



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte dei conti

Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana

composta dai signori magistrati:

dott. Vincenzo Lo Presti Presidente

dott. Salvatore Chiazzese Consigliere

dott. Guido Petrigni Consigliere

dott. Giuseppe Colavecchio Consigliere

dott.ssa Giuseppa Cernigliaro Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA N. 51/A/2023

nel giudizio di appello in materia di conto iscritto al n. **6847** del registro di segreteria, depositato in data 10 marzo 2023, promosso da:

- **Bonanno Antonino**, nato a Nicolosi (CT) il 12 maggio 1951, rappresentato e difeso dall'Avvocato Giovanni Parisi (p.e.c.: giovanni.parisi@pec.ordineavvocaticatania.it) presso il cui studio, sito in Giarre (CT), Via Garibaldi n. 15, ha eletto domicilio;

contro

- **l'Ufficio di Procura generale** presso la Sezione giurisdizionale di Appello della Corte dei conti per la Regione siciliana;

- **la Procura regionale** presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana;

per la riforma della sentenza n. **837/2022** della Sezione giurisdizionale

di appello della Corte dei conti per la Regione siciliana, depositata in data 28.11.2022;

Visto l'atto introduttivo del giudizio;

Visti gli atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 12 settembre 2023, l'Avvocato Giovanni Parisi, per l'appellante, e il V.P.G. dottoressa Maria Concetta Carlotti, per l'Ufficio di Procura Generale presso la Sezione giurisdizionale di appello per la Regione siciliana,

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza n. 837/2022, resa in un giudizio di conto, la Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana ha condannato l'odierno appellante, nella qualità di economo del Comune di Nicolosi per l'annualità 2017, al pagamento in favore del predetto ente locale della somma complessiva di euro 3.625,25, oltre accessori di legge, per le spese ritenute irregolari, iscritte nel conto giudiziale del servizio economale dell'ente depositato il 27.11.2018 e registrato al n. 49148.

Il Collegio di prime cure ha infatti imputato all'odierno appellante di avere disposto del fondo economale in assenza di specifica e motivata richiesta dei competenti responsabili di area del Comune e di non avere allegato al conto la pertinente documentazione giustificativa (ovvero i cd. "scontrini parlanti") non permettendo così di valutare la concreta riconducibilità degli esborsi alle categorie di spesa indicate dal regolamento economale adottato dall'Ente.

L'operato dell'allora economo comunale è stato altresì censurato in

relazione alle spese di rappresentanza assunte al di fuori dei casi, del tutto eccezionali, in cui queste sono consentite e per avere rimborsato la complessiva somma di € 2.160,00 a titolo di spese, non dovute, per i pasti consumati dai VV.UU. e da membri di varie associazioni di volontariato che avevano svolto attività di protezione civile nel territorio del Comune di Nicolosi.

Con atto di appello regolarmente proposto, il Bonanno, assistito dall'Avv. Giovanni Parisi, ha chiesto la riforma della sentenza impugnata per i seguenti motivi di gravame:

- "Contraddittorietà della motivazione. Erronea valutazione dei fatti e delle allegazioni del convenuto. Violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza. Errata valutazione dell'elemento soggettivo".

Ad avviso dell'appellante, il giudice di prime cure non avrebbe valutato la concreta utilità per l'ente delle spese assunte con il fondo economale. L'agente contabile ha in proposito affermato che tali esborsi rispondevano alle necessità del comune, essendo funzionali a conseguire le finalità istituzionali dell'ente locale. In questi termini, l'eventuale irregolarità della spesa, dal punto di vista contabile, dovrebbe ritenersi superata, e non costituire quindi addebito, avendo procurato un'utilità al comune di Nicolosi.

