



REPUBBLICA ITALIANA Sent. n. 118/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE

LOMBARDIA

Composta dai Magistrati:

Vito TENORE

Presidente

Gabriele VINCIGUERRA

Giudice relatore

Pia MANNI

Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto iscritto al n. **30811** del registro di Segreteria, promosso a seguito della relazione n. 286/2024 del magistrato istruttore relativa al conto giudiziale n. 123564, depositato in data 24.09.2020, afferente alla gestione della carta di credito aziendale e della carta prepagata per l'esercizio 2019 dell'Università degli studi di Pavia, periodo 1 gennaio – 30 settembre, reso dal Prof. Fabio **RUGGE** (C.F.: RGGFBA51P15E506T), nato il 15 settembre 1951, residente in Pavia, viale Ludovico il Moro 21, elettivamente domiciliato in Milano, via Besana n. 9 presso l'avv. Prof. Francesco Rigano (pec: francesco.rigano@milano.pecavvocati.it) che lo rappresenta e difende per mandato in atti.

VISTI gli atti e i documenti tutti del giudizio.

UDITI all'udienza pubblica del 18.06.2025, il Pubblico Ministero Cristian Pettinari e l'avv. Francesco Rigano per

l'agente contabile, e omessa la relazione di causa con il consenso delle parti.

FATTO

Con relazione n. 286/2024 il magistrato istruttore ha riferito sul conto n. 123564 relativo alla gestione della carta di credito aziendale e della carta prepagata per l'esercizio 2019 (periodo 1 gennaio – 30 settembre) dell'Università degli studi di Pavia (Agente contabile RUGGE Fabio).

Il conto è stato depositato in data 24.09.2020.

Il magistrato istruttore ha ritenuto il conto irregolare, valutando non ammissibili alcune spese, ed altre non rimborsabili in quanto prive di documentazione giustificativa.

Il magistrato istruttore ha ritenuto non scaricabili le seguenti spese: a) euro 8,70, in dipendenza dell'uso del minibar, dato che gli artt. 9 e 13 del Regolamento missioni non ne prevederebbero il rimborso; b) euro 478,40, in dipendenza dell'uso del servizio taxi, rimborsato nei casi di specie in mancanza di alcuni scontrini; c) complessivi euro 187,00 per l'assenza di diversi giustificativi di spesa per alberghi e bagaglio, solo in parte integrati in corso d'istruttoria; d) euro 359,90 per l'assenza di diversi giustificativi di spesa per vitto e per spese di ristorante indicate dall'agente contabile come collegate a "pranzi o cene di lavoro" e che, tuttavia, secondo la relazione, in quanto non annoverabili neanche fra le spese di rappresentanza, non potrebbero gravare sul bilancio universitario.

Il magistrato istruttore, pertanto, ha chiesto di dichiarare l'irregolarità del conto e di condannare l'agente contabile al pagamento degli importi sopra indicati oltre interessi legali a far data dai singoli pagamenti sino al soddisfo.

Il Prof. Fabio RUGGE ha depositato memoria difensiva, dubitando della legittimità costituzionale del controllo sulle Università, da parte della Corte dei conti, negando la propria qualifica di agente contabile e contestando nel merito le conclusioni del Magistrato relatore.

La Procura in data 14.05.2025 ha depositato le proprie conclusioni, concordando in parte con le conclusioni del magistrato relatore.

All'udienza del 18.06.2025 le parti hanno insistito nelle rispettive conclusioni.

Il prof. Fabio RUGGE ha reso dichiarazioni in udienza.

La causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

La sottoposizione delle Università al controllo della Corte dei conti non lede, ad avviso del Collegio, alcuna norma di rango costituzionale.

Il Collegio ritiene che sussista la qualifica di agente contabile, in quanto tale tenuto alla resa del conto giudiziale, in capo al Prof. Fabio RUGGE.

Sulla questione si sono formati in giurisprudenza due orientamenti contrapposti.

Da un lato si è affermato che l'utilizzatore di strumenti di pagamento quali carte di credito e prepagate sarebbe ordinatore secondario di spesa, posizione equiparabile a quella del funzionario delegato *ex art. 54, c. 1, lett. b), l. cont. Stato 1923*, in considerazione della costituzione di una disponibilità finanziaria assimilabile all'apertura di credito di cui alle predette disposizioni di contabilità pubblica, tenuto esclusivamente al deposito del rendiconto amministrativo e non del conto giudiziale (da ultimo: Corte conti, sez. Lazio, n. 302/2024).

