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. 31804** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale n. 51979 reso dal sig. Angelo Raffaello Tonello (cf. TNLNLR60E14A627D), economo del Comune di Vicenza rispettivamente per il periodo 1.1.2015/31.10.2015, 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. 99/2022 del 16 febbraio 2022 redatta dal Magistrato istruttore;

Visti gli altri atti e documenti tutti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del 19 gennaio 2023, celebrata con l'assistenza del segretario Dott.ssa Alessandra Zotti, il 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 Procuratore Regionale Ugo Montella e, per il Comune di Vicenza, il Dott. M. Bellesia, Responsabile del Settore Risorse Finanziarie. Presente l'economo, sig. Angelo Raffaello Tonello.

FATTO

1. Con relazione n. 99 del 16 febbraio 2022, il Magistrato Istruttore chiedeva al Presidente di questa Sezione Giurisdizionale di sottoporre a giudizio del Collegio il conto n. 51979, avente ad oggetto la gestione dell'agente contabile Angelo Tonello, economo del Comune di Vicenza per il periodo 1.1.2015/31.12.2015.

Con decreto presidenziale del 5 gennaio 2023, veniva fissata l'odierna udienza di discussione e tale provvedimento, in uno con la richiamata relazione, veniva regolarmente notificato all'Agente, a cura dell'Amministrazione comunale.

La relazione del magistrato istruttore evidenziava che il conto: a) era stato depositato oltre il termine di 60 giorni decorrenti dall'approvazione del rendiconto della gestione in esame (delibera CC n. 19 del 19 maggio 2016); b) era stato compilato su modello non conforme a quello ministeriale (modello 23 - D.P.R. n. 194/1996); c) 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 gennaio 2021 e trasmessa, con Pec (prot. Cdc n. 664/2021), dal Responsabile del Servizio Economico Finanziario del Comune di Vicenza; d) all'esito della verifica dei revisori, era risultava irregolare.

Venivano, infatti, contestati:

1) la mancanza del giornale di cassa dell'economo (non potendosi ritenere tale un elenco dei buoni economali di spesa difforme dal 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) il pagamento di spese non rientranti nelle tassative ipotesi previste a carico della cassa economale dall'art. 2, comma 4, regolamento di contabilità comunale; 4) i pagamenti disposti in assenza di previsione circa l'importo massimo unitario per ciascuna spesa, 5) l'emissione di buoni di spesa in data antecedente a quella del mandato di pagamento dell'anticipazione (27.1.2015: si tratta dei buoni da 1 a 12); 6) la regolarizzazione, nel corso del 2015, di anticipazioni effettuate nel corso dell'esercizio precedente; 7) l'incompleta scritturazione delle spese prive di riferimento al documento contabile giustificativo; 8) la presumibile collaborazione nella gestione economale di altro agente contabile, sig.ra Piccoli Stefania.

3. Con memoria del 29 dicembre 2022, 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 le spese effettuate nell'esercizio finanziario di riferimento erano tutte pienamente riconducibili nel novero di quelle ammesse dall'art. 2 del regolamento di contabilità del Comune di Vicenza. In particolare, per quanto riguardava l'acquisto di un tablet, questo si era reso necessario per sostituire con urgenza altro dispositivo

analogo improvvisamente guastato e necessario per garantire la partecipazione del direttore del settore ragioneria ad una riunione fuori sede. Quanto alle spese concernenti la sostituzione di un pezzo di stampante nonché quelle per colazioni di lavoro del sindaco in occasione di eventi istituzionali, le prime dovevano ritenersi ricomprese nell'ambito delle spese per forniture di beni e le seconde di spese di rappresentanza di importo estremamente contenuto;

4) che l'assenza di una previsione espressa nell'ambito dei regolamenti dell'ente circa il limite massimo di spesa per i pagamenti economali non poteva riverberarsi in una responsabilità amministrativo - contabile dell'economo il quale aveva sempre provveduto ad esborsi non superiori ad euro 500,00;

5) 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;

6) che la regolarizzazione nel 2015 di anticipazioni effettuate nel corso dell'esercizio precedente trovava la propria giustificazione nel protrarsi delle verifiche da parte dell'ufficio personale dell'ente locale in relazione a spese di missione anticipate ai dipendenti. La differenza degli importi delle spese anticipate e poi rimborsate nell'anno successivo era stata regolarizzata con reversale n. 297 del 2 febbraio 2016;

7) 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;

8) che il coinvolgimento dell'agente Piccoli Stefania aveva riguardato mere modalità organizzative sotto il diretto controllo dell'economo.

