Sentenza n. 169 /2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

composta dai Magistrati:

Marta	**TONOLO**	Presidente
Innocenza	**ZAFFINA**	Consigliere relatore
Roberto	**ANGIONI**	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di conto iscritto al **n. 32276**, del registro di segreteria, avente ad oggetto il conto giudiziale n. **62290**, riferibile all'agente contabile **MARCO AGNELLO** (c.f. GNLMRC63S19H163W) dell'Università degli Studi di Padova per l'esercizio 2018, rappresentato e difeso dall'avv. Silvia Muttoni del Foro di Padova, c.f. MTTSLV81P58F382K, e dall'avv. Martina Brasson del Foro di Padova, c.f. BRSMTN84C52G224Y, con domicilio eletto presso lo studio legale dei predetti avvocati sito in via degli Zabarella, 38, 35121 Padova, tel. 049.8765381, e domicilio digitale eletto ai seguenti indirizzi pec silvia.muttoni@ordineavvocatipadova.it,
martina.brasson@ordineavvocatipadova.it, recapiti ai quali chiedono di ricevere ogni comunicazione e notificazione;

Esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

Uditi, all'udienza pubblica del 12 marzo 2025 tenutasi con l'assistenza della dr.ssa Alessandra Zotti e data per letta la relazione, l'Avv. Silvia Muttoni e Martina Brasson per l'agente contabile e il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale dr.ssa Francesca Cosentino.

FATTO

1. Con relazione di irregolarità n. 591/2024, il Magistrato istruttore relazionava in merito al conto giudiziale n. 62290, riferibile al dott. Marco Agnello, economo del Dipartimento di Scienze Chimiche dell'Università degli Studi di Padova per l'esercizio 2018.

In particolare, dalla relazione emergeva che il conto si sostanziava nella stampa del registro economale e che, all'atto della resa, era stata depositata la (mera) copia digitale, non autenticata, della nota del febbraio 2019, riportante il medesimo numero di protocollo apposto al documento contabile, con cui l'agente ha trasmesso la stampa (non sottoscritta) del registro economale all'Ufficio Bilancio Unico dell'Amministrazione centrale dell'Ateneo "*in ottemperanza all'articolo 139 "Presentazione del conto" del D.lgs. n. 174/2016*". Il file contenente la stampa del registro economale risultava, invece, firmato digitalmente ai fini del deposito presso la segreteria della Sezione dal Dr. Marco Porzionato, rivestente la qualità di Direttore dell'Area Finanza e l'incarico di Responsabile del procedimento.

La relazione evidenziava, quindi:

- la mancanza della sottoscrizione dell'agente contabile e l'assenza del provvedimento di parificazione, quali presupposti necessari per la procedibilità del giudizio di conto;
- la mancata trasmissione della relazione dell'organo di controllo

interno, prevista dall'art. 139, c. 2, c.g.c., quale documento necessario per il controllo della regolarità gestionale.

A tale ultimo riguardo, l'Ateneo, in risposta a una richiesta istruttoria, ha depositato il verbale n. 5 del 25.09.2019 del Collegio dei revisori dei conti, al quale era allegato un documento denominato "Relazione attestazione conti giudiziali 2018", nel quale erano elencati 59 conti giudiziali (tra cui il presente) per ciascuno dei quali viene indicato il nominativo dell'agente responsabile, il provvedimento di parifica (cfr. *supra*) e veniva dato atto che "*il conto è stato presentato nei termini previsti dall'art. 139 del D.lgs. 174/2016; il conto è stato predisposto in coerenza con i principi posti dalla normativa vigente; risulta corredato dalla documentazione necessaria*".

Ciò premesso, la relazione istruttoria ricostruiva in modo dettagliato il quadro normativo e regolamentare applicabile alla gestione del fondo economale per l'esercizio 2018, rilevando che il modello di conto utilizzato – rappresentato dalla stampa del registro U-GOV – non consentiva un'adeguata verifica della gestione. Venivano, in particolare, evidenziate: la genericità e cumulatività delle causali di spesa; l'utilizzo dell'anagrafica generica "Soggetti diversi" per gran parte delle registrazioni; la mancata distinzione tra pagamenti effettuati direttamente dall'agente e rimborsi a dipendenti; la presenza di spese non coerenti con i requisiti di urgenza, imprevedibilità e modico valore richiesti per l'utilizzo del fondo economale; l'assenza di tracciabilità contabile e l'insufficienza dei giustificativi documentali.