La difesa ha inoltre prospettato l'applicabilità, al caso di specie, della previsione recata dall'art. 21 del d.l. 16/07/2020, n. 76, convertito in legge 11/09/2020, n. 120, affermando che la condotta dell'allora economo sarebbe caratterizzata da colpa lieve, ove si consideri che in

quel periodo si era registrata la scoperta del posto di funzione del responsabile dei servizi finanziari presso il Comune di Nicolosi.

Rilevava inoltre che il regolamento economale prevedeva l'autorizzazione preventiva soltanto "di norma", quindi l'assenza di autorizzazione alla spesa non può configurarsi automaticamente come un'irregolarità. A riprova che le spese iscritte nel conto fossero state assunte nell'esclusivo interesse dell'ente e che fossero regolari sin dall'origine, la difesa evidenziava che le autorizzazioni alla spesa erano state in seguito acquisite "in sanatoria" e prodotte in giudizio a sostegno della richiesta di discarico.

Quanto alle spese di rappresentanza, non andrebbe applicato l'orientamento giurisprudenziale più restrittivo, recentemente maturato perché successivo ai fatti di causa; in materia, occorrerebbe poi tenere conto della prassi invalsa presso il Comune di prevedere tali categorie di spese e dell'utilità di esse per le positive ricadute sul tessuto sociale di riferimento.

Il secondo motivo di appello si è concentrato sui seguenti profili:

- *"Errato mancato discarico per spese relative ai "buoni pasto" dei volontari e della Polizia Municipale. Compensatio lucro cum damni"*.

L'appellante, mediante articolate argomentazioni, ha sostenuto che il rimborso delle spese per i pasti era funzionale al servizio prestato dai soggetti fruitori in circostanze del tutto peculiari, stante la presenza di condizioni meteo avverse che ostacolavano la viabilità in alcune parti del territorio comunale. Gli esborsi, connotati da urgenza e non programmabilità sarebbero, in quanto tali, discaricabili; in subordine,

andrebbe comunque applicato l'istituto della *compensatio lucro cum damni*.

In conclusione, nell'insistere per la riforma della sentenza impugnata con l'integrale scarico degli esborsi sostenuti, l'appellante ha chiesto volersi ammettere prova per testi del Comandante dei VV.UU., Sig. Carmelo Amore, su quanto dallo stesso dichiarato e versato agli atti di causa.

L'Ufficio di Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, nelle conclusioni depositate, ha confutato articolatamente le argomentazioni dell'appellante, in maniera del tutto aderente alla motivazione del Collegio di prime cure, rilevando altresì che l'inversione legale dell'onere della prova, che vige per gli agenti contabili, comporta per costoro l'obbligo di dimostrare i fatti che li liberano dall'obbligazione restitutoria. Rilevata l'assenza, nel caso di specie, di tale prova contraria, ha chiesto la conferma della sentenza impugnata.

In replica alle conclusioni dell'Ufficio di Procura, l'appellante ha depositato note difensive concernenti il rimborso dei pasti ai VV.UU. e ai volontari alle quali ha allegato la pertinente documentazione.

All'udienza del 12 settembre 2023, l'Avv. Parisi, per l'agente contabile appellante, ha ripercorso le proprie argomentazioni difensive insistendo per l'accoglimento del proposto gravame; il rappresentante dell'Ufficio di Procura ha rinviato alla propria memoria chiedendo il rigetto dell'appello.

Considerato in

DIRITTO

1. In via del tutto preliminare, occorre respingere l'istanza di ammissione di prova testimoniale perché superflua; la causa infatti risulta adeguatamente istruita ed è stata già acquisita al fascicolo la dichiarazione scritta, proveniente dal soggetto proposto dall'appellante come teste, sui fatti in ordine ai quali costui sarebbe chiamato a deporre.

