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"

I presidi territoriali*

di Marina D'Orsogna

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

e Gianmarco Cialone

(Dottore di ricerca, Università degli Studi di Teramo)

Sommario

1. L'organizzazione come dimensione costitutiva della funzione. - 2. La crepuscolare (?) articolazione organizzativa della Corte dei conti. - 3. All'alba di un ripensamento organizzativo, tra accenni e delega al Governo. - 4. Conclusioni: l'organizzazione come presidio di legalità sostanziale.

Abstract

The law of 7 January 2026, no. 1 – better known as the "legge Foti" after the name of the first signatory of the initiative,a Member of Parliament at the time, which has been scrutinised thus far (and beyond), also involves, with its spirit of reform, the (administrative) organisation of the accounting institution. Article 3, which we will examine in greater detail in the following paragraphs, contains a delegation to the Government regarding the reorganisation and restructuring of the functions of the Court of Auditors.

Although the aim of this paper is to explore the legislative intentions of the entity delegated by the parliamentary body specifically regarding the issue of organisation, between the feared law and the hoped-for law, it is worth noting that the legislator has combined in a single moment of reflection the issue of the structural organisation of the institution (reorganisation) with that of its administrative activity (reorganisation of functions). This is because the two form a continuum in public action; a "whole that holds together".

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

ISSN 2036-7821

1. L'organizzazione come dimensione costitutiva della funzione.

La fenomenologia (dell'aspetto organizzatorio) della Amministrazione pubblica è concetto complesso e intersecante diverse dinamiche (dialettiche) tra (soggetti che formano gli equilibri tra) poteri. La cristallizzazione giuridica primaria (e diretta) la riscontriamo nel combinato disposto degli artt. 97 e 98 della Costituzione, la quale – *stricto sensu*- dedica «espressamente alla pubblica amministrazione, tutti titoli della seconda parte»[1], a cui però sono collegati i principi fondamentali iscritti nella prima (come, ad es., su tutti i cardini guida scolpiti nell'art. 3 Cost. e nell'art. 5 Cost.)[2].

E questo perché, se è vero che lo Stato tende a diventare, come dice C. Schmitt, «l'autorganizzazione della società» allora è necessario tenere a mente – da un lato- la significatività che il dettato costituzionale «annette [...] all'attività amministrativa e dall'altro, il collegamento che essa manifestamente stabilisce tra pluralismo sociale (art. 2) e policentrismo organizzativo (art. 5), [di talché] è lecito parlare delle organizzazioni amministrative come di una delle forme di esercizio della sovranità popolare (art. 1), che è riconoscimento idoneo a conferire legittimazione alla amministrazione, e quindi ad accrescere la forza e la penetratività, ma anche a porre le condizioni ed a definire i limite della legittimazione stessa»[3].

L'organizzazione, nelle parole del Nigro, quindi, è diretta discendenza della sovranità irradiata dal popolo, supremo ente della Repubblica (pluristrutturata[4] e pluriclasse[5]). In questo senso, quindi, l'organizzazione attiene sia alla dimensione dell'ordinazione della complessità (enucleata nella realtà sociopolitica e quindi strumento per una sua intellezione e conseguente governo – degli eventi), sia a quella

---

* Sebbene il lavoro sia il frutto di una riflessione condivisa, tuttavia sono da attribuire alla prof.ssa Marina D'Orsogna i paragrafi 1 e 4, e al dott. Gianmarco Cialone i paragrafi 2 e 3.

[1] Purtuttavia, è giusto segnalare che «la costituzione è coestensiva all'amministrazione (la copre tutta); l'amministrazione è coestensiva alla Costituzione (ossia, in tutta la Costituzione c'è – anche – una dimensione amministrativa)», sicché «tutta la Costituzione, in pratica, si occupa direttamente o mediatamente dell'amministrazione e quindi [...] l'intero assetto dei pubblici poteri dal punto di vista dell'amministrazione». Si potrebbe dire, quindi, che «progredendo, il discorso interpretativo sugli enunciati costituzionali arriva ad accorgersi che essi coprono (in qualche modo) tutta l'amministrazione; e che nel contempo (quasi) tutti gli enunciati costituzionali celano una dimensione amministrativa». Cfr. U. ALLEGRETTI, *Enunciati costituzionali ed amministrazione*, in G. MARONGIU, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Milano, 1992, p. 39 ss., cit. 42-43.

