

Sent. N.161/2014

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Andrea LUPI

Presidente f.f.

Dott. ssa Pina Maria Adriana LA CAVA

Consigliere

Dott. Stefano PERRI

Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio instaurato con il ricorso n. 73204 ad istanza del **Comune di Ciampino**. in persona del V. Carlo Verini, elettivamente domiciliato in Roma viale Mazzini n. 11 presso lo studio dell'Avvocato Stella Richter che, unitamente all'Avvocato Pasquale Di Rienzo, lo rappresentano e lo assistono in giudizio, giusta procura a margine dell'atto introduttivo;

avverso

La Banca Popolare del Lazio, società cooperativa per azioni, elettivamente domiciliata in Roma via Fiore n. 22 ,presso lo studio dell'Avvocato Stefano Gattamelata che la rappresenta e l'assiste in giudizio, procura rilasciata nell'atto di costituzione in giudizio;

Visto l'atto introduttivo del giudizio, e tutti gli altri documenti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del 30 gennaio 2014, con l'assistenza del segretario dott.ssa Ponturo Sara Consigliere relatore dott. Stefano Perri, il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore generale Massimiliano Minerva, l'Avvocato Di Rienzo per la parte ricorrente e l'Avvocato Gattamelata per la banca convenuta;

Ritenuto in

FATTO

Con ricorso notificato in data 31 luglio 2013 e depositato il giorno successivo presso la segreteria Sezione, il comune di Ciampino ha chiesto a questo Giudice, ai sensi dell'articolo 58 del Regio Decreto 1933 n.1038, la declaratoria di responsabilità della banca convenuta e la conseguente condanna del pagamento in suo favore della somma di € 95.455,12, oltre interessi e rivalutazione, per la condotta tenuta nella sua qualità di agente contabile tesoriere dell'ente locale medesimo.

In particolare, come si desume dal ricorso, il comune di Ciampino aveva dato mandato alla banca convenuta di effettuare alcuni pagamenti relativi ai versamenti di cui al modello F24 del mese di novembre 2004, pagamenti che avrebbero dovuto essere effettuati entro la data del 16 dicembre 2004 mentre, in realtà, furono disposti soltanto in data 29 dicembre 2004, come emerge dal timbro a data posto sulla quietanza. In data 2 febbraio 2007, l'Agenzia delle Entrate comunicava al comune di Ciampino che, a causa della mancata esecuzione del pagamento, era scaturito un debito erariale che veniva partecipato immediatamente dalla banca convenuta la quale, pur affermando l'inesistenza di elementi giustificativi del ritardo, non provvedeva a versare a favore del comune le somme richieste dall'ufficio dell'entrate.

Ciò ha comportato la successiva emissione della cartella di pagamento per una somma pari all'importo richiesto, all'atto introduttivo del giudizio, di cui il comune di Ciampino ha chiesto la refusione alla banca convenuta.

Quest'ultima, con nota del 21 agosto 2008, pur confermando, come asserito dall'attore, la propria responsabilità in merito al fatto generatore del debito, si dichiarava disponibile ad un versamento parziale di € 28.530,00, se, poi, ometteva di effettuare qualsiasi versamento di somme a favore del comune.

Pertanto, l'ente locale ha provveduto a citare in giudizio dinanzi al Giudice ordinario la banca convenuta per responsabilità contrattuale derivante dal rapporto di tesoreria ed, in particolare, per non aver provveduto al rispetto dei termini di legge, ad estinguere i mandati di pagamento per conto dell'ente, come previsto dall'articolo 217 del testo unico degli enti locali approvato con decreto legislativo n. 267/2000.

L'adito Tribunale di Velletri, con sentenza n. 94/2012, dichiarava il proprio difetto di giurisdizione in favore della Corte dei conti sulla base di quanto stabilito dall'articolo 58 della legge 142/90, secondo il quale "ogni altro agente contabile che abbia maneggio di denaro o sia incaricato della gestione dei beni del comune pubblico, è soggetto sia al giudizio di conto che al giudizio di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti".

