



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

composta dai Magistrati:

Marta **TONOLO** Presidente estensore

Innocenza **ZAFFINA** Consigliere

Daniela **ALBERGHINI** Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di conto iscritto al **n. 31963** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale n. 63117 reso dal sig. Angelo Raffaello Tonello (cf. TNLNLR60E14A627D), economo del Comune di Vicenza rispettivamente per il periodo 1.1.2018/31.10.2018, rappresentato e difeso dall'Avv. Lorenzo Locatelli (c.f. LCTLNZ61M24F205O) e con lui elettivamente domiciliato presso lo Studio in Padova, Galleria A. De Gasperi, n. 4, presso il quale dichiara di voler ricevere le comunicazioni e notificazioni all'indirizzo pec.: lorenzo.locatelli@ordineavvocatipadova.it e fax 049 654522;

Vista la relazione sul conto n. 238/2023 del 4 luglio 2023 redatta dal Magistrato istruttore;

Vista la memoria depositata in data 22 febbraio 2024 dall'Avv. Lorenzo Locatelli nell'interesse dell'agente;

Visti gli altri atti e documenti tutti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del 18 aprile 2024, celebrata con l'assistenza del segretario Dott.ssa Mara Agostini, data per letta la relazione del Cons. Daniela Alberghini, Magistrato relatore, l'Avv. Flavio Bagolin, su delega scritta dell'Avv. Lorenzo Locatelli per l'agente contabile, il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Regionale Massimiliano Sutto e, per il Comune di Vicenza, il Dott. M. Bellesia, Responsabile del Settore Risorse Finanziarie.

FATTO

1. Con relazione n. 238 del 4 luglio 2023, il Magistrato Istruttore chiedeva al Presidente di questa Sezione Giurisdizionale di sottoporre a giudizio del Collegio il conto n. 63117, avente ad oggetto la gestione dell'agente contabile Angelo Tonello, economo del Comune di Vicenza per il periodo 1.1.2018/31.12.2018.

Con decreto presidenziale del 22 novembre 2023, veniva fissata l'odierna udienza di discussione per il 14 marzo 2024, rinviata al 18 aprile 2024 con successivo decreto presidenziale del 23 febbraio 2024, e tali provvedimenti, in uno con la richiamata relazione, venivano regolarmente notificati all'Agente, a cura dell'Amministrazione comunale.

La relazione del magistrato istruttore evidenziava che il conto: a) era stato compilato su modello non conforme a quello ministeriale (modello 23 - D.P.R. n. 194/1996); b) era risultato privo della documentazione necessaria per una verifica circa la regolarità della gestione e che la documentazione era stata richiesta con lettera istruttoria del 28/01/2021 prot. n. 128 e successive richieste di documentazione integrativa prot. n. 742 del 23/05/2022 e prot. n. 752 del 24/05/2022. Con note del 16/04/2021 (prot. n. 61906/2021, n. 61942/2021, n. 61945/2021, n. 61947/2021) e successive in data 08/06/2022 (prot. n. 92114/2022, n. 92277/2022, n. 92295/2022, n. 92320/2022, n.

92341 e n. 92544), pervenute presso la Segreteria della Sezione Giurisdizionale tramite PEC (prot. Cdc n. 647/2021 e n. 934/2022, n. 936/2022, n. 937/2022, n. 938/2022, n. 939/2022 e n. 940/2022), il Responsabile del Servizio Economico Finanziario del Comune di Vicenza trasmetteva la documentazione richiesta ad eccezione della relazione dell'organo di controllo interno di cui al secondo comma dell'art. 139 c.g.c.; c) all'esito della verifica dei revisori, risultava irregolare.

Venivano, infatti, contestati:

1) la mancanza del giornale di cassa dell'economo (non potendosi ritenere tale un elenco dei buoni economici di spesa conforme al documento previsto dall'art. 2 del regolamento di contabilità del Comune); 2) la genericità nella descrizione delle spese, quanto a tipologia, tale da non consentire la verifica circa l'ammissibilità delle stesse; 3) i pagamenti disposti in assenza di previsione circa l'importo massimo unitario per ciascuna spesa, 4) l'emissione di buoni di spesa in data antecedente a quella del mandato di pagamento dell'anticipazione (24.1.2018: si tratta dei buoni da 1 a 6); 5) l'incompleta scritturazione delle spese prive di riferimento al documento contabile giustificativo; 6) la presumibile collaborazione nella gestione economica di altro agente contabile, sig.ra Piccoli Stefania; 7) la mancanza della relazione dell'organo di controllo interno, tale non potendo essere considerata la dichiarazione resa, ora per allora, dal responsabile del Servizio Finanziario circa la conformità del conto alle scritture dell'ente.

