amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

**Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)**

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

*Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*

**Direzione scientifica**
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

**Direttore Responsabile**
Gaetano Caputi

**Redazione**
Carlo Rizzo

# FASCICOLO SPECIALE

## *"LA RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI – LEGGE N. 1/2026"*

*15 APRILE 2026*

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.


ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

# Nuovi istituti deflattivi del contenzioso nel Codice del processo contabile*

di **Jacopo Bercelli**

(Professore Associato di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Verona)

**Matteo Pressi**

(Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Verona)

e **Chiara Cacciavillani**

(Professoressa Ordinaria di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Padova)

## Sommario

1. La norma in commento: nuovi istituti deflattivo del contenzioso. - 2. L'esigenza di efficienza della Corte e di effettività dell'azione erariale. - 3. La coerenza degli istituti deflattivi rispetto alla natura della responsabilità amministrativa. - 4. Gli istituti deflattivi del contenzioso attualmente previsti nel Codice della giustizia contabile. - 4.1. Il rito abbreviato. - 4.2. Il rito monitorio. - 5. Le prospettive del nuovo istituto deflattivo alla luce della natura della responsabilità amministrativa.

## Abstract

This article examines the introduction of new dispute-settling (deflative) mechanisms in the Italian Code of Accounting Justice, as envisaged by Article 3 of Law No. 1/2026. The legislative delegation aims both to improve the efficiency of the Court of Auditors and to address perceived inequities in administrative liability proceedings, particularly through mechanisms allowing early resolution of disputes.

The core innovation analysed is a pre-trial settlement procedure enabling the alleged liable party ("*incolpato*") to request the definition of their position by offering a lump-sum payment corresponding to a percentage of the amount indicated in the invitation to respond, prior to formal litigation. This mechanism is initiated exclusively by the accused and is subject to evaluation by the public prosecutor and final decision by the judge.

The article highlights both the defined elements of the reform—such as timing, procedural structure, and payment conditions—and the significant uncertainties, including the binding nature of the prosecutor's assessment and the procedural path for judicial involvement. It argues that these mechanisms must be coherently integrated into the existing system, alongside current tools such as the abbreviated procedure and the monitoring procedure.

A central thesis is that such deflative instruments are less relevant to improving formal efficiency than to enhancing the *effectiveness* of administrative justice. Given the chronic difficulty in enforcing judgments for damages to the public treasury, early settlement mechanisms may ensure more immediate and certain recovery of public funds.

The authors further emphasize that the design of these tools must reflect the preventive—not purely compensatory or punitive—function of administrative liability, in line with Article 97 of the Italian Constitution. Properly structured, these mechanisms can promote responsible conduct among public officials while avoiding disproportionate financial burdens.

Finally, the article outlines key legislative choices necessary for the success of the reform, including clarity of rules, judicial discretion, procedural guarantees, and potential flexibility (such as payment instalments), concluding that a well-designed system could significantly reduce litigation and strengthen both the efficiency and effectiveness of the Court of Auditors.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review*


ISSN 2036-7821

***1. La norma in commento: nuovi istituti deflattivo del contenzioso***

L'art. 3 della legge n. 1/2026 delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge medesima, «*uno o più decreti legislativi volti alla riorganizzazione e al riordino delle funzioni della Corte dei conti, al fine di un ulteriore incremento della sua efficienza nonché in materia di rimborso da parte delle amministrazioni di appartenenza delle spese legali sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa*».

Sembra dunque che due siano gli ambiti di "materie", o, se si vuole, gli oggetti della delega: il primo è la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti ed ha la finalità di incrementarne l'efficienza; il secondo è la disciplina del rimborso, da parte delle amministrazioni di appartenenza, delle spese legali sostenute dagli incolpati nei giudizi per responsabilità erariale.

Due oggetti eterogenei, dunque, il secondo dei quali è bensì estraneo al fine di incrementare l'efficienza della giustizia contabile, ma risponde – al pari del primo – al medesimo scopo, generale o finanche generico, di porre fine a taluna delle più diffuse percezioni di incertezza e sostanziale iniquità che derivano dall'applicazione delle vigenti disposizioni del Codice di giustizia contabile.

Oggetto del presente commento è il principio e criterio direttivo di cui all'art. 3, comma 2, lett. n), che così recita: «*introdurre istituti deflattivi del contenzioso, che consentono all'incolpato di formulare una richiesta di definizione della propria posizione con il pagamento in un'unica soluzione di una percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre, prima della citazione in giudizio, fermo restando il potere di valutazione della proposta da parte del pubblico ministero*».

Occorre osservare che quello così declinato dalla legge ha natura non tanto di principio, quanto di criterio direttivo; criterio direttivo che, per esulare *in toto* dal "secondo" ambito materiale della delega legislativa, dovrebbe essere riconducibile al primo, a quello, cioè, che consiste nella riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte al fine di un ulteriore incremento della sua efficienza.

Appare però quanto meno dubbio che l'introduzione di istituti deflattivi del contenzioso pertenga alla riorganizzazione e al riordino delle funzioni della Corte, posto che istituti di tale specie non sono altro che mezzi, o percorsi procedimentali o processuali, volti a ridurre il contenzioso o a comportarne la conclusione in via alternativa, e accelerata, rispetto alle classiche decisioni di rito o di merito.

Premesso ciò, l'analisi evidenzia che dalla lettura del criterio fissato dalla legge emergono alcuni elementi definiti, mentre altri appaiono più incerti e indefiniti.

Iniziamo da quelli chiari e definiti.

Quelli suscettibili di essere introdotti in sede di esercizio della delega sono istituti che pertengono alla responsabilità amministrativa, come è reso chiaro dal fatto che essi


ISSN 2036-7821

sono riferiti ad un'azione – l'invito a dedurre – che è di una procura contabile e attiene ad un giudizio di responsabilità amministrativa.