Il comune di Ciampino, quindi, con il presente atto, ha evocato in giudizio, ai sensi dell'articolo 58 del decreto n. 1038/1933, l'agente contabile al fine di ottenere una pronuncia con la quale si accerti la responsabilità della banca convenuta per le dannose conseguenze derivanti dalla colpevole ed ingiustificata irregolarità suddescritta.

La Banca Popolare del Lazio si costituiva con atto pervenuto il 28 ottobre 2013 e successivamente il 12 dicembre 2013, depositava una memoria nella quale negava ogni addebito in merito all'accaduto sulle seguenti considerazioni:

- 1) Non sarebbe stato mai contestato all'agente contabile l'addebito in questione e ciò, sia in ordine al mancato ritiro della quietanza nell'imminenza del disposto pagamento, sia nel momento di ricezione del conto delle operazioni di tesoreria e fino a sei mesi dopo come previsto dal contratto, sia in quanto il comune ha dovuto presentare il modello 770/2005 allegando la ricevuta del disposto versamento;
- 2) Non sarebbe stata fornita prova in ordine alla data in cui è stato impartito dal comune di Ciampino al tesoriere l'ordine di pagamento del modello F24 relativo ai versamenti di novembre 2004, dal che, al contrario, presumere che il tesoriere effettua immediatamente tutte le operazioni in relazione ai mandati predisposti dall'ente locale, per cui il versamento avvenuto in data 29 dicembre 2004 non può che riferirsi ad un mandato consegnato pochi giorni prima;
- 3) Diversamente da quanto affermato dall'attore nel suo ricorso, non vi sarebbe stata alcuna responsabilità da parte della banca tesoriera in ordine al presunto ritardo del versamento operato dalla banca di questa irregolarità il comune di Ciampino veniva reso edotto per la prima volta soltanto con la ricezione dell'avviso di irregolarità emesso in data 2 febbraio 2007 dall'Agenzia dell'Ente locale. In tempo dopo, quindi, l'effettuato versamento da parte della banca, alla quale prima di questa irregolarità mai mosso alcun addebito.

Per tutte queste ragioni, la banca convenuta ha chiesto di respingere il ricorso introduttivo.

In ogni caso, la difesa ha invitato questo Giudice a limitare la valutazione del comportamento della banca tesoriera alla minor somma di € 28.538,70, importo che tiene conto del pagamento in forma ridotta effettuato dall'ufficio della riscossione al momento dell'invio della comunicazione di irregolarità.

La difesa ha, infatti, dichiarato che l'aumento automatico del carico tributario fino all'imposta di contestazione, è derivato da una decisione del tutto discrezionale assunta dal comune di Ciampino di non effettuare il pagamento in forma ridotta, come pure di non contestare dinanzi alla giurisdizione

sanzione irrogata, per cui, in ordine alla differenza tra l'importo oggi contestato e l'importo compreso nella sanzione ridotta, non vi potrebbe essere alcuna responsabilità della banca convenuta.

La Procura regionale non ha depositato alcun atto scritto.

Alla pubblica udienza l'avvocato dell'ente locale, nel fare rinvio agli atti scritti, ha precisato che la banca convenuta ha chiaramente ammesso la sua responsabilità per il ritardo nel versamento delle ritenute mensili del 21 marzo 2007 e del 21 agosto 2008, dove ha dichiarato di essere disponibile ad un versamento pur in forma ridotta delle somme richieste dall'ufficio della riscossione, anche se in nessuna delle due medesime ha concretamente messo a disposizione dette somme, determinando l'aggravio del carico. Invece, d'altra parte, il comune avrebbe potuto disporre di somme in tempi ravvicinati per saldare il debito. Pertanto, sussiste piena responsabilità per l'intero della banca convenuta in assenza di alcuna compartecipazione alla produzione dell'evento dannoso da parte dell'ente locale.

La difesa della convenuta ha nuovamente ribadito quanto contenuto negli atti scritti, precisando che il ritardo è avvenuto pochi giorni dopo l'arrivo del mandato dell'ente locale e che, in ogni caso, essendo il comune l'ufficio dell'ufficio della riscossione, sarebbe stato suo onere provvedere al pagamento, salvo successiva azione nei confronti della banca, per cui ha concluso per l'assenza di ogni responsabilità o, in via subordinata, per la condanna al pagamento della somma richiesta dall'ufficio impositore con sanzioni in misura ridotta.