2. In secondo luogo, in merito allo *ius superveniens* introdotto dall'art. 21 del d.l. n. 76/2020, convertito con legge n. 120/2020, con l'inserimento all'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dell'alinnea "*La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*", la giurisprudenza contabile ha avuto modo di precisare che la norma ha carattere sostanziale, in quanto incide su uno degli elementi costitutivi della fattispecie dell'illecito erariale e, dunque, non può spiegare effetti su vicende verificatisi prima della sua entrata in vigore, ai sensi dell'art. 11 disp. prel. c.c. (in tal senso, Corte dei conti, Sez. II App., n. 95/2021, n. 30/2022, n. 305/2022).

Ne consegue che la richiesta di parte appellante non può trovare accoglimento in quanto l'invocata disposizione non trova applicazione rispetto alla fattispecie in esame, riguardante vicende svoltesi anteriormente all'entrata in vigore della modifica dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

3. Avuto riguardo alle criticità rilevate dalla Sezione di primo grado e ai motivi di gravame proposti dall'appellante, va preliminarmente osservato che, nell'ambito della gestione di risorse pubbliche, le spese

economali rappresentano una deroga o eccezione rispetto alla programmazione degli acquisti e sono, in linea di massima, dirette a fronteggiare esigenze impreviste, onde assicurare il corretto funzionamento della struttura amministrativa senza interruzioni o ritardi. Per tali finalità sono quindi posti a disposizione dell'economista dei fondi, necessariamente limitati, per provvedere, in conformità alle richieste dei diversi uffici, ad acquisti di beni di modesto valore che comportano urgenza di liquidazione, atteso che, in casi del genere, il ricorso all'ordinario procedimento di spesa (artt. 182 e ss. del d.lgs 18 agosto 2000, n. 267 cd. "T.U.E.L."), costituirebbe un impedimento o un ostacolo al buon andamento, in termini di efficienza, efficacia e speditezza dell'azione amministrativa.

La caratteristica della non programmabilità e dell'imprevedibilità deve perciò contraddistinguere le spese effettuate per il tramite del fondo economale, per la cui gestione gli enti locali sono tenuti ad adottare un apposito regolamento (art. 153, c.7, T.U.E.L.) recante la disciplina delle spese effettuabili tramite il fondo con la previsione: di un limite di utilizzo dello stesso, delle modalità di stanziamento e di eventuale reintegro del fondo, dell'importo massimo del singolo esborso effettuabile e della tipologia delle spese sostenibili in ragione della loro urgenza ed inerenza alle finalità istituzionali dell'ente.

Da tali premesse discende che l'economista è personalmente responsabile delle somme ricevute in anticipazione e del loro corretto impiego, essendo tenuto a dimostrare nel conto giudiziale la regolarità dei pagamenti eseguiti, in stretta correlazione agli scopi per i quali sono

state disposte le anticipazioni.

In particolare, l'economista è assoggettato alla responsabilità di cui all'art. 194 del "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato", approvato con R.D. n. 827/1924, per maneggio di denaro pubblico e, per procedere all'effettuazione delle spese, egli deve prima verificarne l'ammissibilità riscontrando la loro conformità alle previsioni di legge e regolamentari.

Inoltre, ai sensi della disposizione dianzi citata e dell'art. 93 del T.U.E.L., gli agenti contabili, per essere scaricati, devono fornire la prova che le mancanze o la diminuzione del denaro siano avvenuti per causa di forza maggiore o per fatti ad essi non imputabili, e non per propria negligenza. In ogni caso, non vi può essere scarico (ovvero esenzione da responsabilità) quando gli agenti contabili abbiano usato irregolarità o trascuratezza nella tenuta delle scritture corrispondenti e nelle spedizioni o nel ricevimento del denaro e delle cose mobili (art. 194, comma 2, Regolamento contabilità).

Le disposizioni in questione attribuiscono, dunque, all'agente contabile l'onere di provare di avere esattamente adempiuto ai propri doveri nella gestione del denaro pubblico, secondo l'ordinario riparto dell'onere della prova, che attribuisce al soggetto che eccepisce di essere esente da responsabilità, cioè di avere correttamente adempiuto ai propri obblighi, di provare l'avvenuto loro esatto adempimento (*ex plurimis*, Corte conti, Sez. III di appello n. 96/2019 e Sez. appello Sicilia n. 154/2012).

