

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2020 - Anno XLI

I RITI SPECIALI NEI GIUDIZI INNANZI ALLA CORTE DEI CONTI: SPUNTI E RIFLESSIONI

dell'Avv. Amedeo Di Meo, Dottorando di Ricerca Università degli Studi
di Cassino

SOMMARIO: 1.Introduzione - 2. Il rito abbreviato. - 3. Il
Procedimento Monitorio. - 4. Il procedimento sanzionatorio
pecuniario.

1.Introduzione

Nell'ambito delle disposizioni dedicate alla giustizia contabile, il Decreto Legislativo n. 174/2016 ha inserito, al Titolo V del Codice di Giustizia Contabile, i procedimenti speciali di responsabilità (cd. Riti Speciali), alternativi al giudizio ordinario, che sono stati oggetto di ritocchi pur marginali dal Decreto Legislativo n. 114/2019:

si tratta del Rito Abbreviato, disciplinato all'art. 130, del Procedimento Monitorio, previsto agli artt. 131 e 132, e, infine, del Procedimento Sanzionatorio Pecuniario, di cui agli artt. 133-136.

Questi riti, che costituiscono la rielaborazione di precedenti e simili istituti, ma, contengono, nella loro formulazione codicistica,

delle assolute novità¹, sono stati introdotti dal Legislatore, nell'apprezzabile sforzo di rispondere a fondamentali esigenze di economia processuale, quali:

- giungere ad una rapida definizione delle controversie,
- disincentivare il contenzioso,
- garantire un incameramento certo ed immediato di somme in favore dell'erario.

I procedimenti in commento, pur avendo tra loro dei tratti comuni, quali la funzione acceleratoria e deflattiva del contenzioso, sono caratterizzati, al contempo, da una spiccata eterogeneità, ragion per cui risulta necessario ed utile procedere, singolarmente, all'analisi della disciplina di ciascuno di essi, al fine di poterne cogliere gli aspetti più interessanti ed i relativi problemi applicativi.

2.11 rito abbreviato

Il rito abbreviato è un procedimento speciale alternativo al rito ordinario, disciplinato all'art. 130 del Codice di Giustizia Contabile, introdotto allo scopo di pervenire ad una celere definizione delle controversie e di garantire l'incameramento di somme certe ed effettive in favore dell'erario.

Giova evidenziare, in primis, che il D.Lvo. n. 174/2016, nell'inserirlo tra i riti speciali di cui al Titolo V del Codice, ha previsto che detto procedimento possa essere applicato sia in primo grado che in appello:

ciò costituisce una novità assoluta, in quanto le disposizioni che regolavano tale fattispecie, precedentemente all'entrata in vigore del

¹ Queste caratteristiche dei riti speciali, che, pur concepiti ed elaborati sulla base dell'esperienza di istituti passati, racchiudono, al contempo, elementi di assoluta novità, viene sottolineata da CAROLA PAGLIARIN, *I riti speciali: problematiche interpretative*, Rivista della Corte dei Conti – Fascicolo 22/2018.

Codice, ovvero, la legge 266/2005 ed il Decreto Legge n. 102/2013, prevedevano la possibilità di una definizione agevolata dei giudizi di responsabilità esclusivamente in appello, nonché, in presenza di ulteriori e determinati presupposti, che, nel prosieguo, saranno oggetto di approfondita disamina.

Nell'attuale disciplina, viene conferito potere di iniziativa al convenuto o al soggetto condannato, che deve necessariamente rapportarsi con l'ufficio requirente, al fine di trovare un accordo per l'acquisizione del relativo parere circa l'ammissione alla definizione agevolata:

infatti, l'art. 130 c. 1 del Codice di Giustizia Contabile, in riferimento al primo grado del giudizio, prevede che il convenuto, acquisito il concorde parere del procuratore regionale, possa inoltrare richiesta di rito abbreviato alla sezione giurisdizionale per una definizione alternativa del giudizio, attraverso il pagamento di una somma non superiore al 50% della pretesa risarcitoria di cui alla citazione;

in ordine all'appello, invece, i soggetti nei cui confronti è stata pronunciata sentenza di condanna, possono chiedere alla competente sezione, sempre previa acquisizione del concorde parere del procuratore generale, una definizione del procedimento, mediante il pagamento di un importo non inferiore al 70% del danno contestato in citazione, precisando che, nel caso, non ha incidenza, non venendo presa in considerazione, la misura del danno accertato con la sentenza di primo grado (art. 130 c. 2 CGC).

Il quarto comma della norma in commento stabilisce la inammissibilità del rito abbreviato, nei casi di doloso arricchimento del danneggiante, essendo, quindi, esclusa l'ammissione al procedimento, qualora il convenuto abbia trattenuto per sé in tutto o in parte il provento dell'illecito.

All'udienza in camera di consiglio, il collegio, delibera, con decreto, sulla richiesta, motivando, in ordine alla congruità della somma proposta, alla gravità della condotta del convenuto ed all'entità del danno (art. 130 c. 6 CGC);

sul punto, giova mettere in rilievo che la norma consente al giudicante effettuare una cognizione del merito della questione, esaminando l'elemento soggettivo e oggettivo dell'illecito prospettato².

