



SENT. 171/2020

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Angelo	Canale	Presidente
Rossella	Scerbo	Consigliere
Domenico	Guzzi	Consigliere
Maria Cristina	Razzano	Consigliere-Relatrice
Erika	Guerri	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello iscritto al n. 54751 del Registro di Segreteria,
promosso da BANCA CARIGE S.p.A. (c.f. 03285880104), in persona
del legale rappresentante p.t., con sede in Genova, via Cassa di
Risparmio n. 15, elettivamente domiciliata in Roma, Viale
Maresciallo Pilsudski, n. 118, presso lo studio dell'Avv. Francesco
Paoletti (p.e.c. francescopaoletti@ordineavvocatiroma.org) dal quale,
unitamente agli Avv.ti Andrea Mozzati (p.e.c.
andrea.mozzati@ordineavvgenova.it), e Glauco Stagnaro (p.e.c.
glauco.stagnaro@ordineavvgenova.it), è rappresentata e difesa in
virtù di mandato a margine dell'atto d'appello

contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

avverso



la sentenza n. 191/2018 della Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, depositata in data 6 giugno 2018.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 16 giugno 2020, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Alessandra Carcani, la relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, gli Avv.ti Andrea Mozzati e Glaucio Stagnaro per l'appellante, nonché il rappresentante della Procura generale nella persona del V.P.G. Arturo Iadecola.

Esaminati l'atto d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza impugnata, la Sezione in epigrafe indicata definiva il giudizio di conto nei confronti della BANCA CARIGE S.p.A., tesoriere del Comune di Calice Ligure. Il magistrato relatore aveva sollevato rilievi sui conti giudiziali relativi agli esercizi finanziari per gli anni 2011, 2012, 2013 e 2014, prendendo l'abbrivio dalle contestazioni contenute nell'atto di citazione, depositato in data 12.05.2017 dalla Procura regionale presso la Sezione ligure, nei confronti dello stesso Istituto bancario. Secondo la ricostruzione del Magistrato relatore, in quella sede erano emerse "prassi illegittime" poste in essere in violazione della convenzione di tesoreria e degli artt. 185, 216 e 217 TUEL, nonché reiterate condotte esecutive di irregolari mandati di pagamento, del tutto privi di documentazione giustificativa, eseguiti a favore, o per il tramite, del responsabile del servizio finanziario B.P. nel 2011, nel 2012 nel 2013 e sino al giorno 8 aprile 2014.



In particolare, alcuni erano risultati emessi a beneficio di un'associazione in cui il B.P. rivestiva la carica di presidente ("Coro Polifonico P."), ed altri in favore di soggetti privati, come segue:

- a beneficio della ditta D.G. di R.S., privi di riscontri documentali e di fatture regolarmente emesse;

- n. 2 mandati di pagamento (n.1450 del 29.10.2012 e n.6 del 24.01.2014) emessi e pagati sul conto corrente bancario intestato a T.C., moglie del B.T., sprovvisti di titolo giustificativo, rispettivamente per euro 3.600,00 e per euro 4.526,50;

- n. 28 mandati di pagamento emessi in favore della ditta M.D., privi di titolo giustificativo per complessivi 23.380 euro;

- n. 82 mandati di pagamento eseguiti mediante prelievo all'incasso per contanti dal rag. B.P., anche oltre il limite previsto dalla legge per il pagamento in contanti, successivamente all'entrata in vigore dell'art. 12 del d.l. 6 dicembre 2011 n.201.

Il Magistrato istruttore, ritenuto di non dover effettuare il discarico dell'agente contabile, deferiva la questione all'esame collegiale per la valutazione in ordine alla condanna del medesimo al versamento delle somme di cui sarebbe stato ritenuto debitore, e per la declaratoria di irregolarità della gestione contabile, con riferimento agli esercizi sopra indicati, ai sensi degli artt. artt. 145, comma 4, e 147 c.g.c.

Con memoria depositata in data 18 marzo 2018, si costituiva in giudizio l'Istituto tesoriere, evidenziando l'identità dei rilievi formulati nel giudizio di conto e quelli oggetto del giudizio di responsabilità, in



particolare, quelli concernenti la gestione del servizio di tesoreria per gli anni dal 2011 al 2014. Rilevava, altresì, di aver chiesto la definizione del giudizio di responsabilità con il rito abbreviato, sicché, effettuato il pagamento della somma ammessa, e depositata la quietanza da parte del Comune di Calice Ligure, concludeva, previa richiesta di riunione del presente giudizio con quello di responsabilità, in via principale, per la declaratoria di improcedibilità o di estinzione del giudizio di conto, e, in via subordinata, per il rinvio della trattazione del merito ad altra udienza di discussione, al fine di consentire una compiuta esposizione delle tesi difensive, volte a dimostrare l'infondatezza dei rilievi formulati nella relazione del Magistrato istruttore, reiterando, in ogni caso, tutte le eccezioni e le deduzioni di cui alla nella memoria di costituzione di primo grado, depositata nel giudizio di responsabilità (e versata nella produzione del convenuto).