Da ultimo, il Rappresentante del Pubblico Ministero ha specificato che nessuna memoria è stata depositata in questo presente giudizio perché la Procura non ha un interesse sostanziale da tutelare, bensì ha escluso ogni interesse processuale a far dichiarare l'improcedibilità del ricorso, configurandosi nella fattispecie la responsabilità contabile e, in particolare, la responsabilità del tesoriere, prevista dagli articoli 93 e seguenti del D.Lgs. n. 267/2001, applicati ai comuni locali, nell'adempimento delle funzioni di agente contabile del comune di Ciampino. In materia di responsabilità amministrativa e contabile del Procuratore regionale dei conti, come ribadito dalla giurisprudenza pacifica della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, si ritiene che il Procuratore regionale ha chiesto che la Sezione si pronunci dichiarando il ricorso improcedibile con trasmissione al Procuratore regionale competente.

In sede di replica, l'avvocato di parte ricorrente ha evidenziato la possibile coesistenza delle due norme, in presenza della norma dell'articolo 58 del regio decreto n. 1038/1933 che, altrimenti, non avrebbe avuto significato, mentre l'avvocato di parte convenuta ha sottolineato il carattere risarcitorio della richiesta che avrebbe trovato più adeguato inquadramento nella sede civilistica.

DIRITTO

Preliminarmente il Collegio deve interrogarsi sull'esistenza della propria giurisdizione in merito alla controversia posta dinanzi al suo esame.

Come esposto nella parte in fatto, il comune, a tutela dei suoi diritti, ha promosso azione civile di accertamento al Tribunale di Velletri che, con sentenza n. 94/2012, ha declinato la propria giurisdizione a favore del Giudice contabile.

Sul punto è sufficiente richiamare la consolidata giurisprudenza di questa Corte e della stessa Corte di Cassazione, alla cui stregua rientrano nella giurisdizione del giudice contabile, quale autorità che non solo giudica della responsabilità contabile, le controversie relative a tutti i rapporti di dare-avere relativi al contratto di tesoreria, in quanto inerenti ad una tipica gestione contabile e, dunque, afferenti alla responsabilità contabile pubblica ex art. 103, comma 2, Cost. (così, *ex multis*, Corte Conti, Sez. II, n. 116/2010; Corte Cassazione, Sez. I, n. 201/2007; Corte Cassazione, Sez. unite, n. 15658/2006; Corte Conti, Sez. riunite, n. 6956/2006).

Il Collegio ritiene, altresì, che tale fattispecie debba essere inquadrata come giudizio ad istanza disciplinata dall'art.58 del R.D. 13.8.1933 n.1038, disposizione che, per la sua ampiezza, si presenta ipotesi non tassativamente previste, disponendo la giurisdizione per tutti quei “giudizi ad iniziativa competenza della Corte dei Conti nei quali sono interessati anche persone od enti di Stato” (sull'ammissibilità di simili giudizi e sulla non sovrapponibilità con i giudizi tipici della Corte dei Conti Sez. II n. 347/2011 e Sez. I n.201/2007).

In questo senso è significativo che l'art. 58 dello stesso R.D. n. 1038 del 1933 - sugli “*altri giudizi a parte*” – non indichi alcuno specifico oggetto di tali “*altri giudizi*”, ma si limiti a disciplinare procedurali (ricorso da notificarsi nella forma della citazione, decreto di fissazione d'udienza emessa dalla parte più diligente e notificato a tutte le altre parti in causa, conclusioni della Procura scritte o verbalmente a seconda che lo Stato abbia o meno interesse nella causa); così che può affermarsi che “*altri giudizi ad iniziativa di parte* – oltre quelli espressamente previsti dai precedenti artt. 52-57 - siano ammissibili : ovviamente, si tratti di materia appartenente alla giurisdizione della Corte dei conti (ovvero, secondo dello stesso art. 58, siano “*di competenza della Corte dei conti*”).

