



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

Roberto **ANGIONI** Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto iscritto al **n. 32395** del registro di Segreteria avente ad oggetto il conto giudiziale **n. 62448** riferibile all'agente contabile **PIRON STEFANIA**, economo dell'Università degli studi di Padova per l'esercizio 2018, depositato in data **19 novembre 2019**, 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;

Vista la relazione **n. 627/2024** del **19.11.2024** del magistrato istruttore del

	conto;	
	Vista la memoria depositata in giudizio dall'agente contabile in data 23	
	aprile 2025 a mezzo degli Avv.ti Silvia Muttoni e Martina Brasson;	
	Esaminati gli atti di causa;	
	Uditi , nella pubblica udienza del 15 maggio 2025, celebrata con l'assistenza	
	del funzionario dott.ssa Alessandra Zotti, il giudice relatore, Cons. Roberto	
	Angioni, e il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore generale	
	Francesca Dimita, e gli Avv.ti Silvia Muttoni e Martina Brasson, come da	
	separato verbale;	
	SVOLGIMENTO IN FATTO	
	1. Con relazione n.627/2024 del 19.11.2024 , il magistrato istruttore del	
	conto giudiziale n. 62448 - reso da PIRON STEFANIA , 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 Dipartimento di	
	Medicina, 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;	
	2	

	- 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): di conseguenza il fondo era	
	stato utilizzato oltre il limite dello stanziamento o (euro 10.000,00, uscite per	
	euro 39.648,91), 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;	
	b) la maggior parte delle uscite registrate nel conto giudiziale dell'economo	
	riguardano rimborsi di spese che erano state effettuate direttamente da	
	dipendenti dell'Università;	
	c) Risultavano rimborsate talune spese sostenute in esercizi precedenti, in	
	3	

	violazione del principio di annualità (Sez. Calabria, n. 230/2024) e di	
	competenza economica (art. 2 D.Int.M. 19 gennaio 2014, recepito dal	
	Regolamento di contabilità di Ateneo);	
	d) risultavano effettuati acquisti di valori bollati (marche da bollo e/o	
	francobolli), ma non veniva allegato il correlato conto da ritenersi, invece,	
	necessario in quanto rappresentativi di una distinta gestione a materia da	
	rendicontarsi separatamente (Sez. Liguria, n. 36/2024; Sez. III App. n.	
	542/2017);	
	e) si provvedeva al rimborso di spese non ammissibili a carico del fondo	
	economale che, pur in assenza di specifica disciplina regolamentare per il	
	fondo economale, riguardava tipologie di spesa (acquisto di materiale	
	informatico, submission articoli), assunte in contrasto con le indicazioni	
	ANAC e con la specifica disciplina regolamentare dell’Ateneo concernenti	
	spese per convegni ed eventi similari, spese di rappresentanza, spese per	
	ricerca, spese per l’acquisto di beni e servizi.	
	Emergevano, inoltre, ulteriori profili di illegittimità in ordine alle modalità di	
	redazione del documento di rendicontazione posto che:	
	a) lo stesso, pur riportando per ogni registrazione di spesa il numero	
	progressivo, risultava carente quanto a: 1) indicazione specifica di talune	
	spese effettuate (in molti casi indicate con causali generiche o cumulative);	
	2) genericità del riferimento a documenti gestionali interni al sistema	
	contabile da riscontrare con la contabilità analitica e generale); 3) concreta	
	trasparenza circa le modalità di utilizzo del fondo (pagamenti o rimborsi) da	
	parte dell’economo (non sempre erano indicati i nominativi dei soggetti che	
	avevano sostenuto la spesa o in favore dei quali la stessa era stata sostenuta)	
	4	

	con sostanziale 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);	
	b) non sempre erano indicati i nominativi dei soggetti che avevano sostenuto	
	la spesa o in favore dei quali la stessa era stata sostenuta.	
	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 23 aprile 2025 l'agente contabile, costituitosi a mezzo	
	dell'Avv. Silvia Muttoni e dell'avv. Martina Brasson, contestava le	
	conclusioni del magistrato istruttore e chiedeva, eccetto 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	
	5	

	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:	
	- in primo luogo, l'estinzione del giudizio ai sensi dell'art.150 CGC,	
	risultando dal fascicolo processuale che il conto fosse 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	
	6	

	giudiziali depositati con i principi posti dalla normativa vigente;	
	- quanto alle presunte mancanze della normativa interna all’Ateneo, -	
	all’epoca costituito dal solo art.64 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	
	<i>“Fondo economale U-GOV istruzioni tecnico operative”</i> 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 sfioramento 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	
	7	

	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 aggravii	
	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 odierna - presente l'agente contabile - il Pubblico Ministero,	
	tenuto conto della natura delle irregolarità contestate e degli orientamenti in	
	merito della giurisprudenza contabile, concludeva affinché, previo rigetto	
	dell'eccezione di estinzione, si dichiarasse, in via preliminare,	
	l'improcedibilità del conto e comunque, nel merito, la sua irregolarità e 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 <i>“il giudizio sul</i>	
	<i>conto si estingue decorsi cinque anni dal deposito del conto presso la</i>	
	<i>segreteria della sezione senza che sia stata depositata la relazione prevista</i>	
	<i>dall'articolo 145, comma 4, o siano state elevate contestazioni a carico del</i>	
	<i>contabile da parte dell'amministrazione, degli organi di controllo o del</i>	
	<i>pubblico ministero che chieda con contestuale istanza la fissazione</i>	
	8	

	<i>d'udienza”.</i>	
	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 <i>“il deposito del conto costituisce l'agente</i>	
	<i>dell'amministrazione in giudizio”</i>).	
	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.	
	9	

	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	
	12	

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.

7.5 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, seppur 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 economici, come più volte ribadito dalla giurisprudenza contabile.

7.6 Particolarmente articolata risulta, nella relazione di deferimento, l'analisi delle tipologie di spesa rendicontate, le quali, nonostante potessero essere 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.	
	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	
	14	

	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, TAR Lazio sent. N. 07625/2025).	
	P.Q.M.	
	15	