La Sezione territoriale ha dichiarato i conti oggetto di causa irregolari; cionondimeno, atteso l'intervenuto pagamento, nell'ambito del menzionato rito abbreviato, di una somma (€ 1.005.156,71), superiore all'importo complessivo dei pagamenti in questione (€ 838.030,70), ha dichiarato il discarico dell'agente contabile.

Con atto notificato il 5 giugno 2019 e depositato il 18 successivo, ha interposto appello la soccombente Banca CARIGE S.p.A. la quale lamenta:

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



La sentenza sarebbe nulla, secondo l'appellante, per vizio di composizione del collegio giudicante, nel quale risultava presente anche il magistrato relatore. Gli artt. 145-149 c.g.c. consentivano, nel testo vigente al momento dell'instaurazione del giudizio di primo grado, che il magistrato autore della relazione potesse far parte del collegio chiamato a pronunciarsi sul conto stesso; tali disposizioni, tuttavia, sarebbero in contrasto con gli artt. 101 e 111 Cost., sotto i profili della terzietà, dell'imparzialità e dell'indipendenza del giudice. Chiede, pertanto, che la questione di legittimità costituzionale delle citate disposizioni, accertatane la non manifesta infondatezza, sia rimessa alla Corte costituzionale, indicando quali parametri di valutazione anche l'art. 117 Cost. e gli artt. 6 c.e.d.u. e 47 c.d.f.u.e., allo scopo di pervenire alla successiva dichiarazione di nullità della sentenza per vizio di costituzione del giudice (art. 46 c.g.c.).

Sotto un distinto aspetto, le norme in parola avrebbero violato l'art. 76 Cost. per eccesso di delega rispetto all'art. 20 della legge n. 124/2015, che aveva stabilito, tra i principi e i criteri direttivi da seguire nella sistemazione delle norme sui giudizi dinanzi alla Corte dei conti, l'adeguamento alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

2. *“omessa riunione del giudizio di conto con quello di responsabilità”.*

Erroneamente i primi giudici avrebbero rigettato l'istanza di riunione dei due giudizi, pur avendo a oggetto gli stessi fatti e gli identici rilievi del giudizio di responsabilità. Entrambi sarebbero inerenti alla



medesima vicenda e sarebbero stati avviati a seguito degli accertamenti espletati dalla Polizia Giudiziaria sull'operato del dott. P.B., Responsabile Servizio finanziario del Comune, dopo il suo decesso.

Inoltre, sia nel giudizio di responsabilità sia in quello di conto, sarebbero stati mossi alla Banca gli stessi addebiti, consistenti nell'effettuazione di pagamenti di somme in favore del citato B.P. e di terzi, in difetto dei presupposti stabiliti dalla normativa in materia.

La riunione sarebbe stata strumentale alla declaratoria di improcedibilità e/o estinzione del giudizio di conto, per effetto della positiva definizione dell'istanza di rito abbreviato presentata dalla Banca ex art. 130 c.g.c. Al riguardo, l'appellante evidenzia che, diversamente da quanto affermato nella sentenza impugnata, al momento della trattazione del giudizio di conto, il connesso giudizio di responsabilità non risultava ancora definito con rito abbreviato.

Quest'ultimo, infatti, era stato chiamato alla stessa udienza (18.04.2018) del giudizio di conto, allo scopo di valutare l'avvenuto, corretto pagamento dell'importo indicato nel decreto relativo al rito abbreviato. Non avrebbe dovuto ritenersi preclusiva della riunione dei giudizi, neppure la circostanza (v. pag. 5 della sentenza appellata) che l'oggetto del giudizio di conto risulta parzialmente autonomo, essendo limitato alle annualità 2011-2014, mentre quello di responsabilità riguarda il periodo 2013-2014, in quanto l'art. 148 c.g.c. (come già l'art. 44 del r.d. n. 1038/1933) non conterrebbe ostacoli in tal senso, risultando, comunque, prevalente l'esigenza di



evitare l'emanazione di pronunce contrastanti sulla stessa vicenda.

Infine, l'omessa riunione non potrebbe fondarsi sulla circostanza (indicata a pag. 5 della sentenza appellata) che il giudizio di conto avrebbe *“ad oggetto, altresì, l'accertamento circa l'irregolarità dei conti giudiziali del tesoriere, pronuncia che non è affatto preclusa dall'avvenuto pagamento del tantumdem richiesto in sede di definizione con giudizio abbreviato”*, come sostenuto in sentenza, stante la stretta connessione tra i due suddetti giudizi.

3. *“omessa declaratoria di improcedibilità e/o estinzione del giudizio”*.