In caso di accoglimento della richiesta di rito abbreviato (che può essere rigettata in quanto ritenuta nulla, infondata o inammissibile, anche laddove vi sia un pieno accordo tra le parti), il collegio stabilisce l'importo della somma dovuta, che viene calcolato, in base al pregiudizio prospettato in citazione dal pubblico ministero, potendo, quindi, risultare difforme da quanto proposto in sede di istanza, e, contestualmente, fissa un termine perentorio, non superiore a trenta giorni, per il versamento della stessa (art. 130 c. 7 CGC);

viene, però, escluso che, a seguito di acquisizione di parere da parte del procuratore contabile, l'interessato possa chiedere la modifica della misura della somma dovuta.³ (cfr. Corte dei Conti sez. Calabria decreto n. 13/2019 dell'11-16 giugno 2019)

Di seguito, una volta accertato l'avvenuto tempestivo pagamento della somma stabilita, in un'unica soluzione, il giudizio viene definito con sentenza inoppugnabile (art. 130 c. 7 e 8 CGC);

² La norma (art. 130 c. 6 CGC) prevede che, nell'ambito dell'indagine sul merito del giudizio consentita al collegio, possa essere esaminato l'elemento oggettivo e soggettivo dell'illecito prospettato, almeno per stabilire i necessari parametri per la determinazione dell'importo da versare, come evidenziato da MICHAEL SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile – I procedimenti speciali di responsabilità*, 2017.

³ Cfr. Corte dei Conti sez. Calabria decreto n. 13/2019 dell'11-16 giugno 2019.

tale pronuncia è senz'altro di merito, con contestuale condanna alle spese del giudizio, e, non semplicemente di rito, come estinzione del giudizio.⁴ (cfr. Corte dei Conti sez. Trentino A.A. 13 settembre 2019 n. 44 e sez. Emilia Romagna 8-16 novembre 2017)

Nelle ipotesi di mancato accoglimento della richiesta o di omesso pagamento della somma fissata dal collegio, il giudizio prosegue con rito ordinario (art. 130 c. 10 CGC).

Dopo aver effettuato una sintetica descrizione delle fasi salienti del rito abbreviato come attualmente disciplinato, giova rammentare, tornando a quanto solo brevemente accennato in precedenza, che, prima dell'entrata in vigore del Codice, la Legge n. 266/2005 ed il Decreto Legge n. 102/2013, prevedevano, già, la possibilità di una definizione agevolata dei giudizi di responsabilità, ma, esclusivamente in appello, ed, in presenza della ricorrenza di determinati presupposti, quali, la sentenza di condanna di primo grado, la condotta illecita e l'impugnazione in appello.

Queste disposizioni, introdotte dal Legislatore al fine di andare incontro alle esigenze di effettività delle pronunce della Corte e di giungere ad una rapida definizione delle controversie, non erano, tuttavia, riuscite a realizzare gli obiettivi di economia processuale prefissati, proprio in ragione della loro esclusiva applicazione al grado di appello, nonché perché caratterizzate da una certa lacunosità e, in taluni aspetti, da una poca chiarezza del tenore letterale;

infatti, proprio tali aspetti critici delle norme in questione avevano causato delle difficoltà in sede di concreta applicazione delle stesse, dando il via all'apertura di una serie di questioni interpretative, su cui erano intervenute, al fine di fare chiarezza, le

⁴ Cfr. Corte dei Conti sez. Trentino A.A. 13 settembre 2019 n. 44 e sez. Emilia Romagna 8-16 novembre 2017.

Sezioni Riunite della Corte dei Conti con la sentenza n. 3/QM del 25/06/2007:⁵

con tale pronuncia, in particolare, era stato affermato, circa l'ammissibilità dell'istanza in caso di contemporaneo appello incidentale della parte pubblica che, **l'art. 1 c. 231 della Legge n. 266/2005 non distingueva tra condanna parziale e condanna integrale in primo grado.**

Ad ogni modo, le dette questioni interpretative rendono l'idea della lacunosità e delle difficoltà di applicazione pratica delle disposizioni che hanno preceduto l'entrata in vigore del Codice, spingendo il Legislatore, mosso dall'esigenze di realizzare effettivamente gli obiettivi di deflazione del contenzioso, all'introduzione del rito abbreviato, come disciplinato dall'art. 130 del C.G.C., che consente una definizione agevolata del giudizio, a fronte della prova del pagamento di determinate somme.

Pertanto, il rito abbreviato, nella sua attuale disciplina, costituisce, senza dubbio, una evoluzione dei descritti precedenti e similari istituti.⁶

Giunti a questo punto della disamina del procedimento, bisogna porre in rilievo come, proprio l'elemento cardine della disciplina sul rito abbreviato, ovvero la previsione di una forte e predeterminata riduzione delle somme dovute per la causazione materiale del danno, potrebbe far nascere delle questioni circa la legittimità costituzionale di tale norma, proprio in ragione di un presunto effetto premiale⁷:

⁵ Su molte di tali questioni, si sono pronunciate le Sezioni Riunite della Corte dei Conti con la sentenza n. 3/QM/2017 del 25/07/2007.

