



Sent. n. 168/2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

Composta dai Signori Magistrati

Michele Oricchio	Presidente
Eugenio Musumeci	Giudice
Michele Minichini	Giudice - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto iscritto al n. 74549 R.G. nei confronti di Marrocco Elena, nella qualità di agente contabile per il conto n. 19053, fondo economale, Comune di Rocca d'Evandro (CE), per l'esercizio finanziario 2020, rappresentata e difesa dall'avv. Ivan Capaldo (CPLVNI80R02C034Q) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Rocca d'Evandro (CE) alla via Lenze (ivan.capaldo@pec.it).

Visti il conto giudiziale e gli altri atti del giudizio;

uditi nell'udienza del giorno 13.3.2025, con l'assistenza della Segretaria dott.ssa Rossella Latorre, il relatore Michele Minichini, l'avv. Ivan Capaldo per l'agente contabile e il rappresentante del Pubblico Ministero VPG Davide Vitale.

Fatto

1. Con la relazione depositata il 26.11.2024, il Magistrato designato chiedeva l'iscrizione a ruolo del conto n. 19053 relativo alla gestione del fondo economale in essere presso il Comune di Rocca d'Evandro, per l'esercizio finanziario 2020.

Nello specifico prospettava: a) l'irregolarità della documentazione depositata per l'assenza degli elementi identificativi della rendicontazione della gestione economale, atteso che non erano ravvisabili indicazioni in ordine alle spese effettuate, agli estremi delle delibere di discarico e delle reversali; b) il mancato deposito della relazione degli organi di revisione interna e dei verbali di verifica di cassa; c) la violazione della disciplina sul procedimento di spesa, per l'assenza dell'impegno contabile registrato sul competente capitolo del bilancio di previsione; d) la violazione del procedimento di spesa con particolare riferimento all'assenza delle preventive richieste dei responsabili dei servizi, per quasi tutti gli esborsi del fondo, in violazione del regolamento comunale, né risulterebbero allegati i giustificativi di spesa. Nello specifico non risultavano regolari le spese: per la consumazione di trenta cornetti e trenta caffè in occasione della raccolta del sangue da parte dell'Avis; per il pagamento delle sanzioni per la violazione al codice della strada, per il pernottamento di due persone per un servizio televisivo per la promozione del Comune; per la presentazione del Modello Unico di Dichiarazione Ambientale

(MUD), per l'acquisto di ricariche telefoniche, per il rinnovo della pec, e infine per il rifornimento di gasolio, riparazione per automezzi e pagamento sosta, in assenza dell'indicazione del veicolo; e) per il mancato pareggio del conto a fine esercizio.

Per le suddette ragioni chiedeva di dichiarare l'irregolarità del conto con condanna dell'agente contabile al pagamento di € 737,92 per spese non scaricabili e di € 300,00 per il fondo giacente nella cassa economale a fine esercizio, per un totale di € 1.037,92.

2. Con la memoria depositata il 13.2.2025 la Procura, in adesione alle criticità riscontrate dal Magistrato relatore, chiedeva la dichiarazione d'irregolarità del conto con condanna dell'agente contabile al pagamento delle somme dovute.

3. Con la memoria del 18.2.2025 l'agente contabile rappresentava: di aver provveduto, in questa sede, al deposito degli elementi identificativi della gestione economale; di non essere responsabile del mancato deposito delle relazioni degli organi di controllo interno; di aver sempre provveduto alla rendicontazione secondo la disciplina del regolamento comunale; che nel 2020 a causa dell'emergenza covid risultava difficile ricevere sempre la preventiva richiesta dei responsabili dei servizi; che per le spese effettuate in occasione della raccolta del sangue, le stesse erano giustificate dalla particolarità del servizio di donazione sangue; che per la sanzione per la violazione della disciplina del codice della strada, pur conoscendo

