



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

Elisa **BORELLI** Primo Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di conto iscritto al n. **32439** del registro di segreteria, avente ad

oggetto il conto giudiziale n. **62433**, riferibile all'agente contabile **Alberto**

PROSDOCIMO (c.f. PRSLRT68D28C964D), economo 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 giugno 2025 tenutasi con l’assistenza del	
	dott. Stefano Mizgur, data per letta la relazione, l’Avv. Silvia Muttoni e	
	Martina Brasson per l’agente contabile e il Pubblico Ministero, nella persona	
	del Vice Procuratore Generale Francesca Dimita.	
	FATTO	
	1. Con relazione di irregolarità n. 622/2024 del 19.11.2024 , il Magistrato	
	istruttore del conto giudiziale n. 62433 - reso dall’agente contabile Alberto	
	PROSDOCIMO , economo del Dipartimento di Scienze Chirurgiche	
	Oncologiche e Gastroenterologiche dell’Università degli Studi di Padova per	
	l’esercizio 2018 – riferiva al Presidente di questa Sezione giurisdizionale	
	quanto segue:	
	- il conto, depositato in data 19 novembre 2019 tramite il sistema SIRECO,	
	risultava privo della sottoscrizione dell’agente contabile e, 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 depositata presso la Segreteria della	
	Sezione che attestava altresì la conformità all’originale;	
	- non erano stati depositati il provvedimento di parificazione e la relazione	
	dell’organo di controllo interno;	
	- quanto ai profili inerenti alla compilazione del conto, pur tenute presenti	
	diverse incongruenze della regolamentazione interna, costituita dall’art. 64 del	
	Regolamento di Ateneo per l’amministrazione, la finanza e la contabilità	
	(D.R. n. 3855/2017), da circolari interni e, di fatto, da limiti e parametri	
	2	

	impostati dal sistema gestionale operativo, emergevano alcune criticità della	
	gestione che, ad avviso del Magistrato istruttore, non consentivano di ritenersi	
	regolare il conto e di disporre il discarico dell'agente.	
	Nel dettaglio, si segnalava che:	
	a) la rendicontazione, ai fini del reintegro del fondo, avveniva in modo	
	sostanzialmente automatico, in quanto l'agente selezionava le spese già	
	registrate e generava un documento provvisorio, poi seguito dall'ordinativo di	
	pagamento (cofirmato dall'agente stesso nella veste di Segretario del Centro,	
	oltre che dal Direttore), senza verifica esterna né deliberazione consiliare, con	
	il possibile superamento della dotazione iniziale del fondo in assenza di	
	adeguate garanzie di controllo;	
	b) le istruzioni operative predisposte dall'Ateneo, pur non avendo rango	
	regolamentare, finivano con il condizionare la gestione, consentendo, in	
	particolare, l'utilizzo dell'anagrafica generica "soggetti diversi" e	
	l'ammissione di spese non documentate, sostenute con scontrini o ricevute, in	
	assenza di una disciplina normativa puntuale;	
	c) il documento gestionale "Generico d'Uscita", utilizzato per le registrazioni	
	delle uscite, aveva una funzione strettamente contabile e non autorizzatoria;	
	d) risultavano acquistati valori bollati (marche da bollo, francobolli) senza la	
	resa del relativo conto separato, come richiesto dalla giurisprudenza contabile	
	in caso di gestione distinta a materia (cfr. Sez. Liguria n. 36/2024; Sez. III	
	App. n. 542/2017);	
	f) venivano rimborsate spese non ammissibili a carico del fondo economale	
	(pranzi di lavoro; quote associative ad istituzioni scientifiche; assicurazione	
	infortuni personale non strutturato; acquisto di materiale informatico vario,	
	3	

	<i>submission</i> articoli, “materiali di consumo vari”, mobiletto), non riconducibili	
	ai criteri di urgenza, imprevedibilità, non programmabilità, né assistite da	
	regolamentazione specifica, come richiesto anche dalle linee guida ANAC e	
	dai principi contabili pubblici.	
	Ulteriori profili di illegittimità venivano rilevati nelle modalità di	
	rendicontazione e, in particolare, nell’assenza di indicazione specifica delle	
	spese effettuate; nel ricorso, in taluni casi, a causali generiche e cumulative;	
	nel riferimento generico a documenti gestionali interni al sistema contabile;	
	nella mancata identificazione puntuale dei soggetti che avevano sostenuto la	
	spesa o dei beneficiari della stessa.	
	2. Alla luce di quanto sopra esposto, il Magistrato istruttore concludeva	
	rilevando l’assenza dei presupposti per la procedibilità del giudizio, ai sensi	
	dell’art. 140, comma 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.	
	3. Con memoria difensiva depositata in data 21 maggio 2025, la difesa	
	dell’agente contabile, 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 <i>budget</i> 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, deduceva quanto	
	segue.	
	4	

