

Sentenza n. 75/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE per il VENETO

Composta da

TONOLO Marta Presidente

ZAFFINA Innocenza Consigliere

ALBERGHINI Daniela Consigliere, relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di conto iscritto al n.**31811** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale n.65675 dell'agente contabile Beggio Paola del Comune di Vicenza per il periodo 1.1.2018/31.12.2018, depositato il 26 maggio 2020, relativo alla gestione delle spese del Settore Servizi Sociali ed Abitativi – "Sussidi a persone indigenti", per l'esercizio 2018;

Vista la relazione n.410/2022 del Magistrato Istruttore sul conto, redatta in data 10 agosto 2022;

Visti gli altri atti e documenti tutti di causa;

Uditi all' udienza del 19 gennaio 2023, celebrata con l'assistenza del segretario d.ssa Alessandra Zotti, il Cons. Daniela Alberghini, Magistrato relatore, il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Regionale Cons. Francesca Dimita, presente l'agente e per il Comune di Vicenza il dr. Mauro Bellesia, come da verbale.

SVOLGIMENTO IN FATTO

Con relazione di deferimento n. 410 in data 10 agosto 2022 il Magistrato istruttore ha chiesto di sottoporre a giudizio della Sezione il conto giudiziale n.65675 reso da Paola Beggio, agente contabile del Settore Servizi sociali del Comune di Vicenza, relativo alla gestione delle spese del Settore Servizi Sociali ed Abitativi – "Sussidi a persone indigenti", per l'esercizio 2018.

Riferiva il Magistrato, presentandosi il conto non corredato dalla documentazione minima necessaria per una esaustiva verifica della regolarità della gestione (provvedimento di nomina dell'Agente contabile, giornale di cassa, documentazione relativa all'anticipazione e alla sua restituzione, relazione dell'Organo di controllo interno, determinazione di approvazione dei rendiconti periodici, determina di costituzione del fondo, documentazione relativa ai buoni spesa) che, con nota istruttoria del 23 maggio 2022 prot. n. 743 era stato richiesto al Responsabile del Servizio Economico Finanziario del Comune di Vicenza l'invio della documentazione necessaria.

Con nota del 24 giugno 2022 prot. n. 102632/2022, il Responsabile del Servizio Economico Finanziario del Comune di Vicenza trasmetteva la documentazione per l'esame del conto, ad eccezione della relazione dell'organo di controllo interno relativa al conto, sostituita da una dichiarazione a firma del Responsabile del Servizio Economico e Finanziario che attesta la conformità del conto alle scritture dell'Ente, di contenuto, pertanto, equivalente alla parificazione del conto.

All'esito dell'esame, emergeva che Il conto giudiziale, afferente ad una gestione economale, era stato compilato su modello non conforme al Mod. n. 23 del D.P.R. n. 194/1996, regolarmente sottoscritto dall'Agente

contabile Paola Beggio e parificato dal Responsabile del Servizio Economico Finanziario del Comune di Vicenza, ed esponeva i seguenti dati contabili:

A. Dotazione iniziale (anticipazione) pari ad € 4.000,00 (assegnazione disposta con determinazione dirigenziale n. 67 del 15/01/2018 e mandato n. 822 del 26/01/2018);

B. Dotazione integrativa del fondo pari ad € 0,00 (non sono state disposte successive assegnazioni/anticipazioni);

C. Pagamenti complessivi per spese Servizi Sociali – "Sussidi a persone indigenti", esercizio 2018, pari ad € 14.239,53;

D. Rimborsi periodici pari ad €. 14.239,53 (ultimo rimborso in data 22/11/2018 mandato n. 15610 per complessivi €. 1.003,74 per le spese relative ai mesi di settembre ed ottobre 2018). Tali rimborsi periodici hanno di volta in volta ricostituito la cassa economale;

E. Restituzione dell'anticipazione pari ad € 4.000,00 avvenuta in data 27/11/2018.

L'ultimo rimborso periodico effettuato in data 22/11/2018 e la restituzione dell'anticipazione dell'esercizio 2018 di €. 4.000,00 riversata in Tesoreria con quietanza n. 27343 del 27/11/2018 avevano determinato, così, la quadratura finale tra i pagamenti complessivi, i rimborsi e l'anticipazione esercizio 2018.

L'esame della documentazione acquisita in sede istruttoria, ed in particolare del giornale di cassa, nel quale sono riportati cronologicamente i singoli pagamenti effettuati, nonché l'anticipazione ottenuta, evidenziava che vi era stata un'unica tipologia di spesa, costituita da elargizioni in contanti a persone indigenti.