⁶ In tali termini, MICHAEL SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile – I procedimenti speciali di responsabilità*, 2017.

⁷ Carola Pagliarin, nell'esaminare l'istituto in questione, ha messo in risalto come, proprio l'elemento che lo contraddistingue, ovvero, la consistente e predeterminata riduzione delle somme dovute per la causazione del danno, potrebbe far sorgere, in virtù di un sotteso e presunto effetto premiale, delle questioni sulla legittimità costituzionale della norma, CAROLA PAGLIARIN, *I riti speciali: problematiche interpretative*, Rivista Corte dei Conti – Fascicolo 22/2018.

ciò malgrado, al riguardo, ci viene in soccorso proprio la considerazione testé effettuata in forza della quale il rito abbreviato si presenta come un'evoluzione di precedenti istituti, dunque, sulla similitudine tra lo stesso e le norme sulla definizione agevolata (art. 1 commi 231 e 233 L. n. 266/2005), rendendo possibile, al fine di scongiurare i dubbi sulla sua legittimità costituzionale, utilizzare l'elaborazione giurisprudenziale formatasi riguardo queste ultime, che erano state sospettate di contrasto con la Costituzione.⁸

All'uopo, appare doveroso citare la sentenza della Corte Costituzionale n. 183/2007, con cui la Consulta eliminava i dubbi su un supposto effetto premiale delle norme sulla definizione agevolata in appello affermando:

"... le disposizioni censurate non limitano il potere di cognizione del giudice in sede camerale, ma richiedono che il Giudice stesso valuti tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti...", nonché osservando ***"... la sussistenza di un ampio potere del giudice contabile di rigettare l'istanza in caso di non meritevolezza della definizione in via abbreviata costituisca un presidio adeguato alla tutela dei principi costituzionali – buon andamento della P.A.; ragionevolezza delle scelte del legislatore, alla luce del principio di responsabilità dei pubblici dipendenti; effettività delle pronunce contabili evocate nelle ordinanze di rimessione."***⁹

In base alle illuminanti considerazioni della Consulta, è, quindi, possibile sostenere la conformità alla Costituzione del rito abbreviato

⁸ In forza della considerazione per cui il rito abbreviato si presenta come un'evoluzione di istituti precedenti e simili, quali le norme sulla definizione agevolata (art. 1 commi 231 e 233 L. n. 266/2005, art. 14 L. n. 124/2013), Michael Sciascia evidenzia la possibilità di avvalersi della giurisprudenza che si era formata riguardo queste ultime, al fine di eliminare i dubbi sulla legittimità costituzionale della norma in commento, MICHAEL SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile – I procedimenti speciali di responsabilità*, 2017.

⁹ Corte Costituzionale sentenza n. 187 del 5-12 giugno 2007.

nella sua attuale configurazione, risultando rispettati il ruolo del pubblico ministero e l'autonoma valutazione da parte del giudice contabile.

Un ulteriore aspetto del rito in questione, meritevole di essere approfondito, concerne le previsioni di cui all'art. 130 commi 4 e 6 del C.G.C.:

il comma 4 stabilisce espressamente la inammissibilità delle richieste di rito abbreviato nei casi di “... **doloso arricchimento del danneggiante**”, risultando, *ictu oculi*, tale disposizione, se valutata solo letteralmente, sospetta di illegittimità costituzionale, in quanto consente di accedere al rito, contrassegnato da un forte effetto premiale, per il consistente abbattimento della somma da risarcire, a tutte quelle ipotesi dolose in cui non via sia stato un arricchimento da parte dell'agente.¹⁰

Innanzitutto, val la pena premettere, sul punto, come la giurisprudenza precedente all'emanazione del Codice non ammetteva al rito i casi caratterizzati dal dolo o dalla colpa cosciente:

infatti, riguardo il dolo, la cui presenza determinava l'esclusione dall'accesso al rito sulla definizione agevolata, appare doveroso citare quanto affermato dalla I sez. della Corte dei Conti con Decreto del 10/03/2006, ovvero: ***“In ipotesi di danni arrecati all'erario in conseguenza della percezione di tangenti, trattandosi di fatto doloso in cui i soggetti condannati hanno conseguito un***

¹⁰ Tale aspetto è stato messo in rilievo da Carola Pagliarin, che, partendo proprio dal dato letterale della norma di cui all'art. 130 c. 4 CGC, che, ai fini della inammissibilità, fa riferimento ai casi di arricchimento doloso, si chiede se questa possa essere sospettata di incostituzionalità, in quanto viene concesso l'accesso al rito a quelle ipotesi dolose in cui non via sa stato arricchimento da parte dell'agente, CAROLA PAGLIARIN, *I riti speciali: problematiche interpretative*, Rivista Corte dei Conti – Fascicolo 22/2018.