[2] Cfr. F. BENVENUTI, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in *Scritti Giuridici*, Vol. V, Milano, 2006, p. 3927 ss.

[3] Così M. NIGRO, *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, voce, in *Enc. giur. Treccani*, II, Roma, 1988, p. 5.

[4] Secondo la definizione di C. FORTE, M. PIERONI, *Ancora a margine sulla sentenza n. 80/2021 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2 novembre 2021, p. 1 ss., cit. 28.

[5] Secondo la celebre espressione di M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, I ed., 1986.

ISSN 2036-7821

dell'attuazione della funzione amministrativa[6], in senso stretto. Di fatti, richiamare il lemma amministrazione pubblica significa pensarla nella sua duplice composizione quale «espressione [che] indica il complesso di soggetti, di uffici, in generale di figure organizzative che svolgono attività di pubblica amministrazione (nozione soggettiva o organizzativa o strutturale)», ovvero quale indicazione «di questa [stessa] attività (nozione oggettiva o funzionale)»[7] (laddove per funzionale richiamiamo la teoria della funzionalizzazione amministrativa espressa da Giannini). È bene, in definitiva, notare come per la dottrina più accorta, la sfumatura dell'amministrazione come organizzazione e amministrazione come attività siano delle endiadi, cioè entità conviventi[8] in un'unica dimensione ontologica e consequenziali in una dimensione teleologica: la funzionalizzazione dell'azione (o dell'operazione) amministrativa[9].

Essi sono «due aspetti dello stesso fenomeno. La organizzazione, qualunque organizzazione, non si contrappone all'attività, ma è il momento di predisposizione, coordinamento, razionalizzazione ed anche indirizzo dell'attività. Si realizza con una sorta di continuità tra organizzazione e attività per cui diventa difficile porre concretamente il confine fra di esse»[10].

Una matrice esogena (del fenomeno organizzatorio riflesso) all'Amministrazione pubblica, quale organo complesso dello Stato (transustanziazione cioè degli assetti sociali, o meglio dei bisogni sociali collegati all'interesse pubblico da garantire)[11],

[6] Cfr., F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2009, p. 57-100.

[7] M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, op. cit., p. 1

[8] In primo luogo «l'una si definisce mediante l'atra, anche se le aree delle due nozioni non combaciano esattamente, perché l'organizzazione amministrativa non svolge solo attività amministrativa e perché non tuta l'attività è svolta dall'organizzazione amministrativa», M. NIGRO, *ibidem*.

[9] Cfr., M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1965, il quale declina la funzione amministrativa, come ogn'altra funzione, alla «rilevanza giuridica non del solo atto, ma dell'intera attività sotto il profilo dell'attitudine dei mezzi scelti al fine giuridico da conseguire», p. 84, come riportato da F. MERLONI, op. cit., p. 61. F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, voce, in *Enc. del dir.*, VI, Milano, 2002, p. 75-112, spec. 77; F. BENVENUTO, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 2006, p. 1117 ss.;G. DI GASPARE, Organizzazione amministrativa, in *Amm. in cammino*, 29 gennaio 2021, p. 1 ss.;D. D' ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005, il quale, individua il risultato con una valenza molteplice, «*come elemento di conformazione e funzionalizzazione dell'operato della pubblica amministrazione verso il soddisfacimento delle istanze sociali, sia soprattutto, come criterio interpretativo delle regole di comportamento dell'amministrazione in modo da giungere alla individuazione di quella (applicabile alla fattispecie concreta) che possa assicurare (la vigenza di) un assetto di interessi accettabile (oltre che da un punto di vista di legittimità formale, anche) da un punto di vista della giustizia sostanziale*», cit. p. 176. Cfr., sul punto anche L. GIANI, *L'operazione amministrativa nella prospettiva del risultato: nel procedimento e nel processo*, in *Nuove autonomie*, 2, 2012, p. 197 ss.

[10] M. NIGRO, *Amministrazione pubblica,* op. cit., p. 1. Sul concetto di coordinamento come *ars governandi* della complessità sociale («governo delle fattispecie sociali complesse», si v. G. MARONGIU, *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet,* Bologna, 1982, p. 181 ss., cit. 184.

