



SENT. 170/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati

Angelo	CANALE	Presidente
Rossella	SCERBO	Consigliere
Domenico	GUZZI	Consigliere relatore
Maria Cristina	RAZZANO	Consigliere
Erika	GUERRI	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'appello n. **54752** del registro generale, promosso da Banca Carige s.p.a., con sede in Genova, via Cassa di Risparmio, n. 15, in persona della dott.ssa Alberta Venzano, responsabile dell'Ufficio legale della stessa Banca, rappresentata e difesa dagli avv.ti Andrea Mozzati, Glauco Stagnaro e Francesco Paoletti, elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, viale Maresciallo Pilsduski, n. 118,

contro

Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale regionale per la Liguria, in persona del Procuratore regionale *pro tempore*; Procura generale della Corte dei conti in persona del Procuratore generale *pro tempore*;

avverso

la sentenza n.62/2019 della Sezione giurisdizionale regionale per la Liguria, pubblicata il 4 aprile 2019.

Visti gli atti e i documenti di causa;

Vista la dichiarazione di consenso alla partecipazione alla camera di consiglio con modalità telematica, sottoscritta dagli avv.ti Andrea Mozzati e Gluaco Stagnaro nella qualità di difensori di Banca Carige s.p.a.;

Vista l'analoga dichiarazione di consenso, espressa dal Sostituto Procuratore Generale, dott. Arturo Iadecola, nella qualità di Pubblico Ministero designato;

Visti l'art. 169, commi 4 e 5, c.g.c., l'art. 85 d.l. 17 marzo 2020, n.18, convertito dalla legge 23 aprile 2020, n. 27, l'art. 3, lett. e), delle regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza;

Nella pubblica udienza del 16 giugno 2020, con l'assistenza del segretario, dott.ssa Alessandra Carcani, data per letta la relazione del Consigliere relatore Domenico Guzzi, uditi gli avv.ti Andrea Mozzati, Glauco Stagnaro e il Vice Procuratore generale, dott. Arturo Iadecola.

FATTO

Con la relazione n. 231/2018 del 31 ottobre 2018, il magistrato designato all'esame dei conti giudiziali del Comune di Tovo San Giacomo (SV) riferiva di una serie di irregolarità emerse dall'istruttoria condotta sui conti di tesoreria, depositati dalla Banca Carige s.p.a. per gli anni 2012 e 2013.

A tale riguardo, avvalendosi anche dei rilievi formulati dal dott. Maurizio Delfino, precedentemente incaricato dallo stesso ente locale di esaminare la gestione contabile interna per il periodo 2010-2014, il magistrato evidenziava che le irregolarità accertate sui conti erano dovute a numerosi mandati di pagamento, eseguiti nonostante difettassero dei requisiti di conformità previsti dall'art. 7 della convenzione disciplinante il servizio, e dagli artt. 185, 216 e 217 del d.lgs. 18 giugno 2000, n. 267.

In particolare, nell'anno 2012, il Tesoriere avrebbe dato corso a pagamenti per euro 18.870,00 ancorché sui relativi mandati fosse presente la sola, *"aspecifica"* dicitura *"debitori diversi"*, mentre nell'anno 2013 sarebbero stati posti in pagamento mandati per euro 57.414,05 in assenza della necessaria documentazione giustificativa, nonché mandati per euro 288.323,93 contabilizzati col sistema del giro/conto *"in compensazione"* di altre partite, così eludendo i vincoli imposti dal patto di stabilità interno, approvato con delibera di Giunta comunale n. 39 del 6 maggio 2015.

Il giudice designato proponeva, pertanto, il deferimento dell'agente contabile al giudizio della Sezione.

Con la sentenza in epigrafe, il procedimento veniva definito limitatamente al conto di tesoreria dell'anno 2012, con la dichiarazione d'irregolarità di mandati di pagamento per euro 18.870,00, ma col discarico del Tesoriere sul presupposto che dai mandati stessi non fosse derivato *"alcun ammanco"*; quanto all'esercizio 2013, la Sezione territoriale disponeva lo stralcio del giudizio al fine di riunirlo, per

connessione, ad altro procedimento, iscritto al ruolo delle udienze con il n. 20587 ancora da celebrare.