3. Con memoria del 22 febbraio 2024, si costituiva in giudizio l'agente contabile rappresentato dall'avvocato Lorenzo Locatelli il quale deduceva:

- 1) con riferimento alla mancanza del giornale di cassa, di aver prodotto stampa riepilogativa dello stesso previa implementazione del *software* in dotazione all'ente locale;
- 2) che nonostante la ridotta descrizione di talune spese, queste erano state di importo contenuto e legittimamente impiegate a vantaggio dell'amministrazione;
- 3) che l'assenza di una previsione espressa nell'ambito dei regolamenti dell'ente circa il limite massimo di spesa per i pagamenti economici non poteva riverberarsi in una responsabilità amministrativa - contabile dell'economo il quale aveva sempre provveduto ad esborsi non superiori ad euro 500,00;
- 4) che l'emissione di buoni prima dell'anticipazione di cassa era stata effettuata utilizzando il residuo di cassa per assicurare continuità al servizio economato e per evitare disservizi nella gestione degli uffici e delle attività del Comune;
- 5) che, quanto alla genericità nella descrizione della spesa, i buoni contenevano sempre il riferimento al numero dell'impegno di spesa, al relativo provvedimento, agli importi della gestione contabile di competenza e residui;
- 6) che il coinvolgimento dell'agente Piccoli Stefania aveva riguardato mere modalità organizzative sotto il diretto controllo dell'economo;
- 7) che l'attestazione di conformità alle scritture dell'ente del conto redatta, ora per allora, dal Responsabile del Servizio Economico Finanziario del Comune di Vicenza doveva ritenersi idonea ad integrare la richiesta relazione dell'organo di controllo interno.

Nel sottolineare come la gestione fosse sempre avvenuta in modo lecito e non vi fossero ammanchi gestionali, l'agente contabile concludeva per il proprio scarico.

4. All'odierna udienza, data per letta la relazione del magistrato istruttore, l'avv. Flavio Bagolin, intervenuto in sostituzione dell'avv. Locatelli per l'economo, si è riportato alla memoria difensiva sottolineando come le difformità riscontrate siano di natura meramente formale e dovute al *software* gestionale in uso, non completamente corrispondente a quelle che erano le previsioni astratte della normativa in materia. Ha evidenziato che non si registrano ammanchi imputabili all'attività dell'agente e ha concluso per il discarico dell'economo.

A sua volta, il Pubblico Ministero ha osservato che la relazione di deferimento ha evidenziato numerose irregolarità, anche sostanziali, tali da non consentire il superamento del rilievo circa il mancato utilizzo del modello ministeriale. Per quanto riguarda l'ausilio apportato dall'agente contabile, sig.ra Stefania Piccoli, ha sottolineato che si trattava di un subagente formalmente individuato che ha svolto compiti gestionali e a cui lo stesso Responsabile SEF si rapportava direttamente; tale rapporto veniva a configurare la previsione dell'art. 192 reg. cont. St. Concludeva per la dichiarazione di inammissibilità/irregolarità del conto senza discarico per l'agente. Il rappresentante dell'amministrazione comunale dott. Bellesia ha precisato che la firma apposta in calce al conto sul visto di regolarità era la propria.

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

DIRITTO

1. Il Collegio rileva che, pur a seguito dell'esame della documentazione allegata alla memoria del sig. Tonello, permangono le irregolarità segnalate nella relazione del Giudice istruttore.

Il conto risulta, infatti, redatto su modello non conforme al mod. 23 del DPR n. 194/1996 e il giornale di cassa si presenta come un elenco di buoni economici privo

di annotazioni delle anticipazioni, dei rimborsi e dei saldi, afferente a spese di diversa tipologia che non trova, tra l'altro, esatta corrispondenza, con il conto dell'economo. In particolare, resta l'irregolarità concernente l'emissione di buoni prima dell'anticipazione di cassa.

2. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'esistenza della gestione di spese c.d. "economali", di entità limitata, 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 urgenti, necessarie per il funzionamento degli uffici (e, quindi, non per l'erogazione di servizi) e 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).

Si tratta, comunque, di una gestione in deroga rispetto sia alla programmazione sia all'ordinario procedimento di spesa (artt. 182 e ss. del d.lgs 18 agosto 2000, n. 267 cd. "T.U.E.L.") e, dunque, secondo principi consolidati, una gestione destinata all'effettuazione di spese tassativamente previste nel relativo regolamento a prescindere da ogni valutazione in ordine all'utilità diretta delle spese effettuate per l'ente. Il fondo economale non può essere utilizzato per aggirare le disposizioni di contabilità in tema di assunzione di impegno, magari attraverso una artificiosa parcellizzazione delle spese, dettate, in via generale, dalla normativa comunitaria e nazionale in tema di procedure contrattuali.

3. Dall'esame del conto emerge che nel corso dell'esercizio 2018 sono stati effettuati rimborsi periodici pari ad €.27.763,75, di cui euro 14.274,50 disposti in corso di esercizio ed €. 13.489,25 (per spese sostenute nei mesi da settembre a dicembre 2018) in data 15/01/2019 con una rimanenza finale (differenza tra importo totale anticipazioni €. 40.000,00 e spese effettivamente sostenute €. 27.763,75) pari ad € 12.236,25 riversata in Tesoreria comunale con bolletta n. 2193 del 28/01/2019 e reversale n. 1371 del 30/01/2019.

