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"

Principi e criteri direttivi nella delega legislativa sulla riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti

di Francesco Cardarelli

(Professore Ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università di Roma "Foro italico")

Sommario

1.Premessa. – 2. Il mito dell'efficienza. – 3. Segue: … e potere abrogativo. – 4. I profili organizzativi contenuti nella delega legislativa: le sezioni centrali. – 5. Segue: le articolazioni territoriali, la funzione requirente, la dotazione organica. – 6. I profili funzionali contenuti nella delega legislativa: nomofilachia e funzione requirente. – 7. Le disposizioni su carriera e status magistratuale. – 8. Le disposizioni in materia processuale. – 9. Le disposizioni sul controllo.

Abstract

Born in the interstices of parliamentary procedure, the delegation to the government (Article 3 of Law No. 1 of 7 January 2026, entitled "Delegation to the Government regarding the reorganization and reorganization of the functions of the Court of Auditors") was not contemplated in the original bill. The extension of the administrative liability reform law to the reorganization and reorganization of the Court's functions, implemented by the legislator through the exercise of the legislative delegation, is therefore not at all justified in the report to the original bill: it suffers from a heterogeneous structure, both in terms of the objectives pursued and the legislative technique used, at times inclining towards the style of specific legislative proposals (such as, for example, the structure of the relationship between the Attorney General and the territorial ones), in other cases woefully lacking in principles and guiding criteria that should have more fully guided the meaning of the reform.

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

ISSN 2036-7821

1. Premessa.

Nata negli interstizi della procedura parlamentare, la delega al governo (art. 3 della legge 7 gennaio 2026, n. 1 rubricato Delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti) non era contemplata nella originaria proposta di legge[1]. L'estensione della legge di riforma della responsabilità amministrativa alla riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte operata dal legislatore attraverso l'esercizio della delega legislativa è quindi per nulla motivata nella relazione alla proposta di legge originaria: soffre di un impianto eterogeneo, sia per le finalità perseguite, sia per la tecnica legislativa utilizzata, a volte incedente verso stilemi propri di proposizione normative definite (quali ad esempio l'assetto dei rapporti tra il procuratore generale e quelli territoriali), in altri casi desolatamente prive di principi e criteri direttivi che avrebbero dovuto indirizzare più compiutamente il senso della riforma. Ciò che emerge dalla complessiva lettura dell'art. 3 della legge 1/2026 è una discreta misconoscenza delle funzioni della Corte (e delle loro reciproche interrelazioni), ed una indefinita prefigurazione dell'assetto futuro e della identità della magistratura contabile: se non fosse per la personale ritrosia di chi scrive ad utilizzare lemmi descrittivi propri di scienze diverse da quella giuridica, si potrebbe icasticamente affermare che la disposizione delegante manca di una "visione", e non offre elementi di chiara ed univoca direzione al Governo (nella veste di legislatore delegato).

La delega contenuta nell'art. 3 della legge 1/2026 tocca infatti molteplici profili relativi alla organizzazione e funzioni della Corte dei conti:

-quelli di carattere più squisitamente organizzativo (art. 3, comma 2 lett. a), sulla organizzazione a livello centrale, lett. c) sulla organizzazione a livello territoriale, lett. d) sulla articolazione centrale e territoriale della funzione requirente, lett. i) sullo stabilimento dell'organico dei magistrati della Corte, lett. q) sulla razionalizzazione del quadro normativo e raccolta in codici o testi unici);

-quelli di carattere funzionale (art. 3, comma 2 lett. b) sul rafforzamento degli effetti nomofilattici delle pronunce delle sezioni riunite, lett. e) sugli strumenti di indirizzo e coordinamento per garantire l'esercizio uniforme della funzione requirente);

-quelli afferenti (in modo parziale) alla carriera ed allo status magistratuale (art. 3, comma 2, lett. f) sulla applicazione del principio di rotazione temporale alle funzioni magistratuali, lett. g) sull'accesso alla carriera della magistratura contabile, lett. h) sull'esercizio dell'azione disciplinare, lett. l) sul limite temporale massimo dei mandati del Presidente e del Procuratore generale);

[1] La delega al Governo è stata prevista nell'emendamento 2.07 presentato in Commissione alla Camera dei deputati: tranne alcune rivisitazioni stilistiche (ad esempio è scomparso nel titoletto il richiamo alla efficienza della Corte), l'impianto è rimasto sostanzialmente invariato.

ISSN 2036-7821

-quelli di carattere processuale (art. 3, comma 2, lett. m) sull'ampliamento della tipologia dei giudizi a istanza di parte, lett. n) sulla introduzione di strumenti deflattivi del contenzioso, lett. r) sulle modifiche al codice di giustizia contabile);

-quelli afferenti alle funzioni di controllo (art. 3, comma 2, lett. o) sulla regolamentazione dei procedimenti, lett. p) sulla disciplina del controllo concomitante, ancora lett. q) sulla razionalizzazione del quadro normativo in materia di procedimenti non giurisdizionali, lett. s) sulla individuazione degli atti degli enti locali da sottoporre al controllo preventivo di legittimità).

Ne deriva un quadro del tutto eterogeneo che viene tenuto insieme da un unico principio di portata generale (quello della efficienza[2]), oltre che dalle norme afferenti alle modalità di esercizio complessivo della delega.

2. Il mito dell'efficienza

È già stato colto dai primi commenti[3] che l'enfasi sulla efficienza (anzi, la sua sistematica prevalenza sulla funzione di garanzia) mal si attaglia alla individuazione dei parametri di riforma di un plesso magistratuale: una simile affermazione è certamente condivisibile (tradisce in sostanza una considerazione della Corte più prossima ad un apparato amministrativo che non ad una articolazione di un distinto potere dello Stato), anche se non sufficiente a comprendere del tutto le implicazioni sulla attuazione della delega (e, ovviamente, sui suoi limiti). L'efficienza quale principio contenuto in una legge di delegazione che ha ad oggetto riforme relative alla organizzazione degli apparati giudiziari, o addirittura del processo, non è una novità (anche se si tratta di una evocazione di relativamente recente acquisizione): essa è presente quale principio (meglio, quale obiettivo da perseguire attraverso l'esercizio della delega) in plurime disposizioni[4]. Va tuttavia rammentato che

[2] Recita il comma 1 dell'art. 3 che l'oggetto della delega è costituito da uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione ed il 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".

[3] G. RIVOSECCHI, *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, *Federalismi*, 5, 2026, p. 21 ss.

[4] Il termine efficienza si rinviene nella legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, che all'articolo 1, comma 2, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per "riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza"; nella legge 26 novembre 2021, n. 206, recante "delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie", che ha dato luogo al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, che ha introdotto significative modifiche al codice di procedura civile e all'organizzazione degli uffici giudiziari, tra cui l'istituzione del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie; nell'articolo 50 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 che ha introdotto l'"ufficio per il processo" presso le corti di appello e i tribunali ordinari "al fine di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie

ISSN 2036-7821

l'efficienza è in simili circostanze correlata alla necessità di effettuare risparmio nella spesa (come nel caso della soppressione di tribunali): ovvero è accompagnata da espresse previsioni che privilegiano il perseguimento di obiettivi costituzionalmente rilevanti (quali la ragionevole durata del processo, l'effettività e la concentrazione delle tutele, sicché essa appare criterio ancillare all'esercizio delle funzioni nel rispetto dei principi costituzionali); ovvero ancora è postulata attraverso l'individuazione di criteri direttivi particolarmente puntuali (come nel caso della legge 17 giugno 2022, n. 71, artt. 2 e ss., in materia di accesso e di progressione di carriera magistratuale, o di disciplina del fuori ruolo), nessuno dei quali, quando si tratta di declinarne in concreto l'applicazione, riprende il lemma originario.

Anche la legittimazione del criterio dell'efficienza da parte della Corte Costituzionale in simili materie appare fondata sull'applicazione complessiva della *ratio* della legge di delegazione: e, in particolare, l'efficienza delle misure organizzative adottate direttamente dal legislatore, se da un lato non incide sulle funzioni magistratuali, dall'altro è frutto di una attività quasi amministrativa trasfusa in una fonte primaria, sicché la sua piena compatibilità costituzionale deriva dalla completezza e ragionevolezza dell'istruttoria e del corretto bilanciamento di tutti gli interessi. Ad esempio nel ritenere legittima la delega sulla soppressione di uffici giudiziari la Corte ha affermato che essa fosse "diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza"[5]: la Corte ha ulteriormente precisato che "il legislatore delegato ha fatto un corretto uso della discrezionalità riconosciutagli nell'attuazione della delega e ne ha rispettato la *ratio*; il suo operato, inoltre, si inserisce in modo coerente nel complessivo quadro normativo" e che "risulta poi la ragionevolezza della scelta effettuata, nella prospettiva della maggiore efficienza perseguita dal legislatore delegante"[6]. In particolare si sarebbe "in presenza di una misura organizzativa, in cui la soppressione dei singoli tribunali ordinari ha costituito la scelta rimessa al Governo, nel quadro di una più ampia valutazione del complessivo assetto territoriale degli uffici giudiziari di primo grado, finalizzata a realizzare un risparmio di spesa e un incremento di efficienza; valutazione che ha richiesto lo svolgimento di un'articolata attività istruttoria, come si desume dalla relazione che accompagna il decreto legislativo n. 155 del 2012 e dalle schede tecniche allegate − le quali, con specifico riferimento alle singole realtà territoriali, illustrano le modalità di

dell'informazione e della comunicazione"; nell'art. 1 della legge 17 giugno 2022, n. 71 contenente deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, il quale prevede espressamente che gli adottandi decreti legislativi contengano "disposizioni finalizzate alla trasparenza e all'efficienza dell'ordinamento giudiziario".

[5] Corte Cost., 24 luglio 2013, n. 237. Tutte le decisioni richiamate sono consultabili sul sito istituzionale della Corte.

[6] Corte Cost., 23 marzo 2016, 59.

ISSN 2036-7821

applicazione dei criteri –, nonché dai diversi pareri e relazioni sottoposti all'attenzione del Governo e delle Camere, e richiamati nelle ordinanze di rimessione"[7]. In termini più generali la Corte ha comunque ribadito il principio che una censura di irrazionalità relativa alla attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo piuttosto che alla Corte dei conti (si trattava delle controversie in materia di equo indennizzo agli impiegati civili dello Stato per infermità o perdita dell'integrità fisica dipendente da causa di servizio) "non riceve maggior forza dal coordinamento con l'art. 97 Cost. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il principio di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione, pur applicabile anche all'aspetto organizzativo degli uffici preposti all'attività giurisdizionale, non concerne l'esercizio della funzione giurisdizionale, la quale non è compresa nel concetto di "organizzazione giudiziaria" in senso stretto"[8]: è appena il caso di rammentare che il principio di buon andamento è la sublimazione costituzionale dell'efficienza.

Nel caso della legge 1/2026 difettano almeno tre presupposti per i quali il criterio dell'efficienza possa considerarsi principio sufficiente ad individuare l'indirizzo parlamentare all'attività delegata al governo.

Il primo risiede nell'aggettivo e sostantivo ("ulteriore incremento") riferiti alla efficienza della Corte: poiché sarebbe irragionevole ritenere che il legislatore si esprima in termini di incremento senza aver prima definito quale sia lo standard performativo delle funzioni esercitate dalla magistratura contabile, quella auspicata maggiorazione non può che riferirsi all'impianto complessivo della riforma. In sostanza le limitazioni della responsabilità amministrativa, l'ampliamento delle funzioni di controllo (e la indefettibile funzione scriminante dell'inerzia nel suo esercizio[9]), costituiscono ragioni e parametri funzionali alla riduzione della burocrazia difensiva e – simmetricamente – alla maggiore efficienza della Corte: la delega ha quindi una funzione incrementale (ulteriore, appunto) perché traduce sul piano organizzativo e funzionale le nuove attribuzioni, anzi le corrobora geneticamente (agendo sulla funzione requirente), strutturalmente (sulla unitarietà delle restanti funzioni) e territorialmente. La maggiore efficienza della Corte non è quindi esigenza oggettiva (non si fonda ad esempio sul recupero del primato delle fonti primarie nella disciplina dello status magistratuale, nella razionalizzazione dei rapporti tra gli organi interni, nella qualificazione dei poteri regolamentari

[7] Ancora Corte Cost., 237/2013.

[8] Corte Cost., 3 dicembre 1993, n. 428.

[9] All'art. 2 comma 2 della legge 1/2026 si afferma che i pareri resi dalla Corte su richiesta delle amministrazioni centrali ed altri organismi di diritto pubblico sono esitati entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta e che, in caso di mancata espressione entro detto termine, il parere "si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente" ai fini dell'esclusione della gravità della colpa, "ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione".

ISSN 2036-7821

dell'organo di autogoverno, materie neanche lambite dall'impianto normativo di riforma), ma appare funzionale al disegno riformatore, tutto campito sull'attenuazione del regime della responsabilità amministrativa.

Il secondo è che manca il presupposto economico per l'evocazione del principio di efficienza (come si è visto sistematicamente utilizzata nei casi di tagli di spesa o, quanto meno, razionalizzazione delle risorse, trattandosi di una categoria fondata sul rapporto costo-efficacia delle attività di una organizzazione): sebbene il comma 7 dell'art. 3 predichi l'invarianza finanziaria dell'attuazione della delega, il successivo comma 8 impone che i decreti legislativi siano corredati di una relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi "ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura": in particolare sono toccate le misure organizzative centrali e locali, il nuovo assetto della funzione requirente, l'accesso alla magistratura contabile, la disciplina del controllo concomitante, le modifiche al codice di giustizia contabile per garantire il rimborso delle spese legali (nella misura di uno stanziamento annuo di 2 milioni): inoltre qualora detti decreti legislativi "determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno o mediante l'utilizzo delle risorse di cui al comma 9 del presente articolo, i suddetti decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie".

Il terzo risiede in una ragione sistematica. La delega incide su una materia coperta dalla riserva di legge dell'art. 108 Cost.; la giurisprudenza costituzionale già da tempo[10] ha ritenuto che la riserva non implica che vi sia un obbligo del legislatore di predeterminare in termini così analitici e dettagliati l'intera attività magistratuale tanto da rendere strettamente esecutive e vincolate le scelte relative alla organizzazione ed alla progressione di carriera annullando ogni margine di apprezzamento e di valutazione discrezionale propria degli organi di autogoverno (*rectius* garanzia), con la conseguenza che la riserva di legge sancita dalla Costituzione può dirsi rispettata ove il legislatore abbia provveduto ad enunciare criteri sufficientemente precisi, in grado di orientare la discrezionalità dell'organo decidente; allo stesso tempo nessuna disposizione pone limiti formali, né alcuna interpretazione costituzionalmente orientata costringe il legislatore delegante ad una puntuale indicazione dei principi e criteri direttivi in tale materie, essendo rimessa al Parlamento l'ampiezza e la portata della delega; tuttavia le particolari garanzie che la Costituzione definisce in relazione a tutte le magistrature (la soggezione del giudice solo alla legge e la sua indipendenza, nonché il relativo tasso di autonomia di cui

[10] Corte Cost., 8 febbraio 1991, n. 72.

