

Sentenza n. 11/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE per il VENETO

Composta da

TONOLO Marta Presidente

ANGIONI Roberto Consigliere

ALBERGHINI Daniela Consigliere, relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di conto iscritto al n. **32117** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale n. 68510 dell'agente contabile Paola Donadel, quale economo del Comune di Follina (TV) per il periodo dal 1 al 31 dicembre dell'esercizio 2019, depositato il 28 luglio 2020;

Vista la relazione n.366/2024 del Magistrato Istruttore sul conto, redatta in data 29 luglio 2024;

Visti gli altri atti e documenti tutti di causa;

Uditi all' udienza del 14 novembre 2024, celebrata con l'assistenza del segretario d.ssa Alessandra Zotti, data per letta la relazione del Cons. Daniela Alberghini, Magistrato relatore, il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale Federica Pasero, l'Avv. Lorenzo Botteon per l'agente, presente, nessuno per il Comune, come da verbale.

SVOLGIMENTO IN FATTO

Con relazione di deferimento n. 366 in data 29 luglio 2024, il Magistrato

istruttore ha chiesto di sottoporre a giudizio della Sezione il conto giudiziale n.68510 reso da Paola Donadel, quale economo del Comune di Follina (TV), relativo alla gestione del fondo economale per il periodo 1-31 dicembre dell'esercizio 2019.

Riferiva il Magistrato, all'esito dell'istruttoria esperita, che il conto giudiziale, sotto il profilo formale, risultava redatto su modello non conforme al mod. 23 del d.P.R. n. 194/1996, era sottoscritto dall'agente che aveva, inoltre apposto il visto di regolarità in qualità di Responsabile del Servizio Finanziario.

A tale ultimo proposito in istruttoria era stata, comunque, acquisita la determinazione n. 74 del 30.03.2020 del Responsabile del Servizio dell'Area Economico-Finanziaria, dott.ssa Paola Donadel, avente ad oggetto: "Parificazione del conto del Tesoriere, dell'Economo Comunale e degli Agenti Contabili Interni ed Esterni – Anno 2019".

Quanto alla nomina dell'agente, l'Ente aveva fatto pervenire a determinazione del Segretario comunale n. 292 del 15.10.2019 avente ad oggetto: "Affidamento dell'incarico di economo comunale alla Dott.ssa Paola Donadel" con decorrenza dal 15 ottobre 2019, nonché il successivo decreto del Sindaco n. 15 del 26.11.2019 avente ad oggetto: "Nomina posizioni organizzative", con il quale sono state conferite, a decorrere dal 1° dicembre 2019, le funzioni di Responsabile dell'Area Economico Finanziaria alla dipendente Paola Donadel per la durata di tre anni.

Riferiva altresì il Magistrato che il conto, sotto il profilo sostanziale, esponeva:

- una giacenza di cassa iniziale di €. 500,00 (derivante dalla ricostituzione

del fondo inziale assegnato con determinazione del responsabile dell'area amministrativa, demografica, economo finanziaria, cultura e socio assistenziale n. 3 del 07 gennaio 2019, pagato con mandato n.1 in pari data, all'economo dott.ssa Rita Fides Menegon, cessata dal servizio il 30 settembre 2019 e non restituito al termine della sua gestione economale);

- Pagamenti per l'importo complessivo di €. 357,04;

- Rimborsi per l'importo complessivo di €. 357,04;

- Restituzione dell'anticipazione di €. 500,00 (reversale d'incasso n. 3244 del 30 dicembre 2019).

Rilevava il Magistrato che, pur riscontrandosi la quadratura finale tra le riscossioni ed i versamenti e la restituzione dell'anticipazione entro la chiusura dell'esercizio, l'esame delle scritture del conto evidenziava la concentrazione dell'emissione (ed annotazione) dei buoni economali in un'unica data, in corrispondenza dei rimborsi periodici di pari importo (e, precisamente, in data 19 dicembre).

Le spese registrate, inoltre, riportavano una descrizione generica, tale da non consentire la verifica circa la loro ammissibilità, anche se, per talune di esse, risultava *ictu oculi* l'estraneità rispetto alle ipotesi tassativamente previste dall'art. 71, comma 3, del regolamento di contabilità comunale (buoni economali n. 13, 19 e 20 che riguardano "acquisto di n. due copie del libro la strada dei 100 giorni", "festa dei giovanotti 2019 –acquisto gasolio per il riscaldamento dei locali", "festa dei giovanotti 2019 –fornitura sacchetti per confezionamento omaggio").

