



Sentenza n. 8/2025

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.**32115** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale n. 68508 dell'agente contabile Rita Fides Menegon, quale economo del Comune di Follina (TV) per l'esercizio 2019, limitatamente al periodo 1 gennaio/30 settembre, depositato il 28 luglio 2020;

Vista la relazione n. 364/2024 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.364 in data 29 luglio 2024 il Magistrato istruttore ha chiesto di sottoporre a giudizio della Sezione il conto giudiziale n.68508 reso da Rita Fides Menegon, quale economo del Comune di Follina (TV), relativo alla gestione del fondo economale per il periodo 1 gennaio/30 settembre 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 20.03.2020 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 la deliberazione della Giunta Provinciale n. 202 del 18 ottobre 1983, con cui era stato conferito alla dipendente Rita Fides Menegon l'incarico di economo comunale a decorrere dal 02.11.1983, oltre al decreto del Sindaco n.12 del 27 aprile 2015 di assegnazione alla stessa delle funzioni di Responsabile dei Servizi facenti capo all'Area Amministrativa, Demografica, Economico-Finanziaria, Cultura, Socio-Assistenziale con decorrenza dal 27 aprile 2015, agli ulteriori decreti sindacali n. 4 del 21.05.2019 e n. 10 del 17.09.2019 di attribuzione delle medesime funzioni e fino alla data di cessazione del servizio per pensionamento (30.09.2019).

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

- un Fondo/anticipazione iniziale di €. 500,00 (assegnato con determinazione n. 3 in data 7 gennaio 2019 della stessa agente in funzione di responsabile dell'Area economico finanziaria e successivo mandato di pagamento n. 1 in pari data);

- Pagamenti per l'importo complessivo di €. 490,86 annotati nel mese di maggio in corrispondenza dei rimborsi;

-Rimborsi per il medesimo importo che, sommati alla giacenza di cassa di euro 9,14 avevano ricostituito la cassa economale al 30.9.2019, pari a euro 500,00.

Non risultava la restituzione dell'anticipazione (avvenuta, ad opera di altro economo, con reversale d'incasso n. 3136 del 27.12.2018) né la sua consegna all'economo subentrante, dott. Fabrizio Floridia (che, tuttavia, nel conto reso per il periodo di gestione, dal 1 ottobre al 30 novembre 2019, aveva indicato la consistenza della cassa economale al 1.10.2019 in euro 500,00: cfr. conto n. 68509, oggetto di separato giudizio n. 32116) difettando il verbale di passaggio delle consegne.

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 del rimborso periodico di pari importo nel mese di maggio 2019.

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.

Stante la coincidenza soggettiva tra la figura dell'agente e del Responsabile

del Servizio finanziario che aveva apposto il visto di regolarità, 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 13

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

comunalì 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 ad 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", mentre la mancata redazione di un verbale di passaggio delle consegne era dovuta al contestuale pensionamento anche del segretario comunale.

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

All'odierna udienza, presente l'agente, il Pubblico Ministero, condividendo i

rilevi 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 l'esercizio 2019 da

parte dell'economo nominato, Rita Fides Menegon fino alla data di

cessazione dal servizio per pensionamento; si tratta, pertanto, di ultima

gestione dell'agente.

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 che ha apposto il visto di regolarità al conto, di per sé costituente una grave irregolarità ostativa all’approvazione del conto, nel caso in esame appare superata dall’avvenuta parificazione, con separato provvedimento, da parte del Responsabile subentrato, d.ssa Paola Donadel.

3. Non può ritenersi superata, invece, la carenza di un verbale di passaggio delle consegne, che avrebbe dovuto essere allegato al conto ai sensi dell’art. 233, comma 2, lettera e) del d.lgs. n. 267/2000, e che costituisce adempimento necessario ed indefettibile, da porre in essere con le modalità previste dall’art. 181 e ss. del RD. 827/24 (le cui disposizioni, come è noto, costituiscono espressione di principi di carattere generale, applicabili a tutte le ipotesi di gestione e di maneggio di beni e valori di cui si hanno obblighi di custodia) al fine di perimetrare le gestioni contabili di competenza di ciascun agente e da consentire la corretta imputazione di eventuali ammanchi e irregolarità.

4. Il Collegio non può esimersi, inoltre, 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 necessità e non programmabilità, esclusivamente finalizzati al funzionamento degli uffici.

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

6. 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. **32115** del registro di segreteria promosso nei confronti dell'agente Rita Fides Menegon relativo al conto n.68508 depositato il giorno 28 luglio

	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 13/01/2025	
--	--	--

	Il Funzionario Preposto	
--	-------------------------	--

	(firmato digitalmente)	

	Nadia Tonolo	

