



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. 32311**, del registro di segreteria, avente ad oggetto il conto giudiziale n. **62350**, riferibile all'agente contabile **Rosa Maria Campagna** (c.f. CMPRMR68E47L112M) dell'Università degli Studi di Padova per l'esercizio 2018, rappresentata e difesa 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 26 marzo 2025 tenutasi con l’assistenza del dr.	
	Marco Greggio 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. Massimiliano Sutto.	
	FATTO	
	1. Con relazione di irregolarità n. 606/2024, il Magistrato istruttore	
	relazionava in merito al conto giudiziale n. 62350, riferibile alla d.ssa Rosa	
	Maria Campagna, economo del Dipartimento di Scienze Biomediche	
	dell’Università degli Studi di Padova per l’esercizio 2018.	
	In particolare, dalla relazione emergeva che il conto si sostanzia 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 “ <i>in</i>	
	<i>ottemperanza all’articolo 139 “Presentazione del conto” del D.lgs. n.</i>	
	<i>174/2016”</i> . 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	
	2	

	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. <i>supra</i>) e veniva dato atto che	
	<i>“il conto è stato presentato nei termini previsti dall’art. 139 del D.lgs.</i>	
	<i>174/2016; il conto è stato predisposto in coerenza con i principi posti dalla</i>	
	<i>normativa vigente; risulta corredato dalla documentazione necessaria”.</i>	
	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	
	3	

	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 è stato utilizzato oltre il limite dello stanziamento, attraverso	
	il meccanismo del reintegro in corso di esercizio che, ripetuto senza alcuna	
	limitazione, ha consentito di sostenere spese in misura superiore a quella	
	preventivata a <i>budget</i> per il fondo economale, in violazione del principio di	
	programmazione; 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; parte delle uscite registrate nel conto giudiziale	
	dell'economo riguardava rimborsi di spese effettuate direttamente da	
	dipendenti dell’Università; 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 4 marzo 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	
	4	

	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, “ <i>nonché degli ulteriori</i>	
	<i>adempimenti di cui al D.lgs. 174/2016, con Decreto del Direttore Generale</i>	
	<i>rep. n. 888/2018</i> ”, 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	
	5	

	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, <i>a fortiori</i> , 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,	
	7	

	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 26 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 <i>“il giudizio sul conto si estingue decorsi</i>	
	<i>cinque anni dal deposito del conto presso la segreteria della sezione senza</i>	
	<i>che sia stata depositata la relazione prevista dall'articolo 145, comma 4, o</i>	
	<i>siano state elevate contestazioni a carico del contabile da parte</i>	
	<i>dell'amministrazione, degli organi di controllo o del pubblico ministero che</i>	
	<i>chieda con contestuale istanza la fissazione d'udienza”</i> . L'eccezione è	
	infondata e deve essere respinta.	
	Dalla consultazione dei sistemi informativi GIUDICO e SIRECO risulta che	
	la resa n. 142898 riferita al conto giudiziale n. 62350, 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 <i>“il deposito del conto costituisce l'agente dell'amministrazione</i>	
	8	

	<i>in giudizio”)</i> 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>“i conti</i>	
	<i>giudiziali e i relativi documenti ad essi allegati sono depositati presso le</i>	
	<i>competenti Sezioni giurisdizionali mediante il sistema informativo SIRECO.</i>	
	<i>Al completamento della procedura di upload del conto e degli allegati, il</i>	
	<i>sistema SIRECO dà ricevuta del deposito mediante attribuzione di un numero</i>	
	<i>di protocollo. Il numero del conto è successivamente attribuito in esito</i>	
	<i>all’accettazione da parte della Segreteria. Il sistema dà evidenza delle date</i>	
	<i>del deposito e della relativa accettazione o rifiuto. Nel caso di anomalie</i>	
	<i>tecniche, la Segreteria è tenuta a dare immediata comunicazione del rifiuto</i>	
	<i>mediante PEC”</i> . 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	
	9	

	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	
	referibilità 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 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,	
	10	

	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	
	11	

	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. 62350, riferito alla gestione del fondo economale del	
	Dipartimento di Scienze Biomediche 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	
	13	

	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 (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 in esame ha presentato	
	uscite per complessivi € 11.800,83, a fronte di una dotazione iniziale pari a €	
	3.000,00. 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 <i>ex post</i> , 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	
	15	

	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 convegni, eventi e simili, che l'art. 91	
	del Regolamento di amministrazione, contabilità e finanza ne	
	prevedeva l'ammissibilità a carico dei budget dei Centri Autonomi di	
	Gestione, ove siano prioritariamente assicurate le normali esigenze	
	della didattica e della ricerca;	
	• in relazione alle spese di rappresentanza, che devono rivestire i	
	caratteri dell'inerenza, dell'ufficialità e dell'eccezionalità, restando,	
	quindi, escluse quelle spese che non rivestono finalità rappresentative	
	verso l'esterno, quelle destinate a beneficio dei dipendenti o	
	amministratori appartenenti all'Ente che le dispongono, le spese di	
	ospitalità effettuate in occasione di visite di soggetti in veste informale	
	o non ufficiale, l'acquisto di generi di conforto in occasione di riunioni	
	degli organi dell'ente, gli omaggi, pranzi o rinfreschi offerti ad	
	Amministratori o dipendenti, ospitalità e/o pasti a favore di fornitori	
	dell'ente o di soggetti legati all'ente da rapporti di tipo professionale o	
	commerciale e, in generale, le spese non finalizzate a promuovere	
	l'attività o i servizi offerti alla cittadinanza;	
	• con riferimento alle spese per missioni, che le stesse non sembravano	
	rivestire il carattere di urgenza, imprevedibilità e non programmabilità,	

	costituente il presupposto per il ricorso al fondo economale, in ragione	
	della necessaria, preventiva autorizzazione (art. 4 Regolamento	
	missioni: “ <i>L’incarico e l’autorizzazione a compiere la missione</i>	
	<i>devono risultare da apposito atto amministrativo, redatto e gestito,</i>	
	<i>anche in modalità elettronica, prima che abbia inizio la missione</i>	
	<i>stessa”</i>);	
	• in relazione alle spese per quote associative, che andrebbero escluse	
	dal novero di quelle da porre a carico del fondo economale, trattandosi	
	di spese carenti <i>ex se</i> dei requisiti dell’urgenza ed imprevedibilità,	
	stante la loro caratteristica di spese ricorrenti (in genere, su base	
	annuale) e, quindi, programmabili, tanto più che la loro assunzione a	
	carico dei fondi di ricerca è sottoposta dall’art. 92 del Regolamento di	
	amministrazione, contabilità e finanza alla previa verifica della	
	sussistenza “di motivato interesse del Centro Autonomo di gestione”;	
	• con riferimento alle spese per assicurazione infortuni personale non	
	strutturato, che andava esclusa l’ammissibilità, per difetto di inerenza,	
	essendo estranee a finalità istituzionali e/o di ricerca ed attenendo a	
	status personali di pertinenza di singoli soggetti;	
	• per quanto concerne materiali informatici e beni durevoli, che, anche	
	se non inventariabili (quali ad esempio, piccoli strumenti elettronici ed	
	informatici), 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	
	17	

	– 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	
	19	