ISSN 2036-7821

anche le magistrature speciali dispongono[11]) comportano che i principi e criteri direttivi debbano essere puntuali e circostanziati, poiché l'oggetto della delega incide su un ambito costituzionalmente sensibile connesso all'indipendenza della magistratura[12] e all'equilibrio tra poteri dello Stato (con conseguente necessità che la discrezionalità del Governo anche come legislatore delegato sia il più possibile conformata dalla legge delega).

Una simile prospettiva (orientata nel caso di specie alla dequotazione del criterio di efficienza) va calibrata sulla nota giurisprudenza della Corte in ordine ai criteri interpretativi della delega: secondo il costante orientamento della Consulta il controllo di conformità della norma delegata (che "può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega" [13]) alla norma delegante "richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui esse si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della stessa; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega (sentenza n. 210 del 2015)"[14]. Il contenuto della delega e dei relativi principi e criteri direttivi deve essere identificato, dunque, accertando "il complessivo contesto normativo" oltre alle finalità che la ispirano, "tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata"[15]. Questo doppio procedimento ermeneutico si fonda sul dato letterale e su quello funzionale-teleologico, tra i quali "esiste un rapporto inversamente proporzionale: meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo. La verifica di conformità della norma delegata a quella

[11] Secondo la Corte costituzionale, 13 gennaio 2011, n. 16 vi è "necessità che un organo di garanzia debba comunque esserci, come affermato da questa Corte, sul presupposto che «l'indipendenza è [...] forma mentale, costume, coscienza d'un'entità professionale», ma «in mancanza di adeguate, sostanziali garanzie, essa [...] degrada a velleitaria aspirazione» (sentenza n. 266 del 1988). La necessaria presenza di organi di garanzia è peraltro riconosciuta dallo stesso legislatore ordinario, che ha istituito tali organi per tutte le giurisdizioni speciali".

[12] Autorevole dottrina ha da tempo sostenuto che la riserva di legge contenuta nell'art. 108 non ha, a differenza di altre riserve, un mero contenuto organizzatorio, ma si ricollega anche a garanzie dell'indipendenza che la Costituzione vuole siano assicurate al singolo magistrato: l'autonomia dell'ordine giudiziario (ma il principio appare estensibile anche alle magistrature speciali) è un valore protetto dalla Costituzione ma solo come mezzo per la garanzia d'indipendenza del magistrato (F. SORRENTINO, *I poteri normativi del Csm*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, Roma-Bari, 1994, 36 ss., in particolare p. 45).

[13] Corte Cost., 8 luglio 2020, n. 142; nello stesso senso, Corte Cost., 10 luglio 2019, n. 170; 4 ottobre 2018, n. 182, 14 novembre 2018 (dovendosi escludere che la relazione tra i due plessi normativi si esaurisca in una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dalla norma delegante, Corte Cost., 25 giugno 2021, n. 133 e 22 novembre 2018, n. 212).

[14] Corte Cost., 30 gennaio 2018, n. 10.

[15] Corte Cost., 22 febbraio 2024, n. 22.

ISSN 2036-7821

delegante…. tocca, da una parte, la legge di delegazione e, dall'altra, le disposizioni emanate dal legislatore delegato, da interpretare nel significato compatibile con la delega stessa. In sintesi, per definire il contenuto di questa, si deve tenere conto del complessivo contesto normativo in cui si inseriscono i principi e criteri direttivi della legge di delega e delle finalità che la ispirano; ciò che non solo rappresenta la base e il limite delle norme delegate, ma offre anche criteri di interpretazione della loro portata"[16]. Se per un verso al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega va comunque tenuta in considerazione "la possibilità, intrinseca allo stesso strumento della delega, soprattutto ove riguardi interi settori di disciplina o comunque organici complessi normativi, che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel quadro della fisiologica attività che lega i due livelli normativi (sentenze n. 146 del 2015 e n. 229 del 2014)"[17]: anche se, in ogni caso, per quanta ampiezza debba riconoscersi al potere di riempimento normativo del legislatore delegato, "il libero apprezzamento del medesimo non può uscire dai margini di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega (sentenza n. 293 del 2010)"[18].

La necessità che il procedimento ermeneutico si possa compiere, anche con riferimento alle eventuali manchevolezze della legge di delegazione, solo assieme alla sua attuazione, ed in ogni caso con riferimento ai principi e regole immanenti nel contesto normativo in cui la delega opera, ha due evidenti implicazioni: da un lato che la denuncia della dimensione lasca, o addirittura insoddisfacente, della enunciazione dei principi e criteri direttivi assume una portata limitata all'apprezzamento dei margini di manovra del legislatore delegato (e non si può risolvere in una drastica ed intempestiva demolizione della delega); dall'altro che i principi ed i criteri direttivi non esauriscono la loro funzione di indirizzo sulla scorta della mera enunciazione formale, ma ritraggono dal sistema ordinamentale (appunto, secondo la dimensione teleologica dell'approccio) la loro effettiva consistenza e portata. Ne deriva che la delegazione contenuta nell'art. 3 della legge 1/2026 non può fondarsi (solo) sul principio dell'ulteriore incremento dell'efficienza della Corte; ciò significa anche che quel principio ha una dimensione ancillare e servente rispetto a valori costituzionali protetti (quali autonomia, indipendenza del magistrato, neutralità delle funzioni diverse da quelle propriamente giurisdizionali della Corte) destinati a prevalere in ottica di bilanciamento (e di complessiva congruità della riforma rispetto all'oggetto della delega, che riguarda riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte): più chiaramente le esigenze

[16] *Ibidem* e giurisprudenza ivi citata.
[17] Corte Cost., 10/2018 cit.
[18] *Ibidem*.

ISSN 2036-7821

efficientiste saranno sempre recessive rispetto alle garanzie che l'impianto costituzionale esige siano approntate per lo svolgimento delle funzioni magistratuali[19]. Una simile conclusione riguarda l'intero impianto della norma di delegazione: la scelta del Parlamento è stata quella di non optare per una delega puntuale (che aumenta la controllabilità democratica e costituzionale, riducendo gli spazi di discrezionalità governativa in particolare sugli snodi di *status* e indipendenza del magistrato), evidentemente allo scopo di consentire al Governo in qualità di legislatore delegato di utilizzare in modo più incisivo il potere di riempimento normativo e di determinare adattamenti tecnici non espressamente contemplati. Tuttavia una simile rinuncia alla delimitazione puntuale dei principi e criteri direttivi (che più che costituire un obbligo attiene ad una strategia di garanzia verso le riforme che riguardano l'assetto del plesso magistratuale), e la loro affrancazione sotto la lente del recupero dell'efficienza, è destinata ad una sorta di limitazione ordinamentale, derivante dalle implicazioni proprie della materia trattata e della conformazione che essa ha assunto anche a seguito dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

3. Segue: … e potere abrogativo

Il ridimensionamento della prospettiva dell'"ulteriore incremento dell'efficienza" ha un'altra possibile conseguenza. La norma di delegazione attribuisce infatti al Governo il potere di abrogare espressamente tutte le disposizioni oggetto di riordino o comunque incompatibili con i decreti legislativi adottandi o quelle "superate", e di redigere opportune disposizioni di coordinamento in relazione a quelle non abrogate o non modificate. Al di là del lessico retrò utilizzato (disposizioni "superate" coincide con la dizione più recentemente predicata di "disposizioni non più attuali") parte dell'impianto organizzativo e funzionale della Corte si regge ancora sul R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 (Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), non sono state dissipate le perplessità ed i dubbi applicativi sulle competenze interne relative

[19] Anche la dottrina più sensibile all'analisi dei principali temi dell'ordinamento giudiziario (in termini di principi vi è una tendenza omeomorfica tra i diversi plessi magistratuali) riletti nella prospettiva dell'efficienza dell'amministrazione della giustizia, ne definiscono la portata quale condizione necessaria per assicurare "rimedi giurisdizionali effettivi": " la premessa è che un sistema giudiziario efficiente è tale se capace di garantire le posizioni giuridiche portate in giudizio in modo "efficace", ossia se è in grado di dare risposte "corrette" alle "domande di giustizia", e di farlo in tempi ragionevoli" : ed ancora, il sistema magistratuale "è retto dalla garanzia dell'indipendenza dei magistrati, principio cardine di un sistema democratico, che non può essere sacrificato in nome dell'efficienza. Ciò sta anzitutto a significare che i modelli organizzativi (asseritamente "efficienti") diffusi nel settore privato o in altri settori della pubblica amministrazione spesso non sono esportabili, in quanto improntati a criteri gerarchici" (F. BIONDI, F DEL CANTO, *Riforma dell'ordinamento giudiziario ed efficienza del sistema giustizia*, Torino, 2024, pp. I e XVI). È appena il caso di aggiungere che la Corte non ha sostanzialmente arretrati.

ISSN 2036-7821

all'adozione dei regolamenti ai sensi dell'art. 4 della legge 14 gennaio 1994 n. 20[20], gli interventi normativi pregressi sulla organizzazione e funzioni della Corte sono stati sempre ispirati a manovre contingenti (e frequente era il richiamo a future ed organiche risistemazioni dell'intero assetto magistratuale, sinora mai realizzate[21]). L'estrema latitudine del potere abrogativo correlata al perseguimento dell'efficienza rischia infatti di incidere sull'allocazione delle competenze degli organi interni alla Corte, senza che il legislatore delegante abbia sul punto profferito alcun indirizzo[22]: i riferimenti puntuali contenuti nell'art. 3 della legge 1/2026 sono piuttosto scarni ed ondivaghi (al Presidente della Corte viene rimesso il potere relativo alla ripartizione in collegi delle sezioni centrali abilitate allo svolgimento di funzioni "unitarie", analogo potere viene attribuito al presidente delle sezioni territoriali, il Consiglio di presidenza ha il potere di applicazione dei magistrati in più sedi ai fini del

[20] Si prenda (come esempio di inefficienza derivante dalla sovrapposizione normativa) l'attribuzione alla Corte di una sua potestà regolamentare (spesso suppletiva delle lacune di fonti di primo grado): essa discende dall'art. 4 della legge 20/1994 ("La Corte dei conti delibera con regolamento le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese"), ma senza una specifica indicazione dell'organo competente: all'analoga potestà regolamentare (ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286) vanno ascritti i regolamenti sulle strutture di controllo (concernenti il numero, la composizione e la sede degli organi della Corte dei conti adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni). L'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, attribuisce al Consiglio di presidenza della Corte dei conti il potere di adottare, su proposta del presidente della medesima Corte, i regolamenti di cui all'articolo 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, necessari per riorganizzare gli uffici e i servizi della Corte; allo stesso tempo l'art. 4 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, nello stabilire in 15 il numero minimo dei votanti e la composizione delle sezioni riunite espressamente richiama l'esercizio di tutte le funzioni comprese quelle di cui all'articolo 40 del testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e quelle di cui agli articoli 3, comma 6, e "4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, diverse dalle funzioni giurisdizionali" (cioè esattamente quelle relative all'esercizio della potestà regolamentare). La conseguenza dell'intreccio di disposizioni e di competenze (alcune delle quali residuano dalle attribuzioni originarie del 1934, e non coordinate con la sopravvenuta istituzione dell'organo di garanzia costituito dal Consiglio di presidenza) è che attualmente la compatibilità tra le due concorrenti attribuzioni e è affidata ad una articolata procedura interna (retta da una deliberazione delle medesime Sezioni riunite) per effetto della quale l'un organo adotta e l'altro approva il medesimo regolamento.

[21] La legge 20 dicembre 1961, n. 1345, che costituisce ancora oggi il riferimento normativo primario per l'ordinamento del personale di magistratura contabile e contiene norme sull'accesso al ruolo di referendario tramite concorso (pure parzialmente inciso dalle previsioni della delega), prevedeva all'art. 44 una apposita delega al Governo (mai attuata) a raccogliere e coordinare in un testo unico, avente valore di legge ordinaria, le norme relative allo ordinamento della Corte dei conti ed allo statuto dei magistrati.

[22] La stessa Corte nel parere delle Sezioni Riunite in sede consultiva del 9 giugno 2025, n. 4, reso ai sensi dell'art. 1 del R.d.l. 9 febbraio 1939, n. 273 (a mente del quale "I provvedimenti legislativi che importino il conferimento di nuove attribuzioni al Consiglio di Stato, ovvero alla Corte dei conti, nonché la soppressione o la modificazione di quelle esistenti o che comunque riguardino l'ordinamento e le funzioni dei predetti Consessi in sede consultiva o di controllo, ovvero giurisdizionale, sono adottati previo parere, rispettivamente, del Consiglio di Stato in adunanza generale o della Corte dei conti a sezioni riunite") afferma che l'attribuzione al Presidente del potere di ripartizione delle sezioni in collegi in assenza di criteri chiari ed organici sembra in contrasto con "le prerogative del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, organo di autogoverno al quale la giurisprudenza costituzionale riconosce un ruolo centrale per la tutela dell'indipendenza interna ed esterna della magistratura contabile". Il parere, e le altre decisioni appresso citate, sono disponibili sul sito istituzionale della Corte dei conti.

ISSN 2036-7821

riequilibrio dei carichi di lavoro, ed in via interinale assicura che la Corte e i suoi presidi territoriali siano dotati di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede e di ciascun magistrato, con particolare riferimento alle esigenze connesse allo svolgimento delle funzioni consultive e di controllo): in sostanza non viene toccato l'assetto bipolare dei poteri del Presidente rispetto a quelli del Consiglio di presidenza (ancora definito dall'art. 11 della legge 4 marzo 2009 n. 15, in forza del quale Il Presidente della Corte dei conti, quale organo di governo dell'istituto "esercita ogni altra funzione non espressamente attribuita da norme di legge ad altri organi collegiali o monocratici della Corte", mentre "il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, quale organo di amministrazione del personale di magistratura, esercita le funzioni ad esso espressamente attribuite da norme di legge").

