



G.30704

Sent. 35/2025

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia

composta dai seguenti magistrati:

Vito Tenore

Presidente

Gaetano Berretta

Giudice relatore

Walter Berruti

Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto, iscritto al n. 30704 del registro di Segreteria, ad istanza

della Procura Regionale per la Lombardia contro la Signora:

M. S., nata a Omissis (Omissis) il Omissis, ivi residente in Via Omissis (c.f.

Omissis), rappresentata e difesa, in forza di procura alle liti rilasciata su foglio

separato unito telematicamente alla comparsa di costituzione, dagli Avv.ti

Prof. Mauro Renna (mauro.renna@milano.pecavvocati.it), Nicola Sabbini

(nicola.sabbini@milano.pecavvocati.it) e Daniela Amati

(daniela.amati@milano.pecavvocati.it) del Foro di Milano, con domicilio

digitale eletto all'indirizzo di posta elettronica certificata

mauro.renna@milano.pecavvocati.it e al recapito fax n. 02/780267.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Letti gli atti e i documenti di causa.

Uditi, all'udienza dibattimentale del 18.12.2024, celebrata con l'assistenza del

segretario, dott.ssa Barbara Marta Pisani, il Pubblico Ministero in persona del

	dott. Cristian Pettinari e l'avv. Daniela Amati per la convenuta M. S.. Data per	
	letta la relazione di causa nell'accordo delle parti.	
	SVOLGIMENTO DEL PROCESSO	
	Con la relazione n. Omissis, depositata in data 26.6.2024, il Magistrato	
	Relatore del conto giudiziale n. Omissis – relativo alla gestione della carta di	
	credito da parte dell'agente contabile dell'Università degli studi di Omissis M.	
	S. (esercizio 2018) – ha domandato al Presidente della Sez. Giurisdizionale	
	l'iscrizione a ruolo del conto e la fissazione dell'udienza prevista dall'art.147	
	c.g.c. allo scopo di valutare la sussistenza dei presupposti per l'eventuale	
	declaratoria di irregolarità della gestione.	
	A sostegno della richiesta di iscrizione a ruolo del conto giudiziale, il	
	Magistrato Relatore evidenziava che sulla base dell'analisi del documento	
	contabile, unitamente agli atti amministrativi di supporto acquisiti in via	
	istruttoria dall'amministrazione universitaria di Omissis, sarebbe emerso, in	
	primo luogo, l'assenza di un valido titolo in base al quale l'agente contabile	
	risultava intestatario della carta di credito aziendale. Sul punto la relazione di	
	irregolarità evidenziava che il Regolamento per l'utilizzo della carta di credito	
	e della carta prepagata dell'Università degli studi di Omissis prevedeva	
	all'art.2 che <i>“I titolari della carta di credito possono essere il Rettore, il</i>	
	<i>Direttore Generale, il Pro rettore e/o i delegati alla Ricerca e terza missione</i>	
	<i>e alle Relazioni internazionali, i funzionari di supporto a questi ultimi,</i>	
	<i>individuati ed autorizzati dal Direttore generale”</i> . L'Ateneo trasmetteva la	
	sola determinazione del Direttore Generale n. Omissis del 29 dicembre 2015	
	di nomina di diversi responsabili di servizio, fra cui anche la Dott.ssa M. S.	
	quale Responsabile del servizio Relazioni internazionali. Non essendo	
	2	

