REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale regionale per le Marche

composta dai magistrati:

dott. Valter Camillo Del Rosario **Presidente**

dott. Guido Petrigni **Consigliere- relatore**

dott. Federico Lorenzini **Consigliere**

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **23982** del registro di segreteria, relativo al conto giudiziale n. 5**6719**, reso per l'esercizio finanziario **2020 da Sacchi Alessio**, in qualità di economo dell'Unione Montana Alte Valli del Potenza e dell'Esino;

visti gli atti e documenti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 21 gennaio 2026, con l'assistenza del segretario dott. Valerio Carletti, il consigliere relatore dott. Guido Petrigni, il Pubblico Ministero, in persona del dott. Giovanni Cirillo, e l'agente contabile Sacchi Alessio.

FATTO

1. Con la relazione n. 557/2025 il magistrato istruttore ha deferito all'esame del Collegio il conto giudiziale n. 56719, reso da Sacchi Alessio, in qualità di economo dell'Unione Montana Alte Valli del Potenza e dell'Esino per l'esercizio finanziario 2020.

In particolare, il magistrato istruttore ha riferito quanto segue.

Il conto, datato 4/1/2021, è stato depositato dall'Ente, tramite l'applicativo SIRECO, in data 10/8/2023, in ritardo rispetto alla tempistica prevista dall'art. 139, comma 2, del c.g.c. e dall'art. 233, comma 1, del T.U.E.L. (ossia "*entro 60 giorni dall'approvazione del rendiconto consuntivo*").

Dall'esame della documentazione risulta che sul conto, redatto in conformità al modello 23 di cui al D.P.R. n. 194/1996, è stato apposto il visto di regolarità da parte dello stesso Sacchi, il quale, all'epoca, ricopriva sia l'incarico di economo sia quello di Responsabile del Servizio Finanziario dell'Ente.

In ordine a tale problematica, l'attuale Responsabile del Servizio Finanziario, dott. Daniele Sampaolo, con nota prot. n. 209/2025 ha fornito la seguente spiegazione: "*Nel corso del 2020, l'organico dell'Ufficio di Ragioneria dell'Ente era composto da due sole persone: il funzionario Alessio Sacchi e un operatore amministrativo (di categoria B). Quest'ultimo, tuttavia, non disponeva di adeguata esperienza per poter assumere il ruolo di economo. Pertanto, per garantire l'effettuazione della gestione economale si era reso necessario affidare temporaneamente entrambe le funzioni di economo e di Responsabile del Servizio Finanziario al medesimo Sacchi. Nel frattempo, l'operatore amministrativo veniva affiancato e supportato per acquisire le necessarie competenze. Soltanto a partire dal 2021, completata la formazione, è stato, dunque, possibile designare come economo tale operatore amministrativo, garantendosi così la separazione delle funzioni di Responsabile del Servizio Finanziario e di economo*".

Orbene, secondo il magistrato istruttore, tale anomalia ha comportato

la violazione dei principi di terzietà e di alterità tra controllante e controllato, necessari per garantire il perseguimento dell'interesse pubblico in maniera imparziale.

Infatti, lo svolgimento dell'attività di verifica della correttezza della gestione economale, contabilmente riprodotta nel conto giudiziale, presuppone l'intervento di un soggetto diverso da quello che rende il conto, in modo da consentire all'Amministrazione di valutare ed eventualmente contestare le risultanze del documento contabile.

Dall'inosservanza del principio di alterità discende, dunque, anche l'inidoneità della parificazione del conto giudiziale effettuata dallo stesso agente contabile.

In proposito, l'attuale Responsabile del Servizio Finanziario, dott. Sampaolo, ha, peraltro, evidenziato che: "*Nei verbali delle verifiche di cassa, redatti dal Revisore dei conti, in presenza del Responsabile del Servizio Finanziario, in date 16/1, 12/5, 15/7 e 9/10/2020, è presente una specifica sezione riguardante l'Economato, il che lascia supporre che la gestione economale sia stato oggetto di adeguati controlli*".