Il Magistrato designato dava inoltre atto che l'Ateneo, per l'anno 2018, non era dotato di uno specifico Regolamento interno per la gestione del fondo economale, limitandosi a rinviare a circolari generali che riprendevano, in

parte, le indicazioni ANAC in materia di tracciabilità dei flussi finanziari (cfr. Determinazione ANAC n. 4/2011, aggiornata con delibere n. 556/2017 e n. 585/2023). Le circolari fornivano, peraltro, un elenco esemplificativo e non vincolante delle spese ammissibili, mentre l'effettiva gestione risultava priva di limiti sostanziali o procedurali.

Venivano inoltre rilevate, in merito alle modalità gestionali, le seguenti criticità: il fondo era stato utilizzato oltre il limite dello stanziamento (euro 10.000,00, uscite euro 42.243,33), attraverso il meccanismo del reintegro in corso di esercizio che, ripetuto senza alcuna limitazione, aveva consentito di sostenere spese in misura ampiamente superiore a quella preventivata a *budget* per il fondo economale, in violazione del principio di programmazione; la maggior parte delle uscite registrate nel conto giudiziale dell'economo riguardava rimborsi di spese effettuate direttamente da dipendenti dell'Università; risultavano effettuati acquisti di valori bollati (marche da bollo e/o francobolli), ma non risultava allegato il correlato conto, necessario in quanto si genera una distinta gestione, a materia, che deve essere rendicontata separatamente; risultavano rimborsate spese non ammissibili a carico del fondo economale.

Alla luce di quanto suesposto, il Magistrato istruttore concludeva rilevando l'assenza dei presupposti per la procedibilità del giudizio, ai sensi dell'art. 140, c. 2, c.g.c., e, in subordine, rappresentava come le irregolarità non consentissero, allo stato, l'approvazione del conto né il discarico dell'agente contabile, rimettendo al Collegio ogni ulteriore valutazione in merito.

2. Con memoria difensiva depositata il 18 febbraio 2025, l'agente contabile contestava i rilievi formulati nella relazione di irregolarità, eccependo, in via

pregiudiziale, l'estinzione del giudizio di conto per decorso del termine. In proposito, la difesa rilevava che il deposito del conto, sulla base dei dati inseriti nel fascicolo processuale, sarebbe avvenuto il 13 novembre 2019, mentre la relazione di irregolarità era stata depositata il 19 novembre 2024. Di conseguenza, ai sensi dell'art. 150 c.g.c., il termine di cinque anni previsto per la definizione del giudizio sarebbe decorso, con conseguente estinzione del giudizio.

Quanto alla mancanza della sottoscrizione dell'agente contabile e alla presunta improcedibilità del giudizio, la difesa evidenziava come l'Università degli Studi di Padova non avesse mai chiesto agli agenti contabili di sottoscrivere individualmente il registro del fondo economale, ritenendo sufficiente la registrazione e la chiusura della gestione nel sistema U-GOV.

L'agente contabile avrebbe inoltre regolarmente eseguito tutte le registrazioni richieste, nel rispetto della normativa vigente e delle istruzioni interne; la mancata sottoscrizione non sarebbe dunque imputabile a negligenza, ma a una procedura adottata dall'Ateneo.

In relazione alla mancanza del provvedimento di parificazione e della relazione dell'organo di controllo interno, la difesa sottolineava che, nell'ambito dell'istruttoria relativa al conto giudiziale n. 62425 (altro conto economale del medesimo esercizio 2018), era stato acquisito il decreto dirigenziale n. 2741/2019 del 26 luglio 2019, con cui il responsabile del procedimento per il deposito dei conti giudiziali, "*nonché degli ulteriori adempimenti di cui al D.lgs. 174/2016, con Decreto del Direttore Generale rep. n. 888/2018*", attestava: "che, dal punto di vista meramente contabile, gli atti pervenuti dai segretari dei centri autonomi di gestione, nonché dagli agenti

contabili, non sono viziati da errori"; di aver compiuto la verifica avente a oggetto la "corrispondenza tra i dati delle spese economali e dei versamenti con le risultanze economico-finanziarie"; l'assenza di "discordanze con le scritture contabili di Ateneo"; l'"esito positivo del risultato della parificazione contabile dei conti 2018 degli agenti contabili citati in premessa".