Avverso tale pronuncia, la Banca Carige s.p.a. proponeva appello sulla base dei seguenti motivi di impugnazione:

1. *“nullità della sentenza per illegittima costituzione del collegio giudicante; illegittimità costituzionale degli artt. 145-149 c.g.c.”.*

Secondo l'appellante, il provvedimento sarebbe nullo per un vizio nella costituzione del giudice ex art. 46 c.g.c., avendo partecipato al collegio giudicante anche il magistrato autore dell'istruttoria sul conto. Ciò avrebbe comportato la palese *“violazione dei principi di terzietà, imparzialità e indipendenza del giudice, desumibili dagli artt. 101 e 111 Cost.”*, a nulla ostando il fatto che siffatta partecipazione non fosse vietata dagli artt. 145 – 149 c.g.c., norme che, anzi, per questa via apparirebbero in contrasto con i suddetti principi nella parte in cui avrebbero consentito *“che — com'è in concreto avvenuto nel caso di specie — il magistrato istruttore, dopo aver formulato i rilievi nei confronti dell'agente contabile, potesse poi fare parte del collegio giudicante che definisce il medesimo giudizio in primo grado”*. L'appellante ha, inoltre, dedotto l'illegittimità costituzionale della suddetta disciplina codicistica in relazione all'art. 117 Cost. e all'“art. 6 C.E.D.U. in tema di equo processo”, nonché rispetto all'“art.47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea sul diritto a un giudice imparziale”; sotto il profilo dell'eccesso di delega, ha lamenta l'illegittimità

costituzionale delle richiamate disposizioni per violazione dell'art. 76 Cost., in quanto non sarebbe stato rispettato il criterio direttivo introdotto dall'art. 20 della legge n. 124/2015, a tenore del quale le norme del codice di giustizia contabile avrebbero dovuto essere improntate alla *"giurisprudenza della Corte costituzionale"* in materia processuale;

2. *"infondatezza delle irregolarità addebitate"*. Il giudice di prime cure avrebbe errato nel ritenere che *"i rilievi contestati in sede di relazione istruttoria abbiano trovato pieno ed ampio riscontro nella documentazione acquisita, determinando l'irregolarità del conto giudiziale, limitatamente alle poste contestate"* sol perché sui mandati in questione era presente *"la dicitura aspecifica «debitori diversi»"*. A confutazione di quanto ritenuto in sentenza, ossia che tale notazione non sarebbe stata sufficiente ad identificare *"nominativamente il soggetto beneficiario del pagamento"*, l'appellante assume che il Tesoriere non era tenuto ad alcun controllo che andasse oltre quello meramente cartolare dei mandati di pagamento, anche perché, in base all'art. 185, comma 3, T.U.E.L., il controllo circa la *"sussistenza dell'impegno"*, *"della liquidazione"* e del *"rispetto dell'autorizzazione di cassa"*, avrebbe dovuto essere assicurato esclusivamente dal *"servizio finanziario"* comunale in uno con le *"operazioni di contabilizzazione e di trasmissione al tesoriere"*. D'altra parte, il primo giudice avrebbe dovuto più adeguatamente valorizzare il fatto che, come dallo stesso

riconosciuto in sentenza, i mandati in questione *“hanno dato luogo esclusivamente a operazioni di mero giroconto/girofondo effettuate mediante liquidazione in compensazione contabile con le apposite reversali di incasso”*, per cui, non avendo comportato alcun versamento di somme in favore di terzi, i titoli di pagamento avrebbero dovuto essere considerati alla stregua di *“operazioni di per sé consentite dalla disciplina normativa e convenzionale in materia (e, anzi, diffuse nella prassi degli enti locali, al fine di trasferire risorse finanziarie su differenti capitoli di bilancio)”*. Né l'irregolarità avrebbe potuto trovare fondamento sulla deduzione, altresì contenuta in sentenza, per la quale *“una serie di pagamenti ai quali corrisponde una posta reciproca compensativa ... avrebbe dovuto sollevare l'attenzione del tesoriere facendo leva sull'ordinaria diligenza”*, ciò in quanto le operazioni di giro/conto richieste dal Comune di Tovo San Giacomo, non essendo in alcun modo vietate dal testo unico per gli enti locali e dalla convenzione di tesoreria, ben avrebbero potuto trovare esecuzione senza alcun sindacato del tesoriere sull'eventualità che le stesse potessero risultare in contrasto con il patto di stabilità interno. Infine, l'appellante contesta il fatto che, per corroborare la dichiarazione di irregolarità del conto, il giudice di prime cure si sia impropriamente richiamato alla pronuncia n. 191/2018 della stessa Sezione Liguria, trattandosi di una sentenza su conti giudiziali di altro ente locale.