Stante la coincidenza soggettiva tra la figura dell'agente e del Responsabile del Servizio finanziario che aveva provveduto alla parificazione del conto,

veniva contestata la violazione del principio di alterità, oltre alla carenza della relazione dell'organo di controllo interno ex art. 139, comma 2, del c.g.c..

Il Magistrato concludeva, pertanto, per la irregolarità della gestione.

Con decreto in data 30 luglio 2024, veniva fissata l'udienza del 14 novembre 2024 per la trattazione del giudizio, successivamente rinviata, con decreto del 12 novembre, al 14 novembre 2024.

Il Comune di Follina provvedeva alla notifica della relazione introduttiva e del decreto di fissazione dell'udienza all'agente in data 22 agosto 2024.

In data 23 ottobre 2024 il Comune di Follina depositava breve memoria con la quale, alla luce delle contestazioni di cui alla relazione di irregolarità, dichiarava di volersi attivare per la risoluzione delle problematiche connesse alle riscontrate carenze dei software informatici in dotazione dell'Ente e per la revisione - laddove necessario - dei Regolamenti comunali di economato e sull'Imposta di Soggiorno, curando la corretta informazione ai dipendenti circa gli adempimenti da porre in essere, onde garantire per il futuro atti e comportamenti conformi alle norme in materia.

In data 23 ottobre 2024 l'agente, con l'assistenza dell'Avv. Lorenzo Botteon, depositava memoria difensiva con la quale rappresentava che le contestate irregolarità del modello su cui era stato redatto il conto e la genericità della descrizione della spesa discendevano dal software in uso presso gli uffici comunali.

La coincidenza tra economo e Responsabile del Servizio finanziario dipendeva, infine, dalle limitate risorse dell'organico dell'Ente e dalla

indisponibilità di adeguate professionalità: il medesimo ordine di ragioni era da porre alla base della circostanza che l'agente, in capo al quale si concentrava la responsabilità di numerose aree dell'Ente, fosse impossibilitato a registrare in stretto ordine cronologico i fatti di gestione del fondo economale. Sottolineava che, comunque, ciò non aveva mai condotto a ammanchi ed anzi costante era stato l'impegno dell'agente nel contenere la misura delle spese sostenute a carico del fondo.

A tale ultimo proposito evidenziava che le spese oggetto di specifica contestazione in quanto non pertinenti ed ammissibili in realtà dovevano farsi rientrare tra quelle "di non rilevante ammontare", consentite dal comma 3 dell'art. 71 del regolamento di contabilità, collegate a scopi ed attività istituzionali e, quindi, assunte nell'interesse dell'Ente.

Quanto al mancato deposito della relazione dell'organo di controllo interno, rappresentava che "per vari anni l'adempimento non era stato considerato necessario".

Ritenendo in tal modo superate tutte le criticità evidenziate dalla relazione di deferimento, concludeva per la dichiarazione di regolarità del conto ed il conseguente discarico dell'agente.

All'odierna udienza, presente l'agente, il Pubblico Ministero, condividendo i rilievi esposti dal Magistrato istruttore, riteneva in ogni caso non superabile la contesta violazione del principio di alterità, concludendo per l'irregolarità del conto.

L'avv. Botteon per l'agente, richiamate le difese svolte in memoria, si riportava alle conclusioni ivi formulate.

All'esito della discussione il giudizio è stato trattenuto in decisione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.Il conto sottoposto all'esame del Collegio è quello relativo alla gestione del fondo economale del Comune di Follina (TV) per il periodo 1-31 dicembre dell'esercizio 2018 da parte dell'economo nominato, Paola Donadel.

Il regolamento di contabilità del Comune di Follina, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 45 del 27 ottobre 2016, disciplina al Capo XIV il "Servizio di Economato – Agenti Contabili" (artt. dal 71 al 74).

In particolare, l'art. 71, nel ribadire al primo comma che il servizio di economato ha ad oggetto "*la gestione di cassa delle spese di ufficio di non rilevante ammontare*", attribuendone la responsabilità all'economo (comma 2), delimita l'ambito delle spese che possono essere sostenute a carico del Fondo economale: si tratta di quelle "*di ufficio (ad es. valori bollati, cancelleria minuta), di imposte e tasse, delle spese di viaggio degli amministratori e dei dipendenti, spese relative a forniture di beni e servizi di non rilevante ammontare, il pagamento delle spese particolarmente urgenti ed impreviste senza l'effettuazione delle quali deriverebbe un danno certo all'ente*" (comma 3).