l'irritualità della spesa, vi era stata una specifica richiesta del responsabile della ragioneria; che in riferimento al pernottamento di due persone, sussisteva la determina del Comune con previsione di spesa di € 600 in cui era incluso il pernottamento; che in ordine al MUD rifiuti 2019, la spesa era necessaria e di bassa entità e i modelli erano acquistabili in altro territorio comunale e presso una Ditta che richiedeva il pagamento in contanti; che le ricariche telefoniche riguardavano schede intestate al Comune e in uso ai plessi scolastici; che il rinnovo della pec era una spesa effettuata presso un centro autorizzato con pagamento in contanti; di allegare le attestazioni giustificative delle spese per gli automezzi; che per l'asserito mancato pareggio, in considerazione dell'emergenza covid, per ragioni di forza maggiore si era ritenuto di riportare a residuo attivo la somma da incassare dall'economo che era stata, poi, effettivamente versata in data 29.1.2021, e allegava quietanza del tesoriere.

Chiedeva, pertanto, il discarico.

4. Nell'udienza del 13.3.2025 la difesa di Marrocco e la Procura si riportavano a quanto rappresentato nelle memorie.

La controversia veniva quindi trattenuta per la presente decisione.

Diritto

1. Ai fini della definizione della questione oggetto di causa, va premesso che il giudizio di conto, regolato dagli artt. 137 e segg. c.g.c., ha ad oggetto la gestione dell'agente contabile ed è finalizzato alla

determinazione del corretto rapporto di debito/credito fra quest'ultimo e l'ente pubblico; l'interesse ordinamentale cui tende il processo, quindi, si appunta nell'accertamento obiettivo della regolarità della gestione, che nel caso oggetto dell'odierno scrutinio riguarda la cassa economale del Comune di Rocca d'Evandro nell'esercizio finanziario 2020, affidata all'agente contabile Marrocco Elena.

Ebbene, va ancora precisato che il fondo economale è caratterizzato per essere una gestione di cassa in regime di anticipazione, per cui l'economo è personalmente responsabile delle somme ricevute in anticipazione e nel conto giudiziale deve dimostrare la regolarità dei pagamenti eseguiti, in stretta correlazione agli scopi per i quali sono state disposte le anticipazioni, le quali vengono conferite in un importo annuo complessivo determinato con l'atto di approvazione del bilancio di previsione in funzione dei compiti e delle incombenze assegnati all'Economo ed alla relativa cassa economale, con mandati di pagamento su apposito capitolo in uscita delle partite di giro e per importi non superiori alle occorrenze del trimestre; di norma, infatti, con cadenza trimestrale l'economo presenta un rendiconto amministrativo delle spese sostenute al fine sia del scarico amministrativo che della reintegrazione dei fondi per la ricostituzione dell'anticipazione, la quale comunque, deve rimanere nei limiti del tetto massimo spendibile.

Al termine dell'esercizio, qualora siano residuati fondi, l'economo provvede al loro versamento in tesoreria; in caso contrario, viene

emesso mandato a saldo per credito a favore dell'economo. Ciò significa che la gestione deve chiudere in pareggio, non essendo possibile la formazione di residui attivi o passivi.

Ultimo adempimento della gestione economale è la restituzione delle anticipazioni del fondo ricevute nel corso dell'esercizio che, essendo state conferite dal tesoriere come mandati su apposito capitolo in uscita delle partite di giro, vengono restituite a fine esercizio come reversali sul medesimo capitolo ma in entrata.

Con riferimento al profilo strettamente contabile è stato evidenziato che le esigenze di speditezza si riflettono sul procedimento di spesa economale, caratterizzato da una sorta di inversione della procedura ordinaria; la gestione in esame, infatti, è connotata dall'anticipazione della spesa, in deroga all'ordine cronologico delle fasi dell'ordinario procedimento di assunzione delle spese delle PP.AA.