In conclusione, l'appellante chiede una pronuncia di *“nullità (previa*

rimessione degli atti alla Corte costituzionale)” della sentenza

impugnata, e/o la riforma della stessa con il riconoscimento della

“regolarità del conto giudiziale.....per l’esercizio finanziario 2012”.

Con memoria del 6 aprile 2020 ha rassegnato le proprie conclusioni la

Procura generale per contestare, con diffusa ed articolata

argomentazione, entrambi i motivi d’appello.

In particolare, quanto all’illegittimità costituzionale degli artt. 145-149

c.g.c., la Procura generale ha preliminarmente puntualizzato che dalla

novella di cui al d.lgs. n. 114 del 7 ottobre 2019, con l’inserimento del

comma 2 *bis* nell’art. 145 c.g.c. e con il conseguente divieto al

magistrato relatore del conto giudiziale di fare parte dell’organo

giudicante, non potrebbe trarsi argomento a favore della dedotta

illegittimità costituzionale.

Nel merito della questione posta, ha sostenuto la sua manifesta

infondatezza tanto con riferimento all’art. 111 della Costituzione,

quanto con riguardo all’art. 117 Cost. per contrasto con l’art. 6 della

C.E.D.U. e con l’art. 47 della C.D.F.U.E.; riguardo alla violazione

dell’art. 76 Cost. sotto il profilo dell’eccesso di delega in relazione al

criterio direttivo dettato dall’art. 20 della legge n. 124/2015, la Procura

generale, evocata la sentenza della Corte costituzionale n. 168/2000 e

considerato il peculiare ruolo, meramente istruttorio e non di parte, che

nel giudizio di conto svolgerebbe il magistrato relatore, ha escluso

qualsiasi contrasto tra la disciplina del codice di giustizia contabile e i

principi sanciti dalla giurisprudenza costituzionale sulla materia

processuale.

Quanto al secondo motivo di impugnazione riguardante i rilievi strettamente contabili, la Procura generale ha sostenuto la correttezza della sentenza impugnata, stante l'oggettiva difformità dei mandati di pagamento esitati nel corso dell'esercizio 2012 rispetto alle disposizioni, legislative e di convenzione, che ne disciplinavano i requisiti di regolarità.

L'Organo requirente ha, pertanto, concluso per la reiezione dell'appello e per la conferma della sentenza impugnata.

Con note d'udienza depositate il 15 giugno 2020, l'appellante ha insistito sui motivi di impugnazione, in particolare assumendo, per ciò che concerne la questione di illegittimità costituzionale, che la sua *"non manifesta infondatezza"* sarebbe ancor più evidente alla luce delle modifiche introdotte al codice di giustizia contabile circa la composizione del collegio giudicante; riguardo al secondo motivo di gravame, ha ribadito la regolarità della gestione di tesoreria, anche perché i mandati in contestazione costituirebbero *"un numero assai esiguo"* rispetto agli *"oltre 2000"* effettivamente posti in pagamento nel corso dell'anno 2012.

In udienza, i difensori dell'appellante - in particolare l'avv. G. Stagnaro - hanno preliminarmente chiesto la riunione del presente giudizio al procedimento d'appello n. 55677 del ruolo generale, quest'ultimo proposto avverso la sentenza n. 202/2019, con cui la stessa Sezione territoriale ha dichiarato l'irregolarità del conto di tesoreria depositato per l'anno 2013.

Quanto ai motivi di gravame, i legali hanno argomentato sulla

questione di illegittimità costituzionale, richiamando le osservazioni formulate con le note d'udienza in atti ed insistendo per la sua manifesta fondatezza; nel merito si sono riportati alle deduzioni in atti, ribadendo la correttezza della gestione.

Il Pubblico Ministero, dichiarandosi non a conoscenza del procedimento d'appello verso il quale si chiede la riunione, ha comunque manifestato la propria contrarietà all'accoglimento della domanda sul presupposto che, in ogni caso, quell'impugnativa concerne una pronuncia emessa su una diversa annualità rispetto a quella in esame.