Nell'ambito dei nuovi strumenti, l'attivazione è rimessa (esclusivamente) all'iniziativa dell'"*incolpato*". Questo è il termine utilizzato dalla legge n. 1 del 2016, che appare coerente con la circostanza che una procura contabile ritiene di aver individuato a carico del soggetto una responsabilità amministrativa, a titolo quantomeno di colpa grave.

Tale termine appare altresì coerente con la fase in cui l'istituto deflattivo si colloca: la fase che segue l'invito a dedurre e precede l'eventuale atto di citazione e che è espressamente definibile come fase preprocessuale ([1]).

In particolare, l'utilizzo del termine "*incolpato*" è preferibile a quello di "*presunto responsabile*", usato invece nell'art. 67, comma 1, del Codice con riferimento alla notificazione dell'invito a dedurre.

Non si ritiene infatti coerente con l'ispirazione di fondo del nostro ordinamento giuridico democratico e liberale ritenere che un cittadino possa essere considerato un "*presunto responsabile*" prima dell'inizio di un processo che ha ad oggetto proprio l'accertamento della sussistenza o meno di una sua responsabilità. E i nuovi istituti deflattivi si collocano esattamente in questa fase, che è una fase ancora propedeutica ad un'eventuale promozione dell'azione da parte della Procura contabile ([2]).

La richiesta dell'incolpato può essere formulata solo in un momento determinato: dopo la ricezione dell'invito a dedurre, e prima della notificazione dell'atto di citazione.

Tale richiesta, inoltre, sarà rivolta al Giudice.

Prima che il Giudice decida se accogliere o meno la richiesta, deve essere garantito al Pubblico ministero il potere di valutazione della proposta formulata dall'incolpato. Si deve subito evidenziare in proposito che la norma parla semplicemente di "valutazione", non di valutazione positiva né tanto meno di consenso o accettazione del Pubblico ministero.

La richiesta dell'incolpato deve necessariamente comprendere una offerta di pagamento di una "*percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre*".

---

* Dei paragrafi 1 e 2 è autrice Chiara Cacciavillani; del paragrafo 3 è autore Matteo Pressi e dei paragrafi 4 e 5 è autore Jacopo Bercelli.

[1] Parla espressamente di "*fase preprocessuale*" sia la rubrica del Titolo I della Parte II del Codice sia l'art. 29, comma 1-bis del Codice, nel quale si legge che "*La procura alle liti, contenente comunque l'elezione di domicilio, nella fase preprocessuale si rilascia in calce o a margine dell'invito o delle deduzioni di cui al comma 1 dell'articolo 67 e ha effetto anche per la fase del giudizio instaurato con atto di citazione di cui all'articolo 86*".

[2] Per un'analisi della genesi e dei caratteri dell'attività istruttoria svolta dal Pubblico ministero contabile volta alla verifica della sussistenza dei presupposti per l'azione di responsabilità, cfr. G. SALA, *L'attività istruttoria del Procuratore contabile alla ricerca di regole tra (giusto) procedimento e (giusto) processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, pag. 419 ss.


ISSN 2036-7821

Da tale elemento si deduce che detta richiesta dovrà essere motivata: l'incolpato dovrà argomentare e motivare sul perché ritiene di offrire il pagamento della percentuale indicata.

Tale motivazione sarà oggetto prima di valutazione da parte del procuratore e poi di giudizio da parte del giudice.

Infine, l'ultimo elemento della fattispecie fissato dal criterio direttivo attiene alla modalità di pagamento, che dovrà essere effettuato in un'unica soluzione, e non potrà invece essere rateizzato. Tale modalità – come vedremo - è analoga a quella stabilito per il rito abbreviato dall'art. 130, comma 7, del Codice ([3]).

Accanto agli elementi di "certezza" così individuati, dalla lettura della legge di delega residuano molteplici margini di incertezza, che attengono a diversi elementi strutturali degli istituti deflattivi suscettibili di essere introdotti.

Una prima incertezza scaturisce dal fatto che la legge di delega parla di istituti deflattivi al plurale, mentre quello individuato sotto il profilo soggettivo e diacronico dalla norma non lascia spazio, apparentemente, all'introduzione di strumenti deflattivi ulteriori e diversi da quello che essa traccia.

Per tale ragione, e fermo restando che il legislatore delegato rimane libero di individuare, nell'ambito strutturale descritto dalla norma di delega, una pluralità, diversamente graduata, di istituti deflattivi, ci si riferirà, nel prosieguo del presente commento, al modello di istituto deflattivo disegnato dalla legge di delega, assunto, quindi, ad archetipo.

A non essere definito con precisione è, inoltre, il ruolo della valutazione del pubblico ministero: valutazione, la sua, che è bensì qualificata come potere, ma nulla la norma di delega espressamente dispone quanto alla sua efficacia vincolante, oppure no, nei confronti del Giudice che dovrà assumere la decisione di accoglimento o di rigetto della richiesta.

Ma soprattutto nulla dice il criterio direttivo circa l'itinerario, o lo strumento procedimentale, idoneo a investire il Giudice della decisione in ordine all'accoglimento o al rigetto della richiesta: il che desta non poche preoccupazioni alla luce di un impianto codicistico – che il legislatore delegato potrà bensì rivedere, ma pur sempre rimanendo nell'ambito della delega – che in linea generale rimette alla sola iniziativa del Pubblico ministero l'investitura del giudice di potere decisorio ([4]).

---

[3] Si osserva che, diversamente, in tutte le ipotesi di conciliazione tributaria, è sempre prevista la possibilità di rateizzazione: cfr. artt. 48, comma 4; 48-bis, comma 3; 48-bis 1, comma 4; 48-ter, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992.