	presente il formale provvedimento di attribuzione della carta di credito da	
	parte del Direttore Generale previsto dell’art.2 del Regolamento, la funzione	
	di agente contabile sarebbe stata svolta in assenza di titolo.	
	In secondo luogo il Magistrato Relatore osservava che in ogni caso	
	alcune spese sostenute nel 2018 tramite la carta di credito, segnatamente	
	quelle <i>“per il pagamento delle quote associative di A. F. e di G. G. all’EAIE</i>	
	<i>e per l’iscrizione di A. F. e G. G., collaboratori del Servizio Relazioni</i>	
	<i>Internazionali-Area Relazioni Internazionali, Innovazione Didattica e</i>	
	<i>Comunicazione, alla EAIE Conference 2018, svoltasi a Ginevra dall’11 al 14</i>	
	<i>settembre 2018, comprensiva di varie attività e workshop anche in altre sedi”</i>	
	(totale euro 2.185,00) non sarebbero state regolari in quanto non rientranti tra	
	quelle ammesse dall’art. 3 del Regolamento, il quale limitava la possibilità di	
	utilizzo dello strumento della carta di credito alle sole spese per missione e in	
	ogni caso sarebbe stato da escludere la possibilità di effettuare spese non	
	strettamente personali.	
	In conclusione il Magistrato Relatore, pur dando atto che le spese	
	risultavano eseguite per finalità istituzionali, domandava la declaratoria di	
	irregolarità del conto giudiziale, senza tuttavia condanna restitutoria a carico	
	dell’agente M. S..	
	Con Decreto del Presidente della Sez. Giurisdizionale del 3.7.2024, il	
	giudizio veniva fissato per l’odierna udienza di discussione del 18.12.2024.	
	Con comparsa di costituzione e risposta, depositata il 26.11.2024, si	
	costituiva in giudizio la dott.ssa M. S., rappresentata e difesa dagli Avv.ti Prof.	
	Mauro Renna, Nicola Sabbini e Daniela Amati del Foro di Milano.	
	Dopo aver riepilogato i fatti controversi e i rilievi avanzati nella	

	Relazione di irregolarità del conto giudiziale, la difesa eccepiva	
	preliminarmente che la dott.ssa M. non sarebbe qualificabile come agente	
	contabile, come tale non tenuta alla resa del conto giudiziale per l'utilizzo	
	della carta di credito di cui risultava titolare. Sul punto veniva richiamata la	
	sentenza della Corte dei Conti, Sez. Lazio, n. 302/2024, a mente della quale	
	l'utilizzo di una carta di credito dell'amministrazione non determinerebbe ex	
	se l'assunzione della qualifica di agente contabile da parte l'utilizzatore, bensì	
	quella di ordinatore secondario della spesa, tenuto esclusivamente a presentare	
	un rendiconto alla amministrazione di appartenenza e non alla resa del conto	
	giudiziale.	
	Nel merito eccepiva, in primo luogo, che il titolo legittimante l'utilizzo	
	della carta di credito sarebbe stato pienamente sussistente, atteso che l'Ateneo,	
	prima dell'approvazione, nel 2018, dello specifico Regolamento per l'utilizzo	
	della carta di credito e della carta prepagata, aveva già disposto in via	
	sperimentale l'attribuzione dello strumento di pagamento in favore del	
	personale tecnico-amministrativo che, in relazione alle necessità peculiari	
	delle loro attribuzioni istituzionali o sulla base esigenze di carattere	
	organizzativo debitamente motivate, ne avesse fatto espressa richiesta e avesse	
	ottenuto in merito specifica autorizzazione del Direttore Amministrativo	
	(Delibera n.136/2007 – Allegato n.9 del Fascicolo di parte). Nel caso della	
	dott.ssa M., l'autorizzazione sarebbe positivamente intervenuta, come	
	attestato dal Dirigente dell'Area Finanza, Contabilità e Controllo dell'Ateneo	
	all'atto della richiesta di attivazione, nel 2008, della carta di credito (nota del	
	22.1.2008 nella quale si attestava che la dott.ssa M. risultava munita	
	dell'autorizzazione del Direttore Amministrativo - Allegato n.16 del Fascicolo	
	4	