Tutte le spese sostenute dall'agente erano state successivamente ammesse a discarico amministrativo (nel conto giudiziale non si rilevano gli estremi delle deliberazioni di discarico disposte dal Responsabile del Servizio Economico Finanziario, ma sono stati trasmessi dall'Ente, e sono agli atti, i provvedimenti di liquidazione delle suddette spese).

Osservava il Magistrato che, attraverso il periodico discarico e rimborso delle spese, l'agente aveva sostenuto esborsi in misura largamente superiore alla dotazione iniziale (euro 4.000,00, interamente restituita in data 27/11/2018) autorizzata con determinazione dirigenziale n. 67 del 15.1.2018 (la determinazione autorizzata l'anticipazione a favore di diversi agenti contabili dell'Ente tra cui, appunto l'agente Beggio) e finalizzata a costituire dei "fondi cassa" "per far fronte alle spese di competenza".

Trattandosi di gestione di cassa economale risultava applicabile il risalente Regolamento del Servizio di Economato, approvato con Delibera del Consiglio comunale 24076/218 del 17 ottobre 1955, senza modifiche, il cui art. 8 (rubricato "Pagamenti ed anticipazioni di Cassa") stabilisce in modo tassativo le spese che possono essere sostenute per cassa, senza includervi quelle oggetto della gestione in esame.

Tanto era confermato anche dal 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, che all'art.2, comma 4 prevedeva che "*Il fondo economale è utilizzabile esclusivamente per il pagamento delle spese consentite dalla legge e dal precedente comma 2*"; tale comma, rinvia al solo Regolamento di Economato, e non anche al "Regolamento per

l'erogazione di contributi economici ad integrazione del reddito" approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 32/2013 (e s.m.i.), ai sensi del cui art. 15 sono stati erogati i sostegni oggetto di rendicontazione.

Veniva infine evidenziato che tale ultima disposizione non contiene la disciplina delle modalità di pagamento degli interventi di sostegno al reddito che, pertanto, devono ritenersi soggetti alle ordinarie regole contabili di spesa.

Concludeva, quindi, rappresentando che la costituzione di specifici fondi cassa economali per il pagamento di detti interventi contrastava con la natura tipica -così come delineata dalla legge (art. 153 TUEL) e dalla costante giurisprudenza di questa Corte- della cassa economale e che, pertanto, presentandosi la gestione irregolare, non poteva procedersi all'approvazione e al discarico dell'agente.

Con decreto in data 29 novembre 2022 veniva fissata l'udienza del 19 gennaio 2023 per la trattazione del giudizio.

Il Comune di Vicenza provvedeva alla notifica della relazione introduttiva e del decreto di fissazione dell'udienza all'agente in data 2 dicembre 2022.

In data 30 dicembre 2022 il Comune di Vicenza provvedeva al deposito della relata di notifica unitamente ad una memoria dell'agente.

Esponeva l'agente che il conto era stato redatto sul modello predisposto dalla Ragioneria dell'Ente e la gestione dell'anticipazione era avvenuta in conformità alle indicazioni da quest'ultima impartite. Rappresentava, inoltre, che, avendo la Ragioneria comunale strutturato l'erogazione del fondo cassa come partita di giro ed essendo stata integralmente restituita l'anticipazione, non vi era stata alcuna utilizzazione del fondo economale,

come verificabile dall'esame del rendiconto, dal quale emerge che i costi effettivi sono stati imputati ai capitoli di bilancio di competenza del Responsabile del centro di costo del Servizio Sociale.

Concludeva, pertanto, chiedendo il discarico del conto e dell'agente senza alcun addebito di spese.

All'odierna udienza il Pubblico Ministero rassegnava conclusioni conformi a quelle del Magistrato istruttore, rappresentando che la gestione degli aiuti a sostegno delle persone in condizione di indigenza, pur essendo prevista "pronto cassa" dal relativo regolamento comunale, non può essere una gestione economale, a ciò ostando tanto la disciplina del TUEL quanto quella del Regolamento di contabilità e di economato del Comune.

Il dr. Bellesia per il Comune di Vicenza rappresentava che l'agente si era conformato ad una prassi applicativa del regolamento fondata sul riferimento alla cassa, intesa appunto come cassa economale ma che, sulla scorta delle osservazioni formulate dal Magistrato istruttore, l'ente avrebbe provveduto ad adeguarsi.

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

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.Le questioni sottoposte al Collegio sono due. La prima riguarda la natura ed i contenuti della relazione dell'organo di controllo interno che, ai sensi dell'art 139, comma 2, c.g.c. deve essere depositata nella Segreteria della Sezione unitamente al conto giudiziale, e le conseguenze della omessa presentazione.