Mentre, invero, quest'ultimo inizia con l'impegno sul corrispondente capitolo di bilancio e termina con il pagamento, la spesa economale inizia con un pagamento disposto direttamente dall'agente contabile (nei limiti delle disponibilità assegnategli e della capienza del relativo capitolo) che viene poi verificato dal responsabile del servizio finanziario con l'imputazione ai capitoli di riferimento e la riconduzione all'impegno originariamente assunto con lo stanziamento sul fondo economale. Ancor più in dettaglio, l'Economo comunale, che avendo il maneggio di denaro dell'ente di riferimento assume la qualifica cd. di

agente contabile a denaro, procede al rimborso della spesa effettuata dai singoli Servizi/Settori che preventivamente ne abbiano fatto richiesta; prima, però, di effettuare ogni singolo rimborso di spesa, l'Economo deve assicurarsi che lo stesso trovi capienza nella disponibilità risultante nel competente impegno di spesa e che valgano ai fini del rimborso i singoli giustificativi contabili (scontrino fiscale, ricevuta fiscale o altra modalità semplificata di certificazione specificatamente prevista), essendo personalmente responsabile dei valori ricevuti in custodia e delle somme riscosse o ricevute in anticipazione, sino a che non ne abbia ottenuto regolare scarico.

Le spese economali costituiscono una deroga rispetto alla programmazione degli acquisti perché sono, in linea di massima, dirette a fronteggiare esigenze impreviste inerenti alle attrezzature e al materiale di consumo occorrente per il loro funzionamento; l'esistenza della gestione di spese c.d. "economali", per acquisti di beni di entità limitata che importano urgenza di liquidazione, con una procedura definibile come "semplificata" rispetto a quella ordinaria, trova giustificazione nell'esigenza di consentire alle amministrazioni pubbliche di far fronte, con immediatezza, a quelle spese necessarie per il funzionamento degli uffici, per l'effettuazione delle quali il ricorso all'ordinaria procedura costituirebbe un ostacolo al buon andamento dell'azione amministrativa (Corte Conti Sez. Giur. Campania sent. 27.3.2025 n. 107).

Rientrano, dunque, nel novero delle spese economali esclusivamente quelle caratterizzate dall'indefettibile non programmabilità, imprevedibilità e improcrastinabilità.

Il quadro normativo di riferimento della gestione della cassa economale degli enti locali è rinvenibile nel T.U.E.L. (d.lgs. 267/2000) negli artt.: 93 commi 1, 2 e 3; 152; 153 comma 7; 164 comma 1; 181 commi 2 e 3; 191 comma 2; 223 comma 1; 230 comma 4; 233. Ulteriori principi sono desumibili dal d.lgs. 118/2011 (contenente le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili) e nei Regolamenti di Contabilità di ciascun ente locale (nel caso in esame Regolamento Servizio Economato, deliberazione del Consiglio comunale n. 36 del 28.9.2009).

2. Tanto precisato, in riferimento alla contestata non corretta rappresentazione delle operazioni effettuate dall'agente contabile nel caso di specie, si pone in evidenza che - come correttamente rilevato dal Magistrato istruttore - la compilazione dei conti giudiziali su modelli predeterminati risponde all'esigenza di rendere immediatamente comprensibile e verificabile lo svolgimento della gestione, nel rispetto delle prescrizioni di legge e regolamentari proprie della gestione stessa. Nel caso della gestione economale, la compilazione del modello 23, previsto dall'art. 1 D.P.R. 31.1.1994 n. 194, è finalizzata a rappresentare in cronologico dettaglio: il carico delle anticipazioni ricevute; il numero d'ordine, le indicazioni relative alle "anticipazioni e

rimborsi periodici” [ed in particolare, il “periodo oggetto della riscossione (anticipazioni o rimborsi)”, gli estremi del “mandato di pagamento” e il relativo “importo”]; gli estremi del “versamento in tesoreria” (e segnatamente “periodo e tipologia del pagamento”, il “n. buono d’ordine” e lo “importo”); e gli estremi delle deliberazioni di discarico.