Pertanto, secondo la difesa: l'economo si sarebbe fedelmente attenuto alle norme regolamentari, alle circolari e alle prassi interne nello svolgimento del proprio incarico; avrebbe presentato il conto giudiziale nelle forme e nei termini che, nel 2018, l'Ateneo aveva previsto e richiesto agli agenti, ovvero mediante la progressiva compilazione nel sistema U-GOV e la chiusura della gestione entro l'anno solare di riferimento, attraverso la scritturazione informatica del "Registro Fondo Economale" e la trasmissione di copia stampata dello stesso all'Ufficio Bilancio Unico; nessun ulteriore adempimento, né condotta alternativa, avrebbe potuto essere richiesta all'economo in ordine all'adozione, rispetto al conto reso all'amministrazione, di un formale provvedimento di parifica, di competenza, a tutti gli effetti di altro organo dell'Ateneo, diverso dall'agente contabile; la rispondenza del conto alle scritture contabili dell'Ateneo risulterebbe attestata e comunque confermata dall'Ateneo stesso, in base alla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria.

Quanto alla ipotizzata mancanza della relazione dell'organo di controllo interno, di cui all'art. 139 c.g.c., l'Ateneo avrebbe depositato il verbale n. 5 del 25 settembre 2019 del Collegio dei revisori dei conti, al quale era allegato il documento denominato "Relazione attestazione conti giudiziali 2018". Tale documento conteneva l'elencazione di 59 conti giudiziali, incluso quello in

esame, e, per ciascuno di essi, riportava: il nominativo dell'agente; il provvedimento di "parifica", nei termini sopra esposti; la presentazione del conto nei termini previsti dall'art. 139 c.g.c.; la predisposizione del conto "in coerenza con i principi posti dalla normativa vigente"; l'indicazione che il conto fosse "corredato dalla documentazione necessaria".

Pertanto, secondo la difesa, l'economo avrebbe ottemperato a tutti gli adempimenti richiesti da regolamenti, circolari e prassi applicative dell'Ente di appartenenza. Anche qualora, nel caso di specie, si ritenesse assente la relazione di cui all'art. 139 c.g.c., andrebbe comunque accertato che l'agente contabile non avrebbe potuto assumere alcuna condotta alternativa o ulteriore in relazione a tale adempimento, con la conseguenza che nessuna irregolarità, né, *a fortiori*, responsabilità, potrebbe essergli addebitata.

Con riferimento all'utilizzo del fondo economale e alle tipologie di spesa, il patrocinio rilevava altresì che: il fondo economale era stato utilizzato esclusivamente per spese minute e urgenti, conformemente alle prassi operative dell'Ateneo; il meccanismo di reintegro del fondo era autorizzato dal Direttore Generale e verificato dall'Area Finanziaria, garantendo il rispetto dei vincoli di bilancio; l'Ateneo aveva sempre interpretato il tetto di € 10.000 come derogabile, consentendo reintegri successivi, senza mai contestare tale prassi. Quanto alla presunta irregolarità delle spese, secondo la difesa, le tipologie contestate sarebbero state conformi alle indicazioni dell'Ateneo, che ha successivamente codificato tali voci di spesa nel Regolamento del 2021.

Venivano quindi rassegnate le seguenti conclusioni:

in via pregiudiziale, dichiarare l'estinzione del giudizio ai sensi dell'art. 150 c.g.c.; in subordine, dichiarare l'improcedibilità e/o l'inammissibilità del

giudizio; in via ulteriormente subordinata, accertare la regolarità del conto giudiziale, l'intervenuta prescrizione di eventuali responsabilità, l'assenza di ammanchi o obblighi di restituzione, l'insussistenza di responsabilità amministrativo-contabile e, conseguentemente, pronunciare il discarico dell'agente contabile.

3. All'udienza pubblica del **12 marzo 2025** le parti hanno concluso come da verbale e la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

I. In via pregiudiziale, va esaminata l'eccezione di estinzione del giudizio sollevata dalla difesa dell'agente contabile, la quale assume che sia decorso il termine di cinque anni previsto dall'art. 150, comma 1, del codice della giustizia contabile, secondo cui "*il giudizio sul conto si estingue decorsi cinque anni dal deposito del conto presso la segreteria della sezione senza che sia stata depositata la relazione prevista dall'articolo 145, comma 4, o siano state elevate contestazioni a carico del contabile da parte dell'amministrazione, degli organi di controllo o del pubblico ministero che chieda con contestuale istanza la fissazione d'udienza*". L'eccezione è infondata e deve essere respinta.

