Sentenza n. 214 /2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

composta dai Magistrati:

Marta	**TONOLO**	Presidente
Roberto	**ANGIONI**	Consigliere relatore
Elisa	**BORELLI**	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto iscritto al **n. 32288** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale **n. 62343** riferibile all'agente contabile **BIANCO STEFANO,** economo dell'Università degli studi di Padova per l'esercizio 2018, depositato in data **19 novembre 2019**, 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;

Vista la relazione **n. 599/2024** del 18.11.2024 del magistrato istruttore del conto;

Vista la memoria depositata in giudizio dall'agente contabile in data 18 febbraio 2025 a mezzo degli Avv.ti Silvia Muttoni e Martina Brasson;

Esaminati gli atti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 13 marzo 2025, celebrata con l'assistenza del funzionario dott. Stefano Mizgur, il giudice relatore, Cons. Roberto Angioni, il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore generale Massimiliano Spagnuolo, e gli Avv.ti Silvia Muttoni e Martina Brasson, come da separato verbale;

SVOLGIMENTO IN FATTO

1. Con relazione **n.599/2024** del **18.11.2024**, il magistrato istruttore del conto giudiziale **n. 62343** - reso da **BIANCO STEFANO,** economo dell'Università degli studi di Padova per l'esercizio 2018, depositato in data **19 novembre 2019**, riferiva al Presidente di questa Sezione giurisdizionale quanto segue:

- il conto, relativo alla gestione del fondo economale del Centro dei Servizi Informatici di Ateneo, non risultava sottoscritto dall'agente ed all'atto della resa era stata depositata la mera copia digitale, non autenticata, della nota del febbraio 2019 con cui era stata trasmessa la stampa, non sottoscritta, del registro economale all'Ufficio Bilancio Unico dell'Amministrazione centrale dell'Ateneo. Risultava invece sottoscritta digitalmente dal Direttore dell'Area Finanza la stampa del registro economale depositato presso la segreteria della Sezione che attestava altresì la conformità all'originale;

- non erano depositati il provvedimento di parificazione e la relazione dell'organo di controllo interno;

- quanto ai profili inerenti alla compilazione del conto, pur tenute presente

diverse incongruenze della regolamentazione interna (di fatto costituita dall'art.64 del Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità; da circolari interne esplicative; e, di fatto, da limiti e parametri impostati nel sistema gestionale operativo) emergevano alcune criticità della gestione che ad avviso del magistrato istruttore non consentivano di ritenere regolare il conto e di disporre il discarico dell'agente.

Nel dettaglio si segnalava che:

a) veniva in concreto utilizzata una modalità di rimborso di spese in favore dell'economo che, di fatto, superava la competenza assegnata al Consiglio del centro di spesa per la reintegrazione del fondo, consentendo nel concreto una gestione libera del fondo economale da parte dell'economo stesso (il quale, attraverso il sistema gestionale, poteva selezionare le spese di cui chiedeva il reintegro, tra tutte quelle già registrate, provvedendo in via autonoma al reintegro, ricoprendo egli al contempo anche la posizione di Segretario del Centro Autonomo di Gestione), permettendo così di sostenere spese in misura ampiamente superiore a quella preventivata a budget per il fondo economale, in violazione del principio di programmazione e delle ordinarie procedure di spesa;

b) pur risultando tutte le altre le spese rendicontate ammissibili, faceva eccezione una spesa per coffee break di euro 16,60, assunta in violazione dei principi e della regolamentazione interna operante per le spese di rappresentanza;

c) emergevano alcuni ulteriori profili di criticità in ordine alle modalità di redazione del documento di rendicontazione, che riportava l'annotazione delle spese con casuale generica "materiali di consumo". Inoltre, pur

riportando per ogni registrazione il numero progressivo, difettava, in parte, dell'indicazione specifica di taluna delle spese effettuate, mentre le registrazioni facevano riferimento genericamente a documenti gestionali interni al sistema contabile (nei quali soli è riscontrabile il riscontro con la contabilità analitica e generale), senza possibilità di verificare le concrete modalità di utilizzo del fondo (pagamenti o rimborsi) da parte dell'economo, e non sempre erano indicati i nominativi dei soggetti che avevano sostenuto la spesa o in favore dei quali la stessa era stata sostenuta, con complessiva vanificazione della portata dell'art. 140, comma 2, del D.lgs. 174/2016, secondo il quale l'esame del conto deve potersi effettuare sulla base delle risultanze indicate nel modello e la documentazione relativa al conto va allegata solo ove espressamente richiesto dalla legge o dalla Corte.