arricchimento dal loro comportamento, non è possibile definire il giudizio con procedura accelerata.";¹¹

circa la colpa cosciente, che si concretizza quando il soggetto istante, pur prevedendo l'evento dannoso, non abbia fatto nulla per evitarlo, la II sez. della Corte, con il Decreto n. 41/A del 09/11/2006, dichiarava: ***"L'istanza di definizione agevolata... presuppone l'esame, sia pur sommario, del merito della controversia, nei suoi profili soggettivo ed oggettivo e non può trovare accoglimento quando i comportamenti illeciti dedotti siano caratterizzati da colpe di particolare gravità."***¹²

Ciò premesso, tornando alla disciplina del procedimento in commento nella sua formulazione attuale, occorre, allo scopo di allontanare qualsiasi sospetto di incostituzionalità, osservare la disciplina del rito nel suo complesso, effettuando una interpretazione costituzionalmente orientata della fattispecie, dando valenza e rilievo alle norme che attribuiscono potere di valutazione al procuratore contabile, prima, e al collegio giudicante, non fermandosi, dunque, al mero dato letterale delle disposizioni di cui al 4 comma dell'art. 130 CGC.¹³

Infatti, sulla base di quanto stabilito dall'art. 130 c. 6, il collegio, nel deliberare sulla richiesta di rito abbreviato, deve motivare ***"... in ordine alla congruità della somma proposta, in ragione della gravità della condotta tenuta dal convenuto e dell'entità del danno"***, avendo, dunque, il giudicante la possibilità di esaminare e

¹¹ Corte dei Conti sez. I, decreto del 10 marzo 2006.

¹² Corte dei Conti sez. II, decreto n. 41/A del 09 novembre 2006.

¹³ Al fine di eliminare i dubbi sulla incostituzionalità dell'art. 130 c. 4 CGG, viene affermata la necessità di compiere una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, che guardi la disciplina del rito nel suo complesso, CAROLA PAGLIARIN, *I riti speciali: problematiche interpretative*, Rivista Corte dei Conti – Fascicolo 22/2018.

valutare, ai fini della definizione del giudizio in via agevolata, tutti gli elementi risultanti dagli atti di causa;

la norma prevede, altresì, che anche il pubblico ministero debba esprimere un parere sulla condotta del convenuto, risultando evidente, che, qualora emergesse e fosse constatato il dolo da parte dello stesso, sulla base del doppio filtro cui è sottoposta la sua attività di agente contabile, sarebbe precluso l'accesso al rito abbreviato.

In definitiva, il rito abbreviato, che, si ribadisce, costituisce l'evoluzione più lineare ed efficace di precedenti e similari istituti, può essere considerato, nella sua attuale connotazione, una scelta felice del legislatore, riuscendo a raggiungere gli obiettivi di garantire una celere definizione dei giudizi, nonché, l'incameramento certo ed immediato di somme in favore dell'erario.

3.11 Procedimento Monitorio

Il Rito Monitorio è un procedimento speciale di responsabilità, disciplinato dagli artt. 131 e 132 del C.G.C., introdotto, al pari del rito abbreviato, con l'obiettivo di giungere ad una rapida definizione delle controversie e disincentivare il contenzioso:

va rilevato, in premessa che, precedentemente all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, era già presente, nell'ordinamento, un'analogha procedura, che, come verrà approfondito in seguito, non era, tuttavia, riuscita a raggiungere lo scopo deflattivo del contenzioso, secondo le intenzioni del Legislatore, in virtù della sua applicabilità a casi di limitata portata economica.

Inoltre, occorre precisare che l'attuale qualificazione codicistica del rito, quale procedimento monitorio, non deve ingannare, infatti, il rito in commento non possiede effettive caratteristiche monitorie, né, consiste in una ingiunzione di pagamento, emessa inaudita altera

parte, ma, si concretizza in un invito al pagamento, subordinato all'accettazione del convenuto.¹⁴

L'art. 131 del Codice di Giustizia Contabile stabilisce, dunque, che, laddove nella citazione del magistrato relatore sul conto ordinario o nella citazione dell'ufficio requirente **"... emergano fatti di lieve entità patrimonialmente lesiva o addebiti di importo inferiore a 10.000,00 euro"**, il presidente della sezione può provare a giungere ad una definizione abbreviata della vertenza, attivando il procedimento monitorio:

infatti, esercitando il proprio cd. potere riduttivo, quando ricorrono i descritti presupposti, può stabilire, con un'autonoma determinazione, congruamente motivata, sentito il parere del procuratore regionale, l'importo della somma che dev'essere versata all'erario (art. 131 c. 1 e 2 CGC), fissando, contestualmente, un termine perentorio per l'accettazione da parte del convenuto, nonché, l'udienza per la discussione collegiale, per l'ipotesi di mancata accettazione (art. 132 c. 1 CGC modificato dall'art. 55 del D.L.vo n. 114/2019).