Per altro verso occorre precisare che numerose funzioni della Corte (ed in particolare quelle afferenti al controllo) sono stabilite all'interno di leggi puntuali, dirette tra l'altro alla istituzione di specifiche sezioni, che appaiono refrattarie rispetto ad interventi di riordino o di razionalizzazione della materia che non si fondino su criteri e principi direttivi puntualmente declinati con riferimento all'oggetto e alla sua dimensione. Proprio con riferimento all'esercizio di potere abrogativo delegato al Governo, e la materia toccava proprio la magistratura contabile, la Corte costituzionale ha avallato una ulteriore modalità di accesso al suo sindacato, fondato non sul giudizio di legittimità in via incidentale, ma sull'esperimento di un conflitto di attribuzioni sollevato da parte della medesima Corte dei conti. Con la sentenza del 17 maggio 2001, n. 139 la Consulta ha infatti ritenuto ammissibile il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Corte dei conti (a seguito di apposita determinazione della sezione di controllo sugli enti, istituita con la legge 21 marzo 1958 n. 259, direttamente incisa dalla fattispecie dedotta), in relazione all'avvenuta abrogazione, ad opera dell'art. 3 comma 1 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, di un articolo della legge istitutiva della sezione: al di là della specifica vicenda, ciò che rileva è che l'esperimento del mezzo del conflitto (diretto non tanto a censurare l'illegittimità della proposizione normativa di abrogazione, quanto a sollecitare un giudizio di – non - spettanza al Governo del potere abrogativo esercitato sulla base della delega legislativa ad esso conferita) viene dalla Corte Costituzionale utilizzato quale modalità ellittica per censurare la norma abrogatrice con riferimento ai parametri costituzionali dell'art. 100 comma 2 della Costituzione (che attribuisce alla Corte dei Conti la partecipazione al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria): si tratta quindi di un sindacato sull'eccesso di delega, perché la Corte era chiamata a verificare se la disposizione delegante avesse attribuito in modo espresso, o comunque ritraibile in base alla materia delegata ed ai relativi principi, un potere abrogativo di una specifica funzione che il Governo aveva

ISSN 2036-7821

esercitato, con riferimento ad un parametro costituzionale direttamente attributivo di funzioni alla Corte dei conti[23]. Dalla prospettiva della Corte Costituzionale si ricava una specifica attenzione all'ambito della delega (per oggetto e per criteri e principi direttivi) tale da rendere inconfigurabile un potere abrogativo se non specificamente deducibile (nel caso in esame, per la mancata configurazione dell'ambito oggettivo) dal contenuto della legge di delegazione: in altri termini il presidio di costituzionalità rappresentato dalla evocazione delle funzioni attribuite alla Corte (e dal corollario delle garanzie necessarie per il loro esercizio), costituisce un argine alla postura naturalmente invasiva del Governo in veste di legislatore delegato[24].

4. I profili organizzativi contenuti nella delega legislativa: le sezioni centrali

Seguendo la scansione tipologica delle previsioni della delega (v. *supra* par.1) occorre in primo luogo affrontare i profili che impingono sulla organizzazione della Corte.

La prima disposizione riguarda l'organizzazione della Corte dei conti a livello centrale in sezioni abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartite in collegi con provvedimenti del Presidente della Corte (art. 3 comma 2, lett. a). L'unanime reazione ad un simile impianto ritrae argomenti decisamente critici dalla separazione delle funzioni giurisdizionali (campite sull'art. 103, comma 3 Cost.), da quelle non giurisdizionali (in parte assorbite dalla previsione dell'art. 100 comma 2 Cost. ed in parte fondate su leggi ordinarie, non ultima la medesima novella del 2026). In particolare le maggiori perplessità si fondano sull'avverbio "unitariamente", di guisa che l'articolazione centrale della Corte dovrebbe contemplare, all'interno di ogni singola sezione, tanto funzioni ascrivibili alla valutazione di atti e gestioni pubbliche nella loro dimensione

[23] Nel caso di specie la legge che determinava l'oggetto della delega riguardava forme di controllo attinenti alle "amministrazioni pubbliche" e in tale formula "non può certamente ritenersi compresa la categoria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, categoria eterogenea di enti i quali…. sono oggetto di disciplina distinta da quella che riguarda le strutture della pubblica amministrazione. Ciò risulta già dalle due proposizioni che formano il secondo comma dell'art. 100 Cost. ed è confermato dalla legislazione successiva, la quale si riferisce distintamente alla partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (legge 21 marzo 1958, n. 259) e al controllo sugli atti della Pubblica Amministrazione [art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti), il cui comma 7 mantiene la distinzione ai fini della disciplina dei controlli, richiamando, per gli enti, la legge n. 259 del 1958] ".

[24] Non a caso è stato evidenziato (F.S. MARINI, *La Corte dei conti nella recente giurisprudenza costituzionale*, Riv. Corte dei conti, 6, 2021, pp. 3 ss.) che la Corte costituzionale ha ribadito, in scia con la sua pregressa giurisprudenza (sentenza 18 novembre 1976, n. 226), che la Corte dei conti riveste una particolare posizione istituzionale, quale unico organo di controllo che gode di una diretta garanzia in sede costituzionale ed è composta da magistrati dotati delle più ampie garanzie di indipendenza ai sensi dell'art. 100 comma 2 della Costituzione: si tratta di una premessa organizzativa che consente l'esercizio di quella funzione di garanzia dell'ordinamento, ossia di un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, preordinato a tutela del diritto oggettivo (v. Corte Cost. 14 febbraio 2019, n. 18 e 29 aprile 2021, n. 80).

ISSN 2036-7821

oggettiva, quanto condotte e comportamenti relativi a soggetti deputati allo svolgimento di simili attività (e quindi valutabili alla luce del perimetro della responsabilità): sebbene si riconosca una sorta di "reciproca complementarietà" tra le due funzioni (ascrivendo a quella di controllo costituzionalmente prevista, cioè di legittimità sugli atti del governo e di gestione sugli enti, anche quelle stabilite da leggi speciali e quella consultiva) la loro commistione potrebbe compromettere i principi del giudice terzo e del giudice naturale precostituito per legge e quelli di neutralità e indipendenza del sistema dei controlli[25]. Inoltre è stato correttamente rilevato che la sostanziale promiscuità propugnata dalla delega legislativa viene enfatizzata dalla connessa previsione contenuta nella lett. f) del medesimo art. 3 comma 1 della legge di riforma a mente della quale ogni magistrato dovrebbe svolgere, secondo un criterio di rotazione temporale e con adeguata formazione professionale "tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui è assegnato" (in altri termini permanendo nel medesimo plesso organizzativo, spostandosi tra funzioni giurisdizionali, consultive e di controllo, sia pure non contemporaneamente)[26]. A tale proposito possono formularsi alcune considerazioni di carattere sistematico (nei limiti, ovviamente, della presente trattazione). Si è già detto che la funzione di controllo e quella giurisdizionale hanno matrici costituzionali diverse, e conseguente diversa morfologia (una simile distinzione è risalente nel tempo, e si manifesta nell'apoftegma secondo il quale le funzioni di controllo della Corte dei conti previste dall'art. 100 Cost. e le funzioni giurisdizionali in materia di contabilità pubblica contemplate dall'art. 103 Cost. hanno natura e collocazione sistematica distinte, rientrando le prime nell'ambito della pubblica amministrazione e le seconde nell'ordinamento giurisdizionale[27]): sebbene la più recente giurisprudenza costituzionale abbia progressivamente esteso alla Corte in sede di controllo la qualificazione di giudice a quo[28], abbia legittimato e valorizzato funzioni di controllo ulteriori e diverse rispetto a quelle direttamente scolpite nel testo costituzionale[29],

[25] Così si esprime la Corte dei conti, Sez. riunite in sede consultiva nel parere 4/2025 del 9 giugno 2025 avente ad oggetto il disegno di legge S.1457 (punto 2.13 lett. a), nel quale si proponeva l'eliminazione dell'avverbio "unitariamente".

[26] G. RIVOSECCHI, *op.cit.*, p. XXV.

[27] V. sul punto Corte Cost., 26 giugno 1970, n. 110.

[28] Ancora, per tutti, F. MARINI, *op. cit.*, pp. 5 e ss. e giurisprudenza ivi richiamata.

[29] Ad esempio in relazione al controllo di gestione che "si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006)" (Corte Cost. 5 aprile 2013, n. 60).

ISSN 2036-7821

abbia rinvenuto nel giudizio di parifica un rafforzamento dei caratteri del procedimento ascrivibile al novero dei controlli di legittimità-regolarità che coincidono "essenzialmente nelle forme della giurisdizione contenziosa, quindi nella possibilità di impugnare la decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. cont."[30], così riducendo le distanze tra le due macrofunzioni assegnate alla Corte, controllo e giurisdizione restano pur sempre segnate da una irriducibile diversità. Di questa distinzione è (non sempre[31]) consapevole la stessa magistratura contabile, ricavandone alcuni corollari organizzativi: limitandosi ai più rilevanti, la Corte ha affermato che si debba escludere che alla composizione delle Sezioni di controllo – riunite e/o territoriali - possa applicarsi l'art. 25 della Cost. e, conseguentemente, gli artt. 46 e 49 del c.g.c., in quanto le Sezioni di controllo non sono "giudici" ai sensi dell'art. 25 Cost. perchè non esercitano funzioni giurisdizionali (art. 8 c.g.c.). L'articolo 25, Cost., si riferisce a soggetti titolari di ufficio giurisdizionale, rappresentando la precostituzione per legge il criterio costituzionale dell'individuazione del giudice di una lite/controversia (art. 24, Cost.), che non è dato rinvenire in generale nei casi di controllo (e neanche nel giudizio di parifica sul piano tecnico processuale)"[32]. O, ancora, si deve escludere che il principio del contraddittorio processuale pieno possa applicarsi indistintamente alle funzioni di controllo, nell'ambito delle quali il medesimo lemma assume una valenza molto differente "dovendo essere imprescindibilmente inquadrato nell'ambito di cogenza della generale regola del costante confronto tra magistrato/collegio di controllo - terzo ed imparziale - e soggetto controllato. La Corte dei conti, infatti, deve esercitare qualsiasi tipologia di controllo (di legittimità su atti, c.d. collaborativo sulla gestione, di legittimità-regolarità sui bilanci e rendiconti degli enti locali, di certificazione dei contratti collettivi di lavoro, ecc.) in un processo di continuo e produttivo confronto con i soggetti controllati, anche in ragione del carattere di neutralità e indipendenza ad essa riconosciuto dalla Corte costituzionale"[33]. In generale può affermarsi che dalla giurisprudenza costituzionale non emergono elementi per inferire che dalla diversità di funzioni (controllo e giurisdizione) discenda obbligatoriamente una

[30] Corte Cost. 22 luglio 2022, n. 184: tale affermazione poggia sulla "potenziale lesività delle decisioni di parificazione delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli stessi enti controllati e dell'eventualità che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, ove distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, possa essere illegittimamente sacrificato (sentenze n. 196 del 2018 e n. 89 del 2017)".

[31] Le considerazioni che seguono, ricavate dalla sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale n. 34/2024/QM/PRES_PROC dell'11 dicembre 2024, resa in sede di esercizio della nomofilachia, sono state neanche troppo velatamente oggetto di argomentazioni dissenzienti nella sentenza 16/2025/DELC delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione del 29 settembre 2025.

[32] Corte dei conti, sez. riunite giur., 34/2024, cit.

[33] *Ibidem*.

ISSN 2036-7821

rigida separazione organizzativa e strutturale degli organi della Corte deputati all'uno e all'altra: una simile conclusione peraltro sarebbe smentita dalla attribuzione alla legge ordinaria del compito di garantire l'indipendenza della magistratura speciale (art. 108 Cost.), così come alla legge ordinaria è rimesso il compito di assicurare l'indipendenza della Corte dei conti e dei suoi componenti di fronte al Governo (art. 100, comma 4, Cost.): tuttavia pur essendo identico lo strumento normativo riservato, differisce la perimetrazione dell'indipendenza, l'una specificamente rivolta al Governo/amministrazione (che è oggetto del controllo), l'altra assoluta (valevole quindi verso ogni altra possibile forma di contropotere, o condizionamento, o suggestione, anche interna). Questo limite conformativo ha inevitabili reflui sul piano della organizzazione: non si applicano al controllo le medesime garanzie proprie dell'esercizio di funzioni giurisdizionali (artt. 24, 25, 111 Cost.); l'indipendenza del controllo è in primo luogo rivolta all'istituto nel suo complesso, quella della giurisdizione si riferisce soprattutto (se non esclusivamente) al giudice; il giudice, distinto dal pubblico ministero (che pure partecipa all'esercizio della funzione giurisdizionale), deve preservare anche una (più intensa) indipendenza interna, a garanzia del corretto svolgimento del processo; le modalità del contraddittorio procedimentale e processuale sono strutturalmente diverse. Paradossalmente la concentrazione delle funzioni diverse da quelle requirenti in una sezione centrale che svolga unitariamente tutte le funzioni appare contraria allo stesso principio e criterio direttivo informatore che, sia pure nella accezione attenuata propugnata in questa sede, ispira l'esercizio della delega (l'ulteriore incremento dell'efficienza): sarebbe infatti singolare che le sezioni istituende siano composte da magistrati dediti all'esercizio di funzioni giurisdizionali di appello, o membri delle sezioni riunite giurisdizionali, anche in speciale composizione (sono queste, allo stato, le sezioni giurisdizionali centrali della Corte), e allo stesso tempo che il medesimo contingente magistratuale si occupi di controllo o di funzioni consultive; sarebbe difficilmente spiegabile in termini di efficienza l'inevitabile ricorso agli istituti della ricusazione e/o della astensione per garantire la concreta indipendenza del controllo o della giurisdizione (la contaminazione data dalla commistione delle funzioni renderebbe quella modalità non un evento eccezionale e limitato, ma una circostanza ricorrente e sistematica, allo scopo di sgomberare il campo da ogni sospetto di sovrapposizione, contaminazione, conflitto di interessi, ed in genere da ogni forma potenzialmente lesiva della neutralità e terzietà). Dalle considerazioni che precedono si ricava che l'unica possibilità di applicazione del principio e criterio direttivo di delega sia quella di riferire l'avverbio "unitariamente" alle singole funzioni - dotate di un carattere di omogeneità -attribuite ad ogni sezione (circostanza che renderebbe possibile la rotazione temporale dei magistrati assegnati alla sezione), eventualmente prevedendo, al di là della assegnazione delle funzioni

ISSN 2036-7821

giurisdizionali di appello a una o più sezioni, e ferma restando la competenza delle sezioni riunite in sede giurisdizionale, una articolazione per materie trattate e non per enti (sulle quali far confluire le diverse tipologie di controllo): restando comunque preclusa, a parere di chi scrive, la possibilità di alterare l'assetto organizzativo determinato da leggi speciali che si pongono in termini di immediata attuazione dell'art. 100 comma 2 Cost.

Il secondo problema posto dalla disposizione in esame è quello della ripartizione delle sezioni centrali in collegi "con provvedimenti del Presidente della Corte". Al di là della circostanza che la disposizione, ancora una volta, deve essere calibrata in relazione alla richiamata diversità tra funzioni giurisdizionali e quelle di controllo (solo per le prime varrebbe il vincolo di cui all'art. 25 Cost.), ciò che desta perplessità non appare tanto la carenza di criteri direttivi (a ciò occorrendo il richiamo ai principi ricavabili dal contesto ordinamentale nel quale si cala la delega)[34], quanto la diretta attribuzione di un simile compito al Presidente della Corte e non al presidente della singola sezione: è probabile che la disposizione vada applicata facendo riferimento ad un potere formalmente intestato al Presidente della Corte, ma da questi delegato ai presidenti delle sezioni sulla base di una deliberazione interna che predetermini criteri oggettivi sulla composizione dei collegi: più chiaramente sarebbe questo il provvedimento (cioè generale ed astratto) attribuito al Presidente, e non la singola applicativa determinazione che dovrebbe essere adottata dalle figure apicali delle varie articolazioni organizzative.

