

Sentenza n. 81/2024

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.**31808** del registro di Segreteria avente ad oggetto:

-il conto giudiziale n. 51980 dell'agente contabile Turra Giovanna Maria, relativo alla gestione per l'esercizio 2015 delle spese del Settore Servizi abitativi del Comune di Vicenza

-il conto giudiziale n. 51973 dell'agente contabile Rigon Doris relativo alla gestione per l'esercizio 2015 delle spese del Settore Servizi Sociali del Comune di Vicenza

-il conto giudiziale n. 51985 dell'agente contabile Tognato Maria relativo alla gestione per l'esercizio 2015 delle spese del Settore Servizi Sociali del Comune di Vicenza

Tutti depositati il 16 febbraio 2017;

Vista la relazione n.112/2022 del Magistrato Istruttore sul conto, redatta in data 16 febbraio 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, presenti gli agenti e per il Comune di Vicenza il dr. Mauro Bellesia, come da verbale.

SVOLGIMENTO IN FATTO

Con relazione di deferimento n. 112 in data 16 febbraio 2022, il Magistrato istruttore ha chiesto di sottoporre a giudizio della Sezione i conti giudiziali:

1) n. 51980 dell'agente contabile Turra Giovanna Maria, relativo alla gestione per l'esercizio 2015 delle spese del Settore Servizi abitativi del Comune di Vicenza;

2) n. 51973 dell'agente contabile Rigon Doris relativo alla gestione per l'esercizio 2015 delle spese del Settore Servizi Sociali del Comune di Vicenza;

3) n. 51985 dell'agente contabile Tognato Maria relativo alla gestione per l'esercizio 2015 delle spese del Settore Servizi Sociali del Comune di Vicenza.

Riferiva il Magistrato che la documentazione acquisita in sede di istruttoria sul conto 51980, richiesta con lettera istruttoria del 28/01/2021 e trasmessa oltre il termine assegnato con note del 22/04/2021 a firma del Responsabile del Servizio Economico Finanziario, ha consentito l'esame anche dei conti n. 51973 e 51985.

Infatti, con determinazione dirigenziale n. 33 del 20.1.2015 era stata autorizzata l'anticipazione di cassa a favore di nove agenti contabili

dell'Ente, tra cui, appunto, l'agente Turra (conto 51980), l'agente Rigon (conto 51973) e l'agente Tognato (conto 51985) rispettivamente nella misura di euro 8.000,00, euro 4.000,00 e euro 9.000,00, finalizzata a costituire dei "fondi cassa" "per far fronte alle spese di competenza".

L'agente Turra risultava addetta al Settore Servizi Abitativi, l'agente Rigon e l'agente Tognato risultavano addetti al Settore Interventi Sociali.

All'esito dell'esame, emergeva che i conti giudiziali, afferenti a gestioni economali, erano stati compilati su modello derivato dal Mod. n. 23 del D.P.R. n. 194/1996, regolarmente sottoscritti dagli agenti e parificati dal Responsabile del Servizio Economico Finanziario del Comune di Vicenza, ed esponevano:

a) Conto 51980 (Turra) pagamenti in favore di soggetti presi in carico dal Settore per contributo pagamento canoni e cauzioni d'affitto, contributi per spese contratti di locazione, contributi per pagamenti utenze domestiche per complessivi euro 5.410,00 (integralmente rimborsati in corso di esercizio: l'intera anticipazione di euro 8.000,00 risulta restituita in Tesoreria in data 29.12.2015 con quietanza 19159);

b) Conto 51973 (Rigon) pagamenti di sussidi in favore di soggetti indigenti presi in carico dal Settore per complessivi euro 17.281,73, periodicamente rimborsati per euro 15.725,06 in corso in corso di esercizio: il rimborso dei restanti 1,556,67 euro è avvenuto in data 11.1.2016. Detti rimborsi periodici hanno di volta in volta ricostituito la cassa economale, consentendo spese in misura ampiamente superiore la misura dell'anticipazione iniziale di euro 4.000,00 che risulta restituita in Tesoreria in data 26.1.2016 con quietanza 1039);

c) Conto 51985 (Tognato) pagamenti di sussidi in favore di soggetti indigenti presi in carico dal Settore per complessivi euro 10.662,32 (integralmente rimborsati in corso di esercizio: l'intera anticipazione di euro 9.000,00 risulta restituita in Tesoreria in data 26.1.2016 con quietanza 1041).

Tutte le spese sostenute dagli agenti erano state successivamente ammesse a discarico amministrativo (nei conti giudiziali 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, tutti gli agenti avevano sostenuto spese in misura largamente superiore alla dotazione iniziale, autorizzata con determinazione dirigenziale n. 33 del 20.1.2015 e finalizzata a costituire dei "fondi cassa" "per far fronte alle spese di competenza".

Trattandosi di gestioni 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 delle gestioni 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" che, appunto, rinvia al solo Regolamento di Economato, ma 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 quale sono stati erogati i sostegni oggetto di rendicontazione.

Veniva, infine, evidenziato che il Regolamento non conteneva una specifica disciplina delle modalità di pagamento degli interventi di sostegno al reddito i quali, pertanto, erano 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 agli agenti in data 2 dicembre 2022.