Il decreto viene notificato alle parti a cura della procura regionale, congiuntamente all'atto di citazione, precisando che la dichiarazione di accettazione deve essere sottoscritta, con firma autenticata, anche in forma amministrativa, nonché, depositata presso la segreteria della sezione, entro il termine assegnato, che decorre dalla data di legale conoscenza del decreto (art. 132 c. 2 CGC modificato dall'art. 55 del D.L.vo n.114/2019).

In caso positivo, il presidente emette un'ordinanza, in cui trasferisce il contenuto della determinazione, che costituisce titolo

¹⁴ A proposito delle caratteristiche del procedimento monitorio, è stato messo in evidenza il fatto che tale rito, al di là del nomen juris, consiste in un invito al pagamento, subordinato all'accettazione del convenuto, MICHAEL SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile – I procedimenti speciali di responsabilità*, 2017.

esecutivo, ed un decreto di cancellazione della causa dal ruolo (art. 132 c. 3 CGC).

Il procedimento monitorio, quindi, parimenti al rito abbreviato, necessita, al fine di potersi concretizzare, di un accordo tra le parti nelle rispettive competenze, che, tuttavia, nel caso di specie, vi partecipano con un differente ordine di coinvolgimento:

difatti, nel rito abbreviato, come osservato, l'iniziativa è accordata esclusivamente al soggetto responsabile, con l'eventuale accordo del pubblico ministero e l'avallo finale del giudice in composizione collegiale, mentre, nel procedimento monitorio, l'attivazione è rimessa al presidente della sezione, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, con la partecipazione del pubblico ministero per il parere, e del soggetto contabile, tenuto solo all'accettazione.¹⁵

Chiarito ciò, vale la pena evidenziare ulteriori tratti che differenziano il procedimento de quo dal rito abbreviato:

infatti, il procedimento monitorio, può essere utilizzato solo in primo grado e, ai fini della sua ammissibilità, non rileva il doloso arricchimento, che, invece, come esaminato in precedenza, è preclusivo per l'accesso all'altro rito.

Ora, ai fini di una analisi più approfondita, nel ribadire che il procedimento monitorio è da lungo tempo presente nell'ordinamento processuale contabile, giova accennare proprio alle norme che hanno disciplinato il rito sino all'entrata in vigore del Codice di Giustizia Contabile, mettendo in rilievo il limitato impatto che tali disposizioni hanno avuto, nel corso degli anni, sulla quantità del contenzioso:

¹⁵ Michael Sciascia si è soffermato sul differente ordine di coinvolgimento delle parti che contraddistingue il rito monitorio rispetto a quello abbreviato, sottolineando come, nel rito monitorio, l'iniziativa spetta, esclusivamente, al presidente della sezione, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, con la partecipazione del pubblico ministero per il parere, e del soggetto contabile, tenuto solo all'accettazione, MICHAEL SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile – I procedimenti speciali di responsabilità*, 2017.

infatti, il procedimento in commento, era regolato, originariamente, dai regi decreti 1038/1933 e 1214/1934, che ne prevedevano l'applicazione, in casi marginali, di portata economica molto limitata, mentre, successivamente, con le disposizioni di cui alla Legge n. 248/2005, era stato disposto l'aumento del limite della somma degli addebiti sino a 5.000,00 euro, ma, neanche l'innalzamento della soglia si era rivelato un rimedio efficace, non risultando realizzati gli obiettivi di ridurre e snellire contenzioso, come nelle intenzioni del Legislatore.¹⁶

Ebbene, tornando alla disciplina del rito nella sua attuale configurazione codicistica, balzano, immediatamente, all'occhio due aspetti, indissolubilmente legati alle novità che sono state introdotte:

circa l'elemento oggettivo, appare chiaro che il sensibile innalzamento dell'importo dell'addebito a 10.000,00 euro, con un ampliamento, quindi, della sua portata economica, ha sensibilmente aumentato il range dei casi di applicabilità del rito, con un valido e consistente impatto sulla quantità del contenzioso;

l'introduzione innovativa del criterio relativo ai **"... fatti di lieve entità patrimonialmente lesiva"**, che, nelle intenzioni del Legislatore, vuole favorire l'applicazione del rito, rendendolo maggiormente flessibile ai fini dell'utilizzo, può apparire generica, ad un occhio critico più attento, non dando punti di riferimento chiari, risultando manchevole di elementi oggettivi di certezza.¹⁷

¹⁶ Carola Pagliarin, nel mettere in luce le criticità e le lacune delle disposizioni normative che hanno preceduto l'introduzione, nel Codice di Giustizia Contabile, del rito monitorio, in virtù della loro applicabilità a casi marginali, di portata economica molto limitata, ha rilevato il modesto impatto che tali norme hanno avuto sulla quantità del contenzioso, CAROLA PAGLIARIN, *I riti speciali: problematiche interpretative*, Rivista Corte dei Conti – Fascicolo 22/2018.