Del resto è ben noto che sono stati ritenuti ammissibili ricorsi proposti dall'esattore avverso procedure diversi da quelli indicati negli artt. 52 e 55 del R.D. n. 1038/1933, proprio in virtù della norma generale dall'art. 58 che – secondo pacifica giurisprudenza - consente l'iniziativa di parte in “*ipotesi atipiche*”, sempre che (si ribadisce) si tratti di materia appartenente alla giurisdizione del giudice contabile. E' opportuno, infine, sottolineare che tale giudizio si differenzia dal giudizio di responsabilità amministrativa, cui, come è noto, titolare esclusivo del potere di iniziativa è il procuratore regionale della Corte dei conti, in quanto che resta del tutto impregiudicato dallo svolgimento del presente nel quale non viene esaminata l'intera gestione contabile di tesoreria ma viene richiesto, con piena legittimazione della parte attrice, l'accertamento del rapporto di dare-avere tra l'ente locale e il proprio tesoriere.

Dacchè ne consegue anche la non sovrapponibilità con l'altro giudizio incardinabile presso questa Sezione, cioè il giudizio di conto, ove si esamina la rendicontazione contabile attinente all'intero rapporto contabile come svolto in un determinato esercizio finanziario, giudizio che ad oggi non è stato neppure pronunciato in quanto il mancato deposito del conto presso questa Sezione giurisdizionale.

Risulta, pertanto, alla luce di tutte le considerazioni suesposte la piena legittimazione dell'attore nell'istanza nonché di questo Giudice a pronunciarsi anche prima dell'eventuale giudizio di responsabilità amministrativa e contabile incardinabile presso la medesima Sezione giudicante.

Prima di esaminare il merito della questione sottoposta, il Collegio osserva che nessuna prescrizione di prescrizione restitutiva formulata dal Comune di Ciampino risulta maturata.

La prescrizione quinquennale, tipica nei giudizi di responsabilità amministrativa contabile di cui è competente questa Corte, deve ritenersi applicabile anche nella presente fattispecie nella quale il Collegio deve accertare il comportamento delle parti alla luce di tutte le disposizioni di contabilità anche pattizie che regolano il rapporto contabile di tesoreria tra l'ente locale e la banca: la decorrenza della medesima è individuata nel momento in cui il Comune di Ciampino ha richiesto la quietanza di versamento della quale era stata data l'effettivo versamento. Nella fattispecie, il termine prescrizionale risulta, però, interrotto dalla proposizione dell'atto di citazione, notificato in data 13 novembre 2009 dinanzi al Tribunale di Velletri. L'eccezione di prescrizione formulata dalla convenuta è da ritenersi infondata.

Non possono, infatti, essere accolte neppure le eccezioni di tardività della pretesa in relazione al conto corrente bancario, in quanto la giurisprudenza di legittimità maturata sul contratto di conto bancario ritiene che debba applicarsi la prescrizione decennale, trattandosi di una fattispecie restituita di origine dal rapporto contrattuale. Secondo questa consolidata posizione giurisprudenziale, la prescrizione dalla chiusura del rapporto in quanto prima della chiusura le annotazioni sul conto hanno valore di registrazioni contabili; in tal ottica, a titolo esemplificativo, in caso di apertura di credito i versamenti non si configurano quali pagamenti bensì come misure ripristinatorie della provvista, non avendo valore (Cass., Sez. Un., n. 24418/2010).

Questo orientamento giurisprudenziale è applicabile anche al contratto di tesoreria, nel quale le operazioni sul conto corrente non esauriscono il complesso delle prestazioni dedotte in contratto ma hanno un valore strumentale per l'adempimento del complessivo assetto degli obblighi derivanti dal contratto di tesoreria che è e rimane un contratto diverso rispetto a quello di conto corrente bancario.

Esaminando, ora, il merito della pretesa, la stessa è fondata e l'istanza va accolta nella sua integralità. Come è noto, il tesoriere è la figura preminente di agente contabile negli enti locali in quanto al merito delle somme devolute, con carattere di generalità, tutti i rapporti di credito e di debito dell'amministrazione per la quale deve svolgere la gestione.