Dalla consultazione dei sistemi informativi GIUDICO e SIRECO risulta che la resa n. 142881, riferita al conto giudiziale n. 62290, all'odierno esame, è stata effettuata dall'Università degli Studi di Padova tramite SIRECO in data 19 novembre 2019. La diversa data del 13 novembre 2019, indicata dalla difesa, coincide con la sottoscrizione digitale dell'estratto del registro economale), ma non rappresenta il momento del perfezionamento del deposito del conto ai fini giuridici.

Soltanto a far data dal rituale deposito del conto giudiziale (art. 140, c. 3, c.g.c. secondo cui "*il deposito del conto costituisce l'agente dell'amministrazione in giudizio*") il conto poteva, infatti, essere assegnato, con provvedimento presidenziale, a un giudice designato (art. 140, c. 1, c.g.c.) e la Procura regionale avrebbe potuto acquisirne notizia, mediante accesso all'apposito sistema informativo relativo ai conti degli agenti contabili (art. 145, c. 1, c.g.c.).

Al riguardo, rileva altresì quanto previsto dal Decreto del Presidente della Corte dei conti n. 126 del 24 maggio 2022, che disciplina in modo organico il funzionamento del sistema SIRECO, disponendo all'art. 10 che: "*i conti giudiziali e i relativi documenti ad essi allegati sono depositati presso le competenti Sezioni giurisdizionali mediante il sistema informativo SIRECO. Al completamento della procedura di upload del conto e degli allegati, il sistema SIRECO dà ricevuta del deposito mediante attribuzione di un numero di protocollo. Il numero del conto è successivamente attribuito in esito all'accettazione da parte della Segreteria. Il sistema dà evidenza delle date del deposito e della relativa accettazione o rifiuto. Nel caso di anomalie tecniche, la Segreteria è tenuta a dare immediata comunicazione del rifiuto mediante PEC*". Anche le relative Istruzioni operative chiariscono che la procedura SIRECO si perfeziona in due fasi, entrambe notificate all'indirizzo PEC indicato in sede di compilazione: la prima fase consiste nell'attestazione della data e del numero della resa inviata; la seconda nella comunicazione della data di accettazione della resa, con indicazione del numero del conto giudiziale registrato nel sistema GIUDICO, ovvero nel rigetto della resa da parte della Segreteria, con relativa motivazione.

Ne consegue che, poiché la relazione di deferimento, ai sensi dell'art. 145, c. 4, c.g.c., è stata depositata in data 19 novembre 2024, non ricorrono i presupposti per la dichiarazione di estinzione del giudizio. Il termine quinquennale previsto dall'art. 150, c. 1, c.g.c. ha infatti iniziato a decorrere soltanto dal momento in cui il conto è stato ritualmente depositato mediante il sistema SIRECO (in data 19 novembre 2019) ed è stato validamente interrotto con uno degli atti espressamente previsti dalla norma (art. 43, c. 7, c.g.c.; art. 155 c.p.c.; artt. 2962, 2963 c.c.).

II. Vanno ora esaminati gli asseriti profili di improcedibilità evidenziati nella relazione di deferimento, connessi all'assenza di sottoscrizione da parte dell'agente contabile, nonché alla mancata parificazione da parte dell'amministrazione.

Con riguardo al primo profilo, si osserva che il conto giudiziale, costituito dalla stampa del "Registro Fondo Economale" estratta dal sistema gestionale U-GOV in uso presso l'Università degli Studi di Padova, non risulta sottoscritto dall'agente contabile, bensì dal Direttore dell'Area Finanza, individuato quale responsabile del procedimento per la parificazione e il deposito dei conti giudiziali presso la Segreteria della Corte. L'agente ha tuttavia sottoscritto la nota di trasmissione del documento, attestando così la riferibilità soggettiva dell'elaborato contabile.

Dalla documentazione acquisita in istruttoria risulta, inoltre, che il conto è stato redatto e chiuso tramite il sistema U-GOV entro il 31 dicembre 2018, secondo le modalità operative indicate dall'amministrazione di appartenenza. In particolare, la prassi seguita non prevedeva la sottoscrizione manuale del registro da parte degli economi, né risulta che tale adempimento sia mai stato

formalmente richiesto dall'amministrazione. Alla luce di tali circostanze, pur riservandosi l'ulteriore valutazione in sede di esame della regolarità del conto, il Collegio ritiene che la mancata sottoscrizione da parte dell'agente non integri, di per sé, una causa ostativa alla procedibilità del presente giudizio.