¹⁷ Circa l'inserimento del criterio di carattere innovativo, che, ai fini dell'applicazione del rito monitorio, fa riferimento a **"... fatti di lieve entità patrimonialmente lesiva"**, sono stati sollevati dubbi a riguardo, legati alla genericità della norma in questione ed al fatto che risulti mancante di punti di riferimento di carattere

Partendo proprio da queste considerazioni, la dottrina stessa ci fornisce un'interessante soluzione, al fine di poter attribuire alla norma una valenza ed significato più concreti, nella logica del processo contabile, che consiste nel limitarne l'applicazione, esclusivamente, ai casi in cui il danno non sia quantificabile con precisione, per essere rimesso alla valutazione equitativa del giudice, dovendosi, in caso contrario, ammettere la possibilità che le valutazioni, circa la lievità o meno del pregiudizio, avvengano sulla base di considerazioni non riscontrabili.¹⁸

In definitiva, al di là degli elementi di criticità sollevati, relativi ad uno dei criteri di applicazione, osservando la disciplina del procedimento monitorio nel suo complesso, nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di economia processuale prefissati, quali, definire rapidamente le controversie e ridurre il contenzioso, può essere valutato con favore il suo inserimento nel Codice di Giustizia Contabile, risultando apprezzabile, in tale prospettiva, anche la scelta del Legislatore di renderlo più flessibile allo scopo di favorirne l'applicazione.

4.11 procedimento sanzionatorio pecuniario

Il procedimento sanzionatorio pecuniario è stato inserito nel Codice di Giustizia Contabile, al pari degli altri due riti finora esaminati, con lo scopo di giungere ad una celere definizione delle controversie e ridurre il contenzioso.

oggettivo, MICHAEL SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile – I procedimenti speciali di responsabilità*, 2017.

¹⁸ La dottrina, allo scopo di attribuire alla norma in commento un significato più chiaro, nell'ambito del processo contabile, fornisce un'interessante chiave di lettura della stessa, che consiste nel limitare la sua applicazione a quei casi in cui non sia possibile quantificare il danno con precisione, rimettendosi, quindi, alla valutazione equitativa del giudice, MICHAEL SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile – I procedimenti speciali di responsabilità*, 2017.

Vale la pena rilevare in premessa che, nel corso degli anni, erano state via via introdotte una serie di fattispecie caratterizzate dalla previsione di sanzioni pecuniarie a carico dei responsabili di condotte attuate in violazione di specifici precetti normativi, individuate, a priori, come punibili, a prescindere dalla produzione di un danno concreto ed attuale, con un'accentuazione, dunque, dell'aspetto sanzionatorio-punitivo.¹⁹

Conseguentemente, a fronte della progressiva tipizzazione delle responsabilità sanzionatorie, il Legislatore, in linea con tale indirizzo, ha scelto di codificare un rito che avesse ad oggetto proprio queste responsabilità tipizzate, sempre nell'ottica di economia processuale di accelerare la conclusione dei giudizi e deflattiva del contenzioso.

Il procedimento sanzionatorio pecuniario, disciplinato agli artt. 133-136 del Codice, si applica, dunque, in tutti quei casi in cui la legge prevede che la Corte dei Conti irroghi, nei confronti dei soggetti responsabili della violazione di determinate disposizioni normative, una sanzione pecuniaria fissata tra un minimo ed un massimo edittale, prescindendo dall'accertamento di un danno effettivo per l'amministrazione interessata, il tutto basato sul meccanismo del ricorso, senza un contraddittorio preliminare.

In particolare, l'art. 133 c. 1 del Codice, prevede che, in tali ipotesi, il pubblico ministero contabile, d'ufficio o su segnalazione della Corte, promuova il giudizio per l'applicazione della sanzione pecuniaria con ricorso al giudice monocratico, previamente designato

¹⁹ L'accentuazione dell'aspetto sanzionatorio-punitivo, in riferimento all'introduzione nel ns. ordinamento di una serie di ipotesi caratterizzate dalla previsione di sanzioni pecuniarie a carico dei responsabili della violazione di specifici precetti normativi, a prescindere dall'accertamento di un danno effettivo, è stata messa in rilievo da MICHAEL SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile – I procedimenti speciali di responsabilità*, 2017.

dal presidente della sezione giurisdizionale, territorialmente competente;

il Presidente della sezione, quindi, designa, con decreto, il magistrato per tale giudizio, e, successivamente, copia del provvedimento di fissazione dell'udienza camerale, unitamente all'atto introduttivo, devono essere notificati, a cura del pubblico ministero, alla parte, che può costituirsi in giudizio entro trenta giorni dalla notifica del ricorso (art. 133 c. 2, 3, 4 e 5 CGC modificati dall'art. 56 del D.L.vo n. 114/2019).