[11] «Tutta la vita della collettività è accompagnata da amministrazioni e da attività amministrative, le quali debbono quantitativamente e qualitativamente adeguarsi alle varie e mutevoli esigenze di vita di quelle collettività», M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, op. cit., p. 2.

ISSN 2036-7821

definibile come "un'amministrazione come fenomeno sociale"; ed una endogena (come creazione delle condizioni (interne) per la preparazione, la produzione e l'estrinsecazione dell'attività amministrativa, di cui il procedimento risulta momento paradigmatico verso «la manifestazione essenziale dell'azione»[12])[13].

Nella prima sfumatura, perciò, l'amministrazione «tende sempre più a stabilire rapporti «istituzionali» con la società. Essa tende a costituirsi, anzi, come una delle forme di organizzazione e di espressione di questa società, a sciogliersi per così dire in essa (dall'amministrazione-apparato all'amministrazione-comunità)», sovente anche in modo confuso e disarticolato[14]. E quindi, l'organizzazione «come complesso di regole che predispongono le condizioni per lo svolgimento di attività finalizzate alla decisione amministrativa, è strumentale rispetto al vero momento di emersione giuridica del potere amministrativo: l'adozione dell'atto che ha effetti conformativi delle situazioni giuridiche del cittadino interessato»[15].

Dunque, in questa visione, «l'organizzazione costituisce [...] il 'retrobottega' dell'azione amministrativa». Ma se dunque «l'organizzazione 'concorre' alla cura di un interesse pubblico»[16], e si compendia e corrisponde (nell'intima dialettica) con l'azione amministrativa alla quale da inizio, allora l'organizzazione (come fenomenologia dell'ordinazione della complessità e del suo governo) si rapporta con la (ed alla) nozione proteiforma e «polisenso»[17] di funzione, la quale, senza entrare troppo nel dettaglio a causa dell'economicità connessa al presente lavoro, può essere richiamata nella sua triplice sfumatura[18].

---

[12] Cfr., M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, voce, in *Enc. del dir*., IV, Milano, 1959, p. 157 ss., cit. 168.

[13] Richiamando il BENVENUTO, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, op. cit., si può ben rammentare come il procedimento sia, inteso, come cioè «manifestazione sensibile della funzione, in modo di esternazione cioè del farsi dell'atto» (p. 1126). Quando cioè si pensa «alla funzione, da un lato, come allo sviluppo del potere in un atto e, dall'altro, al procedimento come alla storia causale dell'atto» si riesce a ben dire che «il procedimento è la storia della trasformazione del potere in atto, storia segnata da tutta la serie degli atti necessari per il risolversi del potere in una realizzazione concreta. Sotto il profilo oggettivo, dunque, il procedimento è manifestazione della funzione, così come l'atto è la manifestazione del risultato di quella funzione. E, come la funzione è il suo contenuto, esso è dunque la forma della funzione», «forma sensibile della funzione e non puramente la sua foma come modo di essere» (p. 1127), «espressione tipica della funzione amministrativa» (p. 1133).

[14] E tuttavia, per l'A., il pluricentrismo è «il principale metodo di realizzazione di questa compenetrazione, ma la sua efficacia dipende soprattutto dall'impatto di uno strettissimo collegamento rappresentativo tra il gruppo sociale e i titolari degli uffici che compongono la organizzazione giuridica del gruppo stesso». Il venire meno di tale nesso di unità, stante la separazione tra amministrazione e politica e l'assenza di altre metodologie di trasfusione dei bisogni, impedirebbe un consimile intimo collegamento società amministrazione, anche se rintracciabile nei moduli e negli strumenti della c.d. «democrazia amministrativa» (la partecipazione al procedimento). M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, op. cit., p. 6.

[15] F. MERLONI, *Organizzazione amm*., op. cit., p. 60.

[16] Ivi, p. 61.

[17] Cfr., F. BENVENUTI, *Semantica di funzione*, in *Scritti giuridici*, Vol. V, Milano, 2006, p. 3877 ss., cit. 3877.

[18] Ivi, p. 63, il quale declina il nucleo della funzione in sottogruppi, quali, funzione-scopo; funzione-compito; funzione-ufficio.