Peraltro, nella relazione del Revisore viene confermato che, in ottemperanza agli artt. 226 e 233 del T.U.E.L., gli agenti contabili, ivi compreso l'economo, avevano presentato il conto della loro gestione entro il 30 gennaio 2021, allegando i documenti prescritti.

2. Nel merito, il magistrato istruttore ha rilevato che il conto giudiziale, redatto dall'economo utilizzando il mod. 23 di cui al D.P.R. n. 194/1996, risulta correttamente compilato in maniera analitica, similmente ad un giornale di cassa.

Esso, infatti, si apre con l'indicazione dell'anticipazione di cassa per € 700,00, disposta con mandato di pagamento n. 3 del 3/1/2020, prosegue con un elenco in ordine cronologico di n. 79 movimenti in uscita, per un totale di € 3.363,63, di n. 15 rimborsi di eguale importo, a totale copertura delle uscite, e si chiude in pareggio, con l'annotazione dell'avvenuta restituzione dell'anticipazione per € 3.363,63, mediante la reversale n. 843 del 22/12/2020 (v. documentazione trasmessa con PEC prot. n. 209/2025).

Nel conto sono, altresì, riportate ulteriori cinque anticipazioni di cassa, erogate con i seguenti mandati di pagamento: n. 80 del 30/1/2020 per € 500,00 (2^ anticipazione), n. 206 del 5/3/2020 per € 700,00 (3^ anticipazione), n. 560 del 6/7/2020 per € 600,00 (4^ anticipazione), n. 750 dell'1/9/2020 per € 700,00 (5^ anticipazione) e n. 910 del 5/11/2020 per € 300,00 (6^ anticipazione).

La motivazione di tale prassi è stata fornita dall'attuale Responsabile del Servizio Finanziario, dott. Daniele Sampaolo, il quale con nota PEC prot. n. 209/2025 ha specificato che: "*L'ente ha adottato fin dalla sua costituzione una procedura consolidata per la gestione delle spese economali*.

In particolare: "*L'importo complessivo destinato al Fondo economale veniva impegnato con un'unica determinazione, che, allo stesso tempo, disponeva l'immediato pagamento di una prima anticipazione, autorizzando l'erogazione di successive anticipazioni, sino all'importo massimo del fondo; operativamente, dunque, si procedeva all'erogazione di una prima anticipazione … Nel corso dell'anno, esaurito l'ammontare della precedente anticipazione, si provvedeva ad ulteriori erogazioni per garantire la copertura*

delle spese economali, senza necessità di ulteriori atti, in quanto v'era già apposita autorizzazione contenuta nella determinazione iniziale".

Tale determinazione è la n. 1 del 2/1/2020, in cui è evidenziato quanto segue: "*Per consentire la regolare gestione del Servizio economale ed al fine di effettuare le minute spese, occorrenti per il normale funzionamento degli uffici e dei servizi dell'Ente, occorre anticipare all'economo la necessaria liquidità, quantificata in € 700,00, ritenendosi, comunque, di autorizzare, sin da ora, ulteriori anticipazioni in favore dell'economo, una volta che l'anticipazione accordata con il presente provvedimento sia stata interamente utilizzata, per un massimale di spesa di € 10.000,00, come da stanziamento al capitolo di bilancio 4268*".

A tal proposito, il magistrato istruttore ha rilevato che "*l'ulteriore anticipazione a favore dell'economo*" è stata, in realtà, corrisposta prima dell'esaurimento della prima anticipazione, d'importo pari ad € 700,00, considerato che le spese totali al 30/1/2020 ammontavano ad € 217,34 e che l'Ente ha erogato la seconda anticipazione per € 500,00 in data 30/1/2020. Tale modalità è stata, peraltro, replicata anche in occasione delle successive anticipazioni, erogate prima dell'esaurimento della dotazione in corso.

Risulta, dunque, non chiara la correlazione tra gli importi delle spese sostenute dall'economo e le varie anticipazioni a lui corrisposte.