[4] Per un approfondimento dell'origine della riserva dell'azione al Pubblico ministero e per una valutazione critica di tale riserva, cfr. G. SALA, *L'attività istruttoria del Procuratore contabile alla ricerca di regole tra (giusto) procedimento e (giusto) processo*, *cit.*, pag. 419 ss.


ISSN 2036-7821

Vi sono comunque due considerazioni preliminare da svolgere.

La prima consiste nel ricordare che gli istituti deflattivi del contenzioso – riferiti peraltro soltanto al giudizio di responsabilità e alla relativa fase preprocessuale disciplinata dalla Parte II, Titolo I, del Codice – che potranno essere introdotti dal legislatore delegato sono istituti di natura processuale, che dovranno essere inseriti armonicamente nel Codice di giustizia contabile. Dunque, essi dovranno collocarsi e operare nel Codice in modo coerente rispetto agli istituti deflattivi già oggi previsti da detto Codice, ossia rispetto al rito abbreviato e al rito monitorio.

La seconda considerazione preliminare consiste nell'osservare che nella giurisprudenza e nella dottrina che si occupano degli istituti deflattivi già esistenti nel processo contabile, si trovano frequentemente riferimenti sia al patteggiamento in ambito penale (art. 444 c.p.p.) ([5]) sia alla conciliazione nel processo tributario (cfr. artt. 48, 48 bis, 48 bis 1, 48 ter del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546) ([6]).

Tuttavia, nella costruzione della disciplina del nuovo istituto deflattivo del contenzioso contabile, il legislatore deve partire dalla specifica natura della responsabilità amministrativa, cui questo processo pertiene e che non può essere assimilata né alla responsabilità penale né alla fattispecie dei debiti tributari.

Appare fondamentale che la disciplina del nuovo istituto deflattivo venga pensata e scritta in modo da concretizzare uno strumento coerente con il vero scopo di questa speciale forma di responsabilità, che – come rimarcato anche nella prefazione del presente volume – è quella di contribuire in modo armonico a "*dare attuazione all'art. 97 della Costituzione, a garanzia del buon andamento, mediante la garanzia del corretto comportamento degli agenti pubblici, ma senza determinare in loro la paura dal manovrare risorse economiche cospicue e di esporsi, per via del loro ufficio, a risarcimenti di gran lunga superiori alla loro capacità finanziaria*"[7].

Gli istituti deflattivi delineati nella legge di delega qui in commento rappresentano per il legislatore delegato un'occasione preziosa per realizzare tale scopo: e pertanto è anzitutto in funzione di tale obiettivo che la nuova disciplina deve essere prima scritta dal legislatore delegato e poi interpretata dalla giurisprudenza e dalla dottrina.

## *2. L'esigenza di efficienza della Corte e di effettività dell'azione erariale*

[5] Cfr. ad esempio il decreto della Sezione giurisdizionale Regione Lazio, 17 aprile 2020, n. 3.

[6] Cfr. F. FRENI, *Il rito abbreviato*, in *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, a cura di A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLDO, Milano, 2021, pag. 592.

[7] Sulla natura della responsabilità amministrativa, comprendente per prima una funzione di prevenzione, si è pronunciata da ultimo la Corte costituzionale, nella sentenza n. 132 del 2024 dove si statuisce che "*La dottrina prevalente e la stessa giurisprudenza costituzionale sottolineano il carattere composito della responsabilità in esame, in ragione del concorrere delle funzioni di prevenzione, risarcitoria e sanzionatoria (tra le più recenti, sentenze n. 123 del 2023 e n. 203 del 2022)*" (p.to 5.2. delle Considerazioni in diritto).


ISSN 2036-7821

L'introduzione di istituti deflattivi del contenzioso certamente risponde all' esigenza (avvertita dal legislatore delegante) di incrementare l'efficienza della Corte – forse *recte*, l'efficiente esercizio delle funzioni ad essa demandate – come del resto si legge nell'art. 3, comma 1, della legge.

Appare tuttavia difficile immaginare che possa incidere sull'efficiente esercizio delle funzioni spettanti alla Corte l'introduzione di istituti deflattivi del contenzioso in materia di responsabilità erariale, che è il solo ambito per il quale il criterio direttivo di cui alla lett. n) attribuisce al legislatore delegato la facoltà di introdurli. Ben più agevole, e di immediata percepibilità, è invece il nesso tra gli istituti deflattivi di cui alla lett. n) e l'effettività dell'esercizio della funzione giurisdizionale della Corte dei conti in tema di responsabilità amministrativa.

Nell'ambito della responsabilità amministrativa, esiste da tempo, invero, una rilevante problematica relativa all'esecuzione delle decisioni di condanna emesse dalla Corte dei conti, posto che la percentuale di riscossione dei crediti erariali è sostanzialmente irrisoria, il più delle volte per incapienza dei debitori ([8]). Il giudizio per danno erariale, quand'anche culminante in una sentenza di condanna, ha dal punto di vista pratico, molto spesso, valenza concreta di pronuncia di mero accertamento di un credito che è e rimane inesigibile. Questo incide notevolmente sull'effettività, in materia, della giustizia contabile, che, non riuscendo a portare a pratico effetto le pronunce di condanna, risulta *de facto* scarsamente effettiva, ad onta del principio di effettività declamato dall'art. 2 del Codice [9].

