



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

Elisa **BORELLI** Primo Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di conto iscritto al **n. 32474**, del registro di segreteria, avente ad oggetto il conto giudiziale n. **62428**, riferibile all'agente contabile **Fabio REFFO** (c.f. RFFFBA66C18G224V) 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, nella pubblica udienza del 10 luglio 2025 , celebrata con l’assistenza del	
	segretario dott.ssa Roberta Campolonghi, data per letta la relazione, il	
	Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale	
	Francesca Cosentino, e l’Avv. Silvia Muttoni per l’agente contabile;	
	FATTO	
	1. Con relazione di irregolarità n. 619/2024 del 19/11/2024 , il Magistrato	
	istruttore del conto giudiziale n. 62428 - reso dall’agente contabile Fabio	
	REFFO , economo del Dipartimento di Fisica e Astronomia “Galileo Galilei”	
	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	
	imposti dal sistema gestionale operativo, emergevano alcune criticità della	
	2	

	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) il fondo economale risultava utilizzato oltre il limite dello stanziamento	
	iniziale (euro 5.000,00), tramite ripetuti reintegri in corso di esercizio, in	
	violazione del principio di programmazione della spesa;	
	e) la maggior parte delle uscite registrate nel conto giudiziale riguardava	
	rimborsi di spese effettuate direttamente da dipendenti dell'Università; al	
	riguardo, segnalava, altresì, che le richieste di rimborso, pur rappresentando,	
	di fatto, una pratica ammessa, non erano regolate da criteri omogenei, né	
	accompagnate da istruzioni operative specifiche;	
	3	

	f) risultavano rimborsate talune spese (in disparte ogni questione relativa alla loro ammissibilità) sostenute in esercizi precedenti, in 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: art. 30, comma 2; OIC 12, Manuale Tecnico-operativo approvato con D.D. 1841 del 26/07/2017);	
	g) 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);	
	h) venivano rimborsate spese non ammissibili a carico del fondo economale (spese per “cene di lavoro, coffe break, visite a monumenti e mostre”; spese per “viveri e bevande per la festa di Natale, fiori per la segretaria e per ospiti, bibite e snack, per tesisti anonimi, rimborso spritz, generi alimentari”; “piccole spese per studenti, biglietti bus per studenti”; spese per “biglietti treno, parcheggi, pedaggi autostradali”; spese per “assicurazione borsisti”; spese per “carrellini porta pc, ripiani in legno, materiale informatico - Apple pen, router MM, webcam, borsa porta pc, HD, adattatori e cavi, tastiere, master e porta; piccola strumentazione - cordless, contatore geiger, calcolatrice, macchina del caffè; abbonamento software”), 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;	
	i) risultavano registrate due uscite, con causale generica “rimborso spese Summer school”, di importo superiore al limite consentito (euro 1.000,00) e	

	precisamente euro 3.936,81 ed euro 1.434,36: al riguardo evidenziava che tali	
	spese, se riferite ad un unico programma, la <i>Summer school</i> , si ponevano in	
	contrasto con il principio, affermato dalla giurisprudenza contabile, di divieto	
	di frazionamento delle spese economiche al fine di eluderne i limiti.	
	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 rappresentava	
	come le irregolarità non consentissero l'approvazione del conto né il discarico	
	dell'agente contabile, rimettendo al Collegio ogni ulteriore valutazione in	
	ordine ad eventuali profili di responsabilità in capo all'economo.	
	3. Con memoria difensiva depositata in data 17 giugno 2025, la difesa	
	dell'agente contabile, richiamava 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 evidenziava che in tale sistema la gestione	
	finanziaria spetta ai Centri Autonomi di gestione ed il fondo economico	
	assurge a mera modalità di pagamento per spese minute, deducendo in	
	specifico quanto segue.	
	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	
	5	

	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, “nonché <i>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> ”; <i>di aver compiuto la verifica</i>	
	<i>avente a oggetto la “corrispondenza tra i dati delle spese economali e dei</i>	
	<i>versamenti con le risultanze economico-finanziarie</i> ”; <i>l’assenza di</i>	
	<i>“discordanze con le scritture contabili di Ateneo</i> ”; <i>l’“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	
	di controllo interno ex art. 139 c.g.c., l’Ateneo avrebbe depositato il verbale	
	n. 5 del 25.09.2019 del Collegio dei revisori dei conti, al quale era allegato il	
	6	

	documento, denominato “ <i>Relazione attestazione conti 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	
	“pagamento” o “rimborso”, il patrocinio precisava che il regolamento	
	consentiva entrambe le modalità e che l’economo si era attenuto alle istruzioni	
	7	