La dotazione del fondo è stabilita, ad inizio anno, dalla Giunta comunale ed è "*reintegrabile durante l'esercizio a seguito di apposita rendicontazione da approvarsi con determinazione del responsabile del servizio finanziario*" (comma 4): "*alla fine dell'esercizio l'Economo deve provvedere all'integrale versamento in Tesoreria, su ordine di riscossione emesso dal Servizio Finanziario, con imputazione ai servizi per conto di terzi del bilancio comunale, del fondo avuto in anticipazione per la parte dello stesso non*

utilizzata" (art. 72, comma 3).

2. Ciò premesso, osserva il Collegio che la coincidenza della figura dell'agente contabile con quella del responsabile del servizio finanziario costituisce una grave irregolarità, ostativa all'approvazione del conto.

Nel caso in esame il conto, pur dotato di "visto" apposto dal Segretario comunale, è stato oggetto di specifico provvedimento di parificazione da parte del Responsabile del Servizio finanziario, coincidente con lo stesso agente.

Secondo il consolidato orientamento della Corte, l'attività di verifica presupposto della parificazione del conto non può essere effettuata dal medesimo agente contabile che lo ha reso, per una elementare ed irrinunciabile esigenza di "alterità", prima ancora che di "indipendenza", tra soggetto controllore e soggetto controllato" (Sez. Piemonte n. 10/2018).

"*L'attività di parificazione deve, infatti, necessariamente risiedere in capo ad un soggetto diverso dall'agente, avendo natura intrinseca di atto di controllo interno: negli enti locali, di regola, è il soggetto che riveste la qualità di Responsabile del Servizio Finanziario, al quale compete una funzione che è estranea alla gestione dell'agente e finalizzata alla verifica della concordanza dei conti con le scritture dell'ente e/o al rilievo di anomalie o circostanze che precludano la chiusura contabile dei rapporti di debito/credito tra l'amministrazione ed il suo agente*" (Sez. Veneto, n. 174/2022, id. n. 309/2022, Sez. Friuli Venezia Giulia n. 38/2023, Sez. Campania n. 589/2024 tra le più recenti).

Come è stato osservato, "*Il principio di alterità è, del resto, garanzia, della corretta tenuta dei conti giudiziali, nell'ottica della dovuta salvaguardia*

delle risorse pubbliche" (Sez. Emilia Romagna n. 42/2024).

Ma proprio per tale motivo, qualora l'agente contabile sia l'unico dipendente in forza al servizio finanziario ovvero rivesta la qualifica di responsabile del servizio, la competenza a parificare il conto non può che essere intestata "*al Segretario Comunale - in funzione sostitutiva del responsabile del Servizio, in applicazione anche analogica degli artt. 49, comma 2, e 97, comma 4, lettere b) e d) del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – o comunque, in via residuale, al Sindaco (quale organo responsabile dell'amministrazione del Comune ex art. 50 del citato decreto legislativo n. 267 del 2000), fatto ovviamente salvo quanto specificamente stabilito dalla normativa emanata dall'ente locale interessato nell'ambito della propria sfera di autonomia*."(Sez. Piemonte n. 10/08; cfr., *ex multis*, anche Sez. Veneto n. 59/2014; Sez. Liguria n. 38/16; Sez. Umbria n. 77/2016; Sez. Sicilia n. 217/2017; id. n. 846/2019; Sez. Veneto n. 217/2018; Sez. Basilicata n. 197/2020).

Dall'omessa osservanza del principio di alterità discende, quale inevitabile corollario, l'assenza di idonea parificazione del conto giudiziale (sez. Emilia Romagna, n. 42/2024; Sez. Veneto n. 174/2022 e 309/2022): in tale ipotesi, infatti, provenendo la parifica, quale esito del controllo, dal medesimo soggetto la cui gestione è controllata, non può assolvere alla finalità a cui è preposta, non può dirsi integrato l'adempimento (recentemente, Sez. Campania, n. 589/24), peraltro condizione per l'esame del conto.

In base ad un consolidato orientamento *" (…) l'assenza del visto di parifica o comunque l'assenza della opposta nota di osservazioni (anche negative) formulata dalla struttura di controllo interna impedisce, come da*

consolidata giurisprudenza della Corte, ribadita dalla Sezione Giurisdizionale per il Lazio nelle sentenze- ordinanze nn. 669 e 670 del 2 luglio 2012 nonché dalle Sezioni Riunite (n.22/2016/QM) qualsiasi verifica giudiziale" (Sez. Piemonte, n. 468/2019, *ex multis*), costituendo la parifica una fase imprescindibile e fondamentale ai fini della procedibilità del giudizio sul conto (Sez. III App. n. 542/2017; Sez. Sicilia, n. 432/2020; Marche, n. 366/2021).