	In primo luogo, eccepiva l'estinzione del giudizio, risultando dal fascicolo	
	processuale che il deposito del conto era avvenuto il 13 novembre 2019 (e non	
	il 19.11.2019), mentre la relazione di irregolarità era stata depositata soltanto	
	il 19 novembre 2024 e, quindi, oltre il termine quinquennale di cui all'art. 150	
	c.g.c..	
	In relazione alla ipotizzata mancanza della sottoscrizione dell'agente	
	contabile, 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.	
	Con riferimento alla mancanza del provvedimento di parificazione, la difesa	
	osservava 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: <i>“che, dal punto di vista meramente contabile, gli</i>	
	<i>atti pervenuti dai segretari dei centri autonomi di gestione, nonché dagli</i>	
	<i>agenti contabili, non sono viziati da errori”</i> ; di aver compiuto la verifica	
	avente a oggetto la <i>“corrispondenza tra i dati delle spese economali e dei</i>	
	<i>versamenti con le risultanze economico-finanziarie”</i> ; l'assenza di	
	<i>“discordanze con le scritture contabili di Ateneo”</i> ; l' <i>“esito positivo del</i>	
	<i>risultato della parificazione contabile dei conti 2018 degli agenti contabili</i>	
	<i>citati in premessa”</i> .	
	Quanto alla contestazione inerente alla mancanza della relazione dell'organo	
	5	

	di controllo interno ex art. 139 c.g.c., si faceva presente che l’Ateneo aveva	
	depositato il verbale n. 5 del 25.09.2019 del Collegio dei revisori dei conti, al	
	quale era allegato il documento, denominato “ <i>Relazione attestazione conti</i>	
	<i>giudiziali 2018</i> ” e contenente l’elencazione di 59 conti giudiziali, incluso	
	quello in esame, che, 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”.	
	In assenza di un regolamento specifico sul fondo economale (adottato soltanto	
	nel 2021), secondo la difesa, l’economo avrebbe ottemperato a tutti gli	
	adempimenti richiesti dalla normativa applicabile (art. 64 del RAFC), nonché	
	da prassi e circolari interne (in particolare a quella del 2010, che elencava in	
	via esemplificativa le spese ammissibili, ossia imposte, tasse e altri diritti	
	erariali, spese postali, valori bollati, spese per l’acquisto di materiale di	
	modesta entità e di facile consumo, biglietti per mezzi di trasporto, giornali e	
	pubblicazioni periodiche).	
	La difesa chiariva, altresì, quanto alla modalità di rendicontazione delle uscite,	
	che l’agente aveva operato conformemente al manuale tecnico-operativo	
	predisposto dall’Ateneo e che l’uso dell’anagrafica generica “soggetti diversi”	
	costituiva una limitazione tecnica del sistema, ma maggiori dettagli potevano	
	rinvenirsi nel campo destinato alla descrizione e nella documentazione	
	giustificativa, sempre puntualmente acquisita e conservata dall’economo	
	nell’archivio della struttura di afferenza.	
	In ordine alla rilevata possibilità di utilizzare il fondo economale mediante	
	6	