La Sezione territoriale avrebbe trascurato che, per effetto della definizione con rito abbreviato del giudizio di responsabilità, si configurerebbe una palese violazione del principio del ne bis in idem, qualora intervenga una successiva pronuncia nel merito, nell'ambito del giudizio di conto relativo alla stessa vicenda, come di fatto è accaduto. La definitiva e totale soddisfazione del credito, infatti, impedirebbe l'azione volta all'accertamento dell'ammanco di cassa, posto che lo stesso rito abbreviato di cui all'art. 130 del c.g.c., persegue lo "scopo di garantire l'incameramento certo e immediato" di somme all'Erario (come precisato a pag. 23 della sentenza impugnata).

Sarebbero, quindi, destituite di fondamento le generiche asserzioni del primo giudice in merito al “necessario” accertamento sulla irregolarità dei conti giudiziali del tesoriere, nonostante l'avvenuto totale pagamento del dovuto.



4. *“infondatezza delle irregolarità addebitate alla Banca”.*

La Sezione territoriale avrebbe, infine, trascurato il fatto che al tesoriere competerebbe esclusivamente una verifica “cartolare” sui mandati di pagamento, circoscritta agli aspetti formali, dovendo limitarsi a valutare la conformità degli stessi ai requisiti stabiliti dalla convenzione di tesoreria e dall'art. 185, comma 2 del t.u.el..

La disposizione normativa prevede che il mandato di pagamento sia assoggettato alle verifiche di regolarità da parte del responsabile del servizio finanziario, *“che provvede altresì alle operazioni di contabilizzazione e di trasmissione al tesoriere”*, esonerando con ciò quest'ultimo da ogni ulteriore controllo sui presupposti documentali degli ordinativi di pagamento pervenuti. Sebbene i provvedimenti di spesa siano risultati privi di documenti giustificativi della spesa o emessi sulla base di documentazione inidonea, o sulla base di provvedimenti inesistenti o inerenti ad altra, diversa spesa, ovvero, ancora imputati su capitoli di bilancio incongrui, il tesoriere, essendo tenuto a svolgere una verifica di carattere esclusivamente formale, non avrebbe potuto né dovuto valutare se non la rispondenza dei mandati ai requisiti stabiliti dalla citata normativa primaria e a quelli di cui alla convenzione di tesoreria (v., ad esempio, l'art. 7, comma 5 della convenzione stipulata tra il Comune di Calice Ligure e la Banca per il 2008-2012), dovendo procedere, in assenza di documentazione giustificativa, alla mera verifica di capienza della voce di spesa del bilancio comunale indicata negli atti trasmessi.

Inoltre, le irregolarità riscontrate dalla Polizia Giudiziaria a carico del



B.P. si sarebbero estrinsecate in una pluralità di condotte illecite, tra loro assai eterogenee, sicché, anche qualora la Banca avesse mosso rilievi al responsabile del servizio finanziario circa l'incongruità/incompletezza di parte dei mandati di pagamento, non avrebbe potuto esimersi dall'effettuare il versamento.

Conclude, pertanto, per l'accoglimento del gravame e la conseguenziale riforma della sentenza.

In data 8 aprile 2020, la Procura generale ha depositato le proprie conclusioni con le quali, dopo aver esaminato e confutato i singoli motivi d'appello, ne ha chiesto la reiezione, con condanna dell'appellante alle spese del grado.

Il giorno 15.06.2020 sono pervenute brevi note d'udienza dai difensori degli appellanti che insistono per l'accoglimento del gravame, soprattutto in relazione ai profili di illegittimità costituzionale delle disposizioni in materia di giudizio di conto (artt. 145-149 c.g.c.), nel testo previgente, valorizzando il sopravvenuto inserimento del comma 2 bis nell'art. 148 c.g.c., per effetto dell'art. 63, comma 1, lett. b) del d.lgs. 114/2019, e il contenuto della relazione illustrativa, che ha accompagnato la modifica normativa.

All'udienza odierna, sentite le parti presenti che hanno confermato le conclusioni rassegnate in atti, la causa è passata in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

L'appello è infondato e non merita accoglimento.

1. Avendo riguardo al primo motivo di doglianza, la questione di



illegittimità costituzionale degli artt. 145 -149 c.g.c. è irrilevante e manifestamente infondata, sotto tutti i profili prospettati nel gravame.

1.1. Sotto il primo profilo, l'appellante si duole della partecipazione del magistrato relatore al collegio giudicante, che, a suo avviso, sarebbe idonea a integrare la violazione del principio del giusto processo e di quello di imparzialità di cui agli artt. 111 Cost. e 6 c.e.d.u. La disciplina del giudizio di conto prevede, infatti, la devoluzione del conto alla cognizione della Sezione territoriale, con iscrizione al ruolo d'udienza del giudizio, nell'ipotesi in cui il magistrato concluda la relazione, non scaricando l'agente contabile. In questa veste, l'organo preposto all'istruzione della causa assumerebbe le vesti di "parte", con la conseguenza che non potrebbe comporre, poi, il collegio giudicante. Di qui l'illegittimità costituzionale di un rito che sarebbe in palese contrasto con i detti principi di valore costituzionale e comunitario.