3. L'irregolarità rilevata appare assorbente, tuttavia il Collegio non può esimersi dall'evidenziare che dalle scritture del conto oggetto di giudizio emergono talune spese, specificamente individuate nella relazione di deferimento, che non avrebbero potuto essere effettuate con le risorse della cassa economale in quanto non rientranti nelle ipotesi disciplinate dal regolamento di contabilità comunale e, comunque, prive dei caratteri che debbono necessariamente connotare le spese economali.

Secondo un più che consolidato orientamento della giurisprudenza della Corte dei conti in materia, infatti, "*l'esistenza della gestione di spese c.d. "economali", di entità limitata, che comportano urgenza di liquidazione, trova giustificazione nei principi generali in materia di contabilità pubblica unicamente in relazione all' esigenza di consentire alle amministrazioni pubbliche di far fronte, con immediatezza, a quelle spese necessarie per il funzionamento degli uffici (e, quindi, non per l'erogazione di servizi) per le quali, il ricorso all'ordinario procedimento di spesa, costituirebbe un impedimento o un ostacolo al buon andamento, in termini di efficienza, efficacia e speditezza, dell'azione amministrativa (in questo senso, Sez. Giur. Veneto, n. 134/2013, Sez. Calabria n. 109/2021, Sez. Sicilia n.*

640/2022, Sez. App. Sicilia n, 51/A/2023)." (Sez. Veneto, n.79/2024).

Si tratta, comunque, di una gestione in deroga rispetto tanto alla programmazione quanto all'ordinario procedimento di spesa: "*da tale carattere discendono i principi che la costante giurisprudenza della Corte dei conti ha affermato in relazione alla gestione economale e, in particolare, quello per cui l'economo è obbligato ad utilizzare il fondo economato per le sole spese tassativamente previste nel relativo regolamento e non può distrarlo per eseguire spese non espressamente previste nel regolamento a prescindere da ogni valutazione in ordine all'utilità diretta delle spese effettuate per l'ente; oltre a quello per cui il fondo economale non può essere utilizzato per aggirare le disposizioni di contabilità in tema di assunzione di impegno ricorrendo, semmai, all'artificiosa parcellizzazione delle spese, dettate, in via generale, dalla normativa comunitaria e nazionale in tema di procedure contrattuali*" (ibidem).

In altri termini, le spese economali rivestono necessariamente carattere residuale e minimale rispetto agli acquisti compiuti nell'ambito di una programmazione generale (cfr. Sez. Veneto, n. 214/2016): rientrano, dunque, nel novero delle spese economali esclusivamente quelle caratterizzate dall'indefettibile caratteristica della non programmabilità, imprevedibilità, improcrastinabilità.

Inoltre, "*la caratteristica della non programmabilità e dell'imprevedibilità che deve contraddistinguere le spese in tal modo effettuate impone (…) una specifica regolamentazione che, appunto, indichi il limite di utilizzo del fondo, le modalità di stanziamento e di eventuale reintegro, l'importo*

massimo del singolo esborso effettuabile e la tipologia delle spese sostenibili in ragione della loro urgenza ed inerenza alle finalità istituzionali dell'ente.": tale "*necessarietà, essendo un criterio che deroga alla regola stabilita e avendo portata generale deve essere letta in termini rigorosi, per evitare che tale macro-area di spesa diventi eccessivamente elastica consentendo di coprire qualsivoglia voce di spesa. In questo senso il concetto di necessità deve avere riguardo alla vita dell'ente di appartenenza, alla sua missione istituzionale; spesa senza la quale l'operatività stessa potrebbe risultare compromessa o, comunque, meno efficiente*." (Sez. Calabria, n. 133/2024).

In coerenza con tali principi deve, quindi, essere interpretata la previsione regolamentare, richiamata dalla difesa dell'agente, che consente di porre a carico del fondo economale "*spese relative a forniture di beni e servizi di non rilevante ammontare*" (art. 71, comma 3): non ogni e qualunque acquisto, quindi, ma tassativamente quelli, connotati dai requisiti di necessarietà e non programmabilità, esclusivamente finalizzati al funzionamento degli uffici.

Deve escludersi, pertanto, che rientrino in tale categoria le spese per acquisto di generi di conforto o per omaggi al di fuori di un contesto istituzionale.

