Sentenza n. 347 /2025

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. **32506** del registro di segreteria, avente ad oggetto il conto giudiziale n. **62387**, riferibile all'agente contabile **Nadia ZAMPIERI** (c.f. ZMPNDA63D41A757W) 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 giorno 8 ottobre 2025 tenutasi con l'assistenza della dott.ssa Chiara Grella, data per letta la relazione, l'Avv. Martina Brasson per l'agente contabile e il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott.ssa Francesca Garlisi.

FATTO

1. Con relazione di irregolarità n. 608/2024 del 20.11.2024, il Magistrato istruttore del conto giudiziale n. 62387 - reso dall'agente contabile Nadia ZAMPIERI, economo del Dipartimento di Neuroscienze dell'Università degli Studi di Padova per l'esercizio 2018 – riferiva al Presidente di questa Sezione giurisdizionale quanto segue:

- il conto, depositato in data 21 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 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) il fondo economale risultava utilizzato oltre il limite dello stanziamento iniziale (euro 4.000,00), con uscite complessive pari ad euro 15.663,09, 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;

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 ("colazioni, pranzi e cene di lavoro, spese di ospitalità per conferenzieri"; "spese per University of kids"; "quote di iscrizione a società scientifiche"; "rimborso spese di viaggio"; "assicurazione infortuni personale non strutturato"; spese per "materiale di consumo vario", riparazione pc, materiale informatico, bicicletta), 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 suesposto, il Magistrato istruttore concludeva rilevando l'assenza dei presupposti per la procedibilità del giudizio, ai sensi dell'art. 140, c. 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 15 settembre 2025, la difesa dell'agente contabile contestava i rilievi formulati nella relazione di irregolarità, eccependo, in via pregiudiziale, l'estinzione del giudizio di conto per decorso del termine. In proposito, rilevava che il deposito del conto, sulla base dei dati inseriti nel fascicolo processuale, sarebbe avvenuto il 13 novembre 2019, mentre la relazione di irregolarità era stata depositata il 20 novembre 2024. Di conseguenza, ai sensi dell'art. 150 c.g.c., il termine di cinque anni previsto per la definizione del giudizio sarebbe decorso, con conseguente estinzione del giudizio.

Quanto alla mancanza della sottoscrizione dell'agente contabile e alla presunta improcedibilità del giudizio, la difesa 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. L'agente contabile avrebbe inoltre regolarmente eseguito tutte le registrazioni richieste, nel rispetto della normativa vigente e delle istruzioni interne; la mancata sottoscrizione non sarebbe dunque imputabile a negligenza, ma a una procedura adottata dall'Ateneo.

In relazione 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 degli ulteriori adempimenti di cui al D.lgs. 174/2016, con Decreto del Direttore Generale rep. n. 888/2018*", attestava: "*che, dal punto di vista meramente contabile, gli atti pervenuti dai segretari dei centri autonomi di gestione, nonché dagli agenti contabili, non sono viziati da errori"; di aver compiuto la verifica avente a oggetto 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"; l'"esito positivo del risultato della parificazione contabile dei conti 2018 degli agenti contabili citati in premessa*".

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 documento, denominato "*Relazione attestazione conti giudiziali 2018*" 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 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

economomale, 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;

- 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 per "colazioni, pranzi e cene di lavoro", "ospitalità per conferenzieri" e "University of Kids" 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 spese per "quote di iscrizione a società scientifiche", spesso determinate dalla necessità di cogliere tempestivamente l'occasione di accedere a benefici e vantaggi, quali accesso a convegni scientifici e/o acquisizione di materiale di ricerca, erano sempre state assunte nell'interesse dell'Ateneo;
- le spese di "rimborso di spese di viaggio" si riferivano a oneri sostenuti dal personale in missione per imprevisti legati, per esempio, a scioperi e/o ritardo di mezzi pubblici o, comunque, per cogliere occasioni non prevedibili a vantaggio dell'Ateneo;
- le spese per "assicurazione infortuni personale non strutturato" costituivano l'adempimento di un obbligo di legge a carico dell'Ateneo in presenza di ricercatori stranieri extra UE (art. 27-ter D.lgs. n. 286/1998) e, in alcuni casi, erano state contrattualmente assunte dall'Università nei confronti del ricercatore;
- le spese per "materiale di consumo vario, riparazione pc, materiale informatico, bicicletta", venivano pagate con il fondo economale per garantire il funzionamento del singolo ufficio e/o laboratorio, 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.

Concludeva, in ogni caso, per la regolarità del conto anche in relazione alla categoria di spese sostenute, ritenendo che i rilievi formulati potessero eventualmente determinare una pronuncia di irregolarità formale del conto, senza alcun addebito a carico dell'economo.

In relazione alle ulteriori irregolarità evidenziate, secondo la difesa, 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 "*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*".

Dalla consultazione dei sistemi informativi GIUDICO e SIRECO risulta, infatti, che la resa n. 143288 riferita al conto giudiziale all'odierno esame è stata effettuata dall'Università degli Studi di Padova tramite SIRECO in data

21 novembre 2019 e risulta accettata in data 26 novembre 2019. 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.