Si tratta di informazioni congruenti con le previsioni dell’art. 616 R.D. n. 827/1934, che individua quali requisiti, minimi, del “conto giudiziale di ogni contabile” il carico, lo scarico e i resti da esigere, l’introito, l’esito e la rimanenza, e del successivo art. 617 a norma del quale sul conto debbono essere annotati gli estremi di riferimento dei documenti giustificativi.

Il conto deve, dunque, sempre fornire la rappresentazione concreta e coerente dall’operato del contabile, da consentirne così l’effettiva verifica giudiziale.

Ebbene, ritiene il Collegio che le carenze evidenziate dalla relazione di deferimento non sono di natura meramente formale, in quanto costituite dall’assenza delle scritturazioni previste dalle norme che disciplinano la rendicontazione degli agenti contabili e nel caso in esame, non possono essere superate dal richiamo da parte della difesa dell’agente del principio della prevalenza della sostanza sulla forma.

In materia di conti giudiziali la giurisprudenza di questa Corte ha

adottato un approccio, consolidato e costante, di stampo sostanzialistico, nel senso di ritenere la regolarità di conti redatti in modo difforme rispetto ai modelli normativi a condizione, tuttavia, che il relativo documento sia esaurientemente rappresentativo della gestione e ne consenta la verifica di regolarità nel rispetto della normativa disciplinante l'attività degli agenti contabili. Il conto deve essere idoneo a rappresentare, mediante i fatti di gestione, i relativi risultati (principio oggi positivizzato nell'art. 140, comma 2, c.g.c.), la forma del conto e i relativi contenuti debbono essere coerenti con questa finalità. In tal senso, dunque, si può invocare l'applicazione del principio della prevalenza della sostanza sulla forma che, tuttavia, non è un mezzo per derogare o, men che meno, eludere l'indefettibilità non solo dell'obbligo di rendicontazione (in ipotesi, anche in assenza di specifico modello), ma, sotto il profilo contenutistico, dell'obbligo di completa ed idonea rappresentazione dei fatti di gestione.

Se, infatti, non vi può essere dubbio circa l'ormai avvenuta acquisizione del predetto principio di prevalenza della sostanza sulla forma in materia di rappresentazione contabile dei fatti di gestione, purtuttavia esso impone, ai fini della compilazione dei conti giudiziali, in quanto declinazione del principio di veridicità, l'adozione di modalità (di forma e contenuto) tali da consentire un'informazione contabile che rappresenti compiutamente i fatti di gestione in modo tale da permetterne il raccordo con le scritture contabili dell'ente.

Il Magistrato istruttore ha evidenziato che il conto sotto il profilo contenutistico non riporta le informazioni previste dalla normativa di riferimento sopra citata ed in tal senso rilevando che il conto presentato dall'agente non restituisce coerente rappresentazione della gestione, neppure alla luce della documentazione acquisita in istruttoria e messa a disposizione dall'Ente.

Nel conto in esame risulta la violazione dei principi contabili di veridicità, attendibilità e correttezza atteso che non sono stati adeguatamente rappresentati gli importi dei mandati di pagamento, i rimborsi periodici, i versamenti in tesoreria e gli estremi delle deliberazioni di scarico.

3. Sussiste anche la violazione del principio contabile 4/2 punto 6.4 del D.lgs. 23.6.2011 n. 118 che 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".

In riferimento al conto in esame, l'art. 6 del Regolamento del servizio economato del Comune (deliberazione del Consiglio Comunale n. 36 del 28.9.2009) prevede quale dotazione iniziale del fondo l'importo di € 6.000,00 attraverso l'emissione di apposito mandato di anticipazione.

Dalla documentazione in atti il fondo è risultato reintegrato più volte nel corso dell'esercizio chiudendo al 31/12/2023 con un saldo di € 300,00.

Il suddetto saldo, però, non è stato riversato al Tesoriere a fine gestione, ma nel corso dell'esercizio successivo con la reversale n. 17 del 29.1.2021.