2. Ritenuto che le sopra indicate irregolarità non consentissero la dichiarazione di regolarità del conto e della relativa gestione, con conseguente preclusione del discarico dell'agente, il magistrato istruttore chiedeva di sottoporre il conto al giudizio della Sezione.

3. Con memoria del 18 febbraio 2025 l'agente contabile, costituitosi a mezzo dell'Avv. Silvia Muttoni e dell'avv. Martina Brasson, contestava le conclusioni del magistrato istruttore e chiedeva, eccepito il decorso del termine quinquennale di cui all'art. 150 CGC, che si dichiarasse in via preliminare l'estinzione del conto e comunque l'improcedibilità e l'inammissibilità del giudizio, insistendo nel merito per la dichiarazione di regolarità del conto, la dichiarazione dell'intervenuta prescrizione per qualsiasi eventuale ipotesi di responsabilità e obbligazione a carico dell'agente nonché l'accertamento dell'assenza di ammanchi e conseguenti

obbligazioni di restituzione a carico dell'agente o di sua responsabilità amministrativo-contabile e conseguente suo discarico.

Richiamata anzitutto la complessità della struttura e dell'organizzazione dell'Università di Padova, variamente articolata, nonché l'avvenuto passaggio da una contabilità finanziaria ad una economico-patrimoniale (con l'adozione di un budget economico e degli investimenti in luogo del bilancio preventivo) ed evidenziato che in tale sistema la gestione finanziaria spetta ai Centri Autonomi di gestione ed il fondo economale assurge a mera modalità di pagamento per spese minute, l'agente contabile eccepiva:

- anzitutto, l'estinzione del giudizio ai sensi dell'art.150 CGC, risultando dal fascicolo processuale che il conto sia stato depositato in data 13.11.2019 (e non 19.11.2019) mentre la relazione di irregolarità è stata depositata ad oltre 5 anni di distanza in data 19.11.2024;

- sulla mancata sottoscrizione del conto, di aver agito secondo prassi ed in ossequio alla normativa interna per la compilazione del "*Registro Fondo Economale*", attraverso il progressivo aggiornamento del sistema gestionale informatico U-GOV in uso l'Ateneo, provvedendo alla chiusura del conto entro il 31 dicembre 2018;

- sulla mancata parificazione del conto, che in altra istruttoria, relativa al conto n.62425, era stata acquisita documentazione, dalla quale risultava che il responsabile del procedimento per il deposito dei conti giudiziali aveva attestato l'assenza di errori nella documentazione trasmessa dai segretari dei centri autonomi di gestione, verificando 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*" e "*l'esito*

positivo del risultato della parificazione contabile dei conti 2018 degli agenti contabili citati in premessa";

- con riferimento alla relazione degli organi di controllo interno ex art.139, comma 2, che al verbale n. 5 del 25/09/2019 del collegio dei revisori dei conti era allegato il documento denominato "*Relazione attestazione conti giudiziali 2018"* nell'ambito del quale era precisata la coerenza dei 59 conti giudiziali depositati con i principi posti dalla normativa vigente;

- quanto alle presunte mancanze della normativa interna all'Ateneo, - all'epoca costituito dal solo art.65 del RAFC - che il ruolo di mero esecutore dell'agente contabile escludeva la possibile ascrivibilità al medesimo delle criticità rilevate dal magistrato istruttore, sia in riferimento alla dotazione del fondo ed alle sue reintegrazioni, sia in riferimento all'ammontare delle spese sostenute ed alla procedura seguita, sia infine in riferimento agli ulteriori adempimenti per la gestione ed il riversamento finale della gestione.