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

4. All'odierna udienza, sentita 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 Procuratore Regionale ha osservato che alcune anomalie gestionali erano da ricondurre al *software* gestionale in uso al Comune e che, per quanto riguarda l'ausilio apportato dall'agente contabile, sig.ra Stefania Piccoli, si era trattato non tanto di una gestione contabile, ma di una collaborazione puramente materiale. Per quanto riguardava le spese contestate queste potevano ritenersi ammissibili (sia per il *tablet* perché vi era l'urgenza della sostituzione, sia per il pezzo di sostituzione della stampante, sia per la colazione di lavoro del Sindaco che comunque rientrerebbe tra le minute spese di rappresentanza). Ha, quindi, chiesto il discarico della gestione del sig. Tonello. Il rappresentante dell'amministrazione comunale dott. Bellesia ha precisato che il Comune si è già adeguato ai rilievi della Corte implementando il *software* in uso e ha concluso per il discarico.

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 economali - 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 e la mancata giustificazione delle operazioni indicate nel "giornale di cassa" ai codici dal n. 265 al n. 273 non essendo chiara l'operazione eseguita e, in particolare, l'annullamento del buono n. ord. 265 per l'importo di euro 369,46. Quest'ultimo, tra l'altro, non trova corrispondenza nel conto economale.

2. In ogni caso, va ritenuto irregolare l'utilizzo del fondo economale per il pagamento di spese che, per tipologia, non avrebbero dovuto gravare sul fondo dell'economo.

L'art. 8 del Regolamento del Servizio di Economato, approvato con Delibera del Consiglio comunale 24076/218 del 17 ottobre 1955, stabilisce: "*La Cassa interna provvede, dietro ordini sottoscritti dal Sindaco e controfirmati dal Ragioniere Capo e dal Segretario Generale, a 1)i pagamenti di fatture per* ***piccole forniture urgenti****, per un valore massimo da determinarsi dalla Giunta Municipale con apposita deliberazione; 2)****i pagamenti degli operai assunti in via precaria*** *dal Comune* ***per i lavori in economia****, e* ***di quelli per i cantieri scuola o di lavoro****; 3) il pagamento di mandati di anticipazione per* ***spese postali od altro e per piccole spese di economato;*** *4) le anticipazioni di cassa da contabilizzare quali sospesi di cassa e da regolarizzare con successivo mandato di pagamento; (Le* ***anticipazioni*** *effettuate dalla Cassa*

interna in base alla sopraindicata disposizione, riguardano somme che vengono provvisoriamente corrisposte a funzionari od amministratori comunali all'atto di intraprendere ***viaggi per servizio****; oppure* ***pagamenti obbligatori di urgenza*** *tale che potrebbe nuocere anche un solo giorno di ritardo (****tasse di registrazione; tasse di circolazione degli automezzi comunali****); una volta accertata l'esatta entità della somma, viene naturalmente provveduto con regolare mandato); 5) le anticipazioni di fondi per* ***spese contrattuali a carico del Comune****."*