Ciò posto, l'irregolarità nel caso in esame emerge a seguito del mancato riversamento di quanto anticipato a fine esercizio, poiché la gestione economale è una gestione per cassa e quindi non è possibile la formazione di residui.

L'irregolarità permane nonostante la previsione del comma 3 dell'art. 6 del Regolamento del servizio economato del Comune che consentirebbe la formazione di residui attivi; ebbene il regolamento si pone in evidente contrasto con i principi e le regole contabili uniformi definiti con il D.Lgs. n. 118/2011.

Anche per le predette ragioni il conto depositato è irregolare.

4. Si rileva, inoltre, la grave violazione dell'art. 8 del Regolamento del servizio economato che prevede che i buoni d'ordine devono seguire una progressione numerica, diversamente nel caso in esame mancano i buoni riferibili ai numeri 17 e 22, indice di confusione della gestione economale.

5. Diversamente il Collegio non ravvisa aspetti di responsabilità dell'agente contabile per il mancato deposito delle relazioni degli organi di revisione interna e dei verbali di verifica di cassa (punto 2 della relazione del Magistrato), atteso che ai sensi dell'art. 140 c.g.c. si tratta di un obbligo che il legislatore ha posto a carico del

responsabile del procedimento specificamente individuato dall'Amministrazione.

6. In ordine alla riscontrata violazione della procedura connessa alla fase della spesa, si rileva che in giudizio l'agente contabile ha depositato la documentazione ritenuta dallo stesso sufficiente per giustificare le spese sostenute dal Comune.

Gli artt. 3 e 7 del Regolamento del servizio economato del Comune prevedono che: *"Tutte le richieste per le spese da effettuare a mezzo del servizio economato devono essere formulate dai singoli responsabili di servizio mediante apposito modello da consegnare all'Economo"* (art. 3).

"I pagamenti delle spese da effettuare saranno disposti con buoni di pagamento emessi e firmati dall'economo. A detti buoni dovrà essere sempre allegato l'ordinativo emesso dai responsabili dei servizi" (art. 7).

Dalla documentazione in atti risultano n. 20 spese (buoni numeri 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 16, 18, 19, 20, 26, 27, 29, 31, 32, 33 e 34 con indicazione della data, dell'ordinante e dell'importo) e risulta anche che siano state esplicitate le ragioni degli acquisti da parte dei responsabili delle Aree.

Anche in punto di idoneità della documentazione giustificativa delle spese, si osserva che solo nel presente giudizio sono state depositate le attestazioni dei responsabili dei servizi come previsto dagli artt. 3 e

7 del Regolamento economato.

Ebbene, fermo restando la necessità nelle prossime gestioni del rigoroso rispetto dell'accennata disciplina, il Collegio intende valorizzare la documentazione depositata in giudizio, ritenendo, pertanto, limitatamente agli aspetti esaminati nel presente punto, non illegittima la gestione posta in essere dall'agente contabile.

7. Con particolare riferimento ad alcune contestazioni di cui al punto 5 della relazione del Magistrato istruttore, si osserva quanto segue.

Per la spesa relativa all'acquisto del Modello Unico di Dichiarazione Ambientale (MUD) rifiuti 2019 (buono n. 25) il magistrato relatore ha considerato l'acquisto irregolare in quanto si tratterebbe di una comunicazione che gli enti devono annualmente presentare e quindi prevedibile.

Similmente per la spesa sostenuta dal Comune per la consumazione di trenta cornetti e trenta caffè in occasione della donazione del sangue gestita dall'Avis (buono n. 28), il Magistrato relatore ne ha contestato la relativa attinenza con le finalità istituzionali del Comune.

Ebbene, il Collegio considera le suddette spese irregolari perché non rispettose dei requisiti tipici della gestione economale consistenti nell'urgenza, programmazione e inerenza della spesa agli scopi istituzionali.