Questo profilo merita tuttavia due ulteriori riflessioni, una di merito, l'altra relativa alla competenza.

Per un verso si è detto della ontologica diversità tra funzioni giurisdizionali e quelle di controllo, le seconde non necessitando – ai fini della predeterminazione della composizione dei collegi, quando non si tratti di funzioni assegnate ad un singolo magistrato – di peculiari e specifiche modalità predeterminate: tuttavia non sfugga la circostanza che l'accentuazione delle connotazioni di garanzia nei procedimenti del controllo, l'ampliamento del contraddittorio, la necessità di preservare l'indipendenza dell'istituto rispetto al governo/amministrazione (per di più enfatizzata dalla – anodina - commistione di funzioni prevista dalla legge di delegazione), depongono verso una più rigorosa e trasparente modalità di composizione dei collegi anche quando siano esercitate funzioni non giurisdizionali: e a queste finalità commendevoli è chiaramente ispirata la previsione contenuta nella lett. o) dell'art. 3 della legge 1/2026 nella parte in cui prevede una nuova disciplina dei procedimenti di svolgimento delle funzioni di controllo, consultive e referenti nel rispetto del principio del contraddittorio, prevedendo una regolamentazione dei

[34] Di diverso avviso sono le Sezioni riunite della Corte nel richiamato parere 4/2025.

ISSN 2036-7821

"criteri per la costituzione e la composizione dei collegi e stabilendo i casi di pubblicità e di riservatezza degli atti". Per altro verso l'attuale previsione concernente le modalità di formazione dei collegi in sede giurisdizionale sono oggi affidate all'art. 7 dell'Allegato 2 alle norme di attuazione del C.g.c.[35], il quale individua nella sola anzianità di servizio l'elemento oggettivo funzionale alla limitazione della amplissima discrezionalità presidenziale. Al fine di colmare un evidente deficit non solo di predeterminazione, ma anche di oggettività, ed allo scopo di perimetrare il potere di assegnazione assegnato al Presidente, in entrambi i casi la norma delegata potrebbe identificare parametri più rigorosi (lasciando ovviamente un margine di flessibilità organizzativa e di distinzione tra controllo e giurisdizione) rispetto a quelli vigenti.

Quanto al profilo dell'attribuzione della relativa competenza al Presidente della Corte, con evidente pretermissione del Consiglio di Presidenza[36], le questioni appaiono più complesse. La Corte Costituzionale ha già affrontato il medesimo tema, con riferimento alle garanzie da approntarsi in ordine alla precostituzione del giudice contabile: ha infatti in origine sostenuto[37] che il soddisfacimento delle esigenze di tutela di indipendenza e imparzialità potesse avvenire attraverso l'esplicitazione dei criteri per l'assegnazione degli affari da parte dell'organo di autogoverno della magistratura contabile con modalità analoghe a quelle della giurisdizione ordinaria, non potendovi essere alcun dubbio "sull'importanza delle garanzie dell'indipendenza e terzietà della funzione anche per la magistratura della Corte dei conti, alla stregua della previsione dell'art. 108 della Costituzione, tant'è che per essa risulta istituito (art. 10 della legge 13 aprile 1988, n. 117) un Consiglio di Presidenza al quale sono affidate le deliberazioni sulle assunzioni, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti e promozioni e su ogni altro provvedimento riguardante lo stato giuridico dei magistrati": aggiungendo sul punto che non fosse necessaria alcuna specifica attribuzione legislativa in quanto l'esercizio di detti poteri discrezionali era già contemplato nella legge istitutiva dell'organo, in particolare nell'attribuzione del potere deliberativo del Consiglio di Presidenza sullo status magistratuale[38]. Tuttavia la medesima Corte ha successivamente ritenuto[39] che detto

[35] Che stabilisce che all'inizio di ogni trimestre il presidente della sezione determina con decreto la composizione del collegio giudicante per ogni udienza di discussione, prevedendo inoltre che, se all'udienza sono presenti giudici in numero superiore a quello stabilito, il collegio per ciascun giudizio è formato dal presidente, dal relatore e dal giudice più anziano per i collegi di primo grado, e dai giudici più anziani fino al numero di cinque componenti per i collegi d'appello.

[36] La stessa Corte dei conti nel richiamato parere 4/2025 ha sollevato perplessità sul contrasto della previsione della delega con le prerogative dell'organo di autogoverno.

[37] Corte Cost., 17 luglio 1998, n. 272.

[38] *Ibidem*.

ISSN 2036-7821

assetto fosse mutato a seguito dell'entrata in vigore della legge 4 marzo 2009, n. 15, per effetto del cui art. 11, comma 7, gran parte delle competenze prima riconosciute all'organo di autogoverno della magistratura contabile sono state trasferite al Presidente della Corte dei conti, qualificato come "organo di governo dell'istituto": con una ripartizione delle funzioni campita sulla espressa attribuzione da parte di una fonte primaria, perciò che concerne il Consiglio di presidenza, ed in via residuale al Presidente che "esercita ogni altra funzione non espressamente attribuita da norme di legge ad altri organi collegiali o monocratici della Corte". Un simile diverso assetto delle funzioni attribuite ai due organi ha indotto la Corte Costituzionale ad affermare che poteva fondatamente "revocarsi in dubbio che, per effetto del nuovo assetto recato dalla legge n. 15 del 2009 e della riduttiva delimitazione delle funzioni a quelle sole espressamente previste dalla legge, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti disponga attualmente – come avviene invece per gli organi di autogoverno delle altre magistrature – del potere di dettare i criteri di massima per la ripartizione degli affari e la composizione dei collegi", con la conseguenza che l'eventuale vulnus alle garanzie assicurate dall'art. 25, primo comma, Cost., "andrebbe semmai rinvenuto nel combinato disposto dell'art. 10 della legge n. 117 del 1988 e dell'art. 11 della legge n. 15 del 2009, e non nella disposizione censurata dal rimettente"[40].

È quindi presumibile che il richiamato precedente (seppure confinato in un *obiter* della decisione della Consulta) abbia indotto il legislatore a cristallizzare nella figura apicale della Corte il potere di disporre in materia di composizione dei collegi, non avvedendosi dei *caveat* che (implicitamente) la stessa Corte costituzionale aveva indirizzato (addirittura suggerendo una corretta modalità di sollevazione della questione incidentale). Ma una simile aporia (il consiglio di Presidenza della Corte dei conti sarebbe l'unico organo di autogoverno di una magistratura a non disporre del potere di adozione di criteri di massima nella designazione del giudice), rileva su almeno tre profili: il primo è che nell'*actio finium regundorum* tra un organo collegiale a composizione mista (togati e "laici") e con funzioni di garanzia ed un organo monocratico, sia pure espressione della massima rappresentanza dell'istituto, la ripartizione dei poteri relativi ad assicurare l'indipendenza (interna ed esterna) della magistratura spetta, per morfologia, natura e finalità dell'organo, come rilevate dalla stessa giurisprudenza costituzionale, inevitabilmente al primo; la seconda è che il Consiglio di Presidenza della Corte di fatto già interviene nella designazione del giudice, avendo predeterminato con propria deliberazione i criteri generali ed astratti

[39] Corte Cost., 6 dicembre 2017, n. 517, nella quale ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dal giudice a quo per l'errore sulla individuazione delle disposizioni applicabili alla fattispecie e sulla cui legittimità costituzionale si dibatteva.

[40] *Ibidem*.

ISSN 2036-7821

(sulla scorta di veri e propri automatismi ed in piena applicazione del principio di cui all'art. 25 Cost.) per la necessaria integrazione dei collegi in caso di necessità e di urgenza[41]; la terza è che il Consiglio di Presidenza è comunque il decisore delle assegnazioni magistratuali, anche in più sedi contemporaneamente secondo un'altra previsione della delega, ed è comunque il naturale compositore di eventuali conflitti nella corretta applicazione delle disposizioni, anche interne, che riguardano lo status dei magistrati (l'applicazione degli istituti che danno concreta attuazione al principio della predeterminazione del giudice naturale, se costituiscono una chiara forma di garanzia per i destinatari dell'esercizio della giurisdizione, integrano, simmetricamente, una condizione dello status del giudice, e costituiscono una modalità di difesa del requisito della propria indipendenza).

Appare evidente che le considerazioni che precedono dimostrino che l'incremento dell'efficienza della Corte e il pieno rispetto degli istituti di garanzia siano due monadi destinate a sicure collisioni.

5. Segue: le articolazioni territoriali, la funzione requirente, la dotazione organica

Un secondo profilo organizzativo riguarda le sezioni territoriali della Corte. La previsione normativa (art. 3, comma 2, lett. c) prevede che ogni sede territoriale si articoli in una sola sezione abilitata a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartita in collegi con provvedimenti del presidente; che i presidi territoriali della Corte siano dotati di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede e di ciascun magistrato, con priorità per le esigenze connesse allo svolgimento delle funzioni consultive e di controllo; e che il Consiglio di presidenza della Corte "applichi" i magistrati a più di una sede ai fini del riequilibrio dei carichi di lavoro. La norma lascia intonse per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni contemplate dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione, Con riferimento proprio alla dovuta deferenza alle autonomie speciali regionali è stato rilevato che nessuna sollecitazione all'adeguamento delle norme di attuazione degli statuti è stata prevista in relazione alla nuova configurazione della Corte[42]: sebbene si possa rilevare che l'adeguamento segua l'attuazione della delega, è peraltro vero che la disseminazione di norme afferenti alle funzioni ed anche alla struttura organizzativa della Corte in sede regionale, contenute nelle norme di attuazione delle regioni a statuto speciale, costituiscono una invariante che ha effetti sperequativi sul piano nazionale: essa obbliga quindi ad una rivisitazione dell'organizzazione a diverse velocità (si pensi ad esempio al frequente richiamo alle

[41] Si veda la delibera del Consiglio di Presidenza n. 160 del 15 aprile 2024.
[42] G. RIVOSECCHI, *op.cit.*, p. XXIII.

ISSN 2036-7821

sezioni regionale di controllo della Corte che, ove espressamente previste, non possono essere modificate dall'implementazione della delega, dovendo quindi recedere la costituzione di una sola sezione regionale quale contenitore unico di tutte le funzioni, pena il conflitto con norme di attuazione di statuti di autonomia): anche in questo caso le esigenze calibrate sull'efficienza, che dovrebbe basarsi su una modularità standardizzata dell'organizzazione magistratuale, sembrano essere recessive rispetto alle varianti imposte dalle autonomie speciali, quanto meno in ordine alla enucleazione di funzioni di controllo stabilmente attribuite ad unità organizzative definite sezioni.

Non è peraltro sfuggita l'idiosincrasia del legislatore, in ordine alla aggettivazione assegnata alle articolazioni periferiche, all'uso del termine "regionali", cui è stato preferito il generico "territoriali": le critiche a simile impostazione appaiono obiettivamente condivisibili[43], ma solo qualora il legislatore delegato optasse per un modello diverso da quello, attuale, fondato appunto sulla distinzione regionale dei presidi territoriali della Corte (la delega comunque non ne preclude la conferma).

Anche in questo caso sono possibili due rilievi. Il primo è che l'intera impostazione della legge di delegazione sembra ispirata da una malcelata diffidenza sulla ipertrofia della Corte (il richiamo all'accorpamento delle funzioni in sezioni centrali e regionali, l'evocazione dei carichi di lavoro "effettivi" - come se quelli già noti non fossero tali - quale parametro per l'allocazione delle risorse, la necessità del contenimento delle figure apicali e sub-apicali ai fini della dotazione organica[44], la tendenziale invarianza finanziaria dell'attuazione della delega, depongono tutte nel senso della riduzione più che dell'ampliamento del capitale umano del plesso magistratuale): ma una simile traiettoria riformatrice non appare giustificata, almeno sul piano formale, da alcuna necessità di riduzione della spesa, o dall'ingresso di nuove tecnologie, o dalla prevista diminuzione (quantitativa più che qualitativa) della domanda di giustizia, frutto della attenuata morfologia del regime di responsabilità: proprio perché strutturalmente non riferibile ad alcun parametro concreto, se non quello dell'efficacia (ferme restando tutte le considerazioni spese sulla dimensione anodina del principio applicato ad un plesso magistratuale), sembrano oggettivamente indimostrabili in quella prospettiva le ipotesi di accorpamento in un'unica sezione territoriale di tutte le funzioni diverse da quella requirente (per le quali valgono le considerazioni già espresse in ordine la medesimo tema riferito alle sezioni centrali), così come altrettanto disfunzionale sarebbe un

[43] Ancora G. RIVOSECCHI, *loc. ult. cit.*, nonché Corte dei conti Sezioni riunite, cit.

[44] L'art. 3, comma 2, lett. i) riguarda la dotazione dell'organico dei magistrati della Corte dei conti e la definizione del numero massimo delle posizioni direttive e semidirettive: in particolare è obiettivo del legislatore contenere il numero delle figure apicali o sub-apicali e rafforzare nella dotazione di risorse umane e strumentali, le funzioni consultiva e di controllo e le funzioni di coordinamento della procura generale.

ISSN 2036-7821

accorpamento delle funzioni per più regioni (sembra questo il senso più appropriato della locuzione "territoriale": in altri termini più che "sub", "ultra" regionale).

Il secondo è che la dimensione ottimale dell'articolazione di un potere diffuso (quale quello strettamente magistratuale, ma anche quello del controllo esterno sulle amministrazioni), e coerente con l'impianto costituzionale, deve rispettare canoni di prossimità rispetto al territorio, simmetrico rispetto alle capacità di produzione normativa primaria, omogeneo rispetto al controllo di legalità e gestione finanziaria che trovano nel giudizio di parificazione del rendiconto (non a caso) regionale, la più concreta espressione. Si deve a tale proposito rammentare che la legge 5 giugno 2003 n. 131 (che detta disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), prevede significative allocazioni organizzative e funzionali della Corte dei Conti (art. 7, commi 7 e ss.) in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative (sulla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, sulla natura collaborativa del controllo sulla gestione, sulla raccolta di dati e delle informazioni) tutte incentrate sulle sezioni regionali: inoltre queste possono essere integrate da due componenti designati, salva diversa previsione dello statuto della Regione, dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie (oppure dal Presidente del Consiglio regionale). Una simile scansione organizzativa, che costituisce applicazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica (ma che involge specifiche previsioni statutarie regionali), sebbene possa essere modificata in astratto con legge ordinaria successiva (anche senza esplicito riferimento alla sua modificazione), secondo la prassi legislativa e i principi di certezza del diritto e leale collaborazione istituzionale necessita di una modifica espressa e non semplicemente adagiata sull'evocato "superamento" della disposizione.

