



Sentenza n.

70/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti Magistrati

Angelo Bax Presidente

Alessandra Cucuzza Primo referendario

Marco Scognamiglio Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio in materia di conto iscritto al n.63113 del registro di
Segreteria.

ESAMINATI gli atti e documenti del giudizio.

UDITI nella pubblica udienza del 9 aprile 2025, con l'assistenza del Segretario Simonetta Sieni, il relatore Marco Scognamiglio, il sostituto procuratore generale Paola Ciccarelli e l'avv. Roberto Serventi per l'agente contabile Antonio Bertelli.

Ritenuto in

FATTO

1. Il giudizio trae origine dalla Relazione di irregolarità n. 6/2024/E.L., con la quale il magistrato istruttore ha segnalato violazioni nella gestione della cassa economale del Comune di Livorno per l'esercizio 2019, con riferimento ai conti giudiziali n. 124190 e 128239, rispettivamente intestati agli agenti contabili Marco Marinai e Antonio

Bertelli, con concorso degli agenti di fatto Francesca Russo e Galgani Sveno.

Le irregolarità rilevate sono le seguenti:

i. si rileva innanzitutto la violazione dell'art. 233 Tuel, per il mancato rispetto del termine di deposito dei conti, avvenuto con oltre due anni di ritardo rispetto alla scadenza del termine, fissato a 60 giorni dall'approvazione del rendiconto 2019;

ii. in secondo luogo, si segnalano violazioni dell'art. 153, co.7, Tuel, per superamento del limite di singola spesa economale. Sul punto, il magistrato istruttore rammenta come la giurisprudenza contabile abbia interpretato rigidamente questa norma, stabilendo che le spese economali devono essere residuali e minime, evitando la parcellizzazione per eludere i limiti. Il Regolamento del Comune, tuttavia, non fissa alcun limite in relazione ad alcune voci. Il magistrato istruttore ha ritenuto quindi che, nella fattispecie, in assenza di limite prefissato, dovesse trovare applicazione in via analogica il limite di 1000 euro, fissato dal Disciplinare per le Spese minute e le Spese di autoparco; tale limite risulta non rispettato in relazione a due fondi: Fondo Pronta Cassa: sei operazioni per complessivi 23.336,80 euro; Fondo Sinistri: venti operazioni, per complessivi 76.247,78 euro;

iii. ulteriore profilo di irregolarità attiene alla natura non economale del medesimo Fondo Sinistri, costituito per risarcire danni a terzi (es. sinistri stradali), che il magistrato istruttore ritiene estranei alle "spese di ufficio" ex art. 153 Tuel, rendendo l'intera gestione (84.767,20 euro) illegittima;

iv. si segnalano, infine, irregolarità contabili nelle spese per missioni dei dipendenti (79,22 euro), per difetto di autorizzazioni e documentazione giustificativa, nonché per anticipazioni non conformi alla disciplina vigente.

Conclusivamente, il magistrato istruttore propone la dichiarazione di irregolarità senza addebito, stante la parifica dei conti e l'assenza di ammanchi, ma con diniego di discarico per le voci sopra menzionate, al fine di preservare i principi di legalità e corretta gestione finanziaria.

2. L'economo Marco Marinai ha depositato memorie, evidenziando quanto segue:

i. relativamente al tardivo deposito del conto, che l'obbligo di trasmissione telematica spettava ad altro ufficio e che problematiche tecniche avrebbero impedito il rispetto dei termini, sebbene egli abbia comunque provveduto tempestivamente all'invio via PEC;

ii. in merito all'assenza di un limite prefissato per la spesa, che tale modalità è stata utilizzata in via residuale per spese obbligatorie, quali quelle richieste dall'Avvocatura civica per il pagamento del contributo unificato o gli allacci di utenze idriche per l'apertura urgente di cantieri;

iii. quanto alla mancata inerenza al fondo economale del Fondo Sinistri, che il Comune di Livorno avrebbe istituito tale fondo per gestire internamente i risarcimenti fino a 25.000,00 euro (dopo aver aumentato la franchigia assicurativa i costi), prevedendo così pagamenti "per cassa" fino a 10.000,00 euro, motivando la scelta con: riduzione dei costi (evitando contenziosi legali e applicando risarcimenti più bassi ma immediati), efficienza amministrativa (meno pratiche per la

Ragioneria), migliore immagine verso i cittadini (risposte rapide a richieste legittime), snellimento delle procedure (accordo diretto con i danneggiati, evitando lunghe dispute);

iv. per quanto riguarda le spese di missione, che gli anticipi per le trasferte dei dipendenti sono stati erogati esclusivamente in presenza di una regolare autorizzazione da parte del dirigente competente e nel rispetto degli importi preventivamente approvati, allegando schermate dell'applicativo dalle quale si evincerebbe, per i movimenti in contestazione, la presenza delle specifiche autorizzazioni.