ISSN 2036-7821

Per quel che qui interessa, in definitiva, però, soccorrono le parole del Benvenuti, quando scolpisce con chiarezza incontrovertibile che «sotto il profilo obbiettivo, dunque, la funzione è un momento della concretizzazione del potere in atto: un momento» connotato di particolare unitarietà; la funzione-compito, da un punto di vista obbiettivo (nella sua dimensione di «attività nel suo modo di essere pregiuridico»[19]) «intanto, vuol dire che il potere e così la modificazione giuridica astrattamente preordinata, assuma una effettività reale, si adegua cioè ad una realtà, nei cui confronti diviene operante, trasformandosi in un atto: il quale è, infatti, l'applicazione puntuale di un potere ad una realtà», il cui concretizzarsi («concretarsi») del «potere in un atto non è mai [tuttavia] così istantaneo che tra il potere e l'atto, che ne è l'espressione, non vi sia almeno uno *jatus*». Questo, si potrebbe dire, interregno (che separa l'istantaneità tra potere e atto), questo «momento del potere, questo differenziarsi del potere, questo farsi dell'atto, che ha già dunque una sua precisa individualità giuridica oltre che logica e reale io la chiamo funzione»[20]. È la declinazione del nucleo funzione-compito[21] della stessa.

L'azione amministrativa è il profluvio, lo "svolgersi", «nel passaggio dalla situazione potenziale [...] alla situazione effettuale (la cura di interessi pubblici)»[22] che nella dimensione dell'organizzazione trova una formulazione concreta ed attuale. Laddove, in questa dimensione, «l'essere l'attività volta ad un fine [...], evoca la notizione di funzione, intesa «nel suo senso originario, di «*deputatio ad finem*»»[23]. E quindi come attività, collegata all'interesse pubblico perseguito dall'ordinamento (*recte*: dalla legge), per cui l'articolazione operativa dello Stato (la Amministrazione pubblica, tramite la strutturazione dei suoi 'agenti' in uffici) è finalizzata a perseguire, concretizzando il potere astratto[24], in realtà giuridica concreta (l'atto) e, dunque, nel risultato atteso (ovvero «a rendere «funzione» (nel senso stretto di

[19] F.G. SCOCA, *Attività*, op. cit., p. 77.

[20] F. BENVENUTO, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, op. cit., p. 1119 ss.

[21] F. MERLONI, *Organizzazione amm.*, op. cit., p. 63, quale la definisce come «l'attività necessaria al perseguimento dello scopo. Nel passaggio dalla definizione della finalità generale al compito le attività di esercizio della funzione si scompongono, si articolano. Ogni funzione-scopo consiste in una *pluralità di attività* (funzioni-compiti) che concorrono al raggiungimento dello scopo. Attività che potranno essere distribuite tra «uffici»», acquistando la realtà giuridica grazie allo strumento dell'attribuzione (delle competenze).

[22] Cfr., F.G. SCOCA, *Attività*, op. cit., p. 77.

[23] F.G. SCOCA, *ibidem*, come anche scolpito da M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, voce, in *Enc. del dir.*, III, Milano, 1958, p. 988 ss., cit. 989. D'altronde, «il vincolo generico di ogni potere, pubblico o privato, discrezionale o vincolato, in quanto il potere medesimo è ordinato ad un fine, cioè è una funzione», M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Vol. I, Milano, 1950, cit. p. 280. In sintesi, definitivamente, si può dire che «la funzione può allora definirsi come il concretarsi del potere o della potestà, attraverso gli atti formalizzati dal diritto, nella realizzazione del fine o nel soddisfacimento dell'interesse perseguito», F. MODUGNO, *Funzione*, voce, in *Enc. del dir.*, VIII, Milano, 1969, p. 301 ss., cit. 311.

[24] Per un viaggio sulla "storiticizzazione" del potere si v. R. FERRARA, *Il "posto" del diritto amministrativo fra tradizione e globalizzazione*, in. *Dir. e soc.*, 2004, 2, p.139 ss.

ISSN 2036-7821

attività idonea ad un fine) l'attività amministrativa»)[25]. Laddove, nella nuova interpretazione, il raggiungimento dello stesso avrebbe un collegamento diretto col principio del buon andamento[26].