1.1.1. La questione è irrilevante.

Il vizio dedotto dall'appellante è strettamente connesso all'asserita violazione del principio di imparzialità e terzietà dell'organo giudicante, a presidio dei quali, tuttavia, sono posti gli istituti dell'astensione e della ricusazione disciplinati, per i giudizi promuovibili dinanzi alla Corte dei conti, dagli artt. 21 e 22 c.g.c..

Le disposizioni si modellano sulle corrispondenti norme del codice di procedura civile (alle quali rinviava il previgente art. 26 r.d. n. 1038/1933), di talché possono ritenersi estensibili ai giudizi



contabili le direttrici ermeneutiche dettate dalla giurisprudenza di legittimità in materia.

In particolare, costituisce *jus receptum* la massima secondo cui, qualora si verifichi una situazione riconducibile alle fattispecie di astensione obbligatoria, la nullità della sentenza può essere dedotta quale motivo di gravame, soltanto se sia proposta istanza di riconsunzione, ai sensi dell'art. 52 c.p.c. (art. 22 c.g.c.) nel corso del primo grado, e non dà luogo a vizio di costituzione del giudice ai sensi dell'art. 158 c.p.c., che può essere rilevato soltanto quando la sentenza risulti firmata da un soggetto estraneo all'ufficio giudiziario (cfr. 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), a meno che non si tratti di astensione necessaria per interesse diretto. Il principio è comunemente accolto anche dalla giurisprudenza contabile (*ex multis*, Sez. app. III, 4 aprile 2011, n. 326) e da quella amministrativa (Cons. Stato, sez. III, sentenza 2 settembre 2014, n. 4460).

Ove anche si ammettesse, dunque, nella fattispecie, che la partecipazione al collegio giudicante di un giudice che ha già conosciuto dei fatti di causa o si è già pronunciato sull'oggetto della controversia, integri una violazione del principio di imparzialità, il vizio dovrebbe essere ricondotto alla previsione non dell'art. 158 c.p.c. (irregolare costituzione del giudice), bensì dell'art. 51 n. 4)



c.p.c., in tema di obbligo di astensione. L'inosservanza di tale obbligo non determina, tuttavia, l'invalidità della sentenza impugnata, dal momento che nessuna delle parti ha tempestivamente avanzato istanza di ricusazione (in termini, anche Cass. civ. Sez. II, 22.06.2005, n. 13370). Ne consegue che la dedotta questione di illegittimità costituzionale, qualora ritenuta fondata, non sarebbe idonea a incidere sul giudizio in corso, posto che il motivo di gravame non potrebbe che essere dichiarato inammissibile ex art. 193 c.g.c..

1.1.2. La questione è, comunque, manifestamente infondata.

L'appellante evidenzia che la partecipazione del magistrato relatore al collegio giudicante rappresenterebbe un *vulnus* al principio di prevenzione, rilevando che la situazione in esame determina la maturazione di un "pregiudizio" sul *thema decidendum*.

In realtà, ricondotto il vizio all'art. 51, comma 1, n. 4, c.p.c., la violazione del principio di imparzialità si pone solo allorquando il giudice abbia conosciuto della stessa causa come "*magistrato in altro grado*", dal momento che la norma è volta ad assicurare la necessaria "alterità" del giudice chiamato a decidere, in sede di impugnazione, sulla medesima *res iudicanda* (*ex multis*, Cass. civ., sez. II, 5 giugno 2019, n. 15268).

A conferma dell'assunto, la stessa giurisprudenza contabile ha già avuto modo di affermare, sotto il previgente regime processuale, che l'obbligo di astensione previsto dall'art. 51 c.p.c., comma 1, n. 4), essendo di stretta interpretazione, è riferibile esclusivamente all'ipotesi – espressivamente prevista – in cui il giudice abbia



conosciuto della causa in altro grado del processo; il vizio non è configurabile nei casi in cui il magistrato, che compone il collegio giudicante, abbia avuto conoscenza di una causa che verta su un oggetto analogo e che comporti la risoluzione di una medesima problematica, ovvero abbia svolto soltanto attività istruttorie (così, II Sez. centr. app., 1° luglio 2012, n. 411, e I Sez. centr. app., 22 dicembre 2014, n. 1302).

I principi in esame non vengono scalfiti dalla peculiarità del giudizio di conto, nel quale il magistrato relatore svolge funzioni meramente istruttorie, che non trasmodano in quella di “attore” neppure al momento della formulazione della proposta conclusiva nella relazione prevista dagli artt. 145-146 c.g.c., che costituisce atto d’impulso processuale necessario affinché il giudizio di conto possa procedere in fasi successive, fino alla sua definizione.