Una particolare riflessione merita il riferimento agli "effettivi" carichi di lavoro (riferiti alla sede e a "ciascun magistrato", e quindi valevoli sia per la corretta morfologia organizzativa della Corte che delle assegnazioni organiche dei presidi territoriali), ed i criteri di priorità stabiliti dalla delega (per le funzioni consultive e di controllo). Quanto a primi la disposizione non prevede alcun principio e criterio direttivo, sicché la rilevazione dei carichi di lavoro si fonda ancora sull'art. 11, comma 8 della legge 15/2009, a tenore del quale il Consiglio di presidenza, su proposta del Presidente della Corte, adotta idonei indicatori e strumenti di monitoraggio per misurare i livelli delle prestazioni lavorative rese dai magistrati e sulla legge n. 186, del 27 aprile 1982, art. 13, che attribuisce al Consiglio di presidenza la competenza a formulare proposte per l'adeguamento e l'ammodernamento delle strutture e dei servizi, di deliberare sulle assegnazioni di sedi e funzioni,

ISSN 2036-7821

trasferimenti, promozioni, conferimento di uffici direttivi e su ogni altro provvedimento riguardante lo stato giuridico dei magistrati (comma 2, n. 1) e sulle piante organiche di magistratura degli uffici giudiziari e sull'eventuale divisione in sezioni degli stessi (comma 2, n. 4). In assenza di ulteriori prescrizioni normative resta quindi estremamente ampia l'autonomia del Consiglio di Presidenza nella individuazione degli indicatori e dei parametri su cui fondare la rilevazione delle attività magistratuali (di cui i carichi di lavoro costituiscono una, ma non la sola, delle componenti)[45]. In secondo luogo la disposizione dice meno di quanto sia necessario ai fini del corretto calibro delle articolazioni organizzative: esse non possono fondarsi solo sulla rilevazione del lavoro svolto nel passato, ma devono tener conto della stima del fabbisogno futuro, tenendo conto che la definizione delle dotazioni organiche sulla scorta dei carichi di lavoro e delle previsioni di domanda di servizi/attività non può che riguardare la parte eccedente la provvista minima necessaria a ciascun ufficio per garantirne la funzionalità minima secondo i parametri normativi: più precisamente quella capacità programmatoria è funzione sia di parametri oggettivi e verificabili, sia di previsioni ragionevoli dei flussi generati da fenomeni non omogenei sul territorio nazionale (nonché del presumibile impatto delle nuove funzioni consultive affidate alla Corte), sia delle necessarie ed anelastiche invarianti (determinate dalla dimensione minima dei collegi che la legge, anche quella di riforma, prevede per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali e di controllo).

Quanto alla priorità accordata alle funzioni consultive e di controllo direttamente dalla legge di delegazione (e ciò vale anche per l'evocato intento di rafforzare, nella dotazione di risorse umane e strumentali, le funzioni consultiva e di controllo e le funzioni di coordinamento della procura generale), si può dubitare della sua concreta applicabilità in sede di normazione primaria: se sotto il profilo formale si deve

[45] Allo stato le modalità con le quali la Corte procede alla rilevazione del carico di lavoro e quindi della successiva valutazione di laboriosità dei magistrati (ai fini della successiva utilizzabilità nelle procedure concorsuali di progressione di carriera e di trasferimento), sono piuttosto generiche, e si fondano ancora sulla delibera di Consiglio di Presidenza 74/CP/2014, il cui impianto è stato da tempo modificato dal medesimo Consiglio ma che risulta ancora inapplicata nella nuova e più aggiornata versione. Del tutto diverso appare il fondamento normativo della medesima materia nella magistratura ordinaria (artt.11 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160 come modificato dal d.lgs. 28 marzo 2024, n. 44), che prevede non solo i parametri per la valutazione di professionalità (capacità, laboriosità, diligenza, impegno), ma richiama anche la necessità di individuazione degli standard medi di definizione dei procedimenti (e che quindi ha generato altre categorie statistiche di valutazione, quali lo standard di rendimento - che indica la soglia minima sotto la quale il parametro della laboriosità deve essere attentamente vagliato – e il carico esigibile che rappresenta dal punto di vista organizzativo l'impegno massimo richiedibile al singolo magistrato). Sarebbe pertanto auspicabile che in sede di esercizio della delega fossero stabiliti per legge i parametri di rilevazione e di valutazione della laboriosità dei magistrati: ciò in quanto, a differenza della misurabilità delle attività della magistratura ordinaria, la Corte esercita funzioni consultive e di controllo che appaiono difficilmente formalizzabili ai fini della definizione di standard performativi (per singolo magistrato e per unità organizzative).

ISSN 2036-7821

ritenere che la Costituzione non attribuisca nessun valore ponderale alle funzioni di controllo (e a quelle ad essa assimilate) rispetto a quelle strettamente magistratuali, appare inibito al legislatore ordinario ipostatizzare che l'una debba godere di un criterio prioritario rispetto all'altra, soprattutto nei confronti del Governo come legislatore delegato (sarebbe seriamente meso in discussione il canone dell'indipendenza dell'istituto ai sensi dell'art. 100, comma 4 Cost.): ne deriva che una interpretazione costituzionalmente orientata del principio possa riguardare solamente quella parte predittiva dell'organizzazione (non legata quindi ai carichi di lavoro effettivi – e quindi oggettivamente verificabili, e non dipendente dalla dimensione rigida del giudice naturale precostituito per legge e della predefinita composizione dei collegi in sede non giurisdizionale): ma si tratta, come è ovvio, di una predicazione di intenti, rimessa a valutazioni concrete affidate al Consiglio di Presidenza, con un alto grado di flessibilità (assicurato appunto dalla previsione di applicazioni in più sedi del medesimo magistrato ai fini del riequilibrio dei carichi di lavoro, *rectius* del migliore assolvimento di tutte le funzioni spettanti alla Corte).

Una ulteriore previsione organizzativa contenuta nella delega riguarda la funzione requirente, che viene articolata in una procura generale e in procure territoriali rette da un viceprocuratore generale con funzioni di procuratore territoriale, preposto all'ufficio sotto il coordinamento del procuratore generale, e dotate di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede. La disposizione (che deve essere letta in relazione alle previsioni specifiche sulla riforma della funzione requirente) si presta a tre distinte considerazioni. La prima riguarda l'interpretazione che deve essere data all'aggettivo territoriale (per cui valgono le considerazioni sopra formulate sull'assimilazione del lemma al termine "regionale"). La seconda riguarda l'effetto abrogativo implicito della disposizione dell'art. 12, comma 1-bis, del Codice di giustizia contabile, il quale stabilisce che "le funzioni di procuratore regionale comportano l'esercizio di funzioni direttive e sono conferite esclusivamente ai magistrati che hanno conseguito la qualifica di presidente di sezione"[46]: la retrocessione a viceprocuratore generale comporta la riviviscenza, sul punto, dell'art. 10 della legge 1345/1961 (mai espressamente abrogata) nella quale la figura è assimilata a consigliere della Corte, sia pure con funzioni semidirettive[47], ed allo stesso tempo induce, in sede di attuazione della delega, alla formulazione di una norma transitoria per l'esaurimento del ruolo di procuratori regionali che sono presidenti di sezione. La terza riguarda la qualificazione del rapporto di coordinamento tra procuratore generale e procure territoriali, che deve essere

[46] Si tratta in realtà di una disposizione introdotta dal d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114, sulla quale le Sezioni Riunite della Corte si erano espresse negativamente, denunciando un eccesso di delega: v. in tema G. BOTTINO, *Le parti del giudizio e i difensori*, in AA.VV. (a cura di A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLDO), *Il nuovo processo davanti la Corte dei conti*, Milano, 2024, p. 78.

[47] V. sul punto Tar Lazio, Roma, 7833 del 2013.

ISSN 2036-7821

considerato alla luce delle previsioni di nuovo conio di cui all'art. 3, comma 2, lett. e) della legge 1/2026, per il cui commento si rinvia al paragrafo successivo.

6. I profili funzionali contenuti nella delega legislativa: nomofilachia e funzione requirente

La prima previsione che assume connotazioni funzionali è contenuta nella lett. b) del comma 2 dell'art. 3 della legge, e riguarda il rafforzamento degli "effetti nomofilattici delle pronunce delle sezioni riunite sulle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali nonché sull'attività delle procure presso la Corte dei conti, prevedendo, in particolare, che il procuratore generale eserciti la sua funzione di coordinamento tenendo conto delle pronunce nomofilattiche delle sezioni riunite"[48]. Non si tratta quindi della introduzione di un nuovo mezzo per l'adozione di indirizzi giurisprudenziali uniformi, quanto del "rafforzamento"[49] degli effetti delle pronunce adottate in sede di nomofilachia da parte delle Sezioni Unite in sede giurisprudenziale (ai sensi dell'art. 11 c.g.c.; va peraltro rammentato che alle Sezioni unite in speciale composizione non è attribuita una funzione nomofilattica). Gli effetti della nomofilachia in sede giurisdizionale sono allo stato definiti dall'art. 117 c.g.c., che regola il caso della *dissenting opinion* delle sezioni giurisdizionali di appello, con rimessione della decisione dell'impugnazione alle sezioni unite che si sono pronunciate sul principio di diritto. Per ciò che riguarda le funzioni non giurisdizionali la nomofilachia è articolata su diverse fonti: la prima è rappresentata dall'art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009, come integrata dal successivo art. 6, c. 4, d.l. n. 174/2012, che pone un vincolo conformativo limitato alle sezioni regionali (che non possono discostarsi dai principi di diritto affermati dalle Sezioni riunite in assenza di una disciplina procedimentale in caso di opinione dissenziente). Anche la Sezione delle autonomie (art. 6, c. 4, d.l. n. 174/2012) dispone di poteri nomofilattici con competenza generale nella materia di contabilità pubblica (che trova applicazione nelle attività di controllo e consultiva delle sezioni regionali), con valore cogente in capo alle sezioni regionali. Altri riferimenti alla funzione nomofilattica hanno riguardato specifici ambiti settoriali (in materia di PNRR l'art. 46 l. 238/2021 ha attribuito una specifica funzione nomofilattica alle Sezioni riunite in sede consultiva, senza però alcuna disciplina relativa agli effetti della pronuncia: la stessa legge n. 1/2026 (art. 2, c. 1) ha riconosciuto la funzione nomofilattica delle sezioni riunite

[48] In generale sulla nomofilachia della Corte v. L. DE PETRIS, *Le questioni di massima e di particolare importanza*, in AA.VV., *Il nuovo….*, cit., pp. 643 ss.

[49] Si noti che la ricorrenza del termine rafforzamento (naturalmente allusivo ad uno spostamento muscolare negli equilibri di potere all'interno della Corte) viene indistintamente utilizzata dal legislatore delegante sia con riferimento a istituti già disciplinati (quale l'esercizio del potere nomofilattico), sia con riferimento alle dotazioni organiche del personale.

ISSN 2036-7821

sull'attività consultiva esercitata dalla sezione centrale per il controllo di legittimità e dalle sezioni regionali ai sensi del medesimo articolo (sebbene non sia specificata l'efficacia delle pronunce nomofilattiche, essa può ritenersi integrata dalla previsione generale dell'art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009, con vincolo conformativo esteso anche alla sezione centrale di legittimità). Al di là della singolare circostanza che la medesima legge attribuisce nuove funzioni nomofilattiche, ma allo stesso tempo deleghi il governo a rafforzarne gli effetti (che attengono alla mancata espressione del parere), la delega resta priva di principi e criteri direttivi (sicché gli effetti sull'azione di controllo e consultiva saranno stabiliti con notevole latitudine da parte del Governo, che è il destinatario ultimo, e certamente non disinteressato, dell'esercizio delle relative funzioni). Inoltre resta di difficile attuazione la previsione che il procuratore generale eserciti la funzione di coordinamento tenendo conto delle decisioni nomofilattiche delle sezioni unite: per un verso la stessa Corte ha rilevato che in nessun caso la funzione nomofilattica possa essere esercitata direttamente nei confronti di una parte del processo[50]; per altro verso ogni diversa locuzione che non sia limitata alla pura evocazione del principio (come indirizzo di pura massima da parte del legislatore), finirebbe per impingere sulla natura e sul contenuto degli atti di coordinamento (che, come si vedrà, sfuggono ad una classificazione puntuale di provvedimenti aventi carattere giurisdizionale), con le potenziali conseguenze in ordine alla loro impugnabilità (se lesivi di una norma che ne conformi il contenuto), o alla loro defettibilità rispetto ai destinatari (i procuratori regionali), o ancora alla loro rilevanza rispetto alle parti private del processo.

Un secondo ambito funzionale previsto dalla legge 1/2026 riguarda una profonda rivisitazione della funzione requirente, che ha sollevato un pressoché unanime moto di dissenso[51] (in particolare sulla chiara volontà di accentrare l'esercizio dell'intera funzione requirente). Si è già accennato nel paragrafo precedente alla misura organizzativa, ed in particolar modo alla sottoposizione del viceprocuratore regionale al coordinamento del procuratore generale: ed è proprio dal potere di coordinamento (i cui contenuti sono profondamente incisi dall'art. 3, comma2, lett. e della legge delega) che occorre prendere le mosse.

L'art. 12, comma 3, del c.g.c. stabilisce espressamente che "il procuratore generale coordina, anche dirimendo eventuali conflitti di competenza, l'attività dei procuratori

[50] Corte dei conti, Sez. Riun., parere 4/2025 cit.

[51] G. RIVOSECCHI, *op.cit.*, pp. xxvi e ss., L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, Rivista di diritto ed economia dei comuni, 2025, 3 pp. 25 e ss., P. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in *Federalismi*, 2026, 5, pp. 55 ss., G. COLOMBINI, *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in *Federalismi*, 2026, 5, pp. 1 ss., specialmente p. 14, V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, *Lexitalia.it.*, specialmente p. 10, e, ovviamente il più volte richiamato parere 4/25 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, nel quale si proponeva la totale espunzione della norma.

ISSN 2036-7821

regionali e questi ultimi quella dei magistrati assegnati ai loro uffici". Tale disposizione configura quindi un rapporto tra il Procuratore generale e i Procuratori regionali, considerato come "una attività di servizio e di cooperazione da parte del P.G., nell'ambito di uffici caratterizzati da unicità funzionale, e giammai come manifestazione di un potere direttivo sovraordinato ai procuratori regionali: il coordinamento non fu inteso in senso gerarchico, ma come un rapporto intercorrente tra più soggetti in cui il coordinante - previo un ampio dibattito sulle questioni più controverse - assumeva il compito di comporre, in via preventiva, i vari interessi, vincolando tuttavia i soggetti coordinati a comportamenti coerenti"[52]. Un simile assetto organizzativo non appare comunque in sé in contrasto con il principio costituzionale dell'indipendenza dell'ufficio: sia perché il pubblico ministero contabile è titolare di "prerogative di indipendenza che la Carta fondamentale direttamente assicura al pubblico ministero presso la Corte dei conti nel solo rispetto della riserva assoluta di legge (art. 108, secondo comma, Cost.)"[53]: sia perché tale indipendenza si riferisce principalmente alla sua proiezione esterna, ossia vale in particolare nei confronti del potere esecutivo e degli altri poteri dello Stato, non escludendosi rapporti di carattere "amministrativo" e non giurisdizionale all'interno dell'organizzazione del pubblico ministero contabile (ciò si ricava dal principio enunciato dalla Corte Costituzionale con riferimento all'ufficio del pubblico ministero nella magistratura ordinaria, ma estensibile al plesso della magistratura erariale, a mente del quale "le garanzie di indipendenza del pubblico ministero…. si riferiscono all'ufficio unitariamente inteso, non ai singoli componenti di esso, a differenza delle garanzie di indipendenza previste dall'art. 101 della Costituzione a presidio del singolo giudice"[54]).