L'introduzione di uno strumento deflattivo quale quello preconizzato dalla norma in commento, che si colloca a monte non solo dell'emanazione della sentenza di condanna ma dello stesso atto di citazione, appare dunque funzionale a contenere tale problematica, evitando l'instaurazione di giudizi suscettibili di concludersi con pronunce di condanne non suscettibili di essere portate a effetto. La sua introduzione e il suo sviluppo possono pertanto produrre un effetto sia sul piano dell'efficienza della Corte nell'esercizio della funzione riconducibile alla responsabilità erariale, ma anche, e soprattutto, sul piano dell'effettività della funzione stessa.

Sotto il primo profilo, infatti, l'effetto deflattivo del contenzioso che deriva dall'evitare l'instaurazione del giudizio contabile è certamente apprezzabile e misurabile in termini di maggiore efficienza della Corte, mentre, sotto il secondo profilo (quello dell'effettività dell'azione erariale), non è dubbio che l'introducendo istituto contribuirà a garantire un effettivo e immediato versamento di somme a favore dell'erario.

[8] Cfr. già A. POLICE, S. CIMINI, *Definizione concordata delle controversie e processo contabile*, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2003, pag. 3918.

[9] Cfr., quanto al principio di effettività, cfr. già G. CHIOVENDA, *Principi del diritto processuale civile*, Napoli.


ISSN 2036-7821

L'effettività delle funzioni rimesse al plesso giurisdizionale della Corte dei conti, derivante dalla certezza e tempestività del pagamento, può e deve essere particolarmente apprezzata proprio alla luce della natura della responsabilità amministrativa.

### *3. La coerenza degli istituti deflattivi rispetto alla natura della responsabilità amministrativa.*

La previsione, nell'ambito della delega prevista dalla legge n. 1 del 2026, del nuovo istituto deflattivo del contenzioso appare coerente con la natura e i caratteri della responsabilità amministrativa.

Al riguardo la migliore dottrina ha evidenziato che la «*responsabilità amministrativa, pur essendo responsabilità patrimoniale, non ha funzione propriamente compensativa, né (come molti sostengono) funzione eminentemente sanzionatoria, bensì (almeno prevalentemente) funzione di prevenzione. Essa serve a garantire (non il risarcimento integrale del danno, ma) il buon andamento dell'amministrazione, spingendo gli agenti pubblici a comportarsi in modo diligente, e, al tempo stesso, in modo efficace*» ([10]).

Tale elemento caratterizzante trova conferma – come evidenziato nella prefazione del presente volume – nella nuova disciplina della responsabilità amministrativa dettata dalla legge n. 1 del 2026.

D'altra parte, nel "*sistema della responsabilità amministrativa*", sin dagli articoli 82 e 83 del r.d. n. 2240 del 1923 viene distinto "*chiaramente il danno accertato secondo il principio di causalità materiale, cioè il danno subito dall'amministrazione, dal danno addossato al responsabile*" ([11]). E questo rappresenta un profilo fondamentale nell'ambito dell'istituto deflattivo di cui stiamo parlando.

Il pronto versamento di una somma di denaro, a valle dell'invito a dedurre e a monte dell'atto di citazione, quand'anche pari a una percentuale significativamente inferiore al 50% della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre, certo non garantisce un integrale ristoro del danno, d'altro canto non ancora giudizialmente accertato, ma "*ha una efficacia di prevenzione indubbiamente superiore a una condanna più grave, ma applicata a distanza di tempo ed incerta in relazione alla sua effettiva esecuzione*" ([12]).

---

[10] Cfr. F.G. SCOCA, *Principi dell'ordinamento e disciplina della responsabilità amministrativa*, in *Giur. cost.*, 2001, pag. 2927

[11] Sul punto, cfr. C. PAGLIARIN, *La deflazione e l'accelerazione del contenzioso nei giudizi di responsabilità,* in C. PAGLIARIN, C. PERATHONER (a cura di), *La riforma della giustizia contabile - Nuove sfide*, Bari, 2019, pag. 38, ove si cita la sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 2007. Cfr. da ultimo la sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024

Sulla natura della responsabilità amministrativa in generale, cfr. S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile*, Milano, 2003, passim.

[12] Cfr. A. POLICE, S. CIMINI, *Definizione concordata delle controversie e processo contabile*, *cit.* , pag. 3926.


ISSN 2036-7821

La circostanza poi che la richiesta di definizione e la relativa quantificazione siano affidate all'incolpato implica di per sé che essa sia parametrata al patrimonio e alle capacità economiche dello stesso.

D'altra parte, anche la giurisprudenza della Corte costituzionale ha evidenziato come il patrimonio dell'agente possa essere considerato ai fini della determinazione del *quantum* del danno da addebitare allo stesso ([13]). Questo elemento concorre a rafforzare la certezza di un pagamento effettivo e immediato e dunque le esigenze di effettività.

L'unico elemento della legge di delega che può apparire dissonante rispetto all'obiettivo della massima effettività è l'espressa previsione del "*pagamento in un'unica soluzione*". Certo questa regola è già stabilita per l'istituto deflattivo del rito abbreviato, all'art. 130, comma 7. Nondimeno, per maggiormente caratterizzare e differenziare questo nuovo istituto, il legislatore delegante avrebbe almeno potuto lasciare al delegato la possibilità di considerare la rateizzazione. Anche perché essa è prevista, nel nostro ordinamento, in tutte le ipotesi di conciliazione tributaria: cfr. artt. 48, comma 4; 48-bis, comma 3; 48-bis 1, comma 4; 48-ter, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992.

E pare piuttosto ovvio che la possibilità di rateizzare potrebbe avere significativi effetti in termini di effettività dell'azione erariale. Essa, infatti, potrebbe ampliare in modo significativo, soprattutto per la platea dei pubblici dipendenti che ricevono uno stipendio fisso, sia la propensione sia la concreta possibilità di proporre ed effettivamente pagare una somma di danaro che, se rateizzata, potrebbe essere anche più significativa.