Il conto, quindi, non chiude in pareggio in violazione del principio contabile 4/2 (punto 6.4) il quale prevede che *“I fondi anticipati all'economo per l'espletamento delle proprie attività devono essere restituiti, per la parte non spesa, entro la fine dell'esercizio al fine di consentire la corretta contabilizzazione delle spese effettuate.”*

La formazione di residui non è, infatti, ammissibile né per la natura della gestione economale (che è gestione di cassa in regime di anticipazione: cfr. Sez. Veneto n. 112/2019, Sez. Valle d'Aosta n. 2/2021, Sez. Piemonte n. 45/2017, *ex multis*) né in applicazione dei principi contabili generali (all 4.2. n. 7.1. e 7.2.; all. 4.3 es. 9 del D.Lgs. 118/2011) e delle disposizioni del TUEL (art. 153, comma 7: *“Lo stesso regolamento prevede l'istituzione di un servizio di economato, cui viene preposto un responsabile, per la gestione di cassa delle spese di ufficio di non rilevante ammontare”*).

La gestione economale, infatti, deve chiudere in pareggio, non essendo consentita la formazione di residui (sul punto cfr. anche Sez. Veneto, n. 112/2019, Sez. Liguria n. 5/2017, Sez. Calabria n. 63/2020, Sez. Sicilia n. 640/2022; Sez. App. Sicilia, 51/A/23, *ex multis*).

4. Quanto alla effettiva funzione svolta dalla sig.ra Stefania Piccoli questa non è stata, soddisfacentemente, chiarita. La dipendente, nominata agente contabile con determina dirigenziale n. 15 del 12.1.2015 *“per la gestione della cassa economale”*, secondo le dichiarazioni dell’economista Tonello avrebbe svolto funzioni organizzative non meglio individuate (*“svolgimento delle procedure amministrative senza potere di iniziativa all’interno dell’Ufficio di appartenenza”*), ma comunque di mero ausilio operativo sotto il diretto controllo dell’economista.

La sig.ra Piccoli - chiamata, vale sottolinearlo, a gestire la cassa economale – risulta, tuttavia, come emerge dagli atti di causa, aver redatto e siglato i prospetti dei rendiconti periodici allegati alle determinazioni dirigenziali di approvazione nonché i provvedimenti di liquidazione di rimborsi periodici e, dunque, aver svolto attività propriamente gestionali come da determina. Tale attività, pertanto, ai sensi dell'art. 2, comma 8, del regolamento di contabilità (approvato con delibera del Consiglio comunale n. 11/13015 del 14/02/2013 come modificato con delibera del Consiglio comunale n. 15 del 26 marzo 2013) avrebbe dovuto essere rendicontata *“a norma di legge”*, ciò che nel caso di specie non è avvenuto.

5. In conclusione, il Collegio ritiene che le irregolarità evidenziate nella relazione di deferimento del conto al Collegio non possano ritenersi superate, se non parzialmente, dalle deduzioni difensive dell’agente e che, pertanto, non possa essere dichiarata la regolarità della gestione e del conto che ne è rappresentazione. Di conseguenza, l’agente non può essere ammesso a discarico, pur non ricorrendo i presupposti per una condanna in assenza di perdite o ammanchi.

6. Solo *in limine*, il Collegio ritiene di dover precisare che non può trovare accoglimento l’argomentazione dell’agente contabile secondo cui la mancanza della

relazione dell'organo di controllo interno sarebbe da intendersi superata con l'attestazione di conformità intervenuta in corso di giudizio da parte del responsabile SEF del Comune di Vicenza. Tale attestazione, per contenuto, non si differenzia dal "visto di regolarità" apposto, dal medesimo soggetto in calce al conto e ritenuto equipollente alla parificazione di quest'ultimo.

Viceversa, deve osservarsi che il deposito della relazione dell'organo di controllo interno è adempimento specifico, diverso dalla parificazione del conto (Sez. Sicilia n. 949/21), richiesto al secondo comma dell'art 139 c.g.c. a corredo del conto giudiziale presentato alla Sezione giurisdizionale: in relazione al suo contenuto va richiamata l'ordinanza n. 15/2023 di questa Sezione, con cui è stato 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”.

7. Quanto alle spese di giudizio, essendo quest'ultimo stato definito in assenza di condanna, non vi è luogo a provvedere.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Veneto, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. **31963** del Registro di Segreteria nei confronti dell'agente contabile **Tonello Angelo**, economo del Comune di Vicenza per l'esercizio 2018;

DICHIARA

irregolare il conto n. 63117 e per l'effetto non ammette a discarico l'agente contabile Tonello Angelo.

Manda alla Segreteria per i seguiti di competenza.

Così deciso in Venezia, all'esito della camera di consiglio del 18 aprile 2024.

Il Relatore

Il Presidente.

Daniela Alberghini

Marta Tonolo

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 12/09/2024

Il Funzionario preposto

(firmato digitalmente)

Nadia Tonolo