Con riferimento al secondo profilo, la relazione di irregolarità ha rilevato che, per il conto in esame, non risulta adottato uno specifico provvedimento formale di parifica da parte dell'Università, ritenendo tale omissione idonea a determinare l'improcedibilità del giudizio. Nella medesima relazione si dava altresì atto che, nell'ambito dell'istruttoria relativa al conto giudiziale n. 62425, afferente alla medesima tipologia di gestione e al medesimo esercizio finanziario, è stato acquisito il decreto dirigenziale n. 2741 del 26 luglio 2019, con cui il responsabile del procedimento per il deposito dei conti giudiziali ha attestato: l'assenza di errori nei dati trasmessi dai soggetti tenuti alla resa del conto; l'effettuazione di verifiche sulla corrispondenza tra le spese sostenute e le risultanze contabili generali; l'assenza di discordanze con le scritture contabili dell'Ateneo; l'esito positivo della parificazione contabile dei conti 2018 degli agenti indicati.

Tali risultanze, pur riferite formalmente a un diverso conto, possono ritenersi rappresentative di una prassi amministrativa e, in assenza di elementi di segno contrario, estensibili anche al conto oggetto del presente giudizio, per identità di esercizio, di procedura e di soggetto responsabile.

Va, peraltro, considerato che l'adozione del provvedimento di parifica costituisce un adempimento rimesso a un diverso organo dell'amministrazione, estraneo alla sfera di responsabilità dell'agente contabile. Quest'ultimo ha provveduto alla compilazione del conto e alla sua

trasmissione secondo le modalità previste per l'esercizio 2018, come risulta documentato in atti. Anche in relazione a tale profilo, la Sezione ritiene, in via preliminare, che la dedotta mancanza non determini, di per sé, l'improcedibilità del giudizio, ferma restando la possibilità di valutarne l'incidenza sul piano della regolarità della gestione.

In conclusione, considerato l'insieme degli elementi istruttori sin qui acquisiti, il Collegio non ravvisa motivi ostativi alla prosecuzione del presente giudizio di conto.

III. All'esito dell'esame degli atti di causa, il Collegio rileva che il conto giudiziale n. 62290, riferito alla gestione del fondo economale del Dipartimento di Scienze Chimiche dell'Università degli Studi di Padova per l'esercizio 2018, presenta profili di irregolarità che non ne consentono, allo stato, l'approvazione ai sensi dell'art. 149, c. 2, c.g.c.

Tali irregolarità appaiono ascrivibili, in prevalenza, a prassi operative consolidate, in assenza di un quadro normativo interno chiaro e vincolante, assumendo ancor maggiore rilievo alla luce di quanto rilevato nella relazione di deferimento, in ordine alla presunta assenza della relazione dell'organo di controllo interno prevista dall'art. 139 del codice di giustizia contabile. Sul punto, si osserva che nel corso dell'istruttoria è stato acquisito il verbale n. 5 del 25 settembre 2019 del Collegio dei revisori dei conti, cui era allegata la "Relazione attestazione conti giudiziali 2018". Tale documento elenca 59 conti, incluso quello oggetto del presente giudizio, e contiene attestazioni relative: alla presentazione nei termini previsti; alla conformità della redazione alla normativa vigente; alla presenza della documentazione richiesta; e all'indicazione del provvedimento di parifica, sulla base delle

verifiche effettuate.

Sebbene tale documentazione possa ritenersi, quantomeno sotto il profilo formale, idonea a rappresentare il contenuto della relazione prevista dall'art. 139 del codice di giustizia contabile, occorre tuttavia evidenziare che, sul piano sostanziale, essa non reca specifiche segnalazioni da parte del Collegio dei revisori circa la regolarità delle singole gestioni, le quali – come si preciserà – presentavano invece molteplici profili di criticità.

Queste ultime devono essere valutate alla luce del quadro normativo vigente all'epoca dei fatti, rappresentato, in particolare, dal Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità dell'Ateneo, approvato con D.R. n. 3855/2017, il cui art. 64 disciplinava in termini essenziali la gestione del fondo economale, prevedendo un tetto massimo di euro 10.000,00 per la dotazione iniziale del fondo e la possibilità di reintegro nel corso della gestione. Tuttavia, il regolamento non individuava in modo puntuale le tipologie di spesa ammissibili, né chiariva i presupposti per il ricorso alla modalità del rimborso, né definiva un sistema autorizzativo chiaro e autonomo. In tale contesto regolamentare, la gestione si è attenuta ad istruzioni operative e circolari interne, successivamente in parte confluite nel Regolamento adottato con D.R. n. 53/2021.

