nella soggetta	
	materia (risalendo addirittura al 1953), non riporta le tipologie delle singole	
	8	

	spese economali consentite, così come non indica le modalità di erogazione e	
	di gestione del fondo.	
	Si evidenzia - in disparte quanto previsto espressamente dall'art. 153, comma	
	7 del D.lgs. n. 267 /2000 (Testo Unico degli Enti Locali - TUEL), circa	
	l'obbligo di istituzione del servizio economale nell'ambito del regolamento di	
	contabilità <i>"...per la gestione di cassa delle spese di ufficio di non rilevante</i>	
	<i>ammontare..."</i> - che l'adozione del regolamento di economato non costituisce	
	un mero adempimento formale, ma consente all'ente locale di regolamentare,	
	nel dettaglio, le scelte organizzative e gestionali mediante: (i) l'individuazione	
	delle competenze e incombenze del responsabile (e suo sostituto); (ii)	
	l'implementazione delle modalità di funzionamento della cassa economale;	
	(iii) la determinazione del fondo anticipazione annuale da assegnare	
	all'economo per fronteggiare le spese, e fissazione del suo limite massimo;	
	(iv) l'elencazione delle spese di modesta entità consentite; (v) l'individuazione	
	delle modalità di rendicontazione che l'economo deve effettuare nei confronti	
	dell'ente locale.	
	Va, pertanto, non solo adottato, ma aggiornato periodicamente per consentire	
	una gestione rispettosa dei principi contabili vigenti e in conformità ai	
	parametri di sana gestione finanziaria.	
	4.2- Con riguardo, invece, al rilievo circa la prassi utilizzata dal comune di	
	erogare il fondo economale <i>"...sulla base di meri mandati di pagamento non</i>	
	<i>preceduti (...) da determinazioni gestionali e da Delibere di Giunta comunale</i>	
	<i>(...) e nemmeno da generici stanziamenti appostati nel bilancio di previsione</i>	
	<i>quanto meno relativamente all'ammontare dello stesso..."</i> , osserva il Collegio	
	che la contestata irregolarità è connotata da particolare gravità sia sotto il	

	profilo meramente formale, che sostanziale.	
	Ed invero, la mera emissione di mandati di pagamento per costituire	
	l'anticipazione - a quanto sembra di comprendere (sulla scorta della relazione	
	del magistrato istruttore), non previamente autorizzati da un'apposita	
	deliberazione di Giunta, ovvero da una determinazione del competente	
	funzionario, o quantomeno da uno stanziamento nel PEG - si pone in netto	
	contrasto con la necessità che la gestione del servizio economale sia	
	adeguatamente procedimentalizzata, affinché ne siano sempre garantiti: (i)	
	l'esatta contabilizzazione in bilancio; (ii) la correttezza delle operazioni di	
	reintegro della cassa; (iii) il rispetto delle regole che disciplinano	
	l'imputazione del fondo negli appositi capitoli di bilancio.	
	Ne potrebbe, inoltre, facilmente derivare un possibile superamento dei limiti	
	all'anticipazione autorizzata considerato che il Regolamento di Economato	
	vigente si limita a stabilire (in forza di una modifica all'art. 7 deliberata dal	
	Consiglio comunale nel 2006) che “... <i>Per far fronte ai pagamenti (...) verrà</i>	
	<i>fatta all'Economo in principio di servizio un'anticipazione in misura</i>	
	<i>corrispondente al fabbisogno mensile e non eccedente per il suddetto periodo</i>	
	<i>l'importo complessivo di € 3.000. Le anticipazioni verranno effettuate con</i>	
	<i>mandati di pagamento in favore dell'Economo da imputarsi sul relativo</i>	
	<i>capitolo di bilancio – Titolo V – Partite di giro... ”.</i>	
	Né, sulla base di quanto noto all'esito dell'istruttoria (e considerando che in	
	occasione dell'odierna udienza non è stata presentata alcuna memoria da parte	
	del Comune), può ritenersi che sia stato rispettato il principio secondo cui	
	“... <i>il fondo economale deve essere determinato annualmente in sede di</i>	
	<i>approvazione del documento generale di bilancio dell'ente, quale espressione</i>	
	10	