La seconda, invece, attiene all'oggetto della gestione rappresentata dal conto in esame e, cioè, se, sulla base delle disposizioni di legge vigenti in

materia di agenti contabili degli enti locali e dei Regolamenti del Comune di Vicenza, l'erogazione dei contributi speciali, previsti dallo specifico Regolamento comunale a sostegno delle persone indigenti possa avvenire mediante l'utilizzo di una cassa economale.

2. Osserva il Collegio che il deposito della relazione dell'organo di controllo interno è adempimento specifico (e 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.

Sulla natura e i contenuti della relazione, 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 rimarcando l'obbligatorietà dell'adempimento (e della correlativa responsabilità in caso di omissione).

In linea con un condiviso orientamento delle Sezioni territoriali di questa Corte ritiene il Collegio che la relazione, inoltre, costituisca un elemento di giudizio al fine di valutare l'attendibilità delle risultanze del conto.

In particolare, con l'ordinanza n. 15/2023, questa Sezione ha avuto modo di chiarire 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".

In applicazione di tali principi, il Collegio non ritiene soddisfatto l'obbligo di presentazione della relazione con il deposito, *ex post*, di una mera attestazione di regolarità/conformità alle scritture dell'ente sottoscritta dal responsabile del Servizio Finanziario, senza alcuna indicazione della metodologia del controllo effettuato, degli elementi presi in esame, delle scritture verificate, della documentazione di supporto esaminata.

3. . Quanto al secondo profilo di censura, si rileva che la gestione in esame - contrariamente a quanto sostenuto dall'agente - è una gestione economale come peraltro pacificamente riconosciuto in udienza dallo stesso responsabile del Servizio Finanziario.

Infatti, con determinazione dirigenziale n. 67 del 15 gennaio 2018 è stata impegnata in favore dell'agente un'anticipazione finalizzata a costituire dei "fondi cassa" "per far fronte alle spese di competenza".

L'impegno è stato previsto a valere sul capitolo 1994400 "anticipazioni di fondi per il servizio di economato" con contestuale accertamento sul capitolo 0320000: il trattamento contabile è, appunto, quello dei "servizi

conto terzi" in conformità al principio contabile n. 4/2 all. al D.Lgs. 118/2011 (punto 7.1.: "*In deroga alla definizione di "Servizi per conto terzi", sono classificate tra tali operazioni (….) la cassa economale (….)*").

Le scritturazioni del conto, poi, ne costituiscono ulteriore conferma: a fronte di una anticipazione iniziale di euro 4.000,00 sono stati disposti rimborsi periodici complessivamente pari ad €. 14.239,53, che hanno, di volta in volta, ricostituito la cassa, consentendo l'effettuazione di spese in misura ampiamente superiore alla misura dell'anticipazione iniziale, integralmente restituita in data 27/11/2018.

Tutte le spese sostenute dall'agente, inoltre, sono state ammesse a discarico amministrativo sulla base di rendicontazione mensile: benchè sotto tale profilo il conto si presenti carente dell'informazione relativa agli estremi delle deliberazioni di discarico disposte dal Responsabile del Servizio Economico Finanziario, in istruttoria sono stati acquisiti i provvedimenti di liquidazione dei relativi rimborsi.

3.1. Le spese rendicontate rientrano tutte in un'unica tipologia, costituita da elargizioni in contanti a persone indigenti che trovano fondamento nel "Regolamento per l'erogazione di contributi economici ad integrazione del reddito" approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 32/2013 (e s.m.i.) e, specificatamente, nell'art. 15, rubricato "Contributi straordinari".

La norma prevede "*la possibilità di erogare, in deroga agli artt. 4 e 5 e all'importo del contributo annuo massimo erogabile di cui all'art. 7, con atto motivato del Dirigente nei limiti degli stanziamenti di bilancio, contributi economici di carattere straordinario, quando ricorrano situazioni impreviste ed eccezionali (consistenti, a titolo esemplificativo: spese*

mediche non coperte dal SSN, situazioni eccezionali conseguenti a calamità naturali o a incidenti, igienizzazione alloggi, spese per la presentazione del ricorso per la nomina dell'amministratore di sostegno) che compromettano gravemente l'equilibrio socio-economico del nucleo familiare".

La disposizione, contrariamente a quanto affermato dall'agente e dal Responsabile del Servizio Finanziario dell'Ente, non prevede affatto l'erogazione "pronto cassa" dei contributi straordinari né indica alcuna altra speciale disciplina delle modalità di pagamento degli interventi di sostegno al reddito che, pertanto, devono ritenersi soggetti alle ordinarie regole contabili di spesa.