Il rapporto di tesoreria negli enti locali, oltre ad essere regolato da disposizioni di legge primaria (articolo 211 del testo unico approvato con decreto legislativo n. 267/2000, legge 28 ottobre 1984 n. 720 ecc.) è disciplinato da un apposito contratto o convenzione di tesoreria ove vengono indicate dettagliatamente gli obblighi di versamento tra le parti.

Il tesoriere non è, 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 dettaglio della capienza e la congruenza degli stanziamenti dei capitoli di bilancio, e, per quanto concerne le altre funzioni, della correttezza di questi adempimenti in relazione alle norme di legge e ai termini espressamente previsti.

L'articolo 211 del T.U. sugli enti locali, approvato con decreto legislativo n. 267/2000, gli attribuisce la responsabilità personale e patrimoniale per tutti i danni causati all'ente dalla condotta irregolare. (ad esempio, in caso di eccedenze di pagamento non giustificate o comunque addebiti formulati per operazioni irregolari). Nella convenzione sottoscritta tra le parti in data 4 marzo 2004, e precisamente nei vari commi del contratto viene prevista la procedura per i versamenti che devono essere effettuati dal tesoriere sulla base dei mandati di pagamento emessi dall'ente. Quest'ultimo deve trasmetterli al tesoriere per pagamenti da versare entro il termine fisso previsto dalla legge entro e non oltre il terzo giorno bancario precedente alla scadenza, il tesoriere non risponde dell'eventuale ritardo con cui effettua i relativi versamenti.

Con riguardo ai versamenti di ritenute erariali, gli articoli 3 e 3 bis del D.P.R. 29 settembre 1973 concernenti le disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito –recitano che i versamenti diretti alle competenti autorità di tesoreria provinciale dello Stato delle somme IRPEF sono effettuati per il tramite di delega irrevocabile del contribuente ad aziende di credito che devono rilasciare al contribuente un'attestazione recante l'importo dell'ordine di versamento e della data in cui lo ha ricevuto e l'impegno di effettuare il versamento alla tesoreria per conto del contribuente entro il quinto giorno successivo.

L'articolo 8, poi, dello stesso testo normativo prevede che il versamento delle ritenute deve essere effettuato "entro i primi quindici giorni del mese successivo a quello in cui è stata operata la ritenuta", pertanto

tal titolo trattenute dal comune di Ciampino andavano versate entro il giorno 15 dicembre 2004.

L'operazione materiale di versamento di tali ritenute da parte del tesoriere dell'ente avviene solo servizio economico finanziario dell'ente locale ha quantificato l'importo esatto di tali ritenute relative precedente ed ha emesso il relativo mandato contenente la provvista in denaro sufficiente affinché dell'ente possa procedere al versamento nei termini di legge.

Nella fattispecie, l'ente locale ha dimostrato, esibendo il relativo mandato, di aver quantificato con l'importo di tali ritenute e di aver ordinato il versamento delle medesime alla banca tesoriera entro il 15 dicembre 2004, mettendo a disposizione la somma che occorre versare con mandato n. 7715 del 2004, ma la banca ha, inspiegabilmente, effettuato in ritardo i versamenti richiesti e, cioè, in data 22 dicembre 2004.

Non possono, quindi, accogliersi le doglianze della banca convenuta che ha asserito di aver ricevuto dall'ente locale solo pochi giorni prima dell'effettuato versamento, in quanto il comune attore ha documentalmente di aver reso disponibile la somma al tesoriere in tempo utile perché lo stesso e relativo versamento.

Nessun altro adempimento poteva essere richiesto all'ente il quale, con il presente atto introduttivo del quale è legittimamente limitato a far constare il tardivo adempimento della prestazione, mentre, invece, la banca tesoriera dare dimostrazione che l'inadempimento, o rectius il tardivo adempimento, era dovuto alla medesima non imputabile.

Nella memoria di costituzione della convenuta nulla viene detto a proposito del tardivo adempimento; al contrario, la difesa ha inteso evidenziare la mancanza di apposita contestazione da parte dell'ente locale in merito al ritardo nel versamento, addebito che è stato formulato la prima volta in occasione della ricevuta comunicazione di irregolarità ricevuta dall'ufficio delle entrate.