	<i>degli Organi collegiali deliberativi dell'indirizzo politico dell'ente (Consiglio e Giunta comunali)...” (Cfr. Sez. Veneto, sent. n. 18/2022).</i>	
	4.3- Mancata indicazione del catalogo delle spese economali ammissibili	
	Per ciò che concerne il rilievo circa l'insussistenza nel Regolamento	
	Economale dell'elenco delle spese consentite (e, quindi, con effetto nel	
	conseguente utilizzo “libero” del fondo economale), il Collegio, in conformità	
	all'unanime giurisprudenza di questa Corte, evidenzia che, com'è noto, le	
	spese economali costituiscono una deroga o eccezione rispetto alla	
	programmazione degli acquisti e sono, in linea di massima, dirette a	
	fronteggiare esigenze imprevedute e, in ogni caso, vanno limitate ad acquisti	
	connessi al corretto funzionamento della struttura amministrativa.	
	Da ciò ne deriva che i fondi messi a disposizione dell'economo sono	
	necessariamente limitati, così come lo devono essere i relativi acquisti di beni,	
	in considerazione sia dell'immediatezza della procedura di gestione delle	
	spese consentite, sia in relazione al carattere residuale rispetto agli acquisti	
	compiuti nell'ambito della programmazione generale di bilancio.	
	Tali peculiari caratteristiche impongono, <i>a fortiori</i> , la necessità di adottare una	
	disciplina ancor più rigorosa delle spese effettuabili tramite la gestione	
	economale, non soltanto prevedendone un limite quantitativo di utilizzo	
	(entità dei fondi assegnati e di ciascuna spesa consentita), ma anche in termini	
	di tipologia di spesa consentita (natura ed inerenza delle spese sostenibili).	
	Sul punto, giova riportare sinteticamente e a titolo meramente esemplificativo,	
	e a conferma della violazione riscontrata nei conti all'esame, alcuni principi	
	elaborati dalla giurisprudenza contabile nella soggetta materia:	
	<i>“...l'economo è obbligato ad utilizzare il fondo economato per le sole spese</i>	
	11	

	<i>tassativamente previste nel relativo regolamento e non può distrarlo per</i>	
	<i>eseguire spese non espressamente previste nel regolamento;</i>	
	<i>- in disparte ogni valutazione in ordine all'utilità diretta delle spese effettuate</i>	
	<i>per l'ente, va affermata l'irregolarità di spese economali allorquando esse</i>	
	<i>non siano previste nel regolamento di contabilità e/o economale e non siano</i>	
	<i>riconducibili a finalità istituzionali dell'ente;</i>	
	<i>- il controllo e la verifica della regolarità delle spese costituisce un obbligo</i>	
	<i>del responsabile del servizio finanziario ed è propedeutico al discarico delle</i>	
	<i>somme pagate, con reintegrazione del fondo economale... ” (Cfr. Sez. Veneto,</i>	
	<i>sent. n. 18/2022).</i>	
	5.- In conclusione, alla luce delle suesposte considerazioni, deve essere	
	dichiarata l'irregolarità del conto giudiziale n. n.14047, riferito alla gestione	
	economale dell'esercizio 2018, e la non procedibilità, in questa sede, dei conti	
	dell'economo n. 18175 (esercizio finanziario 2019) che andrà ricompilato e	
	correttamente parificato, e n. 18174 (esercizio finanziario 2020) che andrà	
	correttamente parificato.	
	PER QUESTI MOTIVI	
	la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia,	
	definitivamente pronunciando nel giudizio di conto iscritto al n. 37395 del	
	registro di Segreteria:	
	1) dichiara l'irregolarità - per le ragioni indicate in parte motiva - del	
	conto giudiziale n. 14047, afferente alla gestione economale	
	dell'esercizio finanziario 2018;	
	2) dichiara l'improcedibilità dei conti nn. 18175 e 18174 ordinandone la	
	ricompilazione e la corretta parificazione del primo (esercizio 2019) e	
	12	

la sola corretta parificazione del secondo (esercizio 2020);

3) Dispone la trasmissione dei conti 18175 e 18174 al magistrato relatore

per i conseguenti incombenti istruttori.

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio dell'8 novembre 2023.

L'Estensore

Il Presidente

(Rossana De Corato)

(Pasquale Daddabbo)



ROSSANA DE
CORATO
CORTE DEI CONTI
30.01.2024 10:17:53
GMT+01:00



PASQUALE
DADDABBO
CORTE DEI
CONTI
30.01.2024
10:31:50
GMT+01:00

Depositata in segreteria il 30/1/2024



FRANCESCO
GISOTTI
CORTE DEI
CONTI

30.01.2024
16:57:05
GMT+01:00