3. Conclusivamente, il magistrato istruttore, ferma restando la questione preliminare inerente all'inosservanza del principio di alterità in sede di parificazione del conto, da cui conseguirebbe la relativa improcedibilità, ha chiesto che sia emessa pronunzia sulle

seguenti criticità, che non consentirebbero di dichiarare la regolarità del conto e di provvedere al discarico in favore dell'economo:

- mancata correlazione tra gli importi delle spese sostenute dall'economo e le varie anticipazioni corrisposte al medesimo;

- omessa trasmissione della documentazione afferente alla rendicontazione periodica delle spese eseguite dall'economo, ai fini del relativo rimborso;

- mancata osservanza delle disposizioni di cui all'art. 92, commi 4 e 9, del Regolamento di contabilità dell'Ente.

4. Con memoria depositata il 2/12/2025 il Sacchi ha confermato che la mancata osservanza del principio di alterità in sede di parificazione del conto era dipesa esclusivamente dal fatto che nel corso del 2020 il Servizio Finanziario dell'Ente era composto da appena due unità di personale (lo stesso Sacchi ed un operatore amministrativo, ancora privo di adeguata preparazione per poter svolgere le funzioni di economo).

Il cumulo, in capo al Sacchi, delle funzioni di Responsabile del Servizio Finanziario e di economo non era, dunque, dipeso da una scelta discrezionale ma da una necessità organizzativa, che aveva imposto la temporanea concentrazione di tali ruoli in un unico soggetto, in modo da consentire il funzionamento del Servizio di Economato.

In proposito, il Sacchi ha sottolineato che la gestione economale durante il 2020 era stata, comunque, accuratamente monitorata dall'Organo di Revisione, come emerge dai verbali delle verifiche trimestrali di cassa, nel corso delle quali non erano state riscontrate

gravi inadempienze od ammanchi a danno dell'Ente.

A partire dall'esercizio finanziario 2021, il principio di alterità è stato rispettato, essendo stato affidato il Servizio di Economato all'operatore amministrativo, nel frattempo adeguatamente istruito.

Il ritardo nel deposito del conto giudiziale non è imputabile all'economo, che lo aveva reso tempestivamente, ma a meri disguidi in cui era incorso l'Ente.

Per quanto riguarda le modalità di erogazione delle anticipazioni all'economo, nel 2020 era stata seguita la prassi consolidata, mai oggetto di contestazioni negli anni precedenti, che prevedeva un'unica determinazione iniziale d'impegno, con contestuale autorizzazione alla corresponsione di successive anticipazioni.

Orbene, sebbene sia vero che talvolta un'anticipazione era stata erogata prima del totale esaurimento della precedente, ciò è dipeso dalla circostanza che la disponibilità residua era divenuta assai modesta, ragion per cui v'era necessità di mettere a disposizione dell'economo fondi sufficienti per affrontare spese urgenti ed indifferibili.

In particolare, con riferimento alla seconda anticipazione del 30/1/2020 per € 500,00, che faceva seguito alla prima anticipazione di € 700,00, il Sacchi ha evidenziato che, sebbene al 30/1/2020 fossero state effettuate spese per soli € 217,34, di lì a qualche giorno si sarebbero dovuti eseguire cospicui pagamenti per bolli auto per complessivi € 488,77 (v. bollette n. 9 e n. 10 del 5/2/2020 del registro di cassa economale), che avrebbero esaurito la prima anticipazione.

Il Sacchi ha, altresì, precisato che la prassi vigente (emissione di un'unica autorizzazione iniziale di spesa, seguita da erogazioni di varie anticipazioni e da un unico rimborso al termine dell'esercizio finanziario) non prevedeva una formale rendicontazione periodica delle spese, che, comunque, veniva puntualmente effettuata a fine anno, fermo restando, ovviamente, che ciascuna spesa veniva tempestivamente annotata nel giornale di cassa e debitamente supportata da idonea documentazione.

Ad avviso del Sacchi, deve, pertanto, ritenersi che tale prassi non abbia determinato alcuna grave irregolarità dal punto di vista sostanziale, in quanto tutte le spese sono state, comunque, oggetto di corretta rendicontazione finale e di conseguenziale rimborso, come dimostrato dal fatto che l'importo complessivo delle spese effettuate e l'importo di quelle rimborsate risultano coincidenti al termine dell'esercizio.