	In relazione alle ulteriori irregolarità evidenziate, secondo la difesa, l'agente	
	contabile avrebbe operato sempre in buona fede, rispettando le istruzioni e le	
	prassi adottate dall'Ateneo, che non erano mai state oggetto di contestazione	
	da parte dei revisori o degli uffici competenti. In particolare, le <i>“spese per</i>	
	<i>pranzi di lavoro”</i> sarebbero state legittime, trattandosi di spese di	
	funzionamento delle strutture, che – anche in ragione del loro carattere	
	imprevisto ed urgente – non potevano essere gestite diversamente; le <i>“spese</i>	
	<i>per le quote associative”</i> , sempre assunte nell'interesse dell'Ateneo, venivano	
	pagate, per prassi ormai consolidata, con il fondo economale, così come le	
	<i>“spese per assicurazione infortuni personale non strutturato”</i> , che	
	rappresentavano adempimento di un obbligo di legge a carico dell'Ateneo in	
	presenza di ricercatori stranieri extra UE (<i>ex art. 27-ter d.lgs. n. 286/1998</i>) e	
	le <i>“spese per acquisto di materiale c.d. di consumo, ivi compreso quello</i>	
	<i>tecnico/informatico, spese per piccole riparazioni”</i> , anche in ragione della	
	loro ridotta entità, oltre che per l'esigenza di non aggravare le procedure di	
	acquisto, impattando negativamente sulla speditezza, efficacia ed efficienza	
	dell'azione amministrativa.	
	In relazione alle ulteriori irregolarità evidenziate, secondo la difesa, l'assenza	
	di conti separati per i valori bollati poteva ritenersi superata dalla	
	rappresentazione sufficientemente dettagliata offerta dal conto; le descrizioni	
	sintetiche erano imputabili ai limiti tecnici del sistema informatico; i	
	nominativi sarebbero stati, comunque, presenti nei campi descrizione o	
	desumibili dai giustificativi cartacei; le registrazioni cumulative	
	rispecchiavano la prassi operativa comune e non potevano in alcun modo	
	essere riferibili a condotte irregolari dell'agente.	

	4. All’odierna udienza pubblica, le parti hanno concluso come da verbale e la causa è stata trattenuta in decisione.	
	DIRITTO	
	5. In via preliminare, il Collegio reputa infondata l’eccezione di estinzione del giudizio per decorso del termine quinquennale previsto dall’art. 150, comma 1, del codice della giustizia contabile, secondo cui <i>“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”</i> .	
	Dalla consultazione dei sistemi informativi GIUDICO e SIRECO risulta, infatti, che la resa n. 143224 riferita al conto giudiziale all’odierno esame è stata effettuata dall’Università degli Studi di Padova tramite SIRECO in data 19 novembre 2019, mentre la diversa data del 13 novembre 2019, indicata dalla difesa, coincide con quella della sottoscrizione digitale dell’estratto del registro economale e non rappresenta, pertanto, il momento del perfezionamento del deposito del conto ai fini giuridici ai sensi dell’art. 140, comma 3, c.g.c. (<i>“il deposito del conto costituisce l’agente dell’amministrazione in giudizio”</i>).	
	Ne consegue che non ricorrono i presupposti per la dichiarazione di estinzione del giudizio, posto che la relazione prevista dall’art. 145, comma 4, c.g.c. è stata depositata in data 19 novembre 2024.	
	6. Sempre in via preliminare, il Collegio ritiene che sussistano elementi sufficienti per superare le contestazioni mosse dal Magistrato istruttore in	
	9	

	ordine ai profili di improcedibilità connessi all’assenza di sottoscrizione da	
	parte dell’agente contabile e alla mancata parificazione da parte	
	dell’amministrazione.	
	6.1 Con riguardo al primo profilo, 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, come	
	evidenziato nella memoria difensiva depositata dall’agente.	
	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	
	che non prevedevano la sottoscrizione del registro da parte degli economi.	
	6.2 Con riferimento al secondo profilo, la stessa relazione di irregolarità dà	
	atto che, nell’ambito dell’istruttoria relativa al conto giudiziale n. 62425,	
	affidente 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	
	10	

regolarità delle singole gestioni, le quali presentavano invece molteplici profili di criticità, da valutarsi 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 del 09.11.2017.

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 del 13.01.2021.

Tale sistema, tuttavia, 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.

	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 <i>ex post</i> , 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	
	economali, 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, 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.	
	8. 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, infatti, l'esigenza	
	di disporre di strumenti agili per far fronte a spese minute e urgenti deve essere	
	14	

	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 suesposto, 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.	
	11. La declaratoria di irregolarità, in assenza di condanna dell'agente	

		contabile, esonera il Collegio dal provvedere sulle spese di giudizio.	
		12. 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, ord. 10 agosto 2021, n. 22561; T.A.R. Lazio,	
		sent. 17 aprile 2025, n. 7625).	
		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. 32439 del registro di Segreteria	
		dichiara l’irregolarità del conto giudiziale n. 62433 dell’agente contabile	
		Alberto PROSDOCIMO , economo del Dipartimento di Scienze Chirurgiche	
		Oncologiche e Gastroenterologiche 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, nella camera di consiglio del 12 giugno 2025.	
		Il Giudice relatore	Il Presidente
		Elisa Borelli	Marta Tonolo
		<i>(firmato digitalmente)</i>	<i>(firmato digitalmente)</i>
		16	

[illegible]