- circa le modalità di registrazione delle operazioni contabili, che il manuale "*Fondo economale U-GOV istruzioni tecnico operative"* consentiva il pagamento di spese "non documentate", attestate da scontrini e ricevute, prevedendo poi lo stesso regolamento di Ateneo all'art.65 cit. di poter procedere sia mediante pagamento diretto, sia mediante rimborso della spesa;

- in relazione alle censure concernenti lo sforamento della dotazione del fondo economale, che l'Ateneo non aveva mai interpretato tale soglia quale limite massimo di spesa e che, dunque, aveva consentito la reintegrazione dello stesso, peraltro sempre mantenuta entro il tetto previsto dal RAFC, non sussistendo uno stanziamento a budget;

- quanto al rimborso di spese asseritamente non ammissibili – che, nel 2018, l'Ateneo non era dotato di uno specifico atto regolamentare sull'utilizzo del fondo economale e sulle specifiche tipologie di spesa che potevano essere sostenute con tale strumento e che né il Collegio dei revisori né il Direttore generale, in occasione dei vari reintegri, avevano mai rilevato alcuna irregolarità (visto, tra l'altro, che con la successiva regolamentazione del D.R. n.53/2021 le stesse tipologie di spesa contestate erano state espressamente riconosciute come ammissibili e pertinenti). In ogni caso si trattava di spese di minuta entità, effettuate in via di urgenza e necessità, in buona fede, per esigenze istituzionali ad evitare inutili e negativi aggravi dell'attività amministrativa.

- che, quanto agli ulteriori profili di criticità, si era adeguato alla regolamentazione ed alla prassi vigenti anche in considerazione dei vincoli derivanti dal sistema operativo utilizzato.

4. All'udienza del 13 marzo 2025, presente un rappresentante dell'Amministrazione, il Pubblico Ministero, tenuto conto della natura delle irregolarità contestate e degli orientamenti in merito della giurisprudenza contabile, concludeva per la dichiarazione di irregolarità del conto e per il non discarico dell'agente.

La difesa dell'agente contabile si riportava agli scritti difensivi e confermava le conclusioni assunte in atti.

CONSIDERATO IN DIRITTO

5. In via preliminare il Collegio reputa infondata l'eccezione di estinzione del giudizio per decorso del termine quinquennale di cui all'art. 150, comma 1, del codice della giustizia contabile, a termine del quale "*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".

Infatti, dalla consultazione dei sistemi informativi GIUDICO e SIRECO, risulta che la resa del conto giudiziale oggi in esame è stata effettuata dall'Università degli Studi di Padova tramite SIRECO solamente in data 19 novembre 2019, mentre la diversa data del 13 novembre 2019, presa a riferimento dalla difesa, coincide con la data della sottoscrizione digitale dell'estratto del registro economale (e non rappresenta quindi il momento del perfezionamento del deposito del conto ai fini giuridici con gli effetti dell'art.140, comma 3 CGC "*il deposito del conto costituisce l'agente dell'amministrazione in giudizio*").

Poiché la relazione di deferimento è stata depositata in data 19 novembre 2024, non risulta dunque decorso il termine quinquennale di legge più sopra indicato.

6. Ancora in via preliminare, il Collegio riscontra in atti elementi sufficienti per superare ogni perplessità in ordine a possibili profili di improcedibilità del conto per difetto di sua sottoscrizione o per via della mancanza di un formale provvedimento di parificazione:

a) relativamente al primo profilo, il conto giudiziale, costituito dalla stampa del "Registro Fondo Economale" estratta dal sistema gestionale U-GOV risulta sottoscritto dal Direttore dell'Area Finanza (individuato quale

responsabile del procedimento per la parificazione e il deposito dei conti giudiziali presso la Segreteria della Corte) ed è stato redatto e chiuso tramite il sistema U-GOV entro il 31 dicembre 2018, secondo le modalità operative indicate dall'amministrazione di appartenenza che non prevedeva la sottoscrizione manuale del registro da parte degli economi.

L'agente ha tuttavia sottoscritto la nota di trasmissione del documento, così attestando la riferibilità soggettiva dell'elaborato contabile, come anche è stato evidenziato dalle deduzioni difensive depositate in atti dall'agente;

b) anche la mancanza di un formale provvedimento di parificazione non risulta ostativa all'esame del conto, risultando una prassi amministrativa in grado di supplire in via sostanziale a tale inadempimento.