3. L'agente contabile di fatto Antonio Bertelli, rappresentato dagli Avv.ti Carlo Merani e Roberto Serventi, ha depositato memorie, evidenziando preliminarmente di essere estraneo al conto n. 124190; ritiene quindi che le uniche contestazioni a lui riferibili sarebbero quelle relative al superamento del limite di singola spesa economale e all'utilizzo del fondo economale per le spese dei fondi sinistri, a proposito delle quali, ha evidenziato:

i. quanto alle contestazioni relative all'assenza di un tetto massimo per singola spesa oltre i 1.000,00 euro, che il Disciplinare non prevedeva tali limitazioni e che, in particolare, mentre per il Fondo Sinistri esisteva un esplicito limite di 10.000,00 euro stabilito nel 2018, per altre categorie non era fissato alcun importo massimo. Le spese effettuate risulterebbero comunque regolari, essendo riconducibili a obblighi di legge o esigenze indifferibili, come dimostrerebbero i giustificativi presentati;

ii. quanto alla mancata inerenza al fondo economale del Fondo

Sinistri, poneva in evidenza le medesime circostanze già rappresentante dall'altro economo.

4. L'agente contabile di fatto Francesca Russo ha depositato identiche conclusioni.

5. All'udienza di discussione, il procuratore regionale ha chiesto che si dichiarasse l'irregolarità dei conti, senza tuttavia addebiti a carico degli agenti contabili; l'avvocato dell'economo Bertelli si è riportato agli atti.

DIRITTO

1. Il presente giudizio trae origine dalla Relazione di irregolarità n. 6/2024/E.L., nella quale il magistrato istruttore ha segnalato anomalie nella gestione della cassa economale del Comune di Livorno relative all'esercizio finanziario 2019, in riferimento ai conti giudiziali n. 124190 e 128239, intestati rispettivamente agli agenti contabili Marco Marinai e Antonio Bertelli, con il coinvolgimento degli agenti di fatto Francesca Russo e Galgani Svenio.

Le anomalie riscontrate si articolano in diversi profili.

1.1. In primo luogo, viene evidenziata la violazione dell'articolo 233 del Tuel per il ritardo, superiore a due anni, nel deposito dei conti, rispetto al termine previsto di 60 giorni dall'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2019.

1.2. In secondo luogo, vengono rilevate infrazioni all'articolo 153, comma 7, Tuel, per il superamento del limite previsto per la singola spesa economale. Il magistrato istruttore richiama la consolidata giurisprudenza contabile, che interpreta in modo stringente tale

disposizione, affermando il carattere residuale e limitato delle spese economali e vietando la loro frammentazione artificiosa. Nonostante ciò, il Regolamento comunale non stabilisce tetti di spesa per alcune categorie. In tale contesto, il magistrato ha ritenuto applicabile, per analogia, il limite di 1.000 euro fissato dal Disciplinare per le Spese minute e le Spese di autoparco, riscontrando una violazione di tale parametro in relazione a due fondi: il Fondo Pronta Cassa, per sei operazioni, per un totale di 23.336,80 euro, e il Fondo Sinistri, per venti operazioni, per un totale di 76.247,78 euro.

1.3. Un ulteriore aspetto di criticità è rappresentato dalla natura non economale del medesimo Fondo Sinistri, destinato a coprire risarcimenti a terzi (ad esempio per incidenti stradali), che secondo il magistrato istruttore non rientrano nelle “spese di ufficio” previste dall’articolo 153 Tuel, rendendo così irregolare l’intera gestione, pari a 84.767,20 euro.

1.4. Infine, si evidenziano irregolarità nella gestione delle spese di missione dei dipendenti (79,22 euro), per mancanza di autorizzazioni e documentazione giustificativa, oltre che per anticipazioni non conformi alla normativa vigente.