La stessa disposizione, tra l'altro, rimanda espressamente alle procedure istruttorie previste nei precedenti capi del Regolamento che prevedono, <u>di regola</u>, il pagamento dei contributi per il tramite del Tesoriere (art. 11, comma 3,: "*L'erogazione avverrà di norma tramite Tesoreria Comunale*"): solo in via di eccezione è, infatti, prevista la possibilità dell'erogazione "*di contributi "pronto cassa", compatibilmente con la disponibilità esistente*".

Con quali modalità tali pagamenti per contanti (tale, presumibilmente, è il significato di "pronto cassa", in assenza di diversa definizione regolamentare) debbano avvenire, tuttavia, il Regolamento non dice, né specifica cosa si debba intendere per "disponibilità esistente", ben potendosi (ed anzi, a rigore, dovendosi) intendere la locuzione come mero riferimento agli stanziamenti di bilancio sugli appositi capitoli di spesa .

Dunque, l'istituzione di una cassa economale finalizzata unicamente alla creazione di disponibilità liquide per l'erogazione dei contributi speciali deve essere ricondotta, in assenza di specifica disciplina contenuta nel

Regolamento di contabilità e nel Regolamento per l'erogazione dei contributi, alle previsioni del Regolamento del Servizio di Economato, approvato con Delibera del Consiglio comunale 24076/218 del 17 ottobre 1955, senza modifiche.

L'art.3 di detto Regolamento attribuisce all'economo, tra le altre, la gestione della "cassa interna" (che, ai sensi del successivo articolo 5, è servizio espletato per il tramite del Tesoriere comunale) e l'art. 8 disciplina i casi in cui possono essere eseguiti "Pagamenti ed anticipazioni di Cassa":

"*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*."

Le ipotesi (tassative) di utilizzo della cassa economale, poi, sono state confermate dal Regolamento di contabilità dell'Ente che, all'art. 2, comma 4, chiarisce che "*Il fondo economale è utilizzabile esclusivamente per il pagamento delle spese consentite dalla legge e dal precedente comma 2.*" Il quale, a sua volta, rimanda al Regolamento di Economato "*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*.".

La costituzione di specifici fondi cassa economali per il pagamento di contributi straordinari, quindi, non solo non trova fondamento nella disciplina regolamentare (di economato e contabile) dell'Ente, ma appare contrastare con la natura tipica -così come delineata dalla legge (art. 153 TUEL) e dalla costante giurisprudenza di questa Corte- della cassa economale: 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).

Si tratta, comunque, di una gestione in deroga rispetto tanto alla programmazione quanto all'ordinario procedimento di spesa (artt. 182 e ss. del d.lgs 18 agosto 2000, n. 267 cd. "T.U.E.L."): 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 di 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.

Di qui la fondatezza del rilievo formulato dal Magistrato istruttore anche alla luce delle evidenti carenze, sul piano regolamentare, della disciplina della gestione "pronto cassa" dei contributi straordinari (e non: tale modalità di erogazione è prevista, infatti, per tutti i contributi riconosciuti sulla base del regolamento) di cui si è detto più sopra.

La caratteristica della non programmabilità e dell'imprevedibilità che deve contraddistinguere le spese in tal modo effettuate impone, infatti, una

specifica regolamentazione (art. 153, c.7, T.U.E.L.) 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.

Ciò che, appunto, nel caso in esame non si dà, stante il mancato coordinamento tra le (risalenti) disposizioni del Regolamento di Economato e del (più recente) Regolamento di contabilità con quelle del Regolamento per l'erogazione dei contributi di sostegno al reddito: alla lacuna, tuttavia, non sembra potersi sopperire attraverso un'inammissibile interpretazione analogica e/o ampliativa di disposizioni (quelle sulla gestione dei fondi economali) di stretta interpretazione (in quanto derogatorie rispetto ai principi contabili generali) e tassativa applicazione. Come si è detto, la costituzione (ed il relativo utilizzo) di fondi di cassa economale per l'erogazione di sussidi contrasta, tra l'altro, con le specifiche disposizioni del regolamento di economato dell'Ente che delimitano (tassativamente, in virtù delle previsioni del successivo regolamento di contabilità) l'ambito di utilizzo della predetta cassa.

4. Non può, quindi, procedersi all'approvazione del conto stante la sua irregolarità e, conseguentemente, non può essere disposto il discarico dell'agente.

Quanto alle spese di giudizio, in assenza di statuizione di condanna, non è luogo a provvedere sulle spese.

P.Q.M.

La Corte dei conti, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n.

31811 del registro di segreteria promosso nei confronti dell'agente Paola Beggio in relazione al conto giudiziale n. 65675 depositato il 26 maggio 2020,

DICHIARA

Irregolare il conto e, per l'effetto, non discarica 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 19 gennaio 2023.

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

Depositato in Segreteria il 27/05/2024

Il Funzionario Preposto

(firmato digitalmente)

Nadia Tonolo