Il Regolamento di contabilità vigente per l'esercizio di riferimento, approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 11/13015 del 14.2.2013 e modificato con delibera del Consiglio Comunale n. 15/24436 del 26.3.2013, all'art. 2, a sua volta, prevede che : "1. *Il servizio economato è affidato all'economo comunale che ne assume la responsabilità. 2. Spetta al servizio economato la gestione di cassa delle* ***spese di ufficio****, le* ***forniture di beni e servizi di non rilevante ammontare****, secondo le disposizioni contenute nel regolamento di economato, le* ***spese di viaggio e di missione degli amministratori e dei dipendenti****,* ***le partecipazioni ai convegni ed ai seminari****, il pagamento delle* ***spese particolarmente urgenti*** *ed* ***impreviste*** *senza l'effettuazione delle quali deriverebbe un danno certo all'ente; spetta, altresì, la riscossione delle entrate di non rilevante ammontare nei casi in cui ciò sia di utilità all'ente o ai terzi. 3. Per l'esercizio delle proprie funzioni l'economo è dotato all'inizio dell'anno di un fondo di cassa, reintegrabile durante l'esercizio a seguito di apposita rendicontazione da approvarsi con determinazione del responsabile del servizio finanziario. 4. Il fondo economale è utilizzabile esclusivamente per il pagamento delle spese consentite dalla legge e dal precedente comma 2. 5. Le disponibilità sul fondo economale al 31 dicembre sono versate in tesoreria per la*

chiusura del conto della gestione dell'esercizio. 6. L'economo provvede al pagamento delle spese e alla riscossione delle entrate tramite buoni d'ordine o bollette d'incasso o da altri strumenti informatici sostitutivi. 7. L'economo redige quotidianamente la situazione di cassa del fondo economale con l'indicazione di tutti i pagamenti e le riscossioni effettuati nella giornata e dei saldi di cassa iniziale e finale. 8. Il servizio economato coordina e rendiconta la gestione degli altri agenti contabili a norma di legge."

Risulta evidente che, in applicazione della normativa di riferimento, non possono ritenersi ricomprese nella elencazione delle spese di competenza economale quelle di rappresentanza, quelle di rilevante importo per il pagamento del contributo al Ministero dell'ambiente per iscrizione al sistema di tracciabilità rifiuti anno 2014 e 2015 (buono 24 per euro 960), quelle per un non meglio identificato "progetto europeo" (buono 21 per euro 300) e "progetto legaqual2d0" (buono 74 per euro 514), quelle di funzionamento degli uffici del Palazzo di Giustizia (buono 128 per euro 221,00), quella concernente l'acquisto di tablet nonché i rimborsi per pareri, istruttorie Comando vigili del fuoco (buoni nn. 155, 156 174, 175) e tutte quelle non riconducibili alle tipologie espressamente indicate nel regolamento e nella legge (art. 153 TUEL) .

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, inoltre, che nel corso dell'esercizio 2015 sono stati effettuati rimborsi periodici pari ad €. 39.451,22 di cui euro 31.811,67 disposti in corso di esercizio ed €. 7.639,55 (per spese sostenute nei mesi da settembre a dicembre 2015) in data 22/01/2016 con una rimanenza finale (differenza tra importo totale anticipazioni €. 40.000,00 e spese effettivamente sostenute €. 39.451,22) pari ad € 548,78 riversata in Tesoreria comunale con reversale n. 298 del 02/02/2016.

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'economo Tonello avrebbe svolto funzioni organizzative non meglio individuate ("*svolgimento delle procedure amministrative senza potere di iniziativa all'interno dell'Ufficio di appartenenza*"). La stessa - chiamata, vale sottolinearlo - a gestire la cassa economale risulta, dagli atti di causa, aver redatto e siglato i prospetti dei rendiconti periodici allegati alle determinazioni dirigenziali di approvazione nonchè 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*".

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 sia possibile dichiarare 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.

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. **31804** del Registro di Segreteria nei confronti dell'agente contabile **Tonello Angelo,** economo del Comune di Vicenza per l'esercizio 2015;

DICHIARA

irregolare il conto n. 51979 e per l'effetto non ammette a discarico l'agente contabile, sig. Angelo Raffaele Tonello.

Manda alla Segreteria per i seguiti di competenza.

Così deciso in Venezia, all'esito della camera di consiglio del 19 gennaio 2023.

Il Presidente est.

Marta Tonolo

Depositata in Segreteria il 27/05/2024

Il Funzionario preposto

Nadia Tonolo