2. Gli agenti contabili, mediante memorie depositate personalmente o tramite i rispettivi legali, hanno inteso fornire chiarimenti su tali rilievi. In merito alla mancanza di un limite prestabilito per alcune spese, è stato osservato che le spese contestate si riferivano a obbligazioni inderogabili, quali il pagamento del contributo unificato richiesto dall’Avvocatura civica o gli allacci urgenti di utenze

per l'apertura di cantieri. Con riferimento al Fondo Sinistri, è stato precisato che lo stesso era stato istituito dal Comune di Livorno per far fronte direttamente a risarcimenti di meno rilevante ammontare, proprio per ridurre i costi, accelerare le procedure, evitare contenziosi e garantire un'immagine più efficiente e reattiva dell'Amministrazione verso i cittadini. Per quanto concerne le spese di missione, è stato affermato che tutte le anticipazioni ai dipendenti sono state effettuate solo previa autorizzazione del dirigente competente e nel rispetto degli importi approvati, allegando a riscontro le relative schermate dell'applicativo gestionale.

3. Tutte le irregolarità evidenziate dal magistrato istruttore devono essere confermate, con conseguente dichiarazione di irregolarità dei conti oggetto di esame.

3.1. Quanto alla tardività del deposito, i conti sono stati caricati sul sistema Sireco rispettivamente in data 16 giugno 2022 e 16 settembre 2022, nonostante la parifica da parte del responsabile della gestione fosse intervenuta già con la deliberazione n. 3695 del 26 giugno 2020. Anche tenendo conto delle proroghe per l'approvazione del rendiconto al 30 giugno 2020, disposte dall'articolo 107, co. 2, lettera b), del decreto-legge n. 18/2020 (cosiddetto "Cura Italia") per l'approvazione del rendiconto 2019 a causa dell'emergenza Covid-19, il termine di 60 giorni decorrente dall'approvazione del rendiconto comunale, ai sensi dell'articolo 233 Tuel, è stato ampiamente superato. Il Comune di Livorno, infatti, ha approvato il rendiconto 2019 in data 29 giugno 2020. Ne consegue che il termine per la trasmissione dei conti alla Corte dei

conti scadeva il 29 agosto 2020. I conti sono invece stati depositati con circa due anni di ritardo.

3.2. In merito al superamento del limite di spesa, l'articolo 153, co. 7, Tuel prevede che il Regolamento di contabilità disciplini il servizio di economato per la gestione di cassa delle spese d'ufficio di modesto importo. La giurisprudenza di questa Corte dei conti ha costantemente interpretato in modo rigoroso tale norma, evidenziando il carattere eccezionale e residuale delle spese economali, che devono servire per esigenze urgenti e imprevedibili, per il normale funzionamento degli uffici. Tali spese, per definizione, devono restare entro limiti modesti e non devono essere suddivise artificiosamente per eludere il tetto previsto (v. Corte dei conti Sez. Liguria, sent. n. 71/2022).

3.2.1. Va evidenziato che Il Regolamento comunale del 2006 prevedeva un limite generale di 1.000 euro oltre IVA per ciascuna spesa. Il successivo Disciplinare del 2014, sebbene destinato a regolare nel dettaglio la materia, ha mantenuto il tetto di euro 1.000 solo per alcune categorie (Spese minute e Autoparco) e ha invece ommesso di fissarlo per altre, limitandosi a indicare come soglia la capienza del fondo. Ciò è avvenuto, ad esempio, per il Fondo spese postali del Capo-commesso, il Fondo per l'allestimento dei seggi, il Fondo delegati dello Stato, i fondi CIE e anche per il Fondo Sinistri, per il quale, con la Determinazione n. 10408 del 10 dicembre 2018, si è fissato un tetto pari a 10.000 euro per singola spesa, in riferimento a danni inferiori alla franchigia assicurativa. Per il Fondo Amministratori e Dipendenti, invece, si fa rinvio ai tetti previsti dalla normativa vigente,

che possono risultare elevati, soprattutto in caso di trasferte prolungate o complesse.

3.2.2. Il magistrato ha ritenuto carente la regolamentazione comunale, osservando come l'assenza di un limite per alcune voci o la previsione di soglie troppo elevate compromettano la funzione del controllo e contraddicano i principi di residuarietà della cassa economale.

Di conseguenza, ha proposto l'applicazione estensiva del tetto di euro 1.000 oltre IVA per tutte le spese economali, facendo riferimento all'assetto regolamentare vigente all'epoca dell'adozione del Disciplinare del 2014.

Il collegio ritiene di dover accogliere tale prospettazione.

Si devono, di conseguenza, considerare irregolari tutte le operazioni effettuate con la cassa economale per importi superiori a tale soglia, incluse quelle riferite ai fondi citati.

