



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. 32532** del registro di Segreteria avente ad
oggetto il conto giudiziale **n. 62406** riferibile all'agente contabile
TRESOLDI ALESSANDRO, economo dell'Università degli Studi di
Padova per l'esercizio 2018, depositato in data **21 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. 614/2024** del **20.11.2024** del magistrato istruttore del

	conto;	
	Vista la memoria depositata in giudizio dall'agente contabile in data 15	
	settembre 2025 a mezzo degli Avv.ti Silvia Muttoni e Martina Brasson;	
	Esaminati gli atti di causa;	
	Uditi , nella pubblica udienza del 9 ottobre 2025 - celebrata con l'assistenza	
	del funzionario Marco Greggio, e data per letta la relazione del giudice	
	relatore, Cons. Roberto Angioni - il Pubblico Ministero, nella persona del	
	Sostituto Procuratore generale Francesca Garlisi e l'Avv. Silvia Muttoni,	
	come da separato verbale;	
	SVOLGIMENTO IN FATTO	
	1. Con relazione n.614/2024 del 20.11.2024 , il magistrato istruttore del	
	conto giudiziale n. 62406 riferibile all'agente contabile TRESOLDI	
	ALESSANDRO , economo dell'Università degli Studi di Padova per	
	l'esercizio 2018, depositato in data 21 novembre 2019 , riferiva al Presidente	
	di questa Sezione giurisdizionale quanto segue:	
	- il conto, relativo alla gestione del fondo economale del Dipartimento di	
	Diritto pubblico, Internazionale e Comunitario, 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	
	2	

	dell'organo di controllo interno;	
	- quanto ai profili inerenti alla compilazione del conto, pur tenute presente	
	diverse incongruenze della regolamentazione interna (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 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). Attraverso il meccanismo del reintegro in	
	corso di esercizio, il fondo era stato utilizzato oltre il limite dello	
	stanziamento (euro 5.000,00, uscite euro 14.460,22 al lordo del fondo),	
	permettendo così di sostenere spese in misura superiore a quella preventivata	
	a budget per il fondo economale, in violazione del principio di	
	programmazione e delle ordinarie procedure di spesa;	
	b) la maggior parte delle uscite registrate nel conto giudiziale dell'economo	
	riguardava rimborsi di spese effettuate direttamente da dipendenti	
	dell'Università;	
	3	

	c) 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);	
	d) risultavano rimborsate spese non ammissibili a carico del fondo	
	economale.	
	Al riguardo, a dispetto della dichiarazione dell’Ateneo di aver fornito	
	indicazioni omogenee ai titolari dei fondi, nell’assenza di specifica disciplina	
	regolamentare per il fondo economale, diverse tipologie di spesa risultavano	
	assunte in contrasto con le indicazioni ANAC e con la specifica disciplina	
	regolamentare dell’Ateneo concernenti spese per convegni ed eventi simili,	
	spese di rappresentanza, spese per ricerca, spese per l’acquisto di beni e	
	servizi (<i>coffee break, pausa caffè, pranzi dei relatori, acqua, soggiorno</i>	
	<i>ospiti internazionali, cene corso dottorato, pranzi e cene di lavoro, spese di</i>	
	<i>ospitalità; ingressi Cappella degli Scrovegni e Museo degli Eremitani, visita</i>	
	<i>guidata a Palazzo della Ragione, penne omaggio per relatori; biglietti del</i>	
	<i>treno per studenti (convegno procedura penale europea); quote di iscrizione</i>	
	<i>a società scientifiche; rimborso spese di viaggio; assicurazione infortuni</i>	
	<i>personale non strutturato; spese per “materiale informatico”).</i>	
	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);	
	4	

	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'eonomo (non sempre erano indicati i nominativi dei soggetti che avevano sostenuto la spesa o in favore dei quali la stessa era stata sostenuta) 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);	
	4) non sempre erano poi 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 15 settembre 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 giudizio di conto e comunque l'improcedibilità e l'inammissibilità dello stesso, 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	
	5	

	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:	
	- 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 <i>“Registro Fondo</i>	
	<i>Economale”</i> , 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 <i>“corrispondenza tra i dati delle</i>	
	<i>spese economali e dei versamenti con le risultanze economico-finanziarie”</i> ,	
	l'assenza di <i>“discordanze con le scritture contabili di Ateneo”</i> e <i>“l'esito</i>	
	<i>positivo del risultato della parificazione contabile dei conti 2018 degli</i>	
	6	

	<i>agenti contabili citati in premessa”;</i>	
	- 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 “ <i>Relazione attestazione conti</i>	
	<i>giudiziali 2018</i> ” 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. 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 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;	
	- che, quanto agli ulteriori profili di criticità, si era adeguato alla	
	7	

	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,	
	concludeva, in via preliminare, per il rigetto dell’eccezione di estinzione del	
	conto e delle ulteriori questioni preliminari, e, nel merito, per la	
	dichiarazione di irregolarità del conto 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>	
	<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 21	
	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	
	8	

	dell'art.140, comma 3 CGC <i>“il deposito del conto costituisce l'agente dell'amministrazione in giudizio”</i>).	
	Poiché la relazione di deferimento è stata depositata contestualmente alla sua	
	sottoscrizione da parte del magistrato istruttore del conto 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	
	9	

	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.	
	7.4 Quanto al meccanismo dei reintegri, il Collegio rileva che gli stessi sono previsti 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	
	12	

	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	
	13	

		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.	
		14	