	dell’Ateneo, anche nelle ipotesi di rimborso, attraverso il fondo economale, di	
	spese anticipate dal dipendente sulla base di specifica richiesta redatta	
	utilizzando moduli appositi che recavano l’indicazione della motivazione, del	
	fondo su cui gravava la spesa e dei giustificativi, sempre verificati prima	
	dell’erogazione.	
	Con riferimento alle modalità di rendicontazione nell’apposito registro	
	informatico del fondo economale, secondo la difesa, ciascuna spesa veniva	
	registrata in contabilità COGE-COAN, tramite la creazione di un documento	
	gestionale “Generico d’Uscita”, corredato dei giustificativi in originale, ma	
	tale documento - che non poteva avere la funzione autorizzatoria del buono	
	economale, incompatibile con il sistema di contabilità economico-	
	patrimoniale adottato dall’Ateneo – consentiva all’economo non soltanto di	
	provvedere alla contabilizzazione della spesa, ma anche di verificarne	
	l’inerenza e la riconducibilità al fondo economale.	
	Tanto premesso, in relazione all’utilizzo del fondo economale e alle tipologie	
	di spesa, il patrocinio rilevava che:	
	- in relazione alle censure concernenti lo sforamento della dotazione del fondo	
	economale, l’Ateneo non aveva mai interpretato tale soglia quale limite	
	massimo di spesa e, dunque, aveva consentito la reintegrazione dello stesso,	
	non sussistendo uno stanziamento a budget;	
	- erano state rimborsate a carico del fondo spese minute e urgenti,	
	conformemente alle prassi operative dell’Ateneo;	
	- il meccanismo di reintegro della cassa era autorizzato dal Direttore del	
	Dipartimento/Responsabile del Centro Autonomo di Gestione e verificato	
	dall’Area Finanziaria, garantendo il rispetto dei vincoli di bilancio;	
	8	

	- quanto ai rimborsi di spese effettuate direttamente da dipendenti	
	dell'Università, tale circostanza non costituiva un profilo di irregolarità in	
	quanto la possibilità di procedere mediante rimborso era esplicitamente	
	ammessa dal RAFC;	
	- le spese sostenute in anni precedenti erano rimborsabili, essendo inerenti a	
	finalità istituzionali;	
	- l'assenza di conti separati per i valori bollati poteva ritenersi superata dalla	
	rappresentazione sufficientemente dettagliata offerta dal conto.	
	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 spese relative a <i>“spese per ospitalità e convegni (cene di lavoro, coffee</i>	
	<i>break, visite a monumenti e mostre); viveri e bevande per la festa di Natale,</i>	
	<i>fiori per la segreteria e per ospiti, bibite e snack per tesisti anonimi, rimborso</i>	
	<i>spritz, generi alimentari”</i> sarebbero state legittime, essendo state erogate per	
	attività istituzionali e nel rispetto delle disponibilità di budget e, comunque,	
	ammissibili anche in ragione del loro carattere imprevisto ed urgente;	
	- le <i>“piccole spese per studenti, biglietti bus per studenti”</i> si riferivano a spese	
	minute, sostenute per finalità istituzionali, nell'ambito delle attività	
	dell'Ateneo e a vantaggio dello stesso;	
	- le spese per <i>“biglietti treno, parcheggi, pedaggi autostradali”</i> , spesso	
	determinate dalla necessità di superare imprevisti (quali sciopero e/o ritardo	
	mezzi pubblici) e/o cogliere tempestivamente occasioni non prevedibili, erano	
	sempre state assunte nell'interesse dell'Ateneo;	
	9	

	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</i>	
	<i>estingue decorsi cinque anni dal deposito del conto presso la segreteria della</i>	
	<i>sezione senza che sia stata depositata la relazione prevista dall’articolo 145,</i>	
	<i>comma 4, o 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>	
	Dalla consultazione dei sistemi informativi GIUDICO e SIRECO risulta,	
	infatti, che la resa n. 143229 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</i>	
	<i>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	
	ordine ai profili di improcedibilità connessi all’assenza di sottoscrizione da	
	parte dell’agente contabile e alla mancata parificazione da parte	
	11	

	dell'amministrazione.	
	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.	
	Con riferimento al secondo profilo, la stessa relazione di irregolarità dà 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, seppur 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.

7. All'esito dell'esame degli atti di causa, il Collegio rileva che il conto giudiziale in esame presenta profili di irregolarità che non ne consentono, allo stato, l'approvazione ai sensi dell'art. 149, comma 2, c.g.c, pur essendo gli stessi ascrivibili, in prevalenza, a prassi operative consolidate, in assenza di un quadro normativo interno chiaro e vincolante.

Tali irregolarità assumono, anzitutto, ancora maggiore rilievo alla luce di quanto rilevato nella relazione del Magistrato istruttore 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, al quale è allegato un documento, denominato “*Relazione attestazione conti giudiziali 2018*”, che contiene l'elencazione di 59 conti – incluso quello oggetto del presente giudizio – e attesta l'avvenuta presentazione del conto nei termini di legge, la conformità della sua redazione alla normativa vigente, la presenza della documentazione richiesta e l'indicazione del provvedimento di parifica. Sebbene tale documentazione possa ritenersi, quantomeno sotto il profilo formale, idonea a rappresentare il contenuto della relazione prevista dall'art. 139 c.g.c., occorre evidenziare, tuttavia, 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, 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.	
	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 del 13/01/2021.	
	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.	
	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.	
	Inoltre, le descrizioni delle spese, effettuate frequentemente in modo generico	
	o aggregato, e l'indicazione del soggetto beneficiario con l'uso ricorrente di	
	14	

	una anagrafica generica (“soggetti diversi”), senza specificazione	
	dell’effettivo destinatario, non consentivano una verifica immediata della	
	natura e della finalità della spesa.	
	Quanto al meccanismo dei reintegri, il Collegio rileva che gli stessi	
	avvenivano in assenza di una scansione temporale predeterminata e 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 affidata 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 una regolamentazione specifica, erano	
	le impostazioni operative del sistema gestionale U-GOV a introdurre	
	autonomamente 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.	
	15	