3.2.3. Sul punto, non merita accoglimento, ai fini di dichiarazione di irregolarità del conto, l'argomentazione difensiva relativa alla presunta "inderogabilità" delle obbligazioni (quali il pagamento del contributo unificato o l'attivazione urgente di utenze) in quanto non idonea a giustificare l'inosservanza dei limiti previsti per le spese economali. Il carattere obbligatorio o urgente della spesa può eventualmente rilevare sul piano della scelta amministrativa, ma non incide sulla natura della disciplina contabile applicabile. L'articolo 153, co. 7, Tuel impone infatti che tali spese siano comunque assoggettate al vincolo dell'importo contenuto e della residualità, essendo previste solo per esigenze urgenti e imprevedibili connesse al funzionamento ordinario

degli uffici. Anche in presenza di obbligazioni cogenti, l'ente deve utilizzare le ordinarie procedure di spesa e non ricorrere impropriamente al canale economale per eludere i controlli e i limiti previsti dalla normativa.

3.3. Quanto alla non inerenza del Fondo Rischi alla cassa economale, il già citato art. 153, co. 7, Tuel ammette l'utilizzo della gestione di cassa per le spese economali limitatamente a "spese di ufficio di non rilevante ammontare".

Ne deriva che le spese effettuate con tale modalità devono connotarsi, oltre che per l'importo contenuto, anche per la loro "inerenza all'ufficio", vale a dire per la loro riferibilità funzionale al regolare svolgimento delle attività istituzionali dell'ente.

Sotto tale profilo, le spese a carico del Fondo sinistri del Comune non possono essere ricondotte tra quelle economicamente gestibili tramite cassa economale. Esse attengono, infatti, al risarcimento dei danni cagionati a soggetti terzi per carente manutenzione di strade e aree pubbliche e, pertanto, riguardano rapporti con cittadini estranei all'organizzazione dell'ente, privi del necessario collegamento funzionale con l'attività amministrativa interna.

Tali spese devono, quindi, essere trattate attraverso le ordinarie procedure contabili, ovvero mediante regolare impegno, liquidazione e mandato, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza contabile (Corte dei conti, Sez. Centr. II, n. 103/2021; Sez. giur. Liguria n. 39/2022; Sez. giur. Calabria n. 114/2018).

3.3.1. In merito alla prassi seguita dal Comune, emerge dall'istruttoria

che l'Ente ha stipulato un contratto assicurativo con la compagnia Lloyd's Insurance Company SA per la copertura dei rischi derivanti da sinistri, riservandosi la gestione diretta di quelli di importo inferiore alla franchigia di 25.000,00 euro.

Il procedimento previsto include un'istruttoria da parte dell'ufficio Economato e la valutazione da parte di una Commissione mista Comune/assicurazione. In caso di accoglimento della richiesta di risarcimento, si è fatto ricorso alla cassa economale per gli importi inferiori a 10.000,00 euro riservando invece la procedura contabile ordinaria ai casi superiori.

Tale doppio regime di spesa, introdotto in assenza di una motivazione formalizzata negli atti dell'Amministrazione, risulta difficilmente compatibile con i principi dell'ordinamento finanziario e contabile. In particolare, la soglia di 10.000,00 euro non può in alcun modo essere considerata "minuta" nel senso delineato dalla normativa, e contrasta apertamente con la *ratio* limitativa dell'istituto economale.

Va inoltre rilevato che il Regolamento comunale di contabilità del 2018 non disciplina in modo espresso le tipologie di spesa da ricondurre alla cassa economale, rinviando al Disciplinare del 2014, il quale contempla il Fondo sinistri, ma nei limiti generali della franchigia e del fondo, senza mai autorizzare deroghe alla natura residuale e accessoria dello strumento.

In attuazione della prassi descritta, il Servizio Provveditorato ed Economato ha adottato la Determinazione n. 9341 del 13 novembre 2018 ("Anticipazione di cassa a favore dell'economo – anno 2019") e,

successivamente, la Determinazione n. 10408 del 10 dicembre 2018, con cui è stato costituito un fondo di cassa per la liquidazione dei sinistri inferiori a euro 10.000,00 euro, per un importo complessivo di 150.000,00 euro.

Contestualmente è stato disposto un impegno di pari importo a valere sul capitolo 1853/3 "Spese per risarcimento danni", con relativo accertamento al capitolo 60600 quale anticipazione a favore dell'Economo, così da assicurare la provvista finanziaria.

A conclusione dell'esercizio, con determina n. 144 del 13 gennaio 2020, è stata attestata una spesa complessiva per l'anno 2019 pari a euro 84.767,20.

3.3.2. Alla luce di quanto sopra, deve ritenersi non conforme alla disciplina di riferimento l'intero impianto operativo adottato per la gestione del Fondo sinistri tramite cassa economale, non risultando rispettati né i limiti di ammontare né quelli sostanziali di inerenza funzionale richiesti dalla normativa.