Riguardo ai motivi d'appello e con particolare riferimento ai profili di incostituzionalità prospettati dalla Banca Carige s.p.a., il Pubblico Ministero ha ribadito che il ruolo svolto dal magistrato istruttore non può considerarsi in contrasto con il principio di terzietà del giudice nonostante la recente novella legislativa al codice di giustizia contabile, per cui ha insistito per la manifesta infondatezza della questione; nel merito, ha concluso per la correttezza della sentenza impugnata a fronte delle irregolarità riscontrate sui mandati di pagamento in contestazione.

Considerato in

DIRITTO

I. In via preliminare deve essere respinta l'istanza di riunione del presente giudizio al procedimento n. 55677 del ruolo generale.

In proposito è da ritenersi assorbente la considerazione che il conto giudiziale oggetto della sentenza n. 202/2019 della Sezione

giurisdizionale ligure riguarda l'esercizio 2013, di tal che, non avendo l'appellante versato in atti elementi di valutazione circa l'asserita connessione tra l'appello su di essa pendente e quello in esame, non si vede come possa ammettersi, ancorché in via presuntiva, l'esistenza di profili di comunanza idonei all'accoglimento della domanda.

II. Tanto deciso in via preliminare, osserva il Collegio che, come evidenziato in narrativa, il primo motivo di gravame è incentrato sull'asserita illegittimità costituzionale degli artt. 145-149 c.g.c. per: a) violazione del principio di terzietà dell'organo giudicante sancito dall'art. 111 della Costituzione; b) non conformità all'art. 117 Cost., *“siccome in contrasto con l'art. 6 in tema di equo processo”*, nonché con l'art. 47 C.D.F.U.E. sul diritto a un giudice imparziale; c) difformità dall'art. 76 Cost. sotto il profilo dell'eccesso di delega.

In conseguenza del fatto che dette norme non vietavano al magistrato che aveva istruito il conto di far parte del collegio giudicante, la sentenza impugnata sarebbe altresì nulla per vizio nella costituzione del giudice ex art. 46 c.g.c.

II.a La questione non può ritenersi rilevante nel giudizio *a quo*.

A tal proposito occorre muovere da una duplice considerazione.

La prima, è che il dedotto vizio di nullità risulta prospettato in relazione all'asserita mancanza di terzietà dell'organo giudicante, per cui lo stesso deve essere all'evidenza ricondotto agli istituti dell'astensione e della ricusazione, disciplinati dagli artt. 21 e 22 c.g.c.

La seconda, è che siffatte norme ripropongono nel giudizio contabile quanto già previsto per il rito comune dagli artt. 51 e 52 c.p.c., allo

stesso modo di come nell'art. 46 c.g.c. risulta riproposta l'analogia disposizione contenuta nell'art. 158 c.p.c. riguardo al vizio di costituzione del giudice, con un parallelismo che, quindi, rende senz'altro possibile il richiamo alle direttrici ermeneutiche elaborate dalla giurisprudenza di legittimità civile.

Così opinando, osserva il Collegio come costituisca *jus receptum* il principio in base al quale, la nullità della sentenza per effetto di una situazione riconducibile a una fattispecie di astensione del giudice può sì essere dedotta quale motivo di gravame, ma soltanto se, ai sensi dell'art. 52 c.p.c., sia stata proposta istanza di ricusazione, diversamente, la questione incorrerebbe nel divieto di *nova* in appello ex art. 345 c.p.c., ciò in quanto la mancata astensione non dà luogo ad un vizio nella costituzione dell'organo giudicante secondo la previsione di cui all'art. 158 c.p.c. (art. 46 c.g.c.), che, infatti, attenendo ai limiti del potere di giudicare, ovvero se e come il giudice possa conoscere e giudicare una determinata questione, integra un vizio rilevabile d'ufficio ed altresì contestabile, ai sensi dell'art. 161 c.p.c. (art. 49 c.g.c.), per le sentenze soggette ad appello, , *“nei limiti e secondo le regole proprie di questo mezzo di impugnazione”* (cfr. Cass. civ. Sez. II, 22.06.2005, n. 13370; Cass. civ., sez. II, 28 marzo 2007, n. 7578; id. 29 marzo 2007, n. 7702; id. 8 giugno 2007, n. 13433; id. 4 giugno 2008, n. 14807; Cass. civ., sez. III, 12 novembre 2009, n. 23930; Cass. civ. Sez. III Sent., 7 luglio 2016, n. 13935).