	Nel contesto appena descritto, la gestione economale in esame ha presentato	
	uscite per complessivi € 33.642,08, a fronte di una dotazione iniziale pari a €	
	5.000,00. Il superamento di tale limite è avvenuto mediante 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, 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.	
	Particolarmente articolata risulta, nella relazione di deferimento, l'analisi delle	
	tipologie di spesa rendicontate, le quali, pur astrattamente riconducibili alle	
	finalità istituzionali dell'Ateneo, avrebbero richiesto una più puntuale	
	valutazione circa la sussistenza, caso per caso, dei presupposti di urgenza,	
	imprevedibilità, non programmabilità e indifferibilità, nonché della congruità	
	rispetto ai vincoli di bilancio e alle esigenze prioritarie di didattica e ricerca.	
	In particolare, il Magistrato istruttore rilevava che:	
	• in relazione alle <i>spese di rappresentanza</i> , queste devono rivestire i caratteri	
	dell'inerenza, dell'ufficialità e dell'eccezionalità, restando escluse quelle che	
	non rivestono finalità rappresentative verso l'esterno, quelle destinate a	
	beneficio dei dipendenti o amministratori appartenenti all'Ente che le	
	16	

	dispongono, le spese di ospitalità effettuate in occasione di visite di soggetti	
	in veste informale o non ufficiale, per l’acquisto di generi di conforto in	
	occasione di riunioni degli organi dell’ente, per gli omaggi, pranzi o rinfreschi	
	offerti ad Amministratori, dipendenti, di fornitori dell’ente o 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;	
	• non possono essere sostenute mediante il ricorso al fondo economale (art.	
	82 del Regolamento) le <i>spese per viaggi di studio ed esercitazioni degli</i>	
	<i>studenti fuori sede universitaria e quelle per le trasferte dei laureandi</i> , in	
	quanto inserite in un programma di studio e soggette a preventiva	
	autorizzazione/approvazione del Consiglio del Corso di studio nonché	
	all’accertamento della copertura finanziaria;	
	• non sono ammissibili a carico del fondo economale, salvo i casi di effettiva	
	imprevedibilità e urgenza, le <i>spese di missione</i> per le quali l’art. 4 del	
	Regolamento missioni prevede la necessità di autorizzazione preventiva;	
	• deve escludersi l’ammissibilità, per difetto di inerenza, anche delle <i>spese per</i>	
	<i>rimborso di assicurazioni infortuni, adesione volontaria al SSN e rilascio di</i>	
	<i>permessi di soggiorno</i> , in quanto estranee a finalità istituzionali e/o di ricerca,	
	attenendo, piuttosto, a <i>status</i> personali di pertinenza di singoli soggetti;	
	• non rientrano nella categoria dei beni di consumo <i>gli acquisti di beni</i>,	
	genericamente indicati come “materiale di consumo”, beni che, anche se non	
	inventariabili (quali ad esempio, piccoli strumenti elettronici ed informatici),	
	non sono destinati a esaurirsi entro l’esercizio.	
	In merito alla tracciabilità delle spese, concordemente a quanto rilevato dal	
	Magistrato istruttore, la rendicontazione - basata sul gestionale U-GOV e sulla	
	17	

	compilazione dei “Generici d’Uscita” - non garantisce, pur consentendo la	
	contabilizzazione, una chiara evidenza delle modalità di pagamento (diretto o	
	a rimborso), né consente di individuare il fornitore delle prestazioni o beni	
	(spesso indicato come “Soggetti diversi”) e la identificazione esaustiva delle	
	spese.	
	8. Ciò premesso, ritiene il Collegio che le suesposte irregolarità siano	
	ric conducibili, 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	
	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.	
	18	

	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. Tuttavia, ciò non fa venir	
	meno l'irregolarità della gestione.	
	10. Alla luce di quanto considerato, il Collegio ritiene, pertanto, di dichiarare	
	il conto in esame irregolare, 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, alla luce della condivisibile giurisprudenza in materia, non	
	merita accoglimento l'istanza formulata dalla difesa degli agenti contabili	
	convenuti, ai sensi dell'art. 52, cc. 1 e 2, d.lgs. n.196/2003 e dell'art. 9, par. 1,	
	Reg. (UE) 2016/679, non essendo specificati i legittimi motivi della richiesta	
	di oscuramento. In particolare, 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.	
	19	

[illegible]