Come rilevato anche nella relazione di deferimento, elemento centrale nell'organizzazione della gestione economale era costituito dal sistema informatico U-GOV, fornito da CINECA, che rappresentava lo strumento obbligatorio per la tenuta del registro economale e la registrazione delle spese.

Dalla documentazione acquisita e dalle Istruzioni tecnico-operative dell'Area Finanza emerge che tutte le spese annotate nel registro risultavano associate a

un documento gestionale informatico (di norma classificato come “Generico d’Uscita”), contenente – oltre all’indicazione dell’uscita di cassa – la codifica del conto di contabilità generale (COGE), della coordinata analitica (COAN) e, ove pertinente, del progetto di ricerca di riferimento.

Tale articolazione consentiva il raccordo tra il registro del fondo economale e la contabilità ufficiale dell’Ateneo, ma non permetteva, per sua stessa struttura, una rappresentazione autonoma e trasparente delle singole operazioni ai fini della rendicontazione giudiziale. In particolare, il registro allegato al conto giudiziale non esponeva direttamente i dati contabili analitici (COGE/COAN), accessibili esclusivamente tramite il documento gestionale informatico. Inoltre, le descrizioni delle spese risultano frequentemente generiche o aggregate, e spesso il soggetto beneficiario è indicato con una generica anagrafica (“Soggetti diversi”), senza specificazione dell’effettivo destinatario, rendendo difficoltosa la verifica della natura e della finalità della spesa.

Quanto al meccanismo dei reintegri, si rileva che lo stesso avveniva in assenza di una scansione temporale predeterminata e senza l’intervento autorizzativo deliberativo del Consiglio o di altro organo competente del Centro autonomo di gestione, cui il Regolamento di contabilità attribuiva la competenza in materia di stanziamento iniziale dei fondi. I reintegri venivano disposti sulla base di rendicontazioni predisposte dallo stesso agente contabile e approvate mediante la sottoscrizione degli ordinativi da parte del Direttore dell’Area Finanza e del Servizio di Ragioneria.

Sotto il profilo contabile, il controllo sulle operazioni di reintegro e sulla chiusura della gestione era affidato all’Area Finanziaria di Ateneo. A fine

esercizio, tutte le giacenze di cassa relative al fondo economale venivano versate dall'agente contabile sul conto corrente dell'Ateneo presso l'Istituto cassiere, al fine di azzerare l'anticipazione.

In assenza di un regolamento interno specifico, il funzionamento del fondo economale è stato di fatto disciplinato attraverso impostazioni operative del gestionale U-GOV, che hanno introdotto limiti di spesa "documentata" e "non documentata", soglie mensili, soglie di reintegro e definizioni operative (ad es. cosa si intenda per "spesa documentata" e "non documentata"), pur senza copertura regolamentare formale. Tale "disciplina", frutto di prassi interne tecniche e non normative, ha contribuito a delineare un sistema operativo che l'agente ha seguito, senza disporre di poteri né strumenti per valutarne la conformità alle norme di contabilità pubblica e/o per richiederne la revisione.

Nel contesto appena descritto, la gestione economale oggetto di esame ha presentato uscite per complessivi € 42.243,33, a fronte di una dotazione iniziale pari a € 10.000,00. Il superamento di tale limite è avvenuto mediante successivi reintegri, disposti in assenza di una deliberazione formale da parte dell'organo competente allo stanziamento del fondo iniziale. Si è, quindi, trattato di un utilizzo del fondo che, pur non conforme ai principi di programmazione, era reso possibile da una prassi tollerata dall'Ateneo e mai formalmente contestata all'agente contabile.

La maggior parte delle spese è stata sostenuta mediante rimborsi a favore di dipendenti, sulla base di richieste presentate *ex post*, in assenza di preventiva autorizzazione documentata. Tale modalità, pur contemplata dall'art. 64, comma 5, del Regolamento, risulta in contrasto con i principi di trasparenza e controllo preventivo che devono governare la gestione dei fondi economali,

come più volte ribadito dalla giurisprudenza contabile.

Particolarmente articolata risulta, nella relazione di deferimento, l'analisi delle tipologie di spesa rendicontate, le quali, pur astrattamente riconducibili alle finalità istituzionali dell'Ateneo, avrebbero richiesto una più puntuale valutazione circa la sussistenza, caso per caso, dei presupposti di urgenza, imprevedibilità, non programmabilità e indifferibilità, nonché della congruità rispetto ai vincoli di bilancio e alle esigenze prioritarie di didattica e ricerca.