	di parte) e come invero confermato dal Rettore con il Decreto n.816/2015	
	(Allegato n.16 del Fascicolo di parte).	
	In secondo luogo la difesa eccepiva, con riguardo all’asserita	
	insuscettibilità delle spese sostenute dalla dott.ssa M. per le quote associative	
	e di iscrizione ad un corso formativo EAIE in favore di due dipendenti a	
	rientrare tra quelle ammissibili con carta di credito, che in realtà la spesa	
	sarebbe stata sostenuta nel Giugno 2018, quindi in epoca antecedente rispetto	
	all’entrata in vigore, in data 19.7.2028, del Regolamento per l’utilizzo della	
	carta di credito e della carta prepagata. Poiché la limitazione dell’utilizzo della	
	carta di credito alle sole spese per missione sarebbe stata introdotta proprio	
	con detto Regolamento, la vicenda gestionale controversa avrebbe trovato	
	copertura normativa nelle precedenti disposizioni dell’Ateneo, segnatamente	
	la Delibera n.136/2007, che non poneva limiti all’utilizzo della carta, purchè,	
	ovviamente, rientranti tra quelle istituzionali.	
	Dopo aver diffusamente rappresentato che la decisione di pagare con	
	carta di credito la somma di denaro necessaria per consentire la partecipazione	
	dei Sig.ri A. F. e G. G. - collaboratori del Servizio Relazioni Internazionali-	
	Area Relazioni Internazionali, Innovazione Didattica e Comunicazione - alla	
	EAIE Conference 2018 svoltasi a Ginevra dall’11 al 14 settembre 2018,	
	sarebbe stata del tutto ragionevole (come tale pacificamente accettata senza	
	rilievi dall’amministrazione universitaria e dagli organi di controllo interno) e	
	avrebbe in realtà determinato un risparmio finanziario rispetto all’utilizzo di	
	altre forme di pagamento, la difesa dell’agente contabile evidenziava che la	
	presente vicenda avrebbe riguardato, come ammesso dal Magistrato Relatore,	
	spese pacificamente rientranti tra quelle istituzionali, come tali scaricabili	
	5	

	pur in costanza dell’asserita irregolarità del conto, la difesa dell’agente	
	contabile concludeva domandando:	
	- nel merito, in via principale, la declaratoria di regolarità del conto	
	oggetto del presente giudizio e, per l’effetto, la pronuncia di	
	discarico;	
	- in via subordinata, la pronuncia di scarico nonostante la	
	declaratoria di mera irregolarità del conto oggetto del presente	
	giudizio;	
	- in via ulteriormente subordinata, l’applicazione del potere riduttivo	
	dell’addebito, nei termini più ampi.	
	In data 28.11.2024, la Procura Regionale ha depositato le Conclusioni	
	previste dall’art.147, comma 3, c.g.c.	
	Dopo aver riepilogato analiticamente i termini della vicenda	
	controversa, l’organo requirente ha, in primo luogo, contestato l’eccezione	
	preliminare avanzata dalla difesa della dott.ssa M., secondo la quale non	
	sussisterebbero i presupposti per la sua qualificazione quale agente contabile,	
	evidenziando che il precedente giurisprudenziale richiamato dalla difesa	
	dell’agente contabile – a mente del quale la corretta interpretazione dell’art.	
	76, Legge n. 2440/1923 imporrebbe di ritenere incompatibili le funzioni di	
	ordinatore di spese e di ordinatore di pagamenti per conto dello Stato e quelle	
	di agente per l’esecuzione del servizio al quale le spese o i pagamenti si	
	referiscono con quelle del soggetto pagatore – non troverebbe applicazione	
	automatica nell’ambito della gestione delle Università, connotate da specifici	
	margini, costituzionalmente garantiti, di autonomia regolamentare. Premesso	
	che l’Ateneo ha disciplinato puntualmente l’utilizzo delle carte di credito,	
	6	