Tale principio risulta comunemente accolto sia dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. III, sent. 2 settembre 2014, n. 4460),

sia da quella contabile (Corte dei conti, Sez. app. III, sent. 4 aprile 2011, n. 326), per cui occorre concludere nel senso che - in mancanza di una ricsuzione opposta al giudice che avrebbe dovuto astenersi in quanto coinvolto in una situazione di fatto che avrebbe potuto fare dubitare della sua terzietà - la questione eventualmente posta in sede di gravame non può certo qualificarsi quale vizio della costituzione del giudice ex art. 46 c.g.c., ma, più correttamente, come un profilo di nullità della sentenza per essere stata pronunciata col concorso di un giudice non imparziale.

Ora, poiché, come già evidenziato, risulta che nel corso del primo giudizio non è stato esperito il mezzo della ricsuzione ex art. 22 c.g.c. per contestare la violazione dell'art. 21 c.g.c., va da sé che l'eccezione di nullità per vizio nella costituzione del giudice è da considerarsi in appello inammissibile ex art. 193 c.g.c.

Da quanto sopra discende la non rilevanza della questione di legittimità costituzionale, giacché anche ad ipotizzarne il favorevole scrutinio all'esito del giudizio *ad quem*, dalla stessa non potrebbe comunque derivare, alla luce della giurisprudenza sopra delineata e di quanto sin qui osservato, alcuna conseguenza a carico di una sentenza odiernamente impugnata.

II.b La questione di incostituzionalità è in ogni caso manifestamente infondata.

Prendendo le mosse dall'asserita violazione del principio di terzietà del giudice ex art. 111 Cost., il Collegio ritiene necessario dare preliminarmente conto delle peculiarità che connotano sia il giudizio di

conto, sia il ruolo che in esso assume il *“giudice designato previamente quale relatore”* (art. 145, comma 1, c.g.c.).

Sotto il primo profilo va innanzitutto puntualizzato che il rendiconto dell'anno 2012 oggetto dell'impugnata pronuncia è stato depositato presso la segreteria della Sezione territoriale l'8 gennaio 2018, pertanto, a norma dell'art. 2, allegato 3 al c.g.c., il procedimento giudiziale ha potuto svolgersi sotto l'egida dell'art. 140, comma 3, c.g.c. nel testo *ratione temporis* applicabile al caso di specie, a tenore del quale *“il deposito del conto costituisce l'agente dell'amministrazione in giudizio”*.

L'inserimento di tale norma nel nuovo rito sul processo contabile non ha certo costituito una novità nel panorama della disciplina legislativa in materia.

L'art. 45, comma 1, del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 – testo unico delle leggi sulla Corte dei conti - aveva, infatti, già introdotto questa sorta di *fictio iuris* (Corte conti SS.RR. n.1212/A/1994), in conseguenza della quale l'agente contabile avrebbe dovuto ritenersi *“fittiziamente costituito in giudizio sin dal momento in cui egli o l'amministrazione dalla quale dipende abbiano presentato al giudice il conto per la sua verifica”* (Corte di cassazione sezioni unite n. 14891/2010).

Instaurato, dunque, *ope legis*, il giudizio si è incardina lungo una fase preliminare, durante la quale il magistrato relatore svolge la funzione prevista all'art. 145 c.g.c. – disposizione anche in questo caso riproponente quanto già disciplinato dagli artt. 29 e segg. del r.d. n. 1038 del 1933 (regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla Corte

dei conti) – di disamina del conto e dei documenti che lo corredano.

Inquadrandosi nel contesto di un rapporto che col deposito quindi assume natura giudiziale, l'attività del magistrato designato si colloca in una *“fase sommaria del procedimento”*, *“caratterizzata da un'attività ufficiosa di istruzione, a contraddittorio posticipato”*, fase che, se del caso, può anche concludersi in quella *“da autorevole dottrina qualificata “dialettica”, nella quale - in sostanza - si verifica la rinnovazione del processo, contrassegnato, ora, dalla cognitio plenaria e dal contraddittorio con il contabile”* (Corte di cassazione sezioni unite n. 14891/2010).