Tuttavia quello di coordinamento del Procuratore generale non può mai tradursi in un potere di ingerenza nell'esercizio concreto dell'azione da parte del procuratore regionale: ed è proprio la sua dimensione "rafforzata" (sia pure diretta a garantire l'esercizio uniforme della funzione requirente nelle sedi territoriali), la connotazione gerarchica del potere (significativamente il procuratore regionale è posto "sotto" il coordinamento del procuratore generale), l'intrusione del lemma "indirizzo" accanto a quello di coordinamento, depongono nel senso che la delega abbia introdotto elementi di forte distonia rispetto ad una funzione concepita come sostanzialmente equiordinata e non gerarchica. Va infatti rilevato che il coordinamento, se configurato come funzione di impulso, garanzia dell'uniformità dell'azione requirente e razionalizzazione delle risorse investigative, può essere compatibile con l'indipendenza, purché non si traduca in un potere direttivo destinato a comprimere

[52] S. FOÀ, *op.cit.*, p. 70.
[53] Corte Cost., 28 ottobre 2011, n. 285 (or.).
[54] Corte Cost., 16 marzo 1976, n. 52.

ISSN 2036-7821

la sfera di autonomia valutativa del singolo magistrato requirente. In particolare, la delega prevista dall'art. 3, comma 2, lettera e), della legge n. 1/2026 attribuisce al Procuratore generale:

- il potere di accedere in tempo reale agli atti dei procedimenti istruttori anche in sede territoriale (la disposizione sembra confliggere con il principio di minimizzazione del trattamento dei dati personali: nessuna consultazione del Garante per la protezione dei dati personali durante i lavori parlamentari è stata effettuata sul punto ai sensi dell'art. 36, comma 4 del Regolamento UE 27 aprile 2016, n. 679[55]);
- il potere di avocazione delle istruttorie in casi tassativi, tra cui l'inerzia nell'istruttoria o la violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento (sono gli unici due casi contemplati: in ogni caso non è prevista alcuna indicazione in ordine alla loro reclamabilità da parte del procuratore territoriale avocato);
- l'obbligo di sottoscrivere congiuntamente con il procuratore territoriale, a pena di nullità, gli atti di invito a dedurre, di citazione a giudizio e di disposizione di misure cautelari nei casi di particolare rilevanza o complessità o novità (si tratta di concetti giuridici indeterminati, la cui declinazione concreta rimessa nelle mani del Procuratore generale rischia di sconfinare nell'arbitrio).

Questi poteri, specialmente quello di avocazione e quello di co-sottoscrizione necessaria degli atti più rilevanti, introducono elementi di condizionamento dell'attività del procuratore regionale che potrebbero configurare una forma di subordinazione gerarchica incompatibile con il principio di indipendenza del pubblico ministero. Il potenziale conflitto si manifesta sia sul piano dell'autonomia decisionale: il potere di avocazione per violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento impartite dalla Procura generale potrebbe tradursi in un potere di sindacato sulle scelte discrezionali del procuratore regionale in ordine all'*an* e al *quomodo* dell'azione; sia sul piano della responsabilità funzionale (l'obbligo di co-sottoscrizione degli atti più rilevanti a pena di nullità introduce una forma di controllo preventivo che potrebbe configurare una responsabilità del procuratore regionale per scelte compiute in autonomia, in contrasto con il principio secondo cui

[55] Si rammenta che ai sensi dell'art. 154, comma 5 bis del Codice sul trattamento dei dati personali (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196) il parere del Garante (per il quale è dato un termine di 45 giorni) di cui all'articolo 36, paragrafo 4, del Regolamento UE è reso dal Garante "nei soli casi in cui la legge o il regolamento in corso di adozione disciplina espressamente le modalità del trattamento descrivendo una o più operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione, nonché nei casi in cui la norma di legge o di regolamento autorizza espressamente un trattamento di dati personali da parte di soggetti privati senza rinviare la disciplina delle modalità del trattamento a fonti sottoordinate".

ISSN 2036-7821

l'indipendenza del pubblico ministero implica l'assenza di vincoli gerarchici nell'esercizio della funzione requirente).

7. Le disposizioni su carriera e status magistratuale

Un gruppo di disposizioni afferisce alla carriera ed allo *status* dei magistrati della Corte. Si tratta dell'aspetto più deficitario delle norme delegate in ordine ai principi ed ai criteri direttivi che ne dovrebbero ispirare l'adozione.

La prima (art. 3, comma 2, lett. f) stabilisce che ogni magistrato svolge, secondo un criterio di rotazione temporale e con adeguata formazione professionale, tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui è assegnato "prevedendo il divieto di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti". Si è già detto (*supra*, par.4) che la disposizione appare funzionale alla concentrazione di tutte le funzioni diverse da quella requirente in una unica sezione territoriale (o in più sezioni centrali), con la conseguenza che le considerazioni appresso sviluppate devono essere lette alla luce dell'approccio critico sin qui riservato ad un simile impianto organizzativo.

Ciò posto, la disposizione si presta ad alcune considerazioni di metodo e di merito. In primo luogo pare opportuno che una scansione temporale di permanenza nelle medesime funzioni sia dettata dalla legge (è appena il caso di rammentare che per la magistratura ordinaria il d.lgs. 160/2006 prevede molteplici disposizioni, articolate diversamente in relazione alle funzioni – ordinarie, semidirettive, direttive -, di limite della durata del medesimo magistrato nell'esercizio delle funzioni assegnate): e si può certamente convenire sulla circostanza che una simile scansione temporale, tracciando dei percorsi professionali tendenzialmente differenziati per giudici e pubblici ministeri, risponde alla *ratio* di evitare che lo stesso magistrato si trovi a svolgere una funzione rispetto alla quale egli potrebbe non essere pienamente neutrale per la funzione precedentemente svolta, con possibile pregiudizio per la terzietà del giudice. Simili norme non confliggono con la garanzia costituzionale di inamovibilità dei magistrati (in quanto tale garanzia è diretta ad impedire spostamenti discrezionali ed arbitrari di singoli magistrati e non esclude trasferimenti rigorosamente predeterminati e regolati in via generale ed astratta): con la conseguenza che la temporaneità risponde a finalità costituzionalmente rilevanti di efficienza del servizio giustizia, imparzialità e prevenzione di fenomeni di cristallizzazione e personalizzazione degli uffici giudiziari, rafforzando l'indipendenza complessiva dell'ordine giudiziario.

Sebbene il plesso normativo di riferimento riguardi solo la magistratura ordinaria, il medesimo principio appare estensibile anche alle magistrature speciali, per le quali opera, comunque, la riserva di legge di cui all'art. 108 Cost. (più chiaramente si tratta di una inamovibilità temperata, scandita quindi da regole diverse da quelle ricavabili

ISSN 2036-7821

per la magistratura ordinaria[56]). Del resto, nel merito, non appaiono affatto eccentriche le previsioni, già contemplate all'interno della deliberazione 231/CP/2019 del 5 novembre 2019 del Consiglio di Presidenza (che costituisce il testo unico in materia di nomine, promozioni ed assegnazioni a posti di funzione della Corte dei Conti), che definiscono limiti di permanenza nella sede, stabiliscono periodi minimi prima dei quali i magistrati non possono partecipare ad interpelli per il trasferimento di funzioni, declinano casi di inammissibilità delle domande in posti di funzione in relazione alla provenienza, se prima non sia decorso un periodo di almeno due anni (ad esempio art. 2, comma 4 della delibera). Ferme restando le perplessità generali in ordine alla promiscuità delle funzioni della medesima sezione, la previsione della rotazione va quindi correttamente declinata con la definizione di un periodo minimo di permanenza nella medesima funzione, e con il passaggio (*rectius* tramutamento) da una funzione all'altra, retto da criteri predeterminati e oggettivi: una simile applicazione della delega avrebbe peraltro il vantaggio di sottrarre alla deliberazione interna del Consiglio di Presidenza la disciplina esclusiva della materia, anche alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato[57] secondo la quale le deliberazioni del Consiglio di Presidenza di Giustizia amministrativa (cui sono equiparabili quelle del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti) "per quanto espressione di autonomia organizzativa e funzionale di un organo di autogoverno di rilevanza costituzionale, non sono classificabili quali fonti del diritto; piuttosto, hanno natura di atti amministrativi assoggettati al principio di legalità e, in quanto tali, sono sindacabili dall'autorità giurisdizionale per i vizi di legittimità tipici previsti dalla legge (incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere)".

Alla luce di simili considerazioni si deve ritenere che la rotazione prevista per i magistrati assegnati ad una sezione debba fondarsi su una espressa previsione di legge (in omaggio al principio dell'art. 108 Cost: "soltanto la legge può prevedere requisiti soggettivi di ammissibilità per l'accesso agli uffici, alle cariche o per lo svolgimento di determinate attività, trattandosi di elementi che incidono direttamente sulla capacità giuridica e di agire dei soggetti dell'ordinamento attraverso prescrizioni sostanzialmente limitative di status soggettivi"[58]) e debba essere fondata su criteri oggettivi e predeterminati, connotati da un certo grado di flessibilità (per rendere possibile quel margine di discrezionalità connaturato allo svolgimento delle funzioni assegnate all'organo di autogoverno). Piuttosto la delega è in questo caso del tutto renitente, in quanto limita l'intervento dei decreti legislativi alla sola specifica questione della rotazione dei magistrati assegnati ad una singola

[56] Secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 103 del 3 dicembre 1964) l'inamovibilità è indubbiamente un requisito necessario per assicurare anche ai giudici delle giurisdizioni speciali l'effettiva indipendenza per tutto il periodo nel quale esplicano le loro funzioni.

[57] Cons. Stato, sez. VII, sentenza n. 2142 del 23 febbraio 2022.

[58] *Ibidem*.

ISSN 2036-7821

sezione (sia pure per una molteplicità di funzioni), non avvedendosi della circostanza che tutte le limitazioni temporali, i requisiti di professionalità richiesti, la loro valutazione, ed i casi di inammissibilità delle domande che impingono sulla carriera dei magistrati dovrebbero avere un fondamento normativo primario (ancora, la riserva di legge), ed articolarsi in dettaglio attraverso l'attribuzione di uno specifico potere regolamentare (e non mera attuazione per provvedimenti amministrativi generali) all'organo di autogoverno.

Quanto alla previsione del divieto di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti[59] (dovrebbe anche valere, per logica, il reciproco) la norma non sembra doversi interpretare nel senso rigoroso di una impossibilità imperitura, ma di imporre un periodo fisiologico di decantazione, o di svolgimento *medio tempore* di funzioni non giurisdizionali: tenendo peraltro conto che separazione delle funzioni (più che delle carriere) sembra agevolata dall'adozione di criteri che privilegiano, negli interpelli, criteri fondati sulla maturazione di attitudini specifiche relative al posto da coprire: diventa quindi più che un postulato, un effetto dell'assetto complessivo dello svolgimento della carriera magistratuale (come si è detto rimasto colpevolmente estraneo all'ambito della legge di delegazione).

Una seconda disposizione (art. 3, comma 2 lett. g) della legge 1/2026) prevede che i decreti delegati regolamentino "le procedure di accesso alla carriera della magistratura contabile, anche requirente, introducendo, tra l'altro, prove psicoattitudinali secondo i criteri stabiliti per l'accesso alla magistratura ordinaria". Tradirebbe l'intenzione separatoria delle carriere l'inciso "anche requirente" (ma al contrario sembra confermativo della unitarietà delle funzioni): appare sicuramente sconcertante l'assenza di principi e criteri direttivi idonei a modificare la disposizione di riferimento, che è ancora oggi l'art. 12 della legge 1345/1961 (sia sufficiente un semplice confronto con il contenuto dell'art. 4 della legge 17 giugno 2022, n. 71 che contiene una delega legislativa per la riduzione dei tempi per l'accesso in magistratura, prevedendo un numero di tre prove scritte, la riduzione di quelle orali, percorsi tirocinanti, attivazione della Scuola superiore della magistratura, obbligo di una prova in lingua straniera, per rendersi conto della estrema vaghezza dell'impianto); è viceversa imposto l'espletamento di prove psicoattitudinali con richiami espressi alle norme entrate in vigore per la magistratura ordinaria (art. 5 del d.lgs. n. 44 del 28 marzo 2024, che a sua volta ha richiesto ai fini della sua applicazione una apposita circolare del CSM)[60].

[59] Coglie nel segno chi ritiene la norma frutto della suggestione di una applicazione anticipata della separazione delle carriere per la Corte, cfr. G. COLOMBINI, *op.cit*., p.14.

[60] Sono difficilmente comprensibili le critiche sul punto operate dalle Sezioni Unite della Corte dei conti nel parere 4/2025 in ordine alla presunta disparità di trattamento rispetto alle altre magistrature.

ISSN 2036-7821

L'assenza di principi e criteri direttivi riguarda anche la disposizione delegante relativa all'esercizio dell'azione disciplinare a carico dei magistrati contabili, prevedendo che essa sia ispirata a criteri di trasparenza, celerità, rispetto del contraddittorio e tipizzazione degli illeciti. La previsione appare non solo condivisibile, ma addirittura necessaria: l'intero impianto del sistema disciplinare della magistratura contabile (e amministrativa) si fonda ancora sugli artt. 18, 21 e 29 del r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511 ("Guarentigie della magistratura"). In particolare, l'art. 18 del R.D. lgs 511/1946, contiene una unica previsione incriminatrice che recita: "Il magistrato che manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori una condotta tale, che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario, è soggetto a sanzioni disciplinari, secondo le disposizioni degli articoli seguenti". Non è questa la sede per rammentare le gravi perplessità sulla tenuta costituzionale della richiamata disposizione (nonché della disposizione concernente le sanzioni applicabili - art. 19: ammonimento, censura, perdita dell'anzianità, rimozione, destituzione): si tratta di una disciplina sostanzialmente connotata dall' atipicità dell'illecito (appunto quello contemplato dal richiamato art. 18, quale disposizione di natura generalizzante e sostanzialmente indeterminata), e storicamente segnata. È noto che con il d.lgs. 109/2006 le disposizioni richiamate sono state oggetto di specifica abrogazione, in quanto sostituite da una declinazione più compiuta ed efficace degli illeciti disciplinari (artt. da 1 a 4 del d.lgs. 109/2006) e delle sanzioni disciplinari (artt. da 5 a 13 del medesimo decreto). L'art. 30 del d.lgs. 109/2006 espressamente dispone che "il presente decreto non si applica ai magistrati amministrativi e contabili"[61].