5. All'odierna udienza, il Sacchi s'è riportato al contenuto della memoria depositata, mentre il P.M. ha concluso per la dichiarazione di parziale irregolarità del conto, senza, tuttavia, addebiti a carico dell'economo.

DIRITTO

1. Preliminarmente, appare utile richiamare la normativa e i consolidati orientamenti della giurisprudenza in materia di resa del conto, con particolare riferimento al settore degli Enti locali.

Sul piano sostanziale, il fondamento costituzionale dell'obbligo della resa del conto e del conseguente giudizio va innanzitutto rinvenuto nelle disposizioni dell'art. 81 (anche a seguito delle modifiche

apportate dalla legge costituzionale n. 1/2012), dell'art. 97 (in particolare, a seguito della recente riformulazione del comma 1) e degli artt. 100 e 103, da cui si evince che tale obbligo è stato configurato quale istituto di garanzia della correttezza e della trasparenza delle gestioni finanziarie pubbliche.

D'altronde, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, basata sul disposto dell'art. 103 della Costituzione, è "principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro, proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei bisogni della collettività, debba essere assoggettato alla garanzia della correttezza della sua gestione, garanzia che va attuata mediante lo strumento del conto giudiziale".

Requisito fondamentale del giudizio di conto è quello della sua necessarietà, ragion per cui nessun agente contabile che abbia, comunque, maneggio di denaro e di valori di proprietà dell'ente pubblico può sottrarsi all'adempimento di tale fondamentale dovere.

Il giudizio di conto, in quanto posto a presidio degli irrinunziabili diritti patrimoniali e della correttezza delle gestioni economico-finanziarie delle pubbliche amministrazioni, si contraddistingue, dunque, per la sua indefettibilità, sia nel senso che a nessun ente gestore di risorse di provenienza pubblica e a nessun agente contabile, che abbia maneggio di denaro e di valori di proprietà dell'ente, è consentito sottrarsi all'obbligo di resa del conto e al conseguente giudizio, sia nel senso che il conto va esaminato da questa Corte nella sua interezza.

Più di recente, il Codice di giustizia contabile (D.lgs. n. 174/2016) ha ribadito che: “La Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi di conto" (art. 1) e che: “La Corte dei conti giudica sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, secondo quanto previsto a termini di legge" (art. 137).

Con riguardo all'economo, va sottolineato che esso rientra indubbiamente nella nozione generale di “agente contabile”, desumibile dall'art. 178 del R.D. n. 827/1924 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato).

Secondo la consolidata giurisprudenza, le spese economali si pongono in deroga rispetto al principio generale di necessaria programmazione degli acquisti di beni e servizi, essendo, in linea di massima, volte a fronteggiare esigenze impreviste ed urgenti afferenti alle attrezzature ed ai materiali di consumo, occorrenti per il normale funzionamento della struttura amministrativa.

Tali peculiari modalità di approvvigionamento e di spesa trovano fondamento in principi generali in materia di amministrazione e contabilità pubblica, la cui ratio va individuata nell’esigenza di consentire alle amministrazioni di far fronte con celerità alle spese indifferibili per il funzionamento degli uffici, per le quali il ricorso alle ordinarie procedure contabili verrebbe a costituire un ostacolo al buon andamento, in termini di efficienza, efficacia e speditezza, dell’azione amministrativa.

Sotto il profilo contabile, mentre l'ordinario procedimento di spesa

viene avviato con l'assunzione dell'impegno e la prenotazione sul corrispondente capitolo di bilancio (quest'ultima relativamente agli enti aventi contabilità finanziaria di carattere autorizzatorio; invece, negli enti pubblici a contabilità economica si fa riferimento al c.d. budget), la procedura di spesa economale viene avviata con un pagamento disposto direttamente dall'agente contabile (nei limiti delle disponibilità finanziarie ad esso assegnate e della capienza della relativa unità elementare di bilancio- budget per gli enti con contabilità economica), che viene poi "ratificato" dal dirigente del Servizio Finanziario, con imputazione al bilancio e riconduzione all'impegno originariamente assunto con lo stanziamento sul fondo economale (cfr. Sez. Molise, sent. n. 31/2016, Sez. Piemonte, sent. n. 45/2017).