Il Giudice Monocratico, nell'apposita udienza fissata nel decreto di designazione, dopo aver sentito le parti costituite e presenti, decide con decreto motivato, da emettersi nei sessanta giorni dal deposito del ricorso (art. 134 c. 1 CGC);

in caso di accoglimento, nell'emettere il decreto di condanna al pagamento della sanzione, deve tener conto, per la relativa determinazione, della gravità della violazione e dell'opera svolta dall'agente, ai fini della eliminazione o attenuazione delle conseguenze della stessa; (art. 134 c. 2 CGC)

contestualmente, fissa una sanzione in misura ridotta pari al 30%, per l'ipotesi di pagamento immediato, assegnando un termine, non inferiore a trenta giorni, per il versamento della somma, con l'indicazione dell'amministrazione destinataria dei proventi (art. 134 c. 3 CGC).

Le decisioni del giudice monocratico, se non opposte, sono esecutive ed hanno forza di titolo esecutivo (art. 134 c. 4 CGC).

Nel termine di trenta giorni della notifica del decreto, è possibile proporre opposizione avverso lo stesso, mediante ricorso al collegio (art. 135 c. 3), di cui non può far parte il magistrato che ha deliberato in prima battuta, ed il giudizio si conclude con una sentenza impugnabile nelle forme ordinarie (art. 136 CGC).

Il procedimento *de quo* è, dunque, strutturato sullo schema di una procedura piuttosto semplificata e celere, priva del momento garantistico del contraddittorio preliminare, che si conclude, almeno nella prima fase, con un decreto del giudice monocratico, che determina la sanzione in misura ridotta tale da rendere conveniente una rapida definizione del giudizio.

Dopo aver descritto le principali fasi del rito, appare utile narrare come si è giunti alla disciplina del procedimento sanzionatorio pecuniario, nella sua attuale formulazione codicistica.

Riprendendo quanto solo accennato in precedenza, giova rilevare che, all'inizio del nuovo millennio, il Legislatore aveva cominciato ad introdurre nell'ordinamento delle fattispecie, contrassegnate da una tipizzazione di numerose responsabilità amministrative, in cui, quindi, alla violazione di specifiche disposizioni normative, era collegata direttamente l'irrogazione di una sanzione da parte della Corte dei Conti, a prescindere dall'accertamento del danno erariale.

Con l'adozione di queste leggi, nella maggior parte dei casi a contenuto finanziario, venivano previste, a carico dei pubblici agenti, delle sanzioni, in caso di violazione delle regole atte a presidiare gli equilibri di finanza pubblica in settori considerati particolarmente sensibili, prevedendo, quindi, una specifica responsabilità degli amministratori che infrangessero tali norme.²⁰

Limitandoci alle principali, giova citare l'art. 30 c. 15 della Legge n. 280/2002, ovvero, una norma contenuta nella finanziaria del 2003, che prevedeva sanzioni per gli amministratori degli enti territoriali che avessero deliberato il ricorso all'indebitamento per spese diverse

²⁰ Carola Pagliarin ha evidenziato come, attraverso la emanazione di leggi di contenuto prevalentemente finanziario, venivano previste sanzioni, a carico dei pubblici agenti, in caso di violazione delle regole deputate alla tutela degli equilibri di finanza pubblica, CAROLA PAGLIARIN, *I riti speciali: problematiche interpretative*, Rivista Corte dei Conti – Fascicolo 22/2018.

dall'investimento, nonché, il più recente art. 1 c. 4 L. n. 64/2013, che, parimenti, stabiliva sanzioni amministrative a carico degli amministratori degli enti locali, che, senza giustificato motivo, non avessero effettuato pagamenti per almeno il 90% degli spazi concessi.

Sul punto, vale la pena evidenziare come, proprio con il proliferare di queste disposizioni, che tipizzavano fattispecie di responsabilità amministrativa con funzione strettamente sanzionatoria, in cui non rilevava l'eventuale causazione del danno erariale, siano sorte delle questioni interpretative, su cui avevano dovuto pronunciarsi, al fine di fare chiarezza, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, in particolare, con le sentenze n. 12 del 2007 e n. 12 del 2011.

Infatti, con la pronuncia n. 12/QM del 27/12/2007, relativa alla citata disposizione contenuta nella finanziaria del 2003 (art. 30 c. 15 L. 289/2002), le Sezioni Riunite avevano affermato che, **per gli amministratori degli enti che avessero violato tale norma, doveva essere applicato il giudizio ordinario di responsabilità innanzi la Corte dei Conti, e che, ai fini della sussistenza dell'illecito in discorso, sia necessaria la sussistenza del dolo o della colpa grave.**²¹

La sentenza n. 12/QM del 03/08/2011 chiariva, invece, la distinzione tra *"... fattispecie puramente sanzionatorie ed ordinarie forme di responsabilità amministrativa..."* tipizzate dal Legislatore, dichiarando:

che le responsabilità puramente sanzionatorie ricorrono **quando la norma di legge non si limita a prevedere genericamente la responsabilità amministrativa come conseguenza di**

²¹ Cfr. Corte dei Conti Sezioni Riunite, sentenza del 27 dicembre 2007 n. 12/QM/2007.