4. Date tali premesse, occorre dunque valutare se, nella fattispecie in

esame, tale prova liberatoria sia stata fornita dall'economista appellante, il quale ha dedotto che le giustificazioni da parte dei responsabili dei servizi del Comune, sebbene non acquisite antecedentemente, sono state successivamente rese e prodotte nel corso del giudizio di primo grado e che tutti gli esborsi sostenuti sono comunque rispondenti alle necessità dell'ente locale, al quale avrebbero così procurato un'indubbia utilità.

Orbene, il Collegio, esaminata la documentazione versata in atti, ritiene di dovere confermare le anomalie riscontrate dal Collegio di primo grado negli stessi termini da questo individuati, risultando palese la violazione delle disposizioni del regolamento economico sia per la carenza della documentazione giustificativa delle spese (da allegare obbligatoriamente al conto giudiziale) sia con riguardo alla natura degli esborsi eseguiti.

In proposito, va osservato che, sebbene il citato regolamento richieda "di norma" le autorizzazioni da parte dei responsabili di settore, non è dato evincere dalla documentazione contabile in parola quali siano state le eccezionali ragioni in virtù delle quali l'agente contabile abbia ritenuto di potere prescindere, in via pressoché sistematica, dall'autorizzazione preventiva. A ciò si aggiunga che le dichiarazioni postume dei responsabili acquisite dall'agente contabile non possono fungere da esimente del suo operato che si appalesa scorretto sotto diversi punti di vista, come è stato rilevato nella sentenza oggi appellata e per come di seguito sarà precisato.

Parimenti, non è stata raggiunta la prova dell'utilità ricavata dal

Comune di Nicolosi, del tutto genericamente affermata dalla difesa, dagli esborsi irregolari eseguiti a carico del fondo economale.

5. In particolare, in merito alle spese di rappresentanza, il Collegio anzitutto non condivide la nozione "estensiva" fornita dall'appellante, sussistendo in materia un risalente e consolidato orientamento della giurisprudenza contabile a tenore del quale le spese di rappresentanza possono essere ritenute lecite solo se sono rigorosamente giustificate e documentate, con l'esposizione, caso per caso, dell'interesse istituzionale perseguito, della dimostrazione del rapporto tra l'attività dell'ente e la spesa, della qualificazione del soggetto destinatario e dell'occasione della spesa. Esse inoltre soggiacciono all'ordinario criterio della programmazione e solo in casi del tutto eccezionali (e dunque, residuali) possono essere pagate con il ricorso al fondo economale (*ex multis*, Corte dei conti, Sez. Appello Sicilia n. 141/2016 e n. 92/2019, II Sezione d'Appello, n. 64/2007; III Sezione d'Appello, n. 682/2005, Sezione giurisdizionale regionale per la Regione siciliana n. 258/2016, Sez. giur. Abruzzo n.96/2014, Sez. giur. Piemonte n. 172/2012 e n. 94/2009).

Avuto riguardo alla loro natura, il giudice contabile ha precisato che tale tipologia di esborsi è fondata sull'esigenza dell'ente di manifestarsi all'esterno e di intrattenere pubbliche relazioni con soggetti ad esso estranei in rapporto ai propri fini istituzionali. Le spese di rappresentanza sono, cioè, finalizzate, nella vita di relazione dell'ente, a conseguire il vantaggio derivante dal fatto di essere conosciuto ed apprezzato nella sua azione svolta a favore della collettività. In tale

prospettiva, va esclusa l'attività di rappresentanza nell'ambito dei consueti rapporti istituzionali di servizio, anche se intrattenuti con soggetti estranei all'amministrazione, nonché con riferimento alle spese contrassegnate da mera liberalità (in tal senso, Sezione giur. Toscana, sent. n. 246/2013, Sez. controllo Lombardia, del. n. 151/2012/INPR; Sez. controllo Emilia-Romagna, del. n. 271/2013 e n. 62/2015; Sezione controllo Liguria, del. n. 54/2015/PAR).