All'esito di tale procedimento interlocutorio, con la relazione che ne compendia le conclusioni, il magistrato istruttore può, infatti, a norma dell'art. 145, comma 4, c.g.c., prospettare in modo alternativamente differente il discarico del contabile e la regolarità della gestione, ovvero la necessità di un suo deferimento al giudizio della Sezione qualora ne ravvisi l'irregolarità e/o profili di ammanco.

Così delineata la posizione del giudice istruttore, non vede il Collegio quale *vulnus* al principio di terzietà possa derivare dalla sua partecipazione alla fase cognitoria di merito.

In primo luogo perché la sua attività, avendo, come detto, natura esclusivamente istruttoria, è da ritenersi ontologicamente incompatibile con la formazione di posizioni precostituite sulla materia controversa o con una situazione in cui possa configurarsi il rischio di una cointestazione della funzione di domandare – tale non potendo essere considerata la relazione finale - con quella di giudicare, sicché non

appare sotto questo profilo sostenibile che l'esercizio di detta funzione possa automaticamente implicare l'assenza di terzietà per via di convinzioni formatesi durante una fase preliminare dell'intero procedimento (cfr. Corte costituzionale 335/2002).

D'altra parte, nel contesto di una giurisprudenza che ha in più occasioni chiarito come la Costituzione non imponga al legislatore un modello unico di processo, lasciandogli al contrario la più ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali pur con l'osservanza dell'unico limite costituito dalla non irragionevolezza della previsione legislativa (*ex plurimis*, da ultimo, Corte costituzionale, sentenze n. 383 e 327 del 2007), l'attività istruttoria al giudizio di piena cognizione non rappresenta certo un *unicum* esclusivo del processo contabile, come si può ad esempio desumere dall'art. 50 bis c.p.c. per le cause riservate alla competenza dell'organo giudicante in composizione collegiale, che, infatti, prevede su tali controversie un'istruttoria monocraticamente svolta da un giudice che è parte del collegio ma anche relatore della causa all'udienza, figura che dunque svolge, allo stesso modo di quanto avviene per il giudizio di conto, un ruolo di collegamento tra la fase dell'istruzione dallo stesso diretta, e quella cognitoria del giudizio finale riservata al collegio (cfr. in particolare artt. 175, 179, 183, 186-quater, 187, 188, 189, 275 c.p.c.).

In secondo luogo e soprattutto, occorre osservare che la fase di piena cognizione risulta chiaramente incentrata sulla valutazione degli atti di causa, che sì comprendono la propedeutica relazione istruttoria, ma abbraccia anche tutti gli altri elementi concorrenti alla formazione del

convincimento giudiziale nel quadro di un ordinario “*contraddittorio tra le parti*” (art. 111, comma 2, Cost.), ovvero tra l’agente contabile ritualmente convenuto e il Procuratore regionale, presente anche nel giudizio di conto quale organo titolare dell’esclusivo *munus* pubblico di tutela dell'ordinamento, degli interessi generali della collettività e di quelli particolari delle amministrazioni pubbliche titolari delle dotazioni finanziarie affidate all’agente contabile (SS.RR. in sede giurisdizionale già a partire dalla sentenza n. 613/A del 1989; *idem*, n. 490/86, ma soprattutto Corte costituzionale, sentenza 291/2008 e, ancor prima, sentenze n. 104 del 1989 e n. 65 del 1992; in tale contesto appare utile il richiamo a Corte costituzionale, sent. n. 1/2007, con la quale è stata opportunamente delineata la differenza tra il giudizio ad istanza di parte, basato su un rapporto paritetico tra soggetti privati, che dunque può svolgersi senza la presenza del Pubblico ministero contabile, e il giudizio di conto, invece posto, come sopra cennato, nell’interesse oggettivo dell’ordinamento e dell’integrità patrimoniale della pubblica amministrazione).

Nel delineato contesto deve, quindi, ritenersi esclusa sia la violazione del principio di terzietà dell’organo giudicante di cui all’art. 111 Cost., sia il contrasto col diritto al giusto processo, sancito dall’ordinamento sovranazionale, art. 6 C.E.D.U. e art. 47 C.D.U.F.E.