Tuttavia le norme richiamate (non più applicabili ai magistrati ordinari) continuano ad applicarsi ai magistrati amministrativi e contabili per effetto del rinvio, di cui all'art. 32 della l. n. 186/1982, alle "norme previste per i magistrati ordinari in materia di sanzioni disciplinari e del relativo procedimento", in quanto riferito ai contenuti della disciplina ormai abrogata "i quali continuano a operare secondo la tecnica del c.d. rinvio 'statico' o 'materiale', quale parti dell'unica fonte in materia disciplinare che non rechi clausole di esclusiva applicazione ai magistrati ordinari, in relazione, in particolare, alle sanzioni applicabili."[62].

[61] Inoltre, a seguito del d.lgs. 213/2010 (cd. salva leggi 2) che modifica ed integra il decreto legislativo 179/2009 recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, sono rimasti in vigore i soli artt. da 1 a 6, da 13 a 17, da 39 a 43 del r.d.lgs. 511/1946. In altri termini, alla già prevista abrogazione di numerose disposizioni ivi contenute per effetto dell'art. 31 del d.lgs. 109/2006, se n'è aggiunta un'altra, in omaggio al principio della semplificazione normativa, questa volta radicale, sottoposta al vaglio della competente commissione parlamentare per la semplificazione.

[62] V. Cons. Stato, Ad. gen., parere n. 135/2018; Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2016, n. 398; sez. VII, 27 marzo 2024, n. 2905.

ISSN 2036-7821

Va inoltre rammentata la sostanziale incompatibilità della richiamata disciplina con i principi CEDU, in relazione alla mancata tipizzazione degli illeciti, e della non prevedibilità delle sanzioni (nonché sulla inadeguatezza dello strumento regolamentare interno a sopperire ad un evidente vuoto normativo, sia con riferimento alla genericità delle fattispecie di illecito, sia con riferimento alle sanzioni applicabili, in evidente violazione del principio di legalità, nonché della riserva di legge ai sensi dell'art. 108 Cost.). L'evoluzione della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha imposto, proprio nella materia di cui trattasi, una interpretazione ed applicazione del principio di legalità non solo come formale incastonamento delle previsioni sanzionatorie in un provvedimento normativo di rango primario, ma ne ha richiesto la sua conformità sostanziale alle norme della Convenzione su standards ispirati ai principi di accessibilità e prevedibilità (*id est* chiarezza delle disposizioni, ed in definitiva, secondo locuzione tradizionale, certezza del diritto).

Proprio con riferimento a tale ultimo profilo soccorrono alcune decisioni CEDU dalle quali ha avuto origine la diversa impostazione (basata sul principio di tassatività e nominatività delle fattispecie a contenuto disciplinare illecito) del legislatore (per la sola magistratura ordinaria) del 2006 (con il d.lgs. 109). In particolare, la Corte EDU[63] ha affrontato proprio il problema della conformità dell'art. 18 del r.d.lvo 511/1946 alle norme convenzionali (si trattava nel caso degli artt. 8-11 della Convenzione) con riferimento ai richiamati parametri della accessibilità e della prevedibilità della norma di legge. Come è noto la Corte EDU ritiene che il requisito di prevedibilità della norma penale costituisca il prodotto di due principi: il primo è noto anche nel nostro ordinamento, e riguarda il principio di determinatezza o di chiarezza della norma; il secondo è costituito dalla "interpretazione ragionevole" della norma, interpretazione che ne renda prevedibile l'ambito applicativo. Più specificamente sul principio di chiarezza della norma penale, la Corte ritiene che "si può considerare "legge" solo una norma enunciata con una precisione tale da permettere al suo destinatario di regolare la propria condotta; eventualmente facendo ricorso a consigli chiarificatori, questi deve essere in grado di prevedere, con un grado ragionevole di approssimazione in rapporto alle circostanze del caso, le conseguenze che possono derivare da un atto determinato. Orbene, proprio sulla scorta di tali parametri l'art. 18 del d.lgs. 511/1946 è stato considerato (anche con riferimento alla natura dell'allora ricorrente – magistrato ordinario – e quindi in grado, in base alle qualità personali e soggettive, di accedere con facilità al testo della norma ed alle sue possibili declinazioni interpretative) privo del carattere della prevedibilità, anche tenendo conto della possibilità di integrare il precetto generalissimo della previsione

[63] CEDU, Sentenza N. F. c. Italia, ma soprattutto nella decisione della Grande Camera Maestri c. Italia del 17.2.2004, n. 39748.

ISSN 2036-7821

normativa (in omaggio alla nozione sostanziale di "legge" come "diritto vivente" e non come previsione formale del principio di legalità) con determinazioni interpretative dell'organo decisore del caso concreto (che diviene legislatore e giudice al contempo).

Le sintetiche considerazioni che precedono spiegano quindi le perplessità, a fronte di una scelta del legislatore, corretta, in ordine alla necessità di intervenire[64], ma stranamente recalcitrante, in ordine alla individuazione dei principi e criteri direttivi (anche attraverso un meccanismo *per relationem* rispetto ad ambiti regolati ormai consolidati): tanto più necessari in questa materia, proprio perché destinati a perimetrare una disciplina del tutto nuova, ed esposta a inevitabili rischi di contenzioso (con probabili sollevazioni di questioni di costituzionalità afferenti all'eccesso di delega).Anche in questo caso il confronto con simili delegazioni legislative è impietoso: nel caso della legge 25 luglio 2005, n. 150, art. 2 commi 6 e 7, la delega era stata concepita in modo minuzioso, prima definendo i principi generali, poi l'articolazione degli illeciti funzionali ed extrafunzionali, distinguendo quelli propri dei pubblici ministeri, per passare alla tassonomia delle sanzioni ed alla scansione dei termini (alcuni dei quali, come è proprio di una fonte normativa primaria) perentori e a pena di decadenza[65].

Una ultima disposizione (art. 3, comma 2, lett. l) è del tutto stravagante, e non appare giustificata da alcuna esigenza di efficienza: si tratta della individuazione di un limite temporale massimo della durata dei mandati delle figure apicali della Corte (Presidente e Procuratore generale).

8. Le disposizioni in materia processuale

La delega contiene tre disposizioni che incidono sul codice di giustizia contabile. Due sono in realtà direttamente prescrittive, e richiedono solo accorte operazioni di innesto nel codice; si tratta infatti di disposizioni strettamente connesse all'impianto dell'intera legge, che ha il suo perno nella nuova disciplina della responsabilità.

Quanto alla prima (art. 3, comma 2, lett. m) essa è diretta a consentire 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. Sebbene la norma preveda l'introduzione di "istituti deflattivi del contenzioso", l'indicazione è sufficientemente

[64] Peraltro, pienamente condivisa dal parere 4/2025 delle Sezioni riunite della Corte.

[65] L'attuale regolamento disciplinare (che non è tale perché si tratta anche in questo caso di una delibera del Consiglio di Presidenza che non è contemplata fra i provvedimenti annoverabili quali regolamenti) è la delibera 3/CP/2021.

ISSN 2036-7821

circostanziata per dedurne che si tratti di una sola specifica modifica. Come è noto il c.g.c. prevede già un istituto con funzione analoga a quella prospettata: il rito abbreviato disciplinato dall'articolo 130 del d.lgs. n. 174/2016 consente infatti in primo grado al convenuto di chiedere la definizione mediante pagamento di una somma non superiore al 50% della pretesa risarcitoria azionata in citazione, e in appello di chiedere la definizione mediante pagamento di una somma non inferiore al 70% del danno contestato. A differenza del rito abbreviato (nel quale l'istanza può essere formulata dopo la citazione in giudizio, richiede il previo e concorde parere del pubblico ministero ed impone al giudice di valutare la congruità della somma in ragione della gravità della condotta e dell'entità del danno) il nuovo istituto consentirebbe la definizione prima della citazione in giudizio, nella fase successiva all'invito a dedurre ex art. 67 del codice (che è fase pre-processuale[66] destinata esclusivamente all'acquisizione di elementi per le determinazioni del pubblico ministero).

La previsione normativa, imponendo che sia comunque effettuata una valutazione del pubblico ministero, determina una sorta di negoziazione tra le parti (che non sono tali in termini processuali, proprio perché si versa in una fase prettamente istruttoria), senza mediazione, avallo, presa d'atto di un giudice (che si renderebbe necessaria se fossero previsti limiti applicativi della definizione anticipata che richiedano, sia pure in termini sommari, valutazioni sulla potenziale sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie): ne deriva che in sede di attuazione della delega dovrebbero essere fissati i limiti dell'applicazione del nuovo istituto (ad esempio la richiesta di rito abbreviato è inammissibile nel caso di doloso arricchimento del danneggiante), parametri relativi ai margini della proposta di definizione anticipata (in termini di percentuale rispetto alla somma indicata nell'invito a dedurre, allo scopo di evitare una sorta di precostituito tariffario), per scongiurare elusioni dei principi di trasparenza ed omogeneità delle valutazioni tra le diverse procure territoriali (ad esempio sollecitando il potere di coordinamento del procuratore generale per conformare la oggettiva discrezionalità dell'assenso del procuratore territoriale, ed impedire che siano formulati inviti a dedurre sovrastimati per incentivare l'adesione), ai criteri oggettivi sui quali si dovrebbe fondare la valutazione del procuratore regionale, agli effetti dell'istituto nei casi di pluralità di soggetti potenzialmente responsabili del medesimo presunto illecito.

La seconda previsione (art. 3, comma 2, lett. r) consente modifiche al codice di giustizia contabile "al fine di prevedere interventi per il rimborso, da parte delle amministrazioni di appartenenza, delle spese legali effettivamente sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa nel caso di sentenze o provvedimenti che

[66] Come confermato dalla Corte costituzionale con sentenza 4 dicembre 2002, n. 513.

ISSN 2036-7821

escludano la responsabilità degli amministratori dipendenti di amministrazioni pubbliche in conseguenza di atti e fatti connessi con lo svolgimento del servizio o con l'adempimento di obblighi istituzionali". La disposizione costituisce una integrazione della disciplina vigente, ed appare idonea a chiarire le modalità applicative del rimborso delle spese legali al dipendente in caso di proscioglimento nel giudizio di responsabilità amministrativa. La materia è già governata da diverse disposizioni di legge: l'art. 3, comma 2-bis, del d.l. n. 543/1996 il quale dispone che "In caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza"; l'art. 18, comma 1, del D.L. n. 67/1997 che stabilisce: "Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato"; l'art. 10-bis, comma 10, del D.L. n. 203/2005, norma di interpretazione autentica che ha chiarito il rapporto tra la liquidazione operata dal giudice contabile e il diritto al rimborso integrale; l'art. 31, comma 2, del c.d.c. che impone: "Con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa". Una recente sentenza delle Sezioni Unite civili della Cassazione[67] ha definitivamente chiarito il rapporto tra il piano processuale (per il quale vale quanto disposto dall'art. 31 del c.g.c., ma che non esaurisce le pretese di rimborso del dipendente) e quello sostanziale (il dipendente prosciolto vanta un autonomo diritto soggettivo al rimborso integrale delle spese legali effettivamente sostenute nei confronti dell'amministrazione di appartenenza, azionabile anche in via extragiudiziale e, in caso di rifiuto, davanti al giudice ordinario del lavoro).

Sulla scorta di tale assunti la nuova disposizione chiarisce che il rimborso spetta in caso di proscioglimento definitivo ("sentenze o provvedimenti che escludano la

[67] Cass., SS. UU. civ., n. 31137, 5 dicembre 2024: "Nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti conclusisi con il proscioglimento nel merito del pubblico dipendente convenuto, il giudice contabile deve provvedere alla liquidazione delle spese legali, da porre a carico dell'amministrazione di appartenenza, mediante una statuizione di condanna ex art. 91 c.p.c., ma il dipendente prosciolto ha diritto di chiedere a tale amministrazione…. il rimborso dell'eventuale maggior importo delle spese defensionali sostenute, il quale attiene al rapporto sostanziale fra amministrazione e dipendente e appartiene alla giurisdizione del giudice del rapporto di lavoro e, quindi, di regola, del giudice ordinario".

ISSN 2036-7821

responsabilità"), che esso riguarda le spese effettivamente sostenute (non semplicemente liquidate dal giudice), in dipendenza funzionale con "atti e fatti connessi con lo svolgimento del servizio o con l'adempimento di obblighi istituzionali" (resterebbe quindi esclusa l'ipotesi del rimborso quando il dipendente abbia agito in conflitto di interesse con la propria amministrazione), ma allo stesso tempo estende soggettivamente il diritto agli amministratori ("amministratori e dipendenti di amministrazioni pubbliche"[68]). La novella impone un necessario coordinamento con la norma che prevede il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato (che comunque non sarebbe vincolante per il giudice di merito), salvo che quest'ultima si ritenga implicitamente abrogata dalla devoluzione al giudice contabile della competenza (ulteriore rispetto a quella della liquidazione delle spese processuali) alla liquidazione del rimborso effettivo (sicché in simili casi non sarebbe più necessaria una istanza successiva alla conclusione del processo: si rammenta infatti che la delega non incide sulle norme sostanziali prima richiamate, ma prevede solo modifiche del c.g.c., indicando genericamente degli "interventi" per l'assolvimento delle finalità del rimborso da parte delle amministrazioni – che non sono parte necessaria del processo); con l'art. 31, comma 3, del c.g.c. che consente ancora in taluni casi la compensazione delle spese processuali (che restano comunque "altro" dal rimborso integrale ed effettivo); con la previsione (anch'essa contenuta nella legge di riforma) che ha introdotto l'obbligo di polizza assicurativa per chi assume incarichi che comportano gestione di risorse pubbliche (nuovo art. 1, comma 4-bis, della legge n. 20/1994), e con la conseguente assunzione del ruolo di litisconsorte necessario nei procedimenti giurisdizionali. La formulazione della disposizione (espressamente riferita ai giudizi) sembra escludere il diritto al rimborso quando il procedimento si chiuda con l'archiviazione dopo la fase istruttoria (a seguito dell'invito a dedurre ex art. 67 del codice), anche se la potenziale onerosità della fase pre-processuale (necessità di deduzioni difensive, eventuale audizione personale) deporrebbe nel senso di garantire identico trattamento.

Incide sull'ambito processuale la disposizione contenuta nell'art. 3, comma 2 lett. m) che è destinata ad "ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte su cui la Corte dei conti può giudicare ai sensi dell'articolo 172 del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174". L'art. 172 del c.g.c. cui si riferisce la norma (collocato nella Parte V del Codice rubricata come "Altri giudizi ad istanza di parte") prevede tre tipologie di giudizi, la cui domanda è nella forma del ricorso, tutti disciplinati da tre scarne norme processuali (a differenza dell'altra tipologia di giudizio a istanza di parte, quello pensionistico, disciplinato in una diversa parte del medesimo codice): i ricorsi contro i provvedimenti definitivi

[68] Ma v. anche Cassazione n. 3098 del 12 febbraio 2026 e n. 1221 del 20 gennaio 2026 che è approdata ai medesimi esiti.