Le caratteristiche delineate dalla giurisprudenza non si rinvengono nelle spese contestate all'economista, per come è stato motivatamente esplicitato nella sentenza oggi gravata (che tuttavia ha espunto taluni esborsi dall'originario addebito, stante il loro modico importo), né le difese prospettate dall'appellante sono tali da superare gli addebiti rilevati, ai fini del richiesto scarico.

6. Infine, per quanto concerne il rimborso dei pasti fruiti da vari soggetti, interni ed esterni all'ente, non si rinviene giustificazione alcuna alla spesa. Essa non rientra infatti nelle previsioni del regolamento economico, non è contemplata da eventuali accordi con le associazioni di volontariato coinvolte, non è stata preventivamente autorizzata, né sussistevano particolari ragioni, conoscibili *ex ante*, di eccezionalità o di urgenza (le relative giustificazioni sono state infatti acquisite dall'Economista solo *ex post*).

Va precisato che, in generale, i già menzionati approdi giurisprudenziali hanno recisamente escluso la possibilità per gli enti locali di sostenere spese di ristorazione o di acquisto di generi alimentari con fondi pubblici, non potendosi neppure considerare

un'esimente per l'agente contabile l'eventuale prassi difforme vigente presso l'amministrazione o l'autorizzazione postuma resa dal responsabile del servizio.

Al riguardo, non può neppure essere positivamente valutata la richiesta formulata dalla difesa di decurtare dall'importo delle uscite considerate irregolari l'equivalente dell'ammontare dei buoni pasto per il personale dell'ente e ciò in quanto, come condivisibilmente precisato dal giudice di prime cure, non si tratta affatto di profili coincidenti o sovrapponibili.

L'eventuale spettanza del buono pasto al dipendente è infatti disciplinata dai contratti collettivi di categoria ed è materia di esclusiva pertinenza dell'ufficio del personale del Comune, non essendovi alcuna funzione, in questo ambito, demandata all'economista. In senso analogo, è totalmente estraneo alla gestione economica il trattamento di missione ai dipendenti e il connesso rimborso delle spese per i pasti.

Ancora, non scrutinabile appare la richiesta volta alla valutazione dell'utilità ricavata dall'ente dagli esborsi per i pasti; del tutto indimostrata è infatti la connessione tra l'attività prestata dai membri delle associazioni di volontariato, l'erogazione dei pasti e l'asserito introito ricavato dal Comune per il maggior numero di veicoli in sosta presso i parcheggi comunali siti in prossimità del punto di partenza delle funivie per l'Etna.

In conclusione, atteso che l'appellante non è stato in grado di provare il legittimo impiego delle risorse affidategli ed in considerazione della condotta gravemente colposa tenuta, consistente nell'aver sistematicamente disatteso le prescrizioni regolamentari disciplinanti

la corretta gestione del fondo economale, l'appello proposto deve essere rigettato con integrale conferma della sentenza di primo grado.

L'appellante va conseguentemente condannato alle spese per il presente grado di giudizio, che si liquidano in favore dello Stato, come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando,

- respinge l'appello proposto dal signor Bonanno Antonino con integrale conferma della sentenza di primo grado.

Condanna l'appellante alle spese di giudizio, che si liquidano in euro 64,00 (euro sessantaquattro,00) in favore dello Stato.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 12 settembre 2023.

Il Relatore

Il Presidente

Giuseppa Cernigliaro

Vincenzo Lo Presti

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 02/10/2023

Il Funzionario preposto

Dott.ssa Pietra Allegra

(firmato digitalmente)