Né potrebbe sul punto diversamente opinarsi alla luce delle modifiche introdotte nel codice di giustizia contabile dal d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114 e, segnatamente, dall’art. 63, comma 1, lett. b), con l’inserimento del comma 2 *bis* nell’art. 148 c.g.c., per effetto del quale al magistrato

relatore è, ora, inibita la partecipazione al collegio giudicante.

La novella, successiva ai fatti di causa, è espressione della discrezionalità legislativa, che se da un lato deve ritenersi ragionevolmente esercitata siccome in linea con la giurisprudenza costituzionale riguardo alla potestà del legislatore ordinario di conformare diversamente la disciplina dei vari istituti processuali e delle fasi in cui sono destinati a collocarsi, dall'altro non può all'evidenza rappresentare in un giudizio *a quo* un parametro cui commisurare il requisito della non manifesta infondatezza, atteso tale valutazione deve esclusivamente condursi lungo i binari tracciati dai precetti costituzionali che si assumono violati e dai principi sanciti dalla stessa giurisprudenza del giudice delle leggi, non potendo certo risentire, o risultare in qualche misura condizionata, dai successivi orientamenti legislativi.

La questione d'incostituzionalità è, infine, manifestamente infondata anche in relazione all'art. 76 Cost. sotto il profilo dell'eccesso di delega rispetto al criterio direttivo sancito dall'art. 20 della legge n. 124/2015, giacché alla luce di quanto sin qui osservato in merito alla compatibilità del modello processuale disciplinato dal codice di giustizia contabile a proposito del giudizio di conto, lo stesso deve ritenersi coerente con la giurisprudenza costituzionale sulla materia processuale.

III. Non meno infondato è il secondo motivo di gravame, con cui l'agente contabile lamenta l'erroneità di giudizio nel merito della gestione di tesoreria.

Come riportato in premessa, il giudice di prime cure ha dichiarato

l'irregolarità del conto giudiziale dell'anno 2012 per via dei numerosi mandati di pagamento contabilizzati nonostante la loro difformità dalle prescrizioni contenute nell'art. 185, comma 2, T.U.E.L. e nell'art. 7 della convenzione disciplinante il servizio.

In proposito, come opportunamente puntualizzato dalla Procura generale nella memoria conclusionale, tali disposizioni prevedono che il mandato di pagamento rechi l'indicazione del creditore (art. 185, comma 2, lett. e), della causale e degli estremi dell'atto esecutivo che legittima l'erogazione della spesa (art. 185, comma 2, lett. g).

Dalla relazione istruttoria al conto, che sul punto si rifà alla perizia contabile del dott. Maurizio Delfino in atti (si vedano le pagg. 12,13,14,15,16,17,18,19) e che *in parte qua* non risulta essere stata contestata tanto nel giudizio di prime cure, quanto con l'atto d'appello in esame, emerge che i titoli di pagamento contrassegnati dai numeri 582, 1338, 1229, 1340, 1342, 1343, 1344, 1345, 1346, 1347, 1348, 1349, ammontanti ad € 18.870,00, non presentavano i suddetti requisiti di legittimità, in quanto redatti con la sola indicazioni "*debitori diversi*" e, per alcuni, con quella di "*depositi e cauzioni*", sicché il problema da risolvere è se da tale inosservanza possa, o meno, derivare un giudizio di irregolarità del conto ancorché, poi, dai mandati contestati non fosse originata alcuna spendita di denaro, in quanto emessi col sistema del giro/conto rispetto ad altrettante poste attive, segnatamente con quelle indicate nelle reversali d'incasso nn. 184, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423.

Ed è proprio su tale profilo che l'appellante incentra il motivo

d'impugnazione in esame, laddove, infatti, assume che l'assenza di spesa, unitamente al fatto che le operazioni di giro/conto non avevano rappresentato movimentazioni contabili vietate dalla normativa finanziaria sugli enti locali, avrebbe dovuto indurre il giudice di prime cure a dichiarare il conto regolare, ciò anche nella considerazione del fatto che il Tesoriere è stato ammesso al discarico appunto per l'assenza di qualsiasi ammanco.

Siffatta impostazione non può essere condivisa.