Per tutti i profili non definiti a monte dalla legge di delega, appare fondamentale che il legislatore delegato si sforzi di disegnare i caratteri del nuovo istituto deflattivo in modo da farne uno strumento di valorizzazione del vero scopo della responsabilità amministrativa che è quello di dare attuazione all'art. 97 Cost., a garanzia del buon andamento dell'attività amministrativa.

### *4. Gli istituti deflattivi del contenzioso attualmente previsti nel Codice della giustizia contabile.*

Come già sopra osservato, il nuovo istituto deflattivo del contenzioso dovrà essere disegnato dal legislatore delegato, nel dare attuazione all'art. 97 Cost., in modo che si inserisca in modo coerente accanto agli istituti deflattivi già previsti nel Codice del processo contabile.

[13] Cfr. Corte cost., 24 ottobre 2001, n. 340, in *Giur. cost.*, 2001, pp. 2917 s.


ISSN 2036-7821

Appare dunque opportuna una breve ricognizione della disciplina del rito abbreviato e del rito monitorio, previsti rispettivamente agli artt. 130 e 131 del Codice ([14]).

### *4.1 Il rito abbreviato*

Nel vigente Codice esiste un solo istituto cui è attribuita espressamente funzione deflattiva del contenzioso, oltre che di garanzia di un incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario.

Si tratta di un rito speciale, qualificato "*rito abbreviato*" e disciplinato nell'art. 130, che ne definisce sia l'ambito di applicazione sia il procedimento.

Si tratta di un rito alternativo al rito ordinario, che può essere richiesto dal convenuto nel corso di un giudizio già instaurato, sia in primo grado sia in appello.

La richiesta può essere presentata alla Sezione giurisdizionale, dopo aver acquisito il previo e concorde parere del pubblico ministero (o averne prospettato come ingiustificato il dissenso, come previsto dall'art. 130, comma 5), ed è diretta alla definizione alternativa del giudizio mediante il pagamento di una somma (art. 130, comma 1).

A fronte della richiesta, il presidente fissa l'udienza in camera di consiglio con decreto che viene comunicato a cura della segreteria alle parti costituite (art. 130, comma 5).

In caso di richiesta attivata in primo grado, tale somma non può essere superiore al 50% della pretesa risarcitoria azionata in citazione (art. 130, comma 1).

Quando la richiesta sia formulata in appello, la somma proposta non può essere inferiore al 70% del danno contestato in citazione (art. 130, comma 2).

La norma prevede una sola ipotesi in cui tale rito è inammissibile: nei casi di doloso arricchimento del danneggiante (art. 130, comma 4). La *ratio* di tale esclusione è evidente: impedire che colui che ha inteso arricchirsi dolosamente a danno del pubblico erario, possa opportunisticamente, tramite un istituto deflattivo, conservare parte del profitto illegittimamente conseguito ([15]).

---

[14] Questi due istituti hanno una loro storia, antecedente al Codice del 2016. Ma non è questa la sede per una loro ricostruzione integrale. Ci si limita qui a segnalare che il rito abbreviato dell'art. 130 si presenta come un'evoluzione di istituti similari previsti in leggi speciali per periodi limitati e situazioni particolari: art. 1, comma 231-233 della legge n. 266/2005 e art. 14 del d.l. n. 102/2013 conv. in legge n. 124/2013.

Sul punto, cfr. C. PAGLIARIN, *La deflazione e l'accelerazione del contenzioso nei giudizi di responsabilità*, in C. PAGLIARIN, C. PERATHONER (a cura di), *La riforma della giustizia contabile - Nuove sfide*, *cit.*, pag. 33, ove si ricorda che "*Con la disciplina dedicata al rito abbreviato vengono recepite scelte legislative precedenti di carattere episodico, dettando però una normativa più organica e strutturale. Il rito monitorio, invece, già esistente da tempo, viene ampliato*".

[15] Cfr. cfr. V. TENORE, *Giudizio di responsabilità*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova corte dei conti, responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2022, pag. 1052 ss.


ISSN 2036-7821

Ciò non dovrebbe significare che il rito abbreviato non possa essere accolto dal giudice nei casi in cui l'atto di citazione prefigura un doloso arricchimento del danneggiante. Significa, invece, che, nel caso in cui l'atto di citazione prefiguri un doloso arricchimento del danneggiante, il rito abbreviato potrà essere accolto dal giudice solo nel caso in cui (all'esito dell'udienza in camera di consiglio), il giudice stesso non condivida tale qualificazione contenuta nell'atto di citazione.

Allo stesso modo in sede di appello. Il rito abbreviato non potrà essere escluso a priori solo perché la procura ha inserito tale qualificazione nel proprio appello o perché la sentenza di primo grado ha individuato un doloso arricchimento del danneggiante. Se il giudice d'appello (all'esito dell'udienza in camera di consiglio) si convince che doloso arricchimento non vi è stato, può comunque dare ingresso al rito abbreviato.

Sulla domanda del convenuto (o del condannato in primo grado) la Sezione giurisdizionale (di primo grado o di appello) si pronuncia con decreto motivato, in camera di consiglio, sentite le parti (art. 130, comma 6).

La motivazione del decreto, all'esito dell'udienza in camera di consiglio nella quale vengono sentite le parti, deve essere specificamente riferita alla congruità della somma proposta, da valutare in ragione della gravità della condotta tenuta dal convenuto (o condannato in primo grado) e della gravità del danno (art. 130, comma 5).

In caso di accoglimento della richiesta presentata dal convenuto, il collegio "*determina la somma dovuta*" e stabilisce un termine perentorio non superiore a trenta giorni per il versamento; e in considerazione di tale termine fissa una ulteriore udienza in camera di consiglio, nella quale verrà verificato l'effettivo versamento della somma (art. 130, comma 7). La norma prevede unicamente che il versamento venga fatto in unica soluzione, senza alcuna possibilità di rateizzazione.