Infatti, come si dà atto nella medesima relazione di irregolarità, 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 degli economi dell'Università ha in effetti 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.

7. All'esito dell'esame degli atti di causa, il Collegio rileva che il conto in esame, al di là del contenuto rilievo economico delle singole criticità riscontrate, presenta profili di irregolarità che non ne consentono, allo stato, l'approvazione ai sensi dell'art. 149, c. 2, c.g.c. pur essendo le stesse

ascrivibili, in prevalenza, a prassi operative consolidate, in assenza di un quadro normativo interno chiaro e vincolante.

7.1 Tali irregolarità assumono, anzitutto, ancor maggiore rilievo alla luce di quanto rilevato nella relazione di deferimento in ordine alla presunta assenza della relazione dell'organo di controllo interno.

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*", il quale elenca 59 conti, incluso quello oggetto del presente giudizio, e contiene attestazioni relative: **i)** alla presentazione nei termini previsti; **ii)** alla conformità della redazione alla normativa vigente; **iii)** alla presenza della documentazione richiesta; **iv)** 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 presentavano invece molteplici profili di criticità, da valutarsi alla luce del quadro normativo vigente all'epoca dei fatti e rappresentato, in particolare, dal Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità dell'Ateneo, approvato con D.R. n. 3855/2017.

7.2 La normativa regolamentare, all' 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 confluite, in parte, nel Regolamento adottato con D.R. n. 53/2021.

7.3 Elemento centrale nell'organizzazione della gestione economale era poi 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.

Tuttavia, tale sistema, sebbene consentisse in via di fatto il raccordo tra il registro del fondo economale e la contabilità ufficiale dell'Ateneo, non permetteva, per sua stessa struttura, una rappresentazione autonoma e trasparente delle singole operazioni ai fini della rendicontazione giudiziale in quanto non risultavano esposti i dati contabili analitici, che rimanevano accessibili esclusivamente tramite il documento gestionale informatico.

Inoltre, poiché 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, non risultava consentita una immediata verifica della natura e della finalità della spesa.

7.4 Quanto al meccanismo dei reintegri, il Collegio rileva che gli stessi avvenivano in maniera del tutto eclettica, senza l'intervento autorizzativo degli organi cui il Regolamento di contabilità attribuiva la competenza in

materia di stanziamento iniziale dei fondi.

I reintegri - 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 - sfuggivano pertanto a qualsiasi controllo preventivo, mentre, sotto il profilo contabile, la verifica sulle operazioni di reintegro e sulla chiusura della gestione era affidato all'Area Finanziaria di Ateneo; a fine esercizio, poi, 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.

Anche in questo caso, nell'assenza di regolamentazione specifica, erano le impostazioni operative del sistema gestionale U-GOV, a introdurre autonomamente i 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").

Tale "disciplina", frutto di prassi interne tecniche e non normative, ha quindi 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 utilizzando in via operativa il fondo in modo non conforme ai principi di programmazione, ma reso possibile e anzi incentivato da una prassi tollerata dall'Ateneo e mai formalmente contestata.

8. Ciò premesso, ritiene il Collegio che le sopra indicate irregolarità siano riconducibili, in larga misura, ad 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 senza tuttavia il rispetto di regole e garanzie previste dall'ordinamento per l'attivazione, il completamento e l'esecuzione della procedura di spesa.

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

9. 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 non può che essere valutata alla luce del contesto complessivo in cui la gestione si è sviluppata: avendo egli operato in coerenza con un assetto procedurale e informatico predisposto dall'amministrazione, convalidando ogni spesa sulla base della documentazione prodotta e delle istruzioni ricevute.

10. Alla luce di quanto sopra, il Collegio ritiene, pertanto, di dichiarare

l'irregolarità della gestione, 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.

11. In ultimo, 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.32288** del registro di Segreteria dichiara l'irregolarità del conto giudiziale **n. 62343** dell'agente contabile **BIANCO STEFANO,** economo dell'Università degli studi di Padova per l'esercizio 2018, depositato in data **19 novembre 2019**.

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
Roberto Angioni	Marta Tonolo
(firmato digitalmente)	*(firmato digitalmente)*

Depositata in Segreteria, il 19/06/2025

Il Funzionario preposto

Nadia Tonolo