In realtà, “attore” è considerato lo stesso agente contabile che, nel presentare il conto, si costituisce in giudizio – in spontanea ottemperanza ad obbligo di legge, ovvero per il tramite del giudizio per resa di conto – e sottopone la propria attività gestoria all’esame della Corte dei conti, giudice naturale nelle materie che attengono alla contabilità pubblica. In quest’ottica, la scelta del legislatore di inserire il comma 2 bis nell’art. 148 c.g.c. (art. 63, comma 1, lett. b) del d.lgs. 114/2019), non può spiegare effetti sui processi in corso né può costituire valido criterio ermeneutico del sistema previgente. La modifica della citata disposizione deve, infatti, essere letta come espressione della volontà del legislatore di rafforzare le garanzie del



giusto processo, eliminando ogni possibile dubbio circa la compatibilità del magistrato relatore con le funzioni giudicanti.

In ogni caso, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale è desumibile proprio dal sistema processuale delineato dagli artt. 145 e ss. c.g.c. che, come detto, non poneva – prima delle modifiche riconducibili al d.lgs. 114/2019 - alcun divieto di partecipazione del magistrato relatore al collegio giudicante, né gli impediva di essere estensore della sentenza; ne consegue che alcuna nullità della sentenza per vizio di costituzione del giudice, neppure ex art. 46 c.g.c. potrebbe ravvisarsi nella fattispecie, non sussistendo alcuna violazione di norme sull'ordinamento giudiziario concernenti la nomina e le altre condizioni di capacità del giudice, ovvero concernenti la legittimazione del giudice al compimento di atti processuali e, infine, di norme concernenti il numero dei giudici necessari per comporre i collegi giudicanti (in tali ipotesi compendiandosi il vizio in esame).

1.2. Sotto l'altro profilo, la questione di illegittimità costituzionale per eccesso di delega ex art. 76 Cost. è manifestamente infondata.

Se è vero, infatti, che l'art. 20, legge n. 124/2015 (*“riordino delle procedure dei giudizi innanzi la Corte dei conti”*), aveva delegato il Governo *“ad adottare ... un decreto legislativo recante il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei Conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte”*, individuando, tra i principi e criteri direttivi, l'adeguamento *“alla*



giurisprudenza della Corte costituzionale” (incluse, quindi, le pronunce sulla terzietà del giudice), è pur vero che non vi sono pronunce della Corte costituzionale che abbiano escluso la terzietà del giudice in ipotesi analoghe a quella per cui è causa.

Posto che deve escludersi ogni coincidenza tra l'ambito «costituzionalizzato di incompatibilità del giudice penale» e quello «da costituzionalizzarsi del giudice civile» (C. cost. 26 maggio 1998, n. 193), la Consulta ha escluso l'incompatibilità a integrare l'organo giudicante in capo al giudice che abbia adottato l'ordinanza di cui all'art. 186 quater c.p.c., in quanto l'iter processuale, articolato attraverso più fasi sequenziali, lungi dal violare il diritto di difesa per eventuale incidenza della forza della prevenzione nel giudizio decidente, offre alle parti una garanzia di maggiore ponderazione del contenzioso in sede decisoria, salvaguardando nel contempo l'esigenza di un pieno rendimento dell'attività giurisdizionale secondo il principio di concentrazione degli atti e di economia endoprocessuale, che esige appunto la continuità del medesimo giudice nel condurre il processo fino alla decisione conclusiva (C. cost. 23 novembre 2000, n. 533; id. 19 giugno 2000, n. 220; id. 31 maggio 2000, n. 168).

Analogamente, i giudici costituzionali hanno ribadito l'infondatezza della questione in relazione al rapporto tra fase cautelare e merito, in quanto l'art. 51, 1° co., n. 4, si limita a garantire l'alterità del giudice dell'impugnazione ed è, pertanto, inapplicabile alla ben diversa situazione in cui l'iter processuale si articola attraverso più fasi



“sequenziali” (necessarie od eventuali), nelle quali l'interesse posto a base della domanda e che, ultimamente, regge l'intero giudizio impone l'appagamento di esigenze, a quest'ultimo connesse, di carattere conservativo, anticipatorio ed istruttorio che sono più agevolmente garantite ed assicurate se è sempre lo stesso giudice a condurre il processo, con la conseguenza che il giudice più adatto a decidere del merito è proprio quello già investito della cognizione *ante causam*, cautelare o più genericamente sommaria (Corte cost., 7 novembre 1997, n. 326).