Dall'altro, invece, si è affermato che *“i mezzi elettronici di pagamento, quali sono appunto le carte di credito, tengono luogo del denaro contante, rappresentando degli strumenti attraverso i quali si procede all'acquisizione di beni o di servizi in favore di una Pubblica Amministrazione, alla luce delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 47- 53, della L. n. 549/1995 ed al relativo regolamento di esecuzione approvato con D.M. n. 701/1996”* (Corte dei conti, sez. Marche, n. 88/2022).

Tale ultimo orientamento si basa sull' interpretazione del concetto di “maneggio” di denaro pubblico in senso ampio, ricomprendente tra gli agenti contabili non soltanto coloro che, in base alle norme organizzative, svolgono attività di riscossione o di esecuzione dei pagamenti, ma anche chi abbia la disponibilità del denaro da qualificarsi pubblico e sia fornito del potere di disporre senza l'intervento di altro ufficio (cfr. Corte dei conti, sez. Liguria, n. 51/2024) con la conseguenza che l'utilizzatore sarebbe agente

contabile, tenuto a rendere il conto giudiziale.

Nel caso di specie, dirimente è quanto previsto dal “Regolamento Missioni e Servizio Esterno” dell’Università degli Studi di Pavia, emanato con Decreto rettorale n. 1195/2016 del 12.07.2016, in vigore dal 30.07.2016, e poi dal “Regolamento di Ateneo per l'utilizzo della Carta di credito e della Carta Prepagata”, emanato con Decreto rettorale n. 1949/2018 del 06.07.2018, in vigore dal 19.07.2018.

Le Università, infatti, godono di autonomia, anche contabile e “sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento” (art. 33 Cost., art. 6, comma 1, della legge 9 maggio 1989, n. 168) per cui è a tali regolamenti che deve farsi riferimento per stabilire la qualificazione giuridica dell’utilizzatore delle carte di credito e delle carte prepagate.

A tal proposito l’art. 6 del Regolamento di Ateneo per l'utilizzo della Carta di credito e della Carta Prepagata, citato, precisa che: “*Il titolare della carta di credito è... agente contabile e come tale tenuto alla resa del conto alla Corte dei conti, che esercita sullo stesso la giurisdizione contabile*”, e analoga previsione è contenuta nell’art. 12 per quel che riguarda il titolare della carta prepagata.

Anche il Regolamento Missioni dell’anno 2016 definisce agente contabile, tenuto a rendere il conto, il titolare di carta aziendale (cfr. Corte dei conti, sez. Lombardia, n. 179/2024).

Il fatto che l'Ateneo pavese, con D.R. rep. n. 22 del 8 gennaio 2025, abbia revisionato il "Regolamento di Ateneo per l'utilizzo della Carta di Credito aziendale e della Carta di Credito prepagata", espungendo la qualificazione di agente contabile in capo al titolare di carta aziendale, dimostra *a contrariis* che, in precedenza, tale qualifica sussisteva.

Venendo all'esame dei motivi di irregolarità, il magistrato istruttore ha rilevato che, alla luce delle disposizioni regolamentari, alcune delle spese sostenute dall'agente contabile con la carta di credito e con la carta prepagata ed elencate analiticamente nella relazione, non sarebbero ammissibili, mentre altre risulterebbero non documentate.

Circa le spese non documentate, si è rilevata l'assenza di diversi giustificativi di spesa per taxi, alberghi, ristoranti e bagaglio, in relazione a missioni effettuate dal Rettore prof. Fabio RUGGE.

Tuttavia, come rilevato dal Pubblico Ministero nelle sue conclusioni, in relazione ad alcune di queste spese risultano dichiarazioni di smarrimento delle "pezze" giustificative.

Secondo l'art. 4 comma 5 del Regolamento Missioni sopra citato, "*in via eccezionale in caso di smarrimento della pezza giustificativa, è consentita l'autocertificazione*" sulla quale l'Amministrazione si riserva di operare gli opportuni controlli (comma 6).