Soltanto a far data dal rituale deposito del conto giudiziale (art. 140, c. 3, c.g.c. secondo cui "*il deposito del conto costituisce l'agente dell'amministrazione in giudizio*") il conto poteva, infatti, essere assegnato, con provvedimento presidenziale, a un giudice designato (art. 140, c. 1, c.g.c.) e la Procura regionale avrebbe potuto acquisirne notizia, mediante accesso all'apposito sistema informativo relativo ai conti degli agenti contabili (art. 145, c. 1, c.g.c.).

Al riguardo, rileva altresì quanto previsto dal decreto del Presidente della Corte dei conti n. 126 del 24 maggio 2022, che disciplina in modo organico il funzionamento del sistema SIRECO, disponendo all'art. 10 che: "*i conti giudiziali e i relativi documenti ad essi allegati sono depositati presso le competenti Sezioni giurisdizionali mediante il sistema informativo SIRECO. Al completamento della procedura di upload del conto e degli allegati, il sistema SIRECO dà ricevuta del deposito mediante attribuzione di un numero di protocollo. Il numero del conto è successivamente attribuito in esito all'accettazione da parte della Segreteria. Il sistema dà evidenza delle date del deposito e della relativa accettazione o rifiuto. Nel caso di anomalie tecniche, la Segreteria è tenuta a dare immediata comunicazione del rifiuto mediante PEC*". Anche le relative Istruzioni operative chiariscono che la procedura SIRECO si perfeziona in due fasi, entrambe notificate all'indirizzo

PEC indicato in sede di compilazione: la prima fase consiste nell'attestazione della data e del numero della resa inviata; la seconda nella comunicazione della data di accettazione della resa, con indicazione del numero del conto giudiziale registrato nel sistema GIUDICO, ovvero nel rigetto della resa da parte della Segreteria, con relativa motivazione.

Ne consegue che non ricorrono i presupposti per la dichiarazione di estinzione del giudizio, posto che la relazione prevista dall'art. 145, c. 4, c.g.c., è stata depositata in data 20 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 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 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.

Nel contesto appena descritto, la gestione economale in esame ha presentato uscite per complessivi € 15.663,09, a fronte di una dotazione iniziale pari a € 4.000,00. 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 *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 economali,

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 spese di rappresentanza, le stesse devono rivestire i caratteri dell'inerenza, dell'ufficialità e dell'eccezionalità, restando escluse quelle spese che non rivestono finalità rappresentative verso l'esterno, quelle destinate a beneficio dei dipendenti o amministratori appartenenti all'Ente che le 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 sono ammissibili a carico del fondo economale, salvo i casi di effettiva imprevedibilità e urgenza, le spese di missione per le quali l'art. 4 del Regolamento missioni prevede la necessità di autorizzazione preventiva;

• vanno escluse dal novero delle spese da porre a carico del fondo economale le spese per quote associative, in quanto carenti *ex se* dei requisiti dell'urgenza ed imprevedibilità, stante la loro caratteristica di spese ricorrenti (in genere, su base annuale) e, quindi, programmabili, tanto più che la loro assunzione a

carico dei fondi di ricerca è sottoposta dall'art. 92 del Regolamento di amministrazione, contabilità e finanza alla previa verifica della sussistenza "di motivato interesse del Centro Autonomo di gestione";

- anche le spese per assicurazione infortuni, non possono essere a carico del fondo economale, essendo estranee a finalità istituzionali e/o di ricerca ed attenendo, piuttosto, a status personali di pertinenza di singoli soggetti;
- circa gli acquisti di beni, genericamente indicati come "materiale di consumo", questi, anche se non inventariabili (quali ad esempio, piccoli strumenti elettronici ed informatici), non possono rientrare nella categoria dei beni di consumo in quanto non destinati a esaurirsi entro l'esercizio.

In merito alla tracciabilità delle spese, il Magistrato istruttore rilevava che la rendicontazione si era basata sul gestionale U-GOV e sulla compilazione dei "Generici d'Uscita": strumenti che, pur consentendo la contabilizzazione, non garantivano una chiara evidenza delle modalità di pagamento (diretto o a rimborso), né riportavano sempre l'indicazione del fornitore (spesso indicato come "Soggetti diversi") e una descrizione esaustiva delle spese.

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 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. 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 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, 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.

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. 32506** del registro di Segreteria dichiara l'irregolarità del conto giudiziale **n. 62387** dell'agente contabile **Nadia ZAMPIERI**, economo dell'Università degli Studi di Padova per l'esercizio 2018, depositato in data 21 novembre 2019.

Nulla sulle spese.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2025.

Il Giudice relatore — Il Presidente

Elisa Borelli — Marta Tonolo

(firmato digitalmente) — *(firmato digitalmente)*

Depositata in Segreteria, il 19/11/2025

Il Funzionario preposto

(firmato digitalmente)

Nadia Tonolo