	prevedendo formalmente l’acquisizione della qualifica di agente contabile	
	tenuto alla resa del conto giudiziale in capo al soggetto titolare, non	
	sussisterebbero margini per ritenere illegittima tale disciplina interna, come	
	invero già riconosciuto, in vicenda analoga, da questa Sezione con la sentenza	
	n.179/2024.	
	Nel merito della gestione contabile la Procura Regionale ha, da un lato,	
	convenuto sulla piena riconducibilità delle spese sostenute a finalità	
	istituzionali dell’Università, con conseguente esclusione di una condanna	
	risarcitoria a carico del contabile. Dall’altro ha ritenuto che le spese relative	
	al corso di formazione EAIE potessero essere ritenute ammissibili in quanto	
	assunte prima dell’introduzione, nel Luglio 2018, del nuovo Regolamento per	
	l’utilizzo della carta di credito e della carta prepagata.	
	Con riguardo alle ulteriori spese riportate nel conto giudiziale n.	
	Omissis (segnatamente euro 249,60 relative ad una missione espletata dalla	
	dott.ssa M. per una missione a Roma), la Procura Regionale ha per contro	
	ritenuto che essa abbia assunto i caratteri dell’irregolarità, atteso che esse	
	sarebbero state sostenute successivamente all’entrata in vigore del nuovo	
	Regolamento, il quale prevedeva espressamente all’art.2 che i funzionari	
	potessero essere titolari di carta di credito a condizione che intervenisse	
	l’autorizzazione del Direttore Generale. Poiché dal fascicolo processuale non	
	sarebbe emersa questa autorizzazione, la gestione successiva al Luglio 2018	
	sarebbe da ritenere priva di valido titolo abilitante, con conseguente	
	irregolarità del conto.	
	La Procura ha quindi concluso associandosi parzialmente alla richiesta	
	del Giudice Relatore di non procedersi al discarico di cui all’art. 146 c.g.c.,	
	7	

	con contestuale dichiarazione di irregolarità del conto oggetto di	
	accertamento, senza tuttavia addebito all'agente contabile, fatta salva ogni	
	diversa valutazione del Collegio in ordine alla scaricabilità delle singole	
	spese rappresentate nel conto.	
	All'odierna udienza dibattimentale la difesa della dott.ssa M. ha	
	insistito nelle eccezioni formulate nell'atto di costituzione e ha concluso in	
	conformità. Analogamente la Procura Regionale ha richiamato le conclusioni	
	scritte e ha insistito per la declaratoria di irregolarità del conto, senza addebito	
	all'agente contabile.	
	Al termine della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.	
	MOTIVI DELLA DECISIONE	
	1. In via preliminare deve essere vagliata l'eccezione, formulata dalla difesa	
	dell'agente contabile, secondo la quale la gestione finanziaria non sarebbe	
	riconducibile a quella contabile in senso stretto ma a quella di soggetto	
	pagatore ordinatore secondario di spesa, con la conseguenza che la dott.ssa M.	
	non sarebbe assoggettabile al presente giudizio di conto.	
	L'eccezione non può trovare accoglimento, atteso che nell'ambito	
	dell'autonomia regolamentare delle Università degli Studi, l'Ateneo di	
	Omissis ha puntualmente disciplinato, già dall'anno 2007, la gestione diretta	
	di carte di credito, da parte degli organi amministrativi e burocratici dell'ente,	
	per il più fluido espletamento delle attività istituzionali. Tale decisione,	
	comportante una evidente ipotesi gestionale di maneggio diretto del denaro	
	pubblico, è stata ragionevolmente ricondotta alla gestione contabile in senso	
	stretto, con conseguente assoggettamento dei soggetti titolari dello strumento	
	di pagamento, all'obbligo di resa del conto giudiziale, come espressamente	
	8	

	previsto nelle norme regolamentari interne. La conclusione alla quale perviene	
	il Collegio è coerente con il precedente di questa Sezione richiamato dalla	
	Procura Regionale (sentenza n.149/2024) e non risulta contrario alle	
	disposizioni contenute nel R.D. n.2440/1923 e ai principi ermeneutici	
	contenuti nel pronunciamento della Corte conti, Sez. Lazio n.302/2024	
	(richiamato dalla difesa dell'agente contabile), atteso, in primo luogo, che il	
	pronunciamento della Sezione Lazio ha limitato l'accertamento in ordine al	
	fatto che “...l'utilizzo di una carta di credito o di una carta di credito	
	ricaricabile di un'Amministrazione, non comporti ex se l'assunzione della	
	qualifica di agente contabile da parte dell'utilizzatore”, rimarcando tuttavia	
	che la gestione contabile in senso stretto deve essere riconosciuta “....nel caso	
	di utilizzo di una carta di credito, anche ricaricabile, dell'amministrazione da	
	parte di un economo, e con utilizzo di tale strumento per porre in esame la	
	gestione allo stesso affidata” (sentenza citata, pag. 29), in secondo luogo, in	
	senso decisivo, che l'attribuzione della carta di credito da parte dell'Università	
	di Omissis era prevista in favore degli organi amministrativi di vertice e di	
	determinati soggetti apicali dell'apparato burocratico per dare corso a	
	pagamenti rientranti direttamente nella loro sfera di controllo, con sostanziale	
	coincidenza della funzione di ordinazione e pagamento della spesa prevista.	
	2. In assenza di ulteriori questioni preliminari, può essere affrontato il merito	
	della controversia.	
	2.1. La vicenda gestionale ha riguardato il conto giudiziale dell'agente M. S.	
	n. Omissis, relativo all'anno 2018, con il quale sono state esposte due tipologie	
	di spese sostenute nell'anno tramite l'utilizzo della carta di credito. La prima	
	posta ha riguardato “il pagamento delle quote associative di A. F. e di G. G.	
	9	