3.4. Quanto alle irregolarità contabili nelle spese per missioni dei dipendenti (79,22 euro), si rileva che il Disciplinare 2014 disciplina il funzionamento del "Fondo spese Amministratori e Dipendenti", destinato al pagamento tramite cassa economale delle missioni fuori dal territorio comunale degli amministratori e dei relativi rimborsi spese di viaggio per coloro che risiedono al di fuori del Comune, ai sensi dell'art. 84, co. 1 e 3, Tuel, nonché delle missioni dei dipendenti, come previsto dal d.l. n. 78/2010. Per l'anno 2019, l'economo del Comune di Livorno ha costituito due distinti sotto-fondi: uno per gli amministratori

e uno per i dipendenti.

Il Disciplinare consente, per gli amministratori, sia l'anticipazione sia il rimborso delle spese di missione, mentre limita ai soli rimborsi documentati le spese di viaggio per i non residenti. Quanto ai dipendenti, l'anticipazione è ammessa esclusivamente se indicata in modo presuntivo nel provvedimento autorizzativo del dirigente. I limiti di spesa seguono quanto previsto dalla normativa statale di riferimento: il D.M. 4 agosto 2011 per gli amministratori e l'art. 6, comma 12, del d.l. n. 78/2010 per i dipendenti.

La giurisprudenza della Corte dei conti ha riconosciuto, in generale, l'ammissibilità dei rimborsi tramite cassa anche se non esplicitamente previsti dal regolamento, purché nei limiti di legge e a fronte di documentazione idonea. In questi casi, l'irregolarità eventualmente commessa dall'economo è stata ritenuta non grave (cfr. Corte dei conti, sez. Sicilia, nn. 683/2020, 366/2021, 367/2021, 469/2023; sez. Marche, n. 91/2022; sez. Liguria, n. 71/2022). Resta comunque fermo il principio secondo cui ogni missione o trasferta deve essere previamente autorizzata e documentata, pena l'irregolarità della relativa spesa (cfr. Corte dei conti, Il Centr. App., n. 103/2021; sez. Liguria, n. 56/2023).

Con riferimento a tali spese, dall'istruttoria è stato riscontrato il pagamento anticipato integrale della spesa con successivo obbligo di restituzione da parte del dipendente, in contrasto con la normativa, ed è risultata mancante l'indicazione della motivazione della missione svolta.

Risulta invece superato il rilievo relativo alla mancata autorizzazione, in quanto è stato provato in giudizio che tutte le spese in questione sono state effettuate solo previa autorizzazione del dirigente competente e nel rispetto degli importi approvati.

4. Non risultano elementi idonei a fondare la liquidazione di un debito a carico degli agenti contabili, né sotto il profilo di perdite né di sottrazioni di denaro o valori.

Deve infatti ricordarsi che non esiste alcun automatismo tra la declaratoria di irregolarità del conto e il mancato discarico del contabile, come da tempo riconosciuto dalla giurisprudenza contabile (cfr., tra le altre, Sez. Emilia-Romagna, n. 158/2022, Sez. Molise, nn. 38/2012, 42/2015, 66/2017). Tale orientamento trova conferma nel disposto dell'art. 149, co. 3, del codice di giustizia contabile, il quale prevede che, in caso di mancato discarico, il Collegio può alternativamente pronunciare condanna, disporre l'alienazione della cauzione oppure limitarsi a dichiarare l'irregolarità della gestione, senza per questo configurare automaticamente un addebito.

In altri termini, la presenza di irregolarità contabili non implica, di per sé, che una posta contabile debba essere oggetto di addebito, così come un conto irregolare non comporta necessariamente la condanna del contabile.

Nel caso di specie, il collegio ritiene che ricorrano le condizioni per l'applicazione di tale principio.

5. In assenza di ammanchi né di altri elementi idonei a configurare responsabilità patrimoniale a carico dei contabili, non si ritiene

giustificato porre a carico le spese del procedimento per cui va disposta la compensazione integrale delle spese di giudizio.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, definitivamente pronunciando sul giudizio in epigrafe:

- dichiara l'irregolarità dei conti giudiziali n. 124190 e 128239, relativi alla gestione della cassa economale del Comune di Livorno per l'esercizio 2019;

- dispone l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 9 aprile 2025.

L'estensore

Il Presidente

Marco Scognamiglio

Angelo Bax

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 30/05/2025

Il Funzionario

Daniele Iliceto

F.to digitalmente