Venendo, dunque, al giudizio di conto, la struttura “bifasica” dello stesso (che comprende una prima fase “necessaria” affidata al magistrato relatore, e una eventuale, affidata al collegio), non determina affatto una “incompatibilità” del magistrato “istruttore” a far parte del collegio giudicante, tale da integrare la violazione del principio di “prevenzione” e di “imparzialità” di cui all’art. 25 Cost., proprio alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, richiamata dalla legge-delega.

2. Parimenti infondati sono i motivi di cui ai nn. 2 e 3 dell’atto d’appello che, stante l’evidente interrelazione, possono essere oggetto di scrutinio congiunto.

2.1. Occorre precisare che il giudizio di responsabilità e quello di conto, anche quando germinano dalle medesime vicende fattuali, non possono considerarsi sovrapponibili, in quanto gli elementi oggettivi delle rispettive domande (*petitum* e *causa petendi*) sono parzialmente diversi.



Il giudizio di conto rappresenta il nucleo “storico” del processo contabile, e investe il conto reso dall’agente. Tradizionalmente, l’azione nei confronti degli agenti contabili, obbligati ex lege a rendere il conto giudiziale, è stata caratterizzata da profonde differenze rispetto a quella volta all’accertamento della responsabilità amministrativa tout court (sul piano dell’elemento soggettivo, come anche dell’onere probatorio e del potere riduttivo), benché, con il tempo, la giurisprudenza di questa Corte abbia eroso significativamente i tratti differenziali (a partire da SS.RR. 18 gennaio 2001 n. 1/QM).

Ciò nonostante, rimane ferma la diversità ontologica tra le due tipologie di responsabilità, evidenziata anche dal regime processuale: l’art. 148, comma 5, c.g.c. (come già l’art. 44 r.d. n. 1038/1933) prevede, infatti, la riunione esclusivamente nel caso in cui la responsabilità di colui che ha reso il conto giudiziale concorra la responsabilità di altri funzionari non tenuti a presentare il conto" si riunisce il giudizio di conto con quello di responsabilità". La previsione della riunione non solo conferma la diversità dei giudizi, ma rappresenta, altresì, applicazione del più ampio principio del *simultaneus processus*, la cui violazione non costituisce un *error in procedendo*, sia perché la mancata osservanza della disposizione non è prevista dalla legge come causa di nullità processuale estesa agli atti successivi, sia perché la decisione relativa alla riunione implica valutazioni discrezionali. Per giurisprudenza costante di legittimità, i provvedimenti che decidono sulla riunione o separazione delle cause



sono atti processuali di carattere meramente preparatorio, privi di contenuto decisorio sulla competenza, e insindacabili in sede di gravame, in quanto la valutazione dell'opportunità della trattazione congiunta delle cause connesse è rimessa alla discrezionalità del giudice innanzi al quale i procedimenti pendono (ex pluribus, Cass. civ., sez. VI, 18 novembre 2014, n. 24496). A identiche conclusioni è pervenuta la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. V, 15 gennaio 2013, n. 223; id. sez. V, 3 giugno 2013, n. 3034; 15 luglio 2013, n. 3820; id. sez. V, 24 aprile 2014, n. 2086).

2.2. Sotto altro punto di vista, l'ulteriore profilo di censura rappresentato dall'Istituto tesoriere neppure merita accoglimento. Invero, l'appellante si duole del fatto che la mancata riunione avrebbe impedito l'estinzione del giudizio di conto, visto che la pretesa erariale risarcitoria sarebbe stata pienamente soddisfatta, in sede di giudizio di responsabilità, mediante versamento della somma dovuta, in sede di rito abbreviato.

In realtà, l'art. 150 c.g.c. prevede, tassativamente, che il giudizio di conto si estingua solo quando siano decorsi cinque anni dal deposito presso la segreteria della sezione, senza che sia stata depositata la relazione, ovvero che nel medesimo lasso temporale non siano elevate contestazioni a carico del contabile da parte dell'amministrazione, degli organi di controllo o del p.m. Anche in tal caso, a ribadire la piena autonomia tra i due giudizi, la citata disposizione prevede che *“l'estinzione del giudizio di conto non estingue l'azione di responsabilità”*.



Il recupero dell'importo dovuto (in misura addirittura superiore all'ammanco) ha, poi, determinato il discarico dell'agente di tesoreria, ma non ha, tuttavia, impedito (né avrebbe potuto impedire) la valutazione di irregolarità del conto stesso, che costituisce il *quid proprium* del giudizio in esame, e che, certamente, non sarebbe mancata, neppure qualora fosse stato riunito al giudizio di responsabilità. Anche se riunite, le cause connesse mantengono, infatti, ciascuna la propria autonomia: la riunione non altera la posizione delle parti in ciascuno di essi, né gli atti e le statuizioni riferiti a un processo si ripercuotono sull'altro solo perché riunito al primo, anche se può essere opportunamente disposta al fine di evitare un inutile aggravio degli oneri processuali, e purché non ne risulti vulnerato il diritto di difesa (in termini, Cass. civ., sez. II, 31 ottobre 2016, n. 22019). Pur essendo opportuna, la riunione non può considerarsi, dunque, "necessaria" (anche in relazione al diverso arco temporale oggetto dei due giudizi), né dalla mancata riunione è dipeso l'esito del giudizio di conto.