determinati comportamenti, ma provvede a fissare la tipologia della punizione o la precisa entità del pagamento dovuto;

di contro, si concretizza una forma ordinaria di responsabilità amministrativa, **quando la norma si limita a prevedere che una data azione o attività determina una responsabilità erariale, ma, senza, comunque stabilire sanzioni precise e non derogabili**, avendo, in tali casi, il Legislatore qualificato la condotta come rilevante, senza possibilità per l'interprete di valutazioni diverse, ferma restando la necessità della sussistenza di tutti gli elementi essenziali per l'addebito del danno erariale (condotta antiggiuridica tipizzata, dolo o colpa grave, produzione di un danno erariale ingiusto e nesso di causalità tra azione illecita ed evento dannoso).²²

Pertanto, è possibile chiosare, sul punto, come le numerose fattispecie legislative di sanzioni pecuniarie irrogate dalla Corte dei Conti sembrano delineare **"sistema sanzionatorio contabile"** che si affianca, nella tutela della risorsa pubblica, al modello tradizionale della responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio contabile²³.

Conseguentemente, in linea con tale tendenza, dev'essere vista la scelta del Legislatore, di prevedere, con il Decreto Legislativo n. 174/2016, nel Codice di Giustizia Contabile un rito speciale, il cui campo di applicazione riguardi solo le ipotesi di responsabilità sanzionatoria pecuniaria comprese tra un minimo ed un massimo edittole, che, in tale modo, trovano una loro sistematizzazione.²⁴

²² Cfr. Corte dei Conti Sezioni Riunite, sentenza del 03 agosto 2011 n. 12/QM/2011.

²³ A proposito delle fattispecie legislative di sanzioni pecuniarie comminate dalla Corte dei Conti, Stefano Lorenzo Vitale parla di un **"sistema sanzionatorio contabile"**, citando la sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 12 del 23 dicembre 2007, che ha effettuato un'ampia ricognizione di tale fenomeno, STEFANO LORENZO VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo (Le sanzioni per responsabilità erariale della Corte dei Conti)*, 2018.

²⁴ Nel commento alla scelta legislativa di inserire, con il Decreto L.vo n. 174/2016, nel Codice di Giustizia Contabile, un rito speciale, ai fini dell'applicazione delle sanzioni pecuniarie, viene affermato come tali fattispecie, in tal modo, trovino una

Peraltro, osservando il complesso delle disposizioni di cui al Codice di Giustizia Contabile, emerge, già, una distinzione tra giudizi riguardanti fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria e giudizi di responsabilità amministrativa per danno erariale, distribuiti, all'art. 1, su due commi diversi. sovraintendere

Ne consegue che, nell'ambito di una visione organica delle disposizioni che regolano il processo contabile, la scelta del legislatore di prevedere un rito speciale avente ad oggetto illeciti amministrativi, il cui *ubi consistam* risiede nella violazione di norme a presidio degli equilibri di finanza pubblica, può inquadrarsi, da un lato, nella prospettiva di tutelare quei principi atti a garantire l'armonia della contabilità pubblica, oggi costituzionalmente sanciti, dopo le modifiche operate dalla Legge Costituzionale n. 01/2012 (artt. 81, 97 e 117 c. 2 Costituzione), dall'altro, nel tentativo di riuscire ad affermare le responsabilità, in quelle ipotesi in cui risulti difficile provare il danno o l'elemento soggettivo, proprio in relazione a condotte pregiudizievoli per i decantati equilibri finanziari.²⁵

Giova, infatti, evidenziare che, nel procedimento speciale de quo, l'elemento soggettivo rileva, al momento della determinazione della sanzione, solo ai fini della graduazione della stessa, in quanto, come descritto in precedenza, il giudice, in tal sede, deve tener conto

loro **"sistematizzazione"**, STEFANO LORENZO VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo (Le sanzioni per responsabilità erariale della Corte dei Conti)*, 2018.

²⁵ Sul punto, Carola Pagliarin ha compiuto un articolato ragionamento, al fine di cogliere le ragioni sottese all'introduzione del rito in commento, individuandole, da una parte, nell'esigenza di tutelare più efficacemente le norme che sovraintendono i principi di equilibrio di finanza pubblica, ora garantiti dalla Costituzione, in forza delle modifiche di cui alla Legge Costituzionale n. 01/2012, dall'altra, nel tentativo di affermare le responsabilità, laddove risulti più arduo provare il danno o l'elemento soggettivo, in ordine a condotte pregiudizievoli per i citati equilibri finanziari, CAROLA PAGLIARIN, *I riti speciali: problematiche interpretative*, Rivista Corte dei Conti – Fascicolo 22/2018.

della gravità della violazione e dell'attività compiuta dall'agente, per eliminarne o attenuarne le conseguenze.

In definitiva, va sicuramente condiviso lo sforzo del Legislatore che, nell'ottica deflattiva del contenzioso, ha introdotto il rito in questione che, per le spiccate caratteristiche di celerità e speditezza, con la previsione di un pagamento in misura ridotta che rende conveniente la definizione del giudizio, racchiude senza dubbio i requisiti idonei a realizzare i prefissati obiettivi di economia processuale.