A tale ultimo proposito è opportuno rammentare che in relazione alle spese di rappresentanza, pur in assenza di una specifica definizione legislativa, la giurisprudenza della Corte dei conti (anche in funzione di controllo) ne ha da tempo delineato i tratti distintivi, precisando che esulano dall'attività di rappresentanza quelle spese che non siano

strettamente finalizzate a mantenere o accrescere il prestigio dell'ente verso l'esterno nel rispetto della diretta inerenza ai propri fini istituzionali e dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione: debbono, pertanto, rivestire i caratteri dell'inerenza, dell'ufficialità e dell'eccezionalità (cfr. *ex multis*, Sez. Sicilia n. 469/23).

Restano, quindi, escluse tutte quelle spese che non rivestono finalità rappresentative verso l'esterno ed anche quelle destinate a beneficio dei dipendenti o amministratori appartenenti all'Ente che le dispongono, come ad esempio gli atti di mera liberalità; le spese di ospitalità effettuate in occasione di visite di soggetti in veste informale o non ufficiale; l'acquisto di generi di conforto in occasione di riunioni degli organi dell'ente; gli omaggi, pranzi o rinfreschi offerti ad Amministratori o dipendenti; ospitalità e/o pasti a favore di fornitori dell'ente o di soggetti legati all'ente da rapporti di tipo professionale o commerciale (affidatari di incarichi, consulenze, collaborazioni, ecc.) e, in generale, le spese non finalizzate a promuovere l'attività o i servizi offerti alla cittadinanza.

4. Alla luce delle irregolarità rilevate, in conclusione, il conto non può essere approvato e l'agente non può essere ammesso a discarico.

5. Quanto all'omesso deposito della relazione prevista dal secondo comma dell'art. 139 c.g.c., osserva il Collegio che si tratta di un adempimento specifico e diverso dalla parificazione del conto (cfr. Sez. Sicilia n. 949/21), sulla cui natura e contenuti questa Sezione ha più volte avuto modo di pronunciarsi, escludendo che integri una condizione di procedibilità dell'esame del conto (come, invece, la parificazione), tuttavia rimarcandone l'obbligatorietà (e la correlativa responsabilità in caso di

omissione).

In linea con un condiviso orientamento delle Sezioni territoriali di questa Corte, il Collegio ritiene che la relazione, inoltre, costituisca un elemento di giudizio al fine di valutare l'attendibilità delle risultanze del conto (cfr. Sez. Veneto, n. 77/2024).

In particolare, con l'ordinanza n. 15/2023, questa Sezione ha chiarito che "*la relazione prevista dall'art. 139, c. 2, c.g.c. è resa dall'organo di controllo interno individuato dall'ente dovendosi in ogni caso garantire che lo stesso sia un soggetto terzo rispetto all'agente contabile al fine di non vanificare la funzione del controllo che, seppur interno, dev'essere svolto in posizione di terzietà; ferma restando l'autonomia regolamentare e organizzativa dell'ente, la relazione dovrebbe, preferibilmente, dare conto dell'attività di verifica svolta, comprendente, ad esempio: la regolarità formale del conto; la corrispondenza della documentazione giustificativa con le scritture contabili dell'ente e con le risultanze contenute nel conto; la tipologia delle entrate e delle uscite e i versamenti effettuati in tesoreria; ogni evenienza che possa aver determinato un'alterazione dell'assetto contabile con evidenza di eventuali elementi significativi che siano intervenuti nel periodo di rendicontazione; il livello di approfondimento della relazione dipenderà dalla tipologia del conto giudiziale esaminato, dai dati analizzati ai fini della parifica del conto e della verifica della concordanza dello stesso con le scritture detenute dall'ente nell'ambito dell'attività di controllo*".

Tuttavia, la mancata redazione e deposito della relazione dell'organo di controllo interno ex art. 139 c.g.c., non possono essere addebitati all'agente contabile bensì all'Amministrazione, la quale è tenuta, per legge,

a porre in essere tale adempimento.

6. Non è luogo a provvedere sulle spese in assenza di statuizione di condanna.

P.Q.M.

La Corte dei conti, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. **32117** del registro di segreteria promosso nei confronti dell'agente Paola Donadel relativo al conto n.68510 depositato il giorno 28 luglio 2020, dichiara irregolare il conto e non ammette a discarico l'agente.

In assenza di condanna, non è luogo a provvedere sulle spese.

Manda alla Segreteria per i seguiti di competenza.

Così deciso in Venezia, all'esito della camera di consiglio del giorno 14 novembre 2024.

Il Giudice Relatore	**Il Presidente**
Daniela Alberghini	Marta Tonolo
(firmato digitalmente)	(firmato digitalmente)

Depositato in Segreteria il 14/01/2025

Il Funzionario Preposto

(firmato digitalmente)

Nadia Tonolo