Da come è scritta la norma si deduce che il collegio, oltre a poter accogliere o respingere la richiesta del convenuto, possa anche modificarla (e, soprattutto, modificarla al rialzo) ([16]).

In ogni caso, se il convenuto non accetta la decisione del giudice o comunque non paga la somma fissata, il giudizio prosegue con il rito ordinario (art. 130, comma 10).

In caso di effettivo pagamento il collegio definisce il giudizio con sentenza. Nel silenzio del Codice sulla natura di questa sentenza, ne sono state proposte due qualificazioni: quale sentenza di estinzione del giudizio o quale sentenza di cessazione della materia del contendere ([17]).

[16] M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 2018, pag. 560.

[17] Per un approfondimento, cfr. V. TENORE, *Giudizio di responsabilità*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova corte dei conti, responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2022, pag. 1052 ss.


ISSN 2036-7821

***4.2 Il rito monitorio.***

Funzione deflattiva del contenzioso può essere attribuita anche al rito monitorio, previsto e disciplinato dall'art. 131 del Codice.

Esso, tuttavia, ha una funzione deflattiva specificamente riferita soltanto a «*fatti dannosi di lieve entità patrimonialmente lesiva, ovvero addebiti d'importo non superiore a 10.000 euro*».

Qui, a differenza che per il rito abbreviato, non ci si riferisce ad un giudizio già instaurato, ma ad un giudizio in fase di instaurazione. L'iniziativa è affidata al Presidente della Sezione che, prima che venga notificato al presunto incolpato l'atto di citazione, sentito il Pubblico ministero, può determinare con proprio decreto la somma da pagare all'erario.

Sotto questo profilo dell'iniziativa affidata al giudice, nonché a quello della delimitazione alle controversie di valore inferiore ad un tetto massima (che per il diritto tributario è di euro 50.000), questo istituto è paragonabile alla "*Conciliazione proposta dalla corte di giustizia tributaria*" di cui all'art. 48-bis 1 del d.lgs. n. 546 del 1992 ([18]).

Il decreto viene notificato al presunto incolpato assieme all'atto di citazione e prima del termine per la costituzione in giudizio.

La dichiarazione di accettazione deve essere sottoscritta dall'incolpato e depositata alla segreteria della sezione entro il termine assegnato.

La funzione deflattiva è chiara: nel momento in cui l'incolpato dichiara di accettare e deposita tale dichiarazione, il Presidente dispone la cancellazione della causa dal ruolo e trasfonde il contenuto del decreto in una ordinanza, avente forza di titolo esecutivo, che pone fine al procedimento.

Mentre nel caso in cui la dichiarazione di accettazione non venga depositata nel termine previsto, il giudizio verrà discusso nel rito ordinario all'udienza fissata.

***5. Le prospettive del nuovo istituto deflattivo alla luce della natura della responsabilità amministrativa e nel quadro del Codice di giustizia contabile.***

Si tratta ora di esaminare come il nuovo istituto deflattivo del contenzioso si possa inserire rispetto agli istituti sopra esaminati, come nuovo strumento per dare attuazione all'art. 97 Cost.

---

Si osserva che nel processo tributario la conciliazione giudiziaria integra una causa di estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere: cfr. art. 48 bis, comma 4 del d.lgs. n. 546 del 1992. Per un approfondimento, cfr. A. CARINCI, T. TASSANI, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2023, pag. 577.

[18] Per un approfondimento, cfr. A. CARINCI, T. TASSANI, *Manuale di diritto tributario*, cit., pag. 577.


ISSN 2036-7821

L'elemento di novità fondamentale dell'istituto delineato nella lett. n), che appare del tutto coerente con la funzione della responsabilità amministrativa evidenziata nella prefazione del presente volume, è quello di consentire all'incolpato di assumere l'iniziativa di formulare una richiesta di pagamento ancora prima di ricevere la citazione in giudizio.

L'iniziativa dell'incolpato e l'anticipazione temporale rispetto al ricevimento dell'atto di citazione distinguono nettamente il nuovo istituto rispetto sia al rito monitorio sia al rito abbreviato ([19]).

Questi due elementi caratterizzanti del nuovo istituto, soprattutto se letti alla luce dell'art. 97 Cost., non possono non avere conseguenze profonde e significative nella disciplina che il legislatore delegato è chiamato a formulare.

Con riferimento a questo istituto deflattivo, infatti, non vi è stata ancora, non diciamo una sentenza di primo grado, ma neppure un atto di citazione in giudizio: sarebbe infatti ben possibile che, a fronte delle sue deduzioni, il pubblico ministero decidesse di non esercitare l'azione e ne disponesse l'archiviazione.

La norma di delega, in funzione di ciò, nel definire la somma oggetto della sua richiesta, non parla di percentuale del danno erariale. Perché, in questa fase, non vi è alcuna certezza che un danno vi sia stato e sia in qualche modo imputabile a quel cittadino. Il legislatore parla – correttamente e laicamente – di "*percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre*". Potendo a tale somma da lui offerta non corrispondere alcun danno o alcuna responsabilità, ma semplicemente la volontà del cittadino di non voler rischiare di affrontare un processo contabile.

Il giudice, dunque, è chiamato a decidere sulla richiesta di un "possibile incolpato", ossia di un cittadino che attualmente non è stato ancora incolpato perché non ha ancora ricevuto un atto di citazione.

E lo può fare esclusivamente perché è il cittadino stesso a chiederlo: con una richiesta che viene formulata quando il processo non è ancora cominciato, e che è il primo e unico atto con il quale egli può proporre la sua ricostruzione e le sue argomentazioni.