ISSN 2036-7821

dell'amministrazione finanziaria, o ente impositore, in materia di rimborso di quote d'imposta inesigibili e di quote inesigibili degli altri proventi erariali; i ricorsi contro ritenute, a titolo cautelativo, su stipendi e altri emolumenti di funzionari e agenti statali; i ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale di cui all'articolo 211 c.g.c.. Lo stesso articolo 172 del codice contiene una disposizione di chiusura (alla quale forse alludeva il legislatore) per effetto della quale la Corte può giudicare "su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato".

Tuttavia, in totale assenza di principi e criteri direttivi, e soprattutto di una disposizione chiara in materia di giurisdizione, la delega non sembra attuabile: poiché non appare pensabile che la legge abbia voluto semplicemente trasmodare tipologie di giudizio già appartenenti alla Corte da una parte all'altra del c.g.c., l'auspicato "ampliamento" dei giudizi a istanza di parte passa attraverso una necessaria e precisa devoluzione di nuove materie alla giurisdizione della Corte, in omaggio al principio più volte affermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale sulla necessaria interposizione legislativa ai fini della piena attuazione dell'art. 103 Cost.. Va infatti rammentato che la Corte Costituzionale[69] ha ribadito che, in virtù di un orientamento costante, "l'art. 103, secondo comma, Cost., secondo cui 'la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge', si riferisce all'ampio ambito della 'tutela del pubblico danaro'"[70]: ha tuttavia chiarito[71] che "l'art. 103, secondo comma, Cost., nel riservare alla Corte dei conti 'le materie di contabilità pubblica' ha assunto di queste, sotto l'aspetto oggettivo, la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione e nella giurisprudenza" (si tratta dei giudizi di conto e di quelli relativi alla responsabilità amministrativa, e, in base alla successiva giurisprudenza della Corte Costituzionale, le attività che hanno ad oggetto beni già entrati nella disponibilità del soggetto pubblico, i rapporti di servizio tra ente pubblico e titolari di organi o agenti contabili, la gestione di risorse pubbliche). La Consulta ha tuttavia costantemente affermato che l'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione in materia di contabilità pubblica non ha carattere cogente ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale[72], derivandone che "la concreta attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa richiede l'"*interpositio*' del legislatore ordinario, cui competono valutazioni e scelte discrezionali che, attenendo alla politica legislativa, non sono censurabili in sede di giudizio di costituzionalità ed escludono la possibilità di sentenze additive"[73]. Solo in una recentissima decisione[74]

[69] Corte Cost., 18 aprile 2024, n. 59.
[70] *Ibidem*, richiamando le sentenze n. 169 del 2018, n. 371 del 1998, n. 185 del 1982, n. 68 del 1971.
[71] Corte Cost., n. 189, dell'11 luglio 1984.
[72] Corte Cost., n. 24, del 29 gennaio 1993.
[73] *Ibidem*.

ISSN 2036-7821

(in materia di giurisdizione relativa all'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni) la Corte sembra aver preso in considerazione una matrice diversa delle matria di contabilità pubblica, ritenendo che la giurisdizione in unico grado sulle determinazioni conformativa dell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni dinanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione non solo risponde alla esigenza che la certezza delle situazioni giuridiche ed economico-finanziarie degli enti inclusi nell'elenco annuale ISTAT non sia compromessa dal protrarsi nel tempo delle eventuali controversie o addirittura da giudicati contrastanti, "ma fa leva anche sull'evidente attinenza delle determinazioni conformative dell'elenco ISTAT «alla materia della contabilità pubblica (art. 103, comma 2, Cost.)» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 21 febbraio 2022, n. 5626) e al legame tra questa materia e il quadro normativo emergente dalla riforma costituzionale del 2012, nel quale alla Corte dei conti sono state assegnate sia funzioni di controllo ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, da parte della legge n. 243 del 2012 (all'art. 20), sia la giurisdizione sul perimetro soggettivo delle stesse, da parte della coeva legge n. 228 del 2012"[75].

Alla luce delle considerazioni che precedono non sembra quindi che la previsione contenuta nella legge di delegazione soddisfi un livello minimo di precisione e determinatezza tanto da autorizzare il legislatore delegato a spostare, in virtù di un prefigurato "ampliamento", senza alcuna limitazione di sorta, tipologie di giudizio attribuiti alla competenza giurisdizionale di altri plessi magistratuali ed sottoposti alla regola del riparto effettuato in base alle situazioni giuridiche soggettive e non per blocchi di materie (si pensi ad esempio alle controversie in materia di debito pubblico, di derivati stipulati dalle pubbliche amministrazioni, di esecuzione dei contratti pubblici di appalto e di concessione, di canoni di concessione): ed anche volendo ammettere che il legislatore delegato possa accedere al criterio della maggiore prossimità (o "attinenza") di simili materie a quella di contabilità pubblica anche in ragione della individuazione della Corte dei conti quale sede più adatta a ricomporre la razionalità del sistema giurisdizionale che afferisce alle controversie che direttamente incidono sulla tenuta dei bilanci pubblici, l'estrema pochezza delle regole sul rito ad istanza di parte (escluse dal perimetro della delega) sembra inibire ogni velleità ampliativa riferibile a materie attualmente sottoposte alla cognizione di altri giudici[76].

---

[74] Corte Cost., n. 39, del 27 marzo 2026.

[75] *Ibidem*.

[76] Si concorda ampiamente sulle considerazioni spese da G. COLOMBINI, op.cit., pp. 5 e 6, che afferma che "anche in materia di giudizi ad istanza di parte non c'è chiarezza perché non c'è chiarezza su che cosa il legislatore intenda per materie di contabilità pubblica…. Ed ancora c'è da chiedersi se in questa prospettiva di ampliamento dei giudizi ad istanza di parte ex art. 172 del codice, non possano allora essere legittimamente attribuite al giudice contabile le controversie in materia di debito pubblico, rimesse per retaggio storico alla

ISSN 2036-7821

9. Le disposizioni sul controllo

L'ultimo gruppo di disposizioni contenute nell'art. 3 della legge 1/2026 riguarda modifiche alle funzioni di controllo.

La prima (comma 2 lett. o) attiene alla regolamentazione de "i procedimenti di svolgimento delle funzioni di controllo, consultive e referenti, nel rispetto del principio del contraddittorio, regolando i criteri per la costituzione e la composizione dei collegi e stabilendo i casi di pubblicità e di riservatezza degli atti". In primo luogo sorprende l'uso del verbo "regolamentare" posto a fondamento dell'intervento legislativo: si tratta di una legge di delegazione la cui attuazione costituisce fonte normativa primaria, sicché il riferimento ad una regolamentazione appare tradire una certa perplessità sul contenuto della futura fonte, se di natura ricognitiva e per principi, lasciando quindi margini di flessibilità a future regolamentazioni attribuite ad organi interni[77], ovvero se si tratti di una vera e propria legificazione dei procedimenti di controllo, anche per le parti non omogenee derivanti dalla molteplicità di fonti su cui si fondano le diverse funzioni non giurisdizionali della Corte[78], che rendono impossibile tratteggiare un modello unitario di controllo. Allo stato (e tenendo conto della disposizione di cui alla lett. q) del comma 2 dell'art. 3 della legge di riforma, che prevede una delega di riordino funzionale a "razionalizzare il quadro normativo, eventualmente raccogliendo in codici o testi unici le norme attinenti all'organizzazione della Corte dei conti e quelle attinenti allo svolgimento dei procedimenti non giurisdizionali"), ed in assenza di ulteriori principi e criteri direttivi (che depone nel senso di una modifica orientata esclusivamente all'inserimento dei tre profili espressamente contemplati dalla legge delega) sono possibili sono alcune sintetiche osservazioni.

---

giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, od ancora le delibere di dissesto, attualmente rimesse, non senza contrastanti orientamenti, al giudice amministrativo, od ancora le controversie patrimoniali in materia di canoni su concessioni demaniali di beni pubblici, rimesse al giudice ordinario. Tutte fattispecie i cui effetti finanziari e patrimoniali sulle finanze pubbliche testimoniano una attinenza certa alle materie di contabilità pubblica".

[77] Si rammenta che il regolamento per l'organizzazione delle forme di controllo della Corte si fonda ancora su una deliberazione delle Sezioni Riunite 14/DEL/200 del 16 giugno 2000, più volte modificata da successivi interventi del Consiglio di Presidenza (a norma dell'art. 3, comma 62, della legge 27 dicembre 2007 n. 244, "per il coordinamento delle nuove funzioni istituzionali conseguenti all'applicazione dei commi dal 43 al 66 con quelle in atto e per il potenziamento delle attività finalizzate alla relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato e dei controlli sulla gestione, nonché per il perseguimento delle priorità indicate dal Parlamento ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti adotta, su proposta del presidente della medesima Corte, i regolamenti di cui all'articolo 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, necessari per riorganizzare gli uffici e i servizi della Corte".

[78] Sui controlli v. la trattazione unitaria di A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in AA.VV. (a cura di V. TENORE), *La nuova Corte dei conti (responsabilità, pensioni, controlli)*, Milano, 2022, pp. 1483 e ss.

ISSN 2036-7821

Il richiamo al rispetto del principio del contraddittorio impone una formalizzazione legislativa delle relazioni controllore/controllato, stabilendo termini per la presentazione dei documenti, modalità di soccorso istruttorio, possibilità di presentazione di memorie, accesso agli atti di cui dispone l'amministrazione, possibile preventiva sottoposizione dello schema di referto all'amministrazione controllata, prefigurazione di atti di intervento di soggetti terzi estranei al rapporto puntuale, ma potenzialmente incisi dalle eventuali determinazioni dalla Corte (si pensi ad esempio alla partecipazione di creditori nei procedimenti relativi allo stato di dissesto degli enti locali); con la precisazione che il contraddittorio cui si allude non può avere le medesime cadenze (e quindi comportare le medesime preclusioni e i medesimi effetti in caso i sua violazione) dello stesso archetipo applicato in sede processuale. Quanto ai criteri per la costituzione e composizione dei collegi (che incidono anche sul dimensionamento delle unità organizzative deputate allo svolgimento delle funzioni di controllo e consultive) si è già detto *supra* (par.4) con particolare riferimento alla armonizzazione delle competenze tra Presidente della corte, presidenti territoriali e Consiglio di Presidenza. In ultimo desta perplessità il richiamo alla individuazione dei casi di riservatezza e pubblicità degli atti: se questo, come sembra, debba essere un criterio da osservare nella fase istruttoria (con evidente esclusione delle parti in gioco, perché la piena applicazione del principio del contraddittorio presuppone necessariamente la massima reciproca trasparenza), sembra allo stesso tempo essere preclusa ogni forma di sottrazione all'accesso ed alla pubblicità degli atti una volta consumato l'esercizio della funzione (per la naturale destinazione degli stessi provvedimenti a soggetti pubblici, se non al Parlamento, per i quali varrebbero le generali regole previste dall'ordinamento relative agli obblighi di trasparenza e all'esercizio dell'accesso documentale e soprattutto dell'accesso civico).

La seconda previsione attiene alla disciplina (cambia qui il verbo) del controllo concomitante "di cui all'articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15, prevedendo che esso sia svolto su richiesta delle Camere, del Governo o dell'amministrazione pubblica interessata e abbia a oggetto piani, programmi e progetti caratterizzati da rilevanza finanziaria e da significativo impatto socio-economico sui cittadini e sulle imprese e stabilendo un regime di limitazione della pubblicità delle comunicazioni scambiate e degli atti e dei provvedimenti adottati nell'esercizio di tale funzione". Si tratta di una disposizione che incide sull'esercizio del controllo concomitante che può essere richiesto solo dalle amministrazioni destinatarie della medesima attività (Governo e Camere comprese) e solo per determinate categorie di piani, programmi e progetti, e quindi sottratto alla iniziativa e alla programmazione della Corte: sembra evidente che, in questo caso, la legge prefiguri una limitazione della indipendenza della Corte dal Governo/amministrazione, in possibile violazione dell'art. 100 comma

ISSN 2036-7821

4 della Costituzione, potendo questo scegliere se assoggettare al controllo o meno determinate attività (la cui stessa classificazione appare inutile, non essendo appunto più obbligatoria quel tipo di funzione). E' peraltro vero che il controllo concomitante è diverso da quello preventivo di legittimità e successivo sulla gestione, assume morfologie atipiche e più orientate alla collaborazione/correzione che alla repressione/rilievo, e appartiene a quegli istituti che il legislatore ordinario può prevedere in quanto non può reputarsi a lui preclusa l'introduzione di forme di controllo diverse ed ulteriori rispetto a quelle puntualmente previste negli artt. 100, secondo comma, 125, primo comma, e 130 della Costituzione, purché per esse sia rintracciabile un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati[79]. Tuttavia se il controllo concomitante ha una ragione di essere nel nostro ordinamento, è in funzione comunque della tutela di interessi protetti e ascrivibili alle funzioni della Corte (quale organo neutrale nello svolgimento del controllo, dedito alla tutela di interessi dello Stato/comunità), non quale ausiliario dell'attività amministrativa: non può quindi essere rimessa al controllato la facoltà di scegliere se sottoporsi o meno all'*audit*, ed alle conseguenti misure correttive, dotate da un certo grado di effettività nei suoi confronti,

In ultimo la delega prevede (art. 3, comma 2, lett. s) che siano individuati gli "atti degli enti locali di particolare rilevanza e complessità sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20": la disposizione ha suscitato immediate reazioni negative[80], non solo per la consueta asfissia di principi e criteri direttivi, ma perché essa appare addirittura contraria al canone dell'efficienza in quanto reintroduce il controllo preventivo di legittimità per gli atti degli enti locali la cui la drastica riduzione fu disposta proprio per favorire l'efficienza amministrativa. La legge compie quindi "una scelta diametralmente opposta, invocando distonicamente lo stesso principio. Se l'efficienza è rapportata alla contrazione dei tempi dell'azione amministrativa e della produzione di effetti dei relativi atti, come sostengono diffusamente il legislatore e la giurisprudenza amministrativa, nulla è mutato rispetto allo scenario del 1994, posto che il superamento del controllo preventivo di legittimità condiziona l'efficacia dell'atto amministrativo e, dunque, non è consentaneo all'efficienza amministrativa"[81].

[79] Cfr. Corte Cost., 470/1997 cit.

[80] La Corte dei conti, Sezioni riunite, nel parere 4/2025 ha rammentato che la disposizione pone molti dubbi di costituzionalità in quanto tesa a reintrodurre il controllo preventivo abrogato a seguito della riforma di cui alla legge costituzionale 3/2001.

[81] S. FOÀ, *op.cit.*, p. 64.

ISSN 2036-7821