Sia pure succintamente occorre in primo luogo soffermarsi sulla sostanziale differenza che connota i due possibili epiloghi, regolarità/irregolarità rispetto al discarico/non discarico, del giudizio di conto disciplinati dall'art. 145, comma 3, c.g.c. e dall'art. 149, commi 3 e 4, c.g.c.

Con tali norme, il legislatore ha voluto collegare conclusioni diverse a differenti profili di non conformità a legge del conto giudiziale: il non discarico è la conseguenza di un ammanco di cassa, al cui ripiano il contabile deve essere condannato, e può essere dovuto a situazioni che non necessariamente implicano l'esistenza di mandati formalmente illegittimi; la declaratoria di irregolarità, invece, non può che essere ricondotta alla mera inosservanza dei requisiti di forma previsti a corredo dei mandati di pagamento.

Nel caso di specie non vi è dubbio che tali requisiti non erano sussistenti per i mandati oggetto di giudizio, atteso che la sola locuzione "*debitori/diversi*" - giustamente definita dal giudice di prime cure "*aspecifica*" - non può ritenersi ex se sufficiente ad integrare gli

estremi della puntuale descrizione del creditore/debitore, nonché idonea a dare conto della causale dell'operazione, a nulla valendo che i mandati avessero, poi, trovato corrispondenza in altrettante reversali d'incasso.

Tale corrispondenza ha indubbiamente dato luogo al cosiddetto giro/conto in compensazione, ma per quanto si possa convenire sul fatto che trattasi di un'operazione contabile in sé consentita, non perciò si può ritenere che il mandato di pagamento sia sempre e comunque esitabile da parte del Tesoriere, anche quando, come accaduto nel caso di specie, non recasse indicazioni puntuali circa la reale destinazione della spesa.

Deve conseguentemente disattendersi la tesi secondo cui il Tesoriere avrebbe dovuto al più assicurare un controllo cartolare.

Così opinando, l'appellante erroneamente omette di considerare che la disciplina in materia di finanza locale lo impegnava all'osservanza di determinati obblighi di servizio a garanzia della cassa.

In proposito valga considerare gli artt. 217 e 218 del T.U.E.L., che riguardo all'*"estinzione dei mandati"* da effettuarsi *"nel rispetto della legge"*, espressamente prevedono che a tale adempimento si provveda con *"assunzione di responsabilità"* *"in ordine alla regolarità delle operazioni"*, dovendo essere altresì garantita l'annotazione degli *"estremi della quietanza direttamente sul mandato"*.

In conclusione sul punto, l'assenza di indicazioni sugli effettivi destinatari della spesa - tanto più evidente quanto più si consideri che, come condivisibilmente osservato dal giudice di prime cure,

“difficilmente un’operazione totalmente compensativa si attua mediante pagamento e reversale d’incasso, con codici SIOPE diversi”

– ha comportato per il Tesoriere l’inosservanza dei suddetti obblighi di servizio, ancorché in fattispecie i mandati non avessero, poi, dato seguito ad alcuna spendita di denaro.

Il tutto non senza considerare la sostanziale contraddittorietà riscontrabile nella difesa dell’appellante, che pur contestando la dichiarazione di irregolarità contenuta nella sentenza impugnata, ha tuttavia riconosciuto come tra i compiti del Tesoriere vi fosse comunque quello di effettuare un controllo dei mandati di pagamento solo *“cartolare”*, col che in altri termini implicitamente ammettendo che gli sarebbe comunque spettato di valutarne, quantomeno per via cartolare, la legittimità formale dei titoli ex art. 185, comma 2, T.U.E.L. Alla luce delle sopra riportate considerazioni l’appello deve essere conclusivamente respinto, con spese da liquidarsi secondo il principio della soccombenza ex art. 31 c.g.c., nella misura di seguito statuita.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d’appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando, respinge l’appello e, per l’effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna l’appellante alle spese del grado che, sino alla pubblicazione della presente sentenza, liquida in euro 144,00 (CENTOQUARANTAQUATTRO/00).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 16 giugno 2020.

L'Estensore**Il Presidente****SENT. 170/2020****f.to digitalmente****f.to digitalmente****Domenico Guzzi****Angelo Canale**

Depositato in Segreteria il

13 LUG. 2020

f.to digitalmente

Il Dirigente

Dott.ssa Sabina Rago