Il giudice sarà quindi chiamato a decidere sulla base di una cognizione che è solo sommaria.

Essa, infatti, è basata su tre soli elementi scritti: l'invito a dedurre della procura; la richiesta di definizione dell'incolpato; la valutazione di tale proposta da parte della procura.

---

[19] Il nuovo istituto deflattivo si distingua nettamente dal rito monitorio per due elementi essenziali: in primo luogo, è l'iniziativa dell'incolpato a differenziare il nuovo istituto dal rito monitorio di cui all'art. 131, in cui l'iniziativa è del Presidente della Sezione giurisdizionale. In secondo luogo, nel nuovo istituto non vi sono limiti di valore, mentre il rito monitorio è espressamente limitato a fatti dannosi di lieve entità patrimoniale.

Esso si distingue ancora più nettamente dal rito abbreviato, che si svolge in primo grado o in grado di appello; quindi, quando il processo è già iniziato.


ISSN 2036-7821

Certo il legislatore delegato dovrà necessariamente prevedere che si svolga un'udienza, nella quale l'incolpato e la procura possano discutere le loro ragioni in contraddittorio davanti al Giudice.

Nella guida del contraddittorio nell'udienza, il ruolo del giudice sarà imprescindibile.

Così come è fondamentale che egli, all'esito dell'udienza, valuti la richiesta del cittadino alla luce proprio della funzione fondamentale della responsabilità amministrativa.

Certo, se le due parti concordano sulla quantificazione della percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre, pare assai difficile che il giudice possa vantare una cognizione della vicenda tale da consentirgli di respingere la domanda concordata.

Nel caso in cui, invece, il richiedente non incontri il parere favorevole della procura, spetta al giudice giudicare sulla congruenza della stessa. Il suo compito sarà facilitato esclusivamente quando la domanda del richiedente sia manifestamente fondata (o infondata) e la contrarietà della procura manifestamente infondata (o fondata).

In tutti gli altri casi, ossia nelle ipotesi in cui né vi sia un accordo tra le due parti né vi sia una manifesta fondatezza o infondatezza della richiesta del cittadino, il giudice dovrà decidere se comunque vi sono gli elementi per accogliere la domanda.

Un elemento delicato deve essere definito dal legislatore delegato. Se ammettere che il giudice, qualora ritenga che la percentuale proposta non sia congrua ma che comunque la vicenda meriti di essere chiusa in questa fase con la fissazione di una percentuale diversa, possa procedere a fissare questa diversa percentuale, ferma restando la facoltà dell'incolpato di non accettarla. Se si ammettesse questa possibilità, forse sarebbe coerente che il legislatore fissasse una percentuale massima, analogamente a come previsto per il rito abbreviato, così da vincolare entro termini precisi la discrezionalità del giudice stesso.

Se il giudice ritenga che non vi siano gli elementi per accogliere la domanda (o, se ne fosse prevista legislativamente la possibilità, per riformulare la percentuale), non potrà che far proseguire il giudizio, con l'invio dell'atto di citazione. Rimanendo poi comunque aperta la strada del rito abbreviato.

I tratti essenziali della disciplina che dovrà essere dettata dal legislatore delegato dovranno essere coerenti rispetto sia agli istituti deflattivi esistenti sia ai caratteri essenziali del processo contabile, ma soprattutto rispetto alla funzione fondamentale della responsabilità amministrativa di concorrere a dare attuazione all'art. 97 Cost., a garanzia del buon andamento dell'attività amministrativa.

In funzione di ciò, sarebbe importante che nel nuovo istituto deflattivo fossero presenti i seguenti elementi.


ISSN 2036-7821

Il legislatore delegato dovrebbe evidenziare che il giudice effettua una cognizione, sia pure sommaria, del merito della questione, in relazione sia al profilo oggettivo sia al profilo soggettivo dell'illecito prospettato nell'invito a dedurre.

La norma potrebbe anche spingersi a chiedere al giudice di limitarsi a valutare la non manifesta incongruenza della somma proposta dal richiedente: la richiesta potrebbe essere respinta solo in caso di sua manifesta incongruenza rispetto alla gravità oggettiva o soggettiva dei fatti emersi. Ciò renderebbe assai più accessibile per il cittadino l'istituto deflattivo.

La disciplina dell'istituto dovrà ovviamente prevedere lo svolgimento di una udienza in contraddittorio.

La decisione del giudice dovrà essere motivata, in relazione ai profili sopra indicati. E nel caso in cui sia intervenuto l'accordo tra il presunto incolpato e la procura, la motivazione potrà essere sostanzialmente una motivazione *per relationem* ai due convergenti atti di parte.

Ancora, appare necessario che il giudice abbia il potere, oltre che di accettare, anche di rigettare la "*richiesta di definizione*" presentata dal presunto incolpato quando, pur alla luce di una cognizione sommaria, la ritenga manifestamente incongrua. E ciò soprattutto nel caso in cui la procura si sia motivatamente opposta all'accoglimento della richiesta.

Il potere di rigetto va affermato perché è riconducibile alle indicazioni date dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 183 del 2007, nella quale la Corte eliminava i dubbi su un supposto effetto premiale delle norme sulla definizione agevolata dell'appello, affermando che "*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*", osservando che "*la sussistenza di un ampio potere del giudice contabile di rigettare l'istanza in caso di non meritevolezza della definizione in via abbreviata costituisce un presidio adeguato alla tutela dei principi costituzionali*".

Potrebbe essere valutata inoltre l'opportunità che il legislatore delegato fissasse, per la richiesta formulata dal presunto incolpato, una soglia percentuale massima della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre, analogamente a quanto previsto per il rito abbreviato in primo grado.