A differenza di quanto ritenuto dal Magistrato relatore, l'art. 47 comma 3, del D.P.R. 445/2000 non si limita a regolare "i soli

rapporti fra pubbliche amministrazioni e concessionari di pubblici servizi”, ma si riferisce proprio ai rapporti tra i privati e le “pubbliche amministrazioni e concessionari di pubblici servizi”, come le Università, consentendo che determinati fatti e circostanze siano attestabili con autocertificazione.

Come già ritenuto da Corte dei conti, sez. Lombardia, n. 179/2024, citata, *“l’eccezionalità deve, ragionevolmente, ricondursi all’impossibilità di procurarsi la documentazione o allo smarrimento incolpevole della stessa”*.

Tenuto conto del ruolo del Rettore, che comporta ovviamente *“plurimi impegni e numerosi spostamenti”* (Corte dei conti, sez. Lombardia, n. 179/2024), ritiene il Collegio che non vi sia colpa grave, in capo all’agente contabile, nell’aver smarrito i suddetti giustificativi di spesa.

Ne consegue che i relativi importi non possono essere addebitati all’agente contabile, in quanto le spese sono da ritenersi regolarmente autocertificate ai sensi dell’art. 4 comma 5 Regolamento Missioni.

Devono essere addebitate all’agente contabile unicamente le spese non giustificate, pari ad euro 302,20 (in accordo, sul punto, con le conclusioni del Pubblico Ministero).

Deve essere addebitato all’agente contabile l’ulteriore importo di euro 146,00, riferito ad un “pranzo di lavoro”, coinvolgente un dirigente del Miur e il direttore generale della CRUI, in data 16.01.2019, secondo quanto riportato nella

dichiarazione acquisita al prot. n. 6223 del 22 gennaio 2019, effettuato in un contesto di missione.

Al di là della questione se tale spesa potesse o meno essere assolta con carta di credito (si tratterebbe di una violazione meramente formale), può anche in questo caso convenirsi con la tesi del Pubblico Ministero (e del magistrato istruttore), per cui non emergerebbe con la necessaria chiarezza la funzione “di rappresentanza” della spesa stessa, non specificata nel documento sopra richiamato: il prof. RUGGE si limita a dichiarare all’Università di aver ritenuto “opportuno” organizzare detto pranzo “durante la missione a Roma per giunta e assemblea CRUI”.

Deve infine addebitarsi all’agente contabile la spesa di euro 8,70 per acquisti al minibar, in vari luoghi nei giorni 16/01/2019 e 12-15/05/2019.

E’ da ritenere che tali ultime spese, non espressamente disciplinate nel Regolamento missioni dell’Ateneo, rientrino nel divieto di cui all’art. 13, comma 3, del medesimo regolamento, per cui “non sono ammesse a rimborso: (...) le spese non contemplate dal presente regolamento”.

Il pregiudizio addebitabile all’agente contabile ammonta, in conclusione, a complessivi **euro 456,90**.

Sulla predetta somma è dovuta la rivalutazione monetaria a far data dai singoli pagamenti fino alla data di pubblicazione della presente sentenza e gli interessi legali sulla somma rivalutata dalla data di pubblicazione della sentenza sino al soddisfo.

Non vi sono ragioni per esercitare il potere riduttivo (peraltro ritenuto da parte della giurisprudenza incompatibile con le obbligazioni restitutorie: cfr. Corte dei conti, sez. II di Appello, n. 146/2021).

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia, definitivamente pronunciando, dichiara irregolare il conto giudiziale in epigrafe, relativo alla gestione economica dell'Università degli studi di Pavia, periodo 1 gennaio – 30 settembre 2019, reso dal prof. Fabio RUGGE; condanna l'agente contabile al pagamento della somma di **euro 456,90 (quattrocentocinquantasei/90)** a favore dell'Università di Pavia, oltre rivalutazione monetaria a far data dai singoli pagamenti fino alla data di pubblicazione della presente sentenza e gli interessi legali sulla somma rivalutata dalla data di pubblicazione della sentenza sino al soddisfo.

Pone a carico del soccombente le spese di giudizio che liquida in **euro 57,18 (cinquantasette/18)**.

Milano, 18.06.2025

Il Relatore

Il Presidente

Gabriele Vinciguerra

Vito Tenore

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositato in Segreteria il 21.07.2025

[illegible][illegible][illegible]