A tale tenore, «le strutture di diritto pubblico interessate, peraltro [...] rinvengono ormai addirittura sul piano ontologico, alla luce dei principi generali dell'ordinamento, la giustificazione della propria esistenza nel «raggiungimento di risultati pratici che devono essere nel complesso tali da consentire la soddisfazione dell'interesse pubblico concreto perseguito che altro non può essere che il fine determinato dalla legge»»[27], sicché «come complesso di mezzi per la cura degli interessi generali, l'organizzazione è «modellata» sugli interessi che deve curare, e quindi necessariamente dipende, nella sua concreta configurazione, dal tipo di interessi che sono considerati (che valgono) come generali. Il sistema degli interessi (dai più generali – e politici- a quelli settoriali o di raggio ancora più ristretto) – o, che è lo stesso dei fini del gruppo (perché i fini non sono che la consapevolezza degli interessi) esprime la sua massima ed immediata validità (vigenza) nel pretendere una «propria» organizzazione, un'organizzazione che sia idonea a concretarli e ad attuarli»[28].

L'organizzazione, nel suo essere «una presa di coscienza dei fini, una prefigurazione dell'attività ispirata a quei fini o, meglio ancora, come un modo di essere, un inizio dell'attività stessa»[29] non può essere considerata come «un corpo estraneo e sovrapposto rispetto al territorio delle relazioni e delle ragioni di vita del gruppo, ma è uno sviluppo logico di esse e si pone nei loro confronti quale elemento integratore e potenziatore»[30]. In definitiva, l'organizzazione (dimensione amministrativa dell') non solo si pone come momento pre-giuridico dell'attività amministrativa preposta alla cura dell'interesse concretato dalla legge (principio di funzionalizzazione)[31], poiché

[25] M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, op. cit., p. 989.

[26] Cfr., sul punto imprescindibilmente si v. A. SANDULLI, Il *principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2024, p. 349 ss.; si v. anche L. IANNUCCILLI, A. DE TURA, *Il principio del buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Nota introduttiva*, in *Cortecostituzionale.it*, Studi e ricerche, ottobre 2008; M.R. SPASIANO, *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, in Aa. Vv., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, p. 4845 ss.; S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici,* in *Giustiziaamministrativa.it*, 1 gennaio 2022, p. 1 ss.; G. PIPERATA, L. SALTARI, A. SANDULLI, *Il ritorno del servizio alla comunità come* munus publicum, in *Munus. Rivista giuridica*, 1, 2020, p. V ss.; E. GUARNIERI, *Il principio del risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Dir. amm.*, 4, 2023, p. 823 ss.; F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *www.giustiziamministrativa.it*, 2023, p. 1 ss.

[27] Cfr., M.R. SPASIANO, *Punti di riflessione in ordine al rapporto tra organizzazione pubblica e principio di legalità: la «regola del caso»*, in *Dir. amm.*, 1, 2000, p. 131 ss., cit. 136.

[28] M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op.cit., p. 117.

[29] Ivi, p. 118.

[30] Ivi, p. 117.

[31] «il fenomeno organizzativo è invece inteso in tutta la sua ampiezza e nel suo attuare «valore» se [...] si ravvisa la ragion d'essere dell'organizzazione ed il denominatore comune, il carattere qualificatore dei fatti

ISSN 2036-7821

«la decisione organizzativa si rivela [...] decisione d'inizio attività»[32], ma crea le condizioni per la migliore enucleazione della funzione[33] e la sua transustanziazione in attività amministrativa[34] e, in fine, in atto amministrativo (dunque, nel risultato)[35].

Una catena di nessi derivatori i quali affondano nel nucleo della territorialità[36], sia perché è lì che l'azione ricade (e da cui trae le sue esigenze)[37], e sia perché «il fulcro del fenomeno organizzatorio, particolarmente nel campo giuridico, è nell'attività d'organizzazione, e ciò non solo nel senso elementare che l'organizzazione è inscindibilmente legata a quell'attività che, dopo averle dato vita, la alimenta continuamente e continuamente la trasforma per adattarla ai mutevoli bisogni della

---

d'organizzazione, nella cura dell'interesse altrui» M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op. cit., p. 114. Sul tema soccorre anche F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità*, op. cit., p. 67, quando spiega come «il rilievo giuridico [...] dato alle scelte organizzative costituisce una sorta di «funzionalizzazione» dell'organizzazione, parallela al processo di funzionalizzazione (nel procedimento) dell'attività. Sono entrambe processi che danno rilevanza giuridica a ciò che sta «dietro» e «prima» dell'atto amministrativo, un dietro e un prima normalmente irrilevanti nel diritto privato, ma che acquistano rilevanza nel diritto pubblico perché sono strumenti di progressiva definizione dell'interesse pubblico (da astratto, potenziale, a concreto, attuale) e di delimitazione del potere».