Essa, per coerenza rispetto alla soglia fissata per il rito abbreviato in primo grado, dovrebbe essere individuata in misura più favorevole per il richiedente rispetto alla percentuale massima del 50% fissata per il rito abbreviato in primo grado.

Tale percentuale sarebbe importante perché fungerebbe da guida ed indirizzo sia, a monte, per il presunto incolpato sia, a valle, per indirizzare la valutazione del pubblico ministero e la discrezionalità decisoria del Giudice.


ISSN 2036-7821

Per esemplificare: se il legislatore delegato fissasse una percentuale massima del 30%, il cittadino sarebbe molto facilitato nel proporre tale cifra: proponendo la percentuale massima prevista dalla legge, renderebbe più difficile alla procura e al giudice motivare sulla non congruità della somma proposta. Soprattutto qualora il legislatore, per valorizzare l'istituto, prevedesse che il giudice possa rigettare la richiesta del cittadino solo quando la percentuale proposta sia manifestamente incongrua rispetto ai profili oggettivi e soggettivi del fatto individuato dalla procura.

Infine, il legislatore delegato dovrà prevedere che – nelle ipotesi di mancato accoglimento della richiesta o di omesso pagamento della somma – il giudizio prosegua con la citazione in giudizio.

Il legislatore delegato è chiamato a definire con chiarezza anche il ruolo attribuito alla previa valutazione del pubblico ministero: la norma di delega prevede che l'incolpato può formulare la propria richiesta (al giudice) "*fermo restando il potere di valutazione della proposta da parte del pubblico ministero*".

Non deve dunque essere acquisito dall'incolpato l'accordo del pubblico ministero: al contrario, vi deve essere lo spazio per il richiedente di argomentare sulla infondatezza della valutazione negativa della procura, e per il giudice di giudicare anche su tale aspetto[20].

Dovrebbe anche essere espressamente previsto il caso che la procura, ricevuta e letta la richiesta del cittadino, si convinca della insussistenza del danno o della responsabilità. Per tale caso, si potrebbe prevedere che la procura o direttamente archivi o chieda al giudice non di accogliere la richiesta del cittadino e di disporre la chiusura del caso e la cancellazione della causa dal ruolo.

La legge di delega, inoltre, non vincola il legislatore delegato a escludere dall'ambito di applicazione di questo nuovo istituto deflattivo i casi di doloso arricchimento del danneggiante (per quest'ultimo caso non si potrà accedere, successivamente, al rito abbreviato, *ex* art. 130, comma 4).

Il profilo appare indubbiamente delicato.

Da una parte, anche qui potrebbe ritenersi sussistente la *ratio*, evidenziata nel rito abbreviato, di impedire a chi si sia dolosamente arricchito, di conservare una parte significativa di tale illegittimo profitto.

D'altra parte, si deve considerare che questo istituto deflattivo si colloca in una fase antecedente all'atto di citazione, nella quale appare assai difficile per il giudice – non essendovi ancora neppure un atto di citazione – effettuare una cognizione

[20] Nel rito abbreviato, nell'art. 130, comma 1, si prevede che il convenuto può presentare la richiesta di rito abbreviato "*acquisito il previo e concorde parere del pubblico ministero*"; e in caso di parere negativo del pubblico ministero l'interessato può non avanzare la richiesta di rito abbreviato o, anche, presentare comunque l'istanza al giudice lamentando l'ingiustificato dissenso espresso dalla procura. Cfr. M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 2018, pag. 557.


ISSN 2036-7821

dell'effettivo doloso arricchimento del danneggiante. E dunque inserire una tale clausola di esclusione nel nuovo istituto potrebbe comportare elementi di incertezza valutativa per il giudice, e pertanto risultare non funzionale ad un'ampia utilizzazione del nuovo istituto deflattivo.

Si tratta dunque di un profilo che è molto delicato e va rimesso ad una ponderazione di tutti gli interessi in gioco: ad esempio, la norma potrebbe escludere l'utilizzo di questo istituto nei casi in cui, già nella fase preprocessuale, sia risultato manifestamente evidente che il richiedente si sia dolosamente arricchito per una somma superiore a quella offerta.

Infine, non paiono esservi motivi perché il legislatore delegato debba considerare che il fallito tentativo di definizione da parte dell'incolpato prima della citazione in giudizio, possa o debba impedire successivamente l'attivazione del rito abbreviato, in primo grado o in appello.

Rimane da svolgere una considerazione di fondo: se il legislatore delegato vuole che questo nuovo istituto abbia un impatto significativo sull'efficienza della Corte e sull'effettività dell'azione erariale, deve preoccuparsi che la sua disciplina legislativa, oltre ad essere favorevole al cittadino che deve formulare la richiesta, sia chiara e completa già nella sua formulazione letterale.

Un cittadino che si trovi nella posizione di semplice "possibile incolpato" deve avere orizzonti chiari e precisi sulla definizione preprocessuale della sua posizione.

Se la normativa, invece, presentasse elementi di lacuna o scarsa chiarezza, con conseguenti difficoltà ed incertezze interpretative ed applicative, questo con evidenza ostacolerebbe l'effetto deflattivo del contenzioso e l'incameramento certo e immediato di somme all'erario.

In conclusione, si può affermare che un nuovo istituto deflattivo che, con norme chiare e precise, consentisse al cittadino di evitare il processo contabile mediante un abbattimento molto significativo della somma da versare e una sua rateizzazione, contribuirebbe in modo significativo a valorizzare la funzione fondamentale di prevenzione della responsabilità amministrativa – evidenziata nella prefazione del presente volume – di dare attuazione all'art. 97 Cost., a garanzia del buon andamento dell'attività amministrativa.


ISSN 2036-7821