Dal carattere anticipatorio (e sostanzialmente derogatorio) della gestione economale deriva la necessità che le amministrazioni pongano a disposizione dell'economo fondi limitati, al fine di provvedere, in conformità alle richieste dei singoli uffici, a spese minute ed indifferibili, salva verifica del buon esito delle medesime.

La gestione economale costituisce, dunque, una gestione di mera cassa in regime di anticipazione, ragion per cui l'economo, quale agente contabile, è personalmente responsabile dell'impiego delle somme ricevute a tale titolo e deve dimostrare, mediante la resa del conto giudiziale, la regolarità dei pagamenti eseguiti, in correlazione con le finalità per le quali erano state disposte le anticipazioni.

Ciò premesso, va affermata l'irregolarità delle spese economali, allorquando esse non siano previste dal regolamento di contabilità e/o

economale o non siano, comunque, riconducibili a finalità istituzionali dell'Ente.

2. Esaminati il conto e i relativi allegati, il Collegio giudicante osserva che risultano confermati i vari rilievi di natura formale, segnalati dal magistrato istruttore in ordine alla gestione dell'economo Sacchi per l'esercizio finanziario 2020.

In particolare, per quanto riguarda la questione dell'inosservanza, in sede di apposizione del visto di regolarità sul conto giudiziale e di conseguente parificazione, del principio di alterità tra controllore e controllato, per effetto del cumulo in capo ad uno stesso soggetto (Sacchi Alessio) delle funzioni di economo e di Responsabile del Servizio Finanziario, il Collegio giudicante reputa che, pur prendendosi atto delle giustificazioni addotte dal Sacchi, il quale ha evidenziato la grave carenza di personale in servizio nell'Ente, che non consentiva, nel 2020, la concreta separazione delle due funzioni, debba essere ribadito che il suddetto principio di alterità sia indefettibile, ragion per cui la sua inosservanza inficia la validità del provvedimento di parificazione del conto.

Il Collegio rileva, tuttavia, che la gestione economale è stata oggetto di costante monitoraggio da parte dell'Organo di revisione dell'Ente, che non ha riscontrato l'effettuazione di spese esulanti dalle finalità istituzionali né ammanchi forieri di danno erariale.

D'altro canto, alle medesime conclusioni è pervenuto il magistrato istruttore nella relazione sottoposta all'esame di questo Collegio.

Risulta, peraltro, che, a partire dall'esercizio finanziario 2021, l'Ente ha

adottato le misure idonee ad evitare la sovrapposizione dei ruoli di economo e di Responsabile del Servizio Finanziario.

3. Alla luce di quanto sopra argomentato, ritiene quest'Organo giudicante che le criticità riscontrate nel conto reso dall'economo Sacchi Alessio rimangano circoscritte in un ambito essenzialmente formale, con la conseguenza che, ferma restando la pronunzia d'irregolarità nei termini segnalati dal magistrato istruttore, non v'è luogo a provvedere ad addebiti a carico dell'agente contabile.

In ordine alla regolazione delle spese processuali, l'accertata irregolarità soltanto formale del conto induce alla loro compensazione.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per le Marche, definitivamente pronunziando:

- dichiara la parziale irregolarità, sotto i profili formali sopra illustrati, del conto giudiziale n. 56719, reso per l'esercizio finanziario 2020 da **Sacchi Alessio**, in qualità di economo dell'Unione Montana Alte Valli del Potenza e dell'Esino, senza, tuttavia, addebiti a carico dell'agente contabile.

Spese compensate.

Così deciso in Ancona, nella camera di consiglio del 21 gennaio 2026.

Il Giudice estensore	Il Presidente
Guido Petrigni	Valter Camillo Del Rosario
(f.to digitalmente)	(f.to digitalmente)

Depositata in segreteria in data 11 marzo 2026

Il Funzionario amministrativo
Dott. Valerio Carletti
(f.to digitalmente)