In particolare, il Magistrato istruttore rilevava:

- con riferimento alle spese per pranzi di lavoro, coffee break e iscrizioni a convegni, disciplinate dall'art. 91 del Regolamento di amministrazione, contabilità e finanza, che esse potevano essere poste a carico del bilancio solo se riferite a eventi istituzionali ufficiali e previo accertamento della relativa copertura finanziaria e della compatibilità con le esigenze primarie della didattica e della ricerca. La normativa prevedeva, inoltre, che i costi venissero *"posti a carico dei budget dei Centri Autonomi di Gestione"* e che fatto salvo il ricorso a finanziamenti finalizzati, potessero essere autorizzati ove fossero prioritariamente assicurate le normali esigenze della didattica e della ricerca;
- quanto alle spese sostenute per componenti di organi, collaboratori esterni o soggetti già contrattualizzati, che, in quanto riferite ad attività ordinarie e continuative, non erano riconducibili al ristretto ambito delle spese economali, risultando prive dei requisiti di urgenza, occasionalità e residualità. Inoltre, non potevano essere qualificate come spese di rappresentanza, trattandosi di soggetti interni o

comunque stabilmente inseriti nell'organizzazione dell'Ateneo;

- in relazione al materiale promozionale (es. "ViviPadova", magliette "Magichimici"), che, secondo la giurisprudenza contabile, le spese di rappresentanza devono rispondere a requisiti di inerenza all'immagine istituzionale, ufficialità dell'evento e straordinarietà;
- quanto ai rimborsi agli studenti (per stage, pranzi, trasferte), che, pur riferendosi a finalità istituzionali, tali esborsi risultavano soggetti a una rigorosa disciplina autorizzativa (art. 82 RAFC) e non potevano considerarsi né urgenti né imprevedibili, trattandosi di attività programmate nel quadro dell'offerta formativa;
- in ordine alle quote associative, che si trattava, per loro natura, di spese ricorrenti e prevedibili, e che il Regolamento (art. 92) ne consentiva l'assunzione esclusivamente con fondi di ricerca e previa valutazione del motivato interesse del Centro Autonomo;
- quanto ai biglietti ferroviari e alle spese di missione, che l'art. 4 del Regolamento missioni prevedeva la necessità di autorizzazione preventiva, e che la giurisprudenza contabile ha escluso la possibilità di sostenere spese di trasferta tramite fondo economale, salvo i casi di effettiva imprevedibilità e urgenza;
- relativamente all'iscrizione al SSN e ad altre pratiche personali, che si trattava di spese riconducibili a situazioni individuali (es. ricercatori stranieri extra UE), non direttamente funzionali all'attività istituzionale dell'ente, e dunque non ammissibili a valere sul fondo economale;
- per quanto concerne materiali informatici e beni durevoli, che, anche

se non inventariabili, dispositivi quali hard disk, stampanti e accessori digitali non rientravano nella categoria dei beni di consumo, se non destinati a esaurirsi entro l'esercizio.

In merito alla tracciabilità delle spese, il Magistrato istruttore rilevava che la rendicontazione si era basata sul gestionale U-GOV e sulla compilazione dei "Generici d'Uscita": strumenti che, pur consentendo la contabilizzazione, non garantivano una chiara evidenza delle modalità di pagamento (diretto o a rimborso), né riportavano sempre l'indicazione del fornitore (spesso indicato come "Soggetti diversi"). La descrizione delle spese risultava in molti casi generica o non esaustiva.

Ciò premesso, ritiene il Collegio che le suesposte irregolarità siano riconducibili, in larga misura, a una gestione amministrativa fortemente condizionata da prassi interne non formalizzate, dall'assenza di un regolamento specifico sull'utilizzo del fondo economale (approvato solo successivamente, nel 2021) e da un sistema informativo gestionale (U-GOV) non concepito per finalità di rendicontazione giudiziale.

Come affermato dalla giurisprudenza della Corte dei conti, l'esigenza di disporre di strumenti agili per far fronte a spese minute e urgenti deve essere bilanciata con il rispetto delle regole generali della contabilità pubblica, evitando che la gestione economale si trasformi in un sistema parallelo o surrettizio rispetto a quello ordinario. In assenza di una regolamentazione specifica e di un monitoraggio costante, si amplificano, infatti, le possibilità di un utilizzo improprio del fondo, con conseguente compromissione della funzione di garanzia affidata alla rendicontazione giudiziale.