In data 30 dicembre 2022, l'ente locale provvedeva al deposito delle relate di notifica unitamente alle memorie degli agenti.

Tutti gli agenti, precisato che il conto era stato redatto sul modello predisposto dalla Ragioneria dell'Ente, rappresentavano che la gestione dell'anticipazione era avvenuta in conformità alle indicazioni da

quest'ultima impartite in base alle previsioni del Regolamento per l'erogazione dei contributi di sostegno al reddito. L'agente Turra, in particolare, evidenziava che le scelte in ordine alla gestione del bilancio esulavano dall'ambito di competenza di cui poteva essere chiamata a rispondere.

Rappresentavano, 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.

Concludevano, 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 gli agenti si erano conformati 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.Oggetto del presente giudizio sono le gestioni degli agenti contabili del Comune di Vicenza relativamente ai contributi previsti dal "Regolamento per l'erogazione di contributi economici ad integrazione del reddito" approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 32/2013.

In particolare, si tratta:

a) dei contributi previsti dall'art. 13 del Regolamento per l'avvio alla locazione: "*Il contributo per l'avvio alla locazione consiste nell'erogazione "una tantum" di una somma per l'avvio di un nuovo contratto di locazione per un alloggio commisurato alle necessità del nucleo familiare. Tale contributo copre l'importo del deposito cauzionale ed eventualmente la prima mensilità corrente fino ad un massimo di €1.500,00, ed è erogabile in un'unica soluzione. L'Assistente Sociale, nell'ambito di un progetto personalizzato e complessivo, propone l'intervento, secondo le procedure istruttorie previste dal Capo I*." (conto 51980, agente Turra)

b) dei contributi di cui all'art. 15, rubricato "Contributi straordinari", che 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" (conti 51973 e 51985, agenti Rigon e Tognato).

Quella in esame, **c**ontrariamente a quanto sostenuto dall'agente, - e la circostanza, peraltro, è stata pacificamente riconosciuta dallo stesso responsabile del Servizio Finanziario in udienza- è una gestione economale.

Infatti, con determinazione dirigenziale n. 33 del 20.1.2015 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 dei conti, poi, ne costituiscono ulteriore conferma: a fronte di una anticipazione iniziale sono stati disposti rimborsi periodici 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 29.12.2015 e 26.1.2016.

Tutte le spese sostenute dagli agenti, inoltre, sono state ammesse a discarico amministrativo sulla base di rendicontazione periodica: benchè sotto tale profilo i conti si presentino carenti 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.

Per ciascun conto 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, negli artt. 13 e 15: tali disposizioni, contrariamente a quanto affermato dall'agente e dal Responsabile del Servizio Finanziario dell'Ente, non prevedono affatto l'erogazione "pronto cassa" dei contributi né indicano 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.

Le stesse disposizioni, tra l'altro, rimandano espressamente alle procedure istruttorie previste nei precedenti capi del Regolamento che stabiliscono, di regola, 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 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 dei contributi, quindi, non solo non trova fondamento nella disciplina regolamentare 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 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 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.) circa le modalità di

stanziamento e di eventuale reintegro, l'importo massimo del singolo esborso effettuabile (se non diversamente previsto) e, nel caso di contributi speciali, la tipologia delle spese sostenibili in ragione della loro urgenza ed inerenza alle finalità istituzionali dell'ente.

Nel caso in esame manca ogni 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: a tale 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.

2.I conti n. 51973 e 51985 presentano , inoltre, ulteriori profili di criticità ostativi alla loro approvazione.

I conti, infatti, non chiudono in pareggio: nel conto 51973 l'ultimo rimborso periodico e la restituzione dell'anticipazione dell'esercizio 2015 risultano avvenuti nel corso del successivo esercizio 2016 e nel conto 51985 la restituzione dell'anticipazione è annotata in data 26 gennaio 2016.

Tali scritturazioni hanno consentito la quadratura tra i pagamenti complessivi, i rimborsi e l'anticipazione dell'esercizio 2015, ma ciò non

consente di ritenere superata l'irregolarità.

Il principio contabile 4/2 (punto 6.4) prevede, infatti, 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, quindi, compatibile né con 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 con i principi contabili generali (all 4.2. n. 7.1. e 7.2.; all. 4.3 es. 9 del D.Lgs. 118/2011) e con le 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, è per sua natura una gestione per cassa, annuale, che 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*)

3. Non può, quindi, procedersi all'approvazione dei conti stante le irregolarità accertate e, conseguentemente, non può essere disposto il discarico degli agenti.

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.

31808 del registro di segreteria promosso nei confronti dell'agente contabile Turra Giovanna Maria in relazione al conto giudiziale n. 51980, dell'agente contabile Rigon Doris in relazione al conto giudiziale n. 51973 e dell'agente contabile Tognato Maria in relazione al conto giudiziale n. 51985, aventi ad oggetto la gestione per l'esercizio 2015 delle spese del Settore Servizi Sociali del Comune di Vicenza e depositati il 16 febbraio 2017

DICHIARA

irregolari i conti e, per l'effetto, non discarica gli agenti.

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

Depositato in Segreteria il 28/05/2024

Il Funzionario Preposto

(firmato digitalmente)

Nadia Tonolo