In questo caso, però, fermo restando nelle prossime gestioni il rigoroso

rispetto della disciplina della gestione economale e atteso che dall'esame della documentazione non si ravvisano ammanchi, si ritiene che da detta irregolarità non scaturisca alcun addebito a carico dell'agente contabile perché si possono considerare spese effettuate per scopi d'interesse della piccola comunità amministrata.

8. Una specifica trattazione richiede l'analisi delle spese autorizzate con i buoni n.ri 9, 13, 14, 15, 16, 21 e 23 di ammontare di € 52,65.

Per tali spese non è presente alcuno scontrino o fattura di acquisto in evidente contraddizione con gli artt. 3, 7 e 8 del Regolamento economato che prescrivono l'allegazione di fatture o scontrini, né in memoria è stata fornita alcuna ulteriore giustificazione.

Si ricorda che l'economo è responsabile del buon andamento, della regolarità e dell'efficienza della gestione del servizio a cui è preposto, assicurando il puntuale rispetto del regolamento di economato e della normativa in materia, non potendo gestire le somme anticipate con modalità differenti da quelle per le quali ad esso sono state affidate. Ciò significa che è suo dovere premunirsi preventivamente della documentata e motivata richiesta del dirigente responsabile in ordine alla spesa da effettuare ed è sempre suo dovere verificare che tutti i successivi passaggi del procedimento di spesa siano rispettati; inoltre è sempre preciso dovere dell'economo munirsi di fattura o nota spese unitamente al buono di consegna a cura del fornitore o prestatore

d'opera, in caso contrario si sarebbe in presenza di una grave violazione di legge.

Sotto tale profilo, anche per le spese delle ricariche telefoniche (buono n. 4 pari a € 20) non sussiste alcun elemento giustificativo volto a ricollegare la ricarica a utenze in uso all'amministrazione comunale.

In tale caso sussistono i presupposti per un addebito pari a € 72,65.

9. In ordine alla spesa autorizzata con il buono n. 24 per il pagamento della contravvenzione pari a € 60,79, si rileva che la stessa afferisce alla mancata esibizione della patente da parte del conducente. Ebbene è evidente che nel caso specifico la spesa è irregolare perché riguarda una sanzione connessa a una responsabilità personale del dipendente. Si ritiene al riguardo che le sanzioni imputabili a condotte proprie del dipendente della PA non possano essere poste a carico dell'erario.

Per tali ragioni la suddetta spesa è irregolare con addebito a carico dell'agente contabile.

10. Infine, in ordine all'autorizzazione alla spesa di € 100 (buono n. 30) per il pernottamento di due persone per le riprese video, ebbene anche questa non è di competenza del fondo economale, atteso che allo stesso può farsi ricorso tutt'al più per far fronte a spese di vitto e alloggio del personale del Comune e non di soggetti esterni.

11. Per tutto quanto sopra esposto il Collegio ritiene di procedere alla dichiarazione di irregolarità del conto con conseguente condanna

di Marrocco Elena alla restituzione al Comune di Rocca d'Evandro della somma di € 233,44 oltre interessi legali a far data dal deposito della sentenza sino al soddisfo.

12. Sussistono giuste ragioni per compensare le spese di giudizio.

PQM

la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Campania, definitivamente pronunciando, dichiara l'irregolarità del conto giudiziale n. 19053 reso dall'agente contabile Marrocco Elena (MRRLNE56M42H398), nella qualità di economo del Comune di Rocca d'Evandro, relativo all'esercizio finanziario 2020, e per l'effetto condanna la predetta al pagamento di € 233,44 oltre interessi legali a far data dal deposito della sentenza sino al soddisfo, in favore del Comune di Rocca d'Evandro (CE).

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso a Napoli, nella Camera di consiglio del 13.3.2025.

Estensore

Presidente

Michele Minichini

Michele Oricchio

(firma digitale)

(firma digitale)

Depositata in Segreteria il giorno 15/05/2025

Il Direttore della segreteria

Maurizio Lanzilli

(firma digitale)