Orbene, deve ritenersi che, prima di allora, l'ente locale non avrebbe avuto alcun interesse a contestare l'addebito in astratto, situazione che si è concretizzata proprio in occasione della ricevuta comunicazione di irregolarità da parte dell'ufficio della riscossione.

Proprio in quell'occasione la banca avrebbe dovuto attivarsi per verificare la legittimità della comunicazione di irregolarità, offrendo all'ente locale documentazione comprovante un eventuale errore commesso dall'impositore, come pure avrebbe potuto indicare le ragioni per un eventuale ricorso al Giudice tributario del comune, o, nel caso di riconoscimento dell'errore compiuto, avrebbe dovuto immediatamente effettuare il versamento a favore del comune delle somme richieste a titolo di sanzione in misura ridotta.

L'omissione di ogni attività da parte della banca delegata ha comportato l'impossibilità per l'ente locale di contestare la comunicazione di irregolarità o, quantomeno, di poter effettuare nei trenta giorni previsti dalla comunicazione medesima il versamento della somma con la relativa sanzione in misura ridotta.

Infatti, la banca tesoriera ha risposto alla tempestiva missiva inviata dal comune di Ciampino soltanto il 22 marzo 2007, quindi oltre il termine dei trenta giorni previsti per consentire all'ente locale di effettuare il pagamento in forma ridotta o per sollevare un'eventuale contestazione dinanzi al Giudice tributario.

Ne consegue che, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa della convenuta, l'ente locale, decorsi i trenta giorni dalla comunicazione di irregolarità e non avendo ricevuto alcuna somma da parte della banca tesoriera, alcun ragguglio, non era onerata di alcuna altra attività, né i colloqui con i rappresentanti dell'Ufficio Entrate di Albano, a cui si riferisce la nota di risposta del 22 marzo 2007, avrebbero potuto aver alcun rilievo incidente dal punto di vista economico sulla definizione della controversia.

Di conseguenza, l'aumento del carico tributario e la formazione del ruolo esecutivo con la emissione di pagamento è stato determinato dalla condotta omissiva del tesoriere che non ha consentito all'ente di effettuare il versamento delle somme comunque dovute all'ente impositore con sanzioni in forma di interessi. In sostanza l'ente locale, proprio perché si era avvalso del contratto di tesoreria, ha delegato tutti gli adempimenti relativi al pagamento delle spese, alla riscossione delle entrate e, quindi anche ai versamenti delle somme dovute al tesoriere banca oggi convenuta mettendo a sua disposizione la relativa provvista in denaro: quest'ultima era stata posta nelle condizioni di poter agire correttamente e nei termini previsti dalla legge, come è potuto, a fronte della comunicazione di irregolarità prontamente notificata, far valere le proprie ragioni. All'ente locale nessun'altra attività poteva e doveva essere richiesta per cui nessun addebito può essere neppure in via concorsuale, restando l'intera somma pari a € 95.455,12 a carico della banca convenuta. A detta somma devono aggiungersi la rivalutazione monetaria dalla data dell'evento al deposito di cui è stata emessa sentenza e gli interessi legali dalla data di deposito della presente sentenza e fino all'effettivo soddisfacimento. Nei sensi suindicati l'istanza introduttiva del giudizio può essere accolta.

Le spese seguono la soccombenza.

PQM.

La Sezione giurisdizionale per il Lazio, definitivamente pronunciando, dichiara ammissibile il ricorso del comune di Ciampino e, per l'effetto, condanna la società cooperativa per azioni Banca popolare di Ciampino, tesoriere del predetto ente locale, al pagamento a favore del comune di Ciampino della somma di € 95.455,12 oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali come in parte motiva.

Le spese di giudizio, calcolate in € 64,00 (sessantaquattro/00) seguono la soccombenza.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 30 gennaio 2014.

L'estensore

Il Presidente f.f.

F.to Stefano PERRI

F.to Andrea LUPI

Depositato in Segreteria il 13 febbraio 2014.

**P. IL DIRIGENTE
IL RESPONSABILE DEL SETTORE
GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ
F.to Luigi DE MAIO**