In proposito, il Collegio ritiene che competa all'amministrazione universitaria

l'adozione delle misure organizzative e regolamentari più idonee a garantire che l'utilizzo del fondo economale si conformi ai principi di chiarezza, tracciabilità e legittimità propri della contabilità pubblica. La gestione del fondo economale, per la sua natura eccezionale, richiede prioritariamente una cornice regolamentare chiara e coerente con la normativa di riferimento, nonché strumenti informatici e operativi che assicurino un controllo adeguato – tanto preventivo quanto successivo – dell'ammissibilità e della corretta imputazione delle spese. In assenza di tali strumenti, il rischio di improprie estensioni applicative e di violazioni, ancorché in buona fede, risulta accentuato e ricade primariamente sulla responsabilità organizzativa dell'amministrazione.

Spetta, pertanto, all'amministrazione predisporre modelli gestionali coerenti con le esigenze di rendicontazione giudiziale, meccanismi di autorizzazione preventiva delle spese e criteri univoci per la definizione delle spese minute, al fine di garantire l'omogeneità dei comportamenti degli agenti contabili, limitare il ricorso al fondo alle sole ipotesi strettamente necessarie e consentire l'attribuzione di eventuali, ma specifiche, responsabilità agli incaricati della gestione della cassa economale, i quali non possono fungere da meri esecutori di istanze di spesa provenienti da altri soggetti.

L'adozione di strumenti gestionali, quindi, deve essere accompagnata da misure idonee a garantirne la piena tracciabilità e la compatibilità con la rendicontazione giudiziale, anche sotto il profilo dell'identificazione dei soggetti beneficiari, della natura delle spese e della relativa documentazione giustificativa.

Nel caso di specie, relativo all'esercizio 2018 e antecedente all'adozione del

Regolamento specifico per la gestione del fondo economale (D.R. n. 53/2021), si è riscontrata l'assenza di tali strumenti regolatori e organizzativi. Di conseguenza, la responsabilità dell'agente contabile deve essere valutata alla luce del contesto complessivo in cui la gestione si è sviluppata: un sistema basato su prassi consolidate, sull'utilizzo obbligato del gestionale U-GOV e sull'assenza di rilievi da parte degli organi interni di controllo. È vero che alcuni profili di maggiore attenzione sarebbero stati auspicabili – in particolare nella verifica della natura delle spese rimborsate e nella più puntuale compilazione delle causali – ma è altrettanto vero che l'agente ha operato in coerenza con un assetto procedurale e informatico predisposto dall'amministrazione, convalidando ogni spesa sulla base della documentazione prodotta e delle istruzioni ricevute.

Alla luce di quanto suesposto, il Collegio ritiene, pertanto, di dichiarare l'irregolarità della gestione di cui al conto giudiziale n. 62290, demandando agli Organi responsabili dell'Ateneo il puntuale adempimento degli obblighi di legge e l'adozione di ogni iniziativa utile a conformare l'azione amministrativa ai canoni di legalità e virtuosità della pubblica amministrazione, nel cui solco si collocano le osservazioni formulate.

La declaratoria di irregolarità, in assenza di condanna dell'agente contabile, esonera il Collegio dal provvedere sulle spese di giudizio.

IV. Infine, il Collegio respinge, anche alla luce della condivisibile giurisprudenza in materia, l'istanza di oscuramento dei dati formulata dalla difesa dell'agente contabile, ai sensi dell'art. 52, cc. 1 e 2, d.lgs. n.196/2003 e dell'art. 9, par. 1, Reg. (UE) 2016/679. Al riguardo, rileva che non solo non sono stati specificati i legittimi motivi a sostegno della richiesta, ma che la

sentenza non contiene dati sensibili né affronta questioni particolarmente delicate, come quelle che incidono sui diritti personalissimi; inoltre, in assenza di imputazioni di illecito, non risultano compromessi l'onore e la reputazione delle parti (Cass. Civ., Sez. V, ordinanza, 10 agosto 2021, n. 22561).

P.Q.M.

la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Veneto, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al **n. 32276** del registro di Segreteria dichiara l'irregolarità del conto giudiziale **n. 62290.**

Nulla sulle spese.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Venezia, nelle Camere di consiglio del 13 e 26 marzo 2025.

Il Giudice relatore — Il Presidente

Innocenza Zaffina — Marta Tonolo

(firmato digitalmente) — *(firmato digitalmente)*

Depositata in Segreteria, il 28/05/2025

Il Funzionario preposto

(firmato digitalmente)

Nadia Tonolo