3. Nel merito, ai fini delle censure che investono la "regolarità dei conti" oggetto di giudizio, l'odierno appellante si è limitato a contestazioni che riguardano il servizio di tesoreria e gli obblighi ad esso connessi, nel rapporto interno con l'amministrazione, senza minimamente sfiorare la validità dei mandati di pagamento per i quali è insorto il debito. In particolare, l'istituto bancario non contesta che plurimi mandati di pagamento siano stati eseguiti benché privi di documentazione o di titolo giustificativo, peraltro in



favore di soggetti variamente legati, anche in forza di relazioni personali, al Responsabile del Servizio finanziario del Comune, ma limita le proprie doglianze all'erroneo apprezzamento del proprio ruolo nella causazione dell'evento dannoso.

Sul punto, alcun valido elemento di valutazione può trarsi dalla pronuncia di discarico né dall'esito del giudizio di responsabilità amministrativa. Il discarico del contabile è dipeso, infatti, non dal riscontro, ab origine, della condizione che "il conto chiuda in pareggio e risulti regolare", come si desume dal combinato disposto degli artt. 145 e 146 c.g.c., bensì dal pagamento dell'intera somma dovuta, a seguito di ammissione al rito abbreviato, su istanza dello stesso tesoriere, e a conclusione del giudizio per responsabilità amministrativa (di cui alla sentenza della Sezione ligure 6 giugno 2018 n. 190). L'art. 149 c.g.c. stabilisce, infatti, che il collegio pronuncia il discarico quando riconosce "*che i conti furono saldati*".

Residua, dunque, l'esame della "regolarità" del conto, quale verifica del puntuale riscontro dell'esatto adempimento degli obblighi che gravano sull'agente contabile.

3.1. Al fine di dipanare le problematiche poste al vaglio di questo Collegio, occorre partire dalla constatazione, pacifica nella giurisprudenza (anche più risalente) di questa Corte (SS.RR., 30 maggio 1977, n. 185, SS.RR: 13 maggio 1976, n. 175; Sez. I, 23 settembre 1991, n. 286 e 288; Sez. I, 21 dicembre 1991, n. 373, 371, 376, 377; Sez. II, 14 aprile 1992, n. 69), che l'oggetto del giudizio è il conto del tesoriere, non come mero "atto", ma come strumento che



consente di accedere al “rapporto gestorio”, al fine di accertare la posizione debitoria del tesoriere nei confronti dell’ente locale sulla base della documentazione probatoria strettamente inerente alla sua attività.

Costituisce, infatti, principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale. La Consulta ha affermato al riguardo che requisito indispensabile del giudizio sul conto è quello della "necessarietà", in virtù del quale a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere. *“Se la giurisdizione contabile non avesse tale carattere non potrebbe assolvere alla sua obiettiva funzione di garanzia, ed è per questo che nel nostro sistema l'obbligo del rendiconto giudiziale (salvo deroghe temporanee ed eccezionali per i conti consuntivi degli enti locali tassativamente disposte con leggi per il periodo bellico e post-bellico fino alle gestioni relative all'esercizio finanziario 1953) ha trovato costante applicazione”* (Corte cost. 21 maggio 1975 n. 114).

3.2. Con particolare riguardo al conto del tesoriere degli enti locali giova ricordare che questi deve rendere il conto della propria gestione, ed è assoggettato alla giurisdizione della Corte dei conti,



secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti (art. 58, comma 2, legge 142/90; successivamente art. 93 t.u.e.l.); anche in tal caso, l'esame deve riferirsi ai rapporti finanziari tra l'ente locale e il tesoriere.

A carico di quest'ultimo, sono posti, proprio a causa del rapporto di servizio, plurimi obblighi, che vanno dall'onere di controllare la regolarità formale dei titoli di pagamento alla facoltà di riscuotere per conto dell'ente pubblico rilasciando quietanza, all'obbligo di corrispondenza tra scritture contabili del tesoriere e quelle tenute dall'amministrazione, alla rispondenza del calcolo degli interessi attivi e passivi rispetto alle vigenti condizioni di legge e ai tassi previsti nella stessa convenzione, all'amministrazione dei valori di pertinenza dello stesso ente pubblico, all'incombenza del versamento di contributi previdenziali.