	<i>all'EAIE e per l'iscrizione di A. F. e G. G., collaboratori del Servizio</i>	
	<i>Relazioni Internazionali-Area Relazioni Internazionali, Innovazione</i>	
	<i>Didattica e Comunicazione, alla EAIE Conference 2018, svoltasi a Ginevra</i>	
	<i>dall'11 al 14 settembre 2018, comprensiva di varie attività e workshop anche</i>	
	<i>in altre sedi” (totale euro 2.185,00 – pagamenti del 26.6.2018). La seconda</i>	
	<i>posta ha riguardato alcune spese correlate ad una missione a Roma della</i>	
	<i>dott.ssa M. (euro 249,60 – pagamenti compresi tra il 10.12.2128 e</i>	
	<i>l'11.12.2018).</i>	
	Secondo il Magistrato relatore il conto giudiziale sarebbe irregolare	
	poiché la titolare della carta di credito avrebbe dovuto essere autorizzata	
	espressamente dal Direttore Generale (art.2 del Regolamento per l'utilizzo	
	della carta di credito e della carta prepagata), con conseguente assenza del	
	titolo giuridico necessario per la gestione. In secondo luogo, le spese per	
	l'accreditamento dei Sig.ri F. e G. al corso svoltasi a Ginevra dall'11 al 14	
	settembre 2018 avrebbero esorbitato l'ambito di ammissibilità delle spese,	
	limitate dall'art.3 del regolamento interno alle sole spese per missioni.	
	La Procura Regionale ha ritenuto, nelle rassegnate conclusioni ex art.	
	147, comma 3, c.g.c., che l'irregolarità del conto effettivamente sussista, ma	
	soltanto con riguardo alla posta contabile relativa alla missione a Roma del	
	Dicembre 2018, atteso che – come dimostrato dalla difesa – la necessità	
	dell'autorizzazione del Direttore Generale e la limitazione delle spese	
	ammissibili con carta di credito sarebbero intervenute successivamente ai	
	pagamenti del Giugno 2018, a far data dall'introduzione, nel Luglio 2018, del	
	nuovo Regolamento per l'utilizzo della carta di credito e della carta prepagata	
	(che andava a sostituire la previgente Delibera n.136/2007). Secondo l'organo	
	10	

	requirente, l'irregolarità del conto sarebbe riscontrabile solo con riguardo al	
	profilo dell'assenza dell'autorizzazione del Direttore Generale	
	successivamente al Luglio 2018 ed avrebbe riguardato le spese per la missione	
	del Dicembre 2018.	
	La difesa della dott.ssa M. ha per contro eccepito che il conto sarebbe	
	integralmente regolare. Con riguardo alle spese per il corso di formazione, in	
	ragione del fatto che il nuovo Regolamento del Luglio 2018 non poteva	
	applicarsi ai pagamenti effettuati prima della sua entrata in vigore presso	
	l'Ateneo (sia per il profilo dell'autorizzazione del Direttore Generale, sia per	
	il profilo dell'ammissibilità di spese istituzionali non specificamente destinate	
	a missioni).	
	Con riguardo alle spese per la missione a Roma del Dicembre 2018, in	
	ragione del fatto che la dott.ssa M. risultava, già in epoca precedente,	
	autorizzata dal Direttore Amministrativo all'utilizzo della carta di credito,	
	come dimostrato dalla documentazione allegata, segnatamente la richiesta di	
	attivazione, nel 2008, dello strumento di pagamento (nota del 22.1.2008 nella	
	quale veniva attestato che la dott.ssa M. risultava munita dell'autorizzazione	
	del Direttore Amministrativo - Allegato n.16 del Fascicolo di parte) e la	
	successiva conforma attestazione del Rettore (Decreto n.816/2015 - Allegato	
	n.16 del Fascicolo di parte).	
	2.2. Sulla base della documentazione agli atti del fascicolo processuale, la	
	Sezione ritiene che la gestione contabile espletata dalla dott.ssa M., oltre ad	
	essere stata, dal lato sostanziale, pienamente coerente con le finalità	
	istituzionali dell'amministrazione universitaria (circostanza invero non	
	oggetto di contestazione), sia stata regolare e che il discarico debba	
	11	