In base all'art. 209 t.u.e.l. al tesoriere compete, infatti, il "complesso di operazioni legate alla gestione finanziaria dell'ente locale e finalizzate in particolare alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese, alla custodia di titoli e valori ed agli adempimenti connessi previsti dalla legge, dallo statuto, dai regolamenti dell'ente o da norme pattizie", con la conseguenza che il "tesoriere risponde con tutte le proprie attività e con il proprio patrimonio" per gli "eventuali danni causati all'ente affidante o a terzi" (art. 211).

Alla stregua di tale quadro normativo e dei canoni ermeneutici individuati in sede costituzionale, la regolarità del conto non può scaturire dalle verifiche meramente "cartolari" che l'istituto tesoriere



assume essere poste a suo carico. Il preventivo controllo effettuato dal responsabile del servizio finanziario, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 185, comma 3, t.u.e.l., non configura un'esimente, non potendo, comunque, sottrarsi l'Istituto tesoriere agli adempimenti prescritti dalla normativa primaria e dalla stessa convenzione di tesoreria che, nel caso di specie, all'art. 7, comma 2, prevede che l'estinzione dei mandati avvenga nel rispetto della legge e *“secondo le indicazioni fornite dal Comune”*, con relativa assunzione di responsabilità.

3.3. Da tali premesse discende che non avrebbero dovuto essere eseguiti tutti i mandati di pagamento (la maggioranza di quelli oggetto di giudizio) in favore di soggetti privati per i quali mancava proprio l'indicazione della determina di liquidazione, posto che la richiamata norma (art. 185, comma 2, lett. g), t.u.e.l.) pone quale condizione di validità del mandato l'indicazione della causale e degli estremi dell'atto esecutivo che legittima l'erogazione della spesa.

Ad analoghe conclusioni si deve pervenire in relazione ai mandati intestati allo stesso responsabile del servizio finanziario, eseguiti mediante prelievo all'incasso per contanti, privi di documenti giustificativi della spesa, per i quali mancava anche l'indicazione del provvedimento di autorizzazione alla relativa spesa.

Per i mandati di pagamento caratterizzati, poi, dall'indicazione di capitoli di bilancio “incongrui”, ai sensi del citato art. 185, comma 2 lett. c), t.u.e.l. (nel tenore letterale vigente fino alla modifica di cui all'art. 74, comma 1, d.lgs. n. 118/2011), va rammentato che essi



devono contenere sia l'indicazione dell'intervento o il capitolo per i servizi per conto di terzi sul quale la spesa è allocata e la relativa disponibilità, distintamente per competenza o residui sia la "codifica di bilancio" (lett.d); in tal senso è anche l'art. 7 della convenzione.

Ne consegue che le verifiche alle quali è preposto il tesoriere non possono risolversi nella mera valutazione di "capienza" del capitolo indicato, in quanto è chiaro che l'emissione di mandati con imputazione di spesa su capitoli diversi da quelli di appartenenza determina una patente illegittimità contabile e favorisce fenomeni di "migrazioni" contabili su capitoli non pertinenti, ma sufficientemente capienti, con un'inammissibile violazione dei principi di programmazione e corretta allocazione delle risorse. Se è vero, dunque, che oggetto del parere o del visto di regolarità contabile di competenza del responsabile del servizio finanziario (artt. 49, 147 e ss., 183 e ss. t.u.e.l.), è anche l'esatta imputazione della spesa al relativo capitolo di bilancio (oltre al riscontro della relativa capienza), deve diventare oggetto di successiva verifica da parte del tesoriere anche l'indicazione dei capitoli e la relativa pertinenza, essendo questi l'ultimo presidio della "legalità contabile".

Il tesoriere non può considerarsi, infatti, un semplice esecutore degli ordini ricevuti dall'ente locale, in quanto le norme gli assegnano una funzione più rilevante che è quella data, sul versante delle spese, dalla verifica di detti ordini con la capienza e la congruenza degli stanziamenti dei capitoli di bilancio, e, per quanto concerne le altre operazioni contabili, della correttezza di questi adempimenti in



relazione alle norme di legge e ai termini espressamente previsti (art. 216 t.u.e.l.).

Infine, in relazione agli ordinativi di pagamento emessi in assenza della relativa documentazione giustificativa o quando questa si è rivelata insufficiente o incongrua, la mancanza in atti (sia nel fascicolo d'appello sia in quello di primo grado) dei mandati non consente alcuno scrutinio sulla completezza degli stessi, alla stregua di quanto previsto dall'art. 185 c.g.c. e dalla convenzione.

4.L'appello, conclusivamente, deve essere rigettato. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello, così definitivamente pronunciando, rigetta l'appello e, per l'effetto, conferma integralmente la sentenza impugnata. Le spese di giustizia sono a carico dell'appellante e si liquidano in euro 176,00 (CENTOSETTANTASEI/00).

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

L'Estensore

Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano)

(dott. Angelo Canale)

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 16 LUGLIO 2020

La Dirigente

(Dott.ssa Sabina Rago)

f.to digitalmente