conseguentemente intervenire per questa ragione.

Si evidenzia, in primo luogo, che se è vero che il nuovo Regolamento per l'utilizzo della carta di credito e della carta prepagata prevedeva per determinati funzionari, tra i quali la dott.ssa M., che la gestione con carta di credito fosse preventivamente autorizzata dal Direttore Generale, è altrettanto vero che sulla base delle allegazioni della sua difesa, è emerso che la medesima era già stata autorizzata dal Direttore Amministrativo (come certificato dal Dirigente dell'Area Finanza, Contabilità e Controllo dell'Ateneo con la richiesta di attivazione, nel 2008, della carta di credito da parte della banca e come confermato dal Rettore con il Decreto n.816/2015). E' vero che il nuovo Regolamento ha previsto a regime dal 2018 l'autorizzazione del Direttore Generale, ma è altrettanto vero che la figura del Direttore Generale è stata introdotta, presso gli Atenei, in sostituzione della precedente figura del Direttore Amministrativo (art. 2, comma 1, lett. n, Legge n.240/2010), con la conseguenza che l'autorizzazione già a suo tempo ottenuta dal vertice dell'apparato burocratico in carica nel 2008, avrebbe dovuto semplicemente essere sistemata in ragione del mutato quadro formale, senza tuttavia rilevanza di vizi sostanziali per ciò che concerne la regolarità della gestione, avuto riguardo particolare alla circostanza che l'originaria autorizzazione non ha formato oggetto, *medio tempore*, di revoca o modificazioni.

In secondo luogo, si evidenzia che effettivamente il nuovo regolamento ha limitato le spese ammissibili con carta di credito a quelle per missioni (art.3). Tuttavia la fonte normativa interna è entrata in vigore presso l'Ateneo il 19.7.2018 (si veda la nota dell'Ateneo indirizzata al Magistrato

	Relatore in data 21.1.2023), data successiva all’espletamento delle spese	
	effettuate dalla dott.ssa M. per l’accreditamento dei partecipanti al corso di	
	formazione (Giugno 2018), con la conseguenza che trovando applicazione il	
	precedente regolamento approvato nel 2007 (che non poneva questa	
	limitazione), nessuna irregolarità può essere imputata alla gestione.	
	In conclusione, il conto giudiziale n. Omissis deve essere dichiarato	
	regolare, con conseguente discarico dell’agente contabile ex art.149, comma	
	2, c.g.c..	
	3. Nulla per le spese.	
	P.Q.M.	
	La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia,	
	definitivamente pronunciando,	
	Dichiara	
	La regolarità del conto giudiziale n. Omissis dell’agente contabile	
	dell’Università degli Studi di Omissis M. S..	
	Dispone	
	Il discarico dell’agente contabile.	
	Nulla per le spese.	
	Dispone	
	In applicazione dell’art. 52, D. Lgs. n. 196 del 2003, che in caso di diffusione	
	della sentenza in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su	
	riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione	
	elettronica, siano omesse le generalità e gli altri elementi identificativi, anche	
	indiretti, dei convenuti, dei terzi e, se esistenti, dei danti causa e degli aventi	
	causa.	
	13	