[32] Così, M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op. cit. p. 118.

[33] Il concetto di organizzazione come migliore definizione degli assetti organizzativi tra comparti interni all'Amministrazione preposta alla cura dell'interesse concreto è visto anche come fattore ordinativo delle relazioni tra comparti amministrativi (o tra diverse Amministrazioni convergenti nella cura di un interesse ovvero di più interessi collegati). Di fatti, lo stesso procedimento amministrativo (atto costituito dal provvedimento il quale viene «preceduto e seguito da [una sequela di] atti strumentali», ovvero «di "momenti" - intesa in tal senso ciascuna unità temporale, nella quale si concreta un atto singolo della serie» deputato al raggiungimento di un fine, secondo A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1964, cit. p. 36-37) «da una parte, è attività, o forma di attività, dall'altra ed insieme è coordinamento (azione coordinata) di uffici (cioè, di competenze, d'interessi), quindi organizzazione». Cfr., M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op. cit., p. 123-124.

[34] Secondo M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, op.cit., p. 988, «Con «attività amministrativa» si indica innanzitutto una categoria dell'agire di un operatore giuridico, che si qualifica per il solo fatto di avere per contenuto l'amministrare. In questa accezione [...], per ciò che concerne l'amministrazione pubblica, essa si suole identificare con la nozione di «amministrazione in senso oggettivo», ossia con una delle funzioni fondamentali dei pubblici poteri in generale, dello Stato in ispecie». Dice A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, op. cit., p. 12, che «L'esistenza di una determinata organizzazione, con la conseguente distribuzione di attribuzioni tra i vari organi» è, in definitiva, il presupposto dell'azione amministrativa come «diretta conseguenza di questa sistematica ripartizione di attribuzioni, l'organico ordine procedurale, che ne risulta nello sviluppo dell'azione dell'ente». L'azione amministrativa (*recte*: l'azione «dello Stato, e in genere, degli enti pubblici»), si estrinseca tramite «La ripartizione delle diverse funzioni [intese come attribuzioni di competenze in relazione ad un potere, *n.d.r*] tra i vari organi, e la specificazione delle attribuzioni di questi, in seno all'organizzazione dello Stato e degli enti minori», che ne forma un presupposto per l'agire.

[35] La doverosità dell'azione amministrativa non si esaurisce nell'esercizio del corrispondente potere, ma si proietta verso un più penetrante e caratteristico lavorio «consistente nella migliore soddisfazione dell'interesse affidato alle sue cure», cfr. M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op. cit., p. 75.

[36] Sul punto si v. L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2021, p. 551 ss.

[37] Per un punto di vista più ampio, che corrisponde alla lettura degli strumenti amministrativi di 'governo della complessità', sia consentito un rimando a M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, Torino, 2001.

ISSN 2036-7821

collettività, ma nel senso più impegnativo che la struttura prodotta non è che l'aspetto effettuato (meglio, del farsi) d'organizzazione». Detto altrimenti, l'organizzazione si assume «*come struttura differenziata nel seno della comunità giuridica e sociale, struttura mediante la quale si esprime un particolare modo di essere di essa comunità* (una sua forma giuridica)»[38], diventa un moltiplicatore (dei bisogni) ed un adesivo (alle peculiarità) del territorio[39].

È sul territorio che l'Amministrazione affonda le radici e da cui trae stimoli; la sua dimensione organizzatoria l'accompagna poiché «è proprio dell'organizzazione di consentire di raggiungere gli scopi sociali «con un adeguato minimo di lavori e di costi»», fornendo (all'Amministrazione) «la misura della realtà sostanziale che attraverso di essa si è inteso assicurare e far vivere, l'organizzazione incanala l'attività, la costringe a quella misura, ne costituisce la guida immanente. Appunto perché modellata sugli interessi che deve curare, l'organizzazione reagisce su tali interessi e ne influenza la realizzazione, assumendo una funzione attiva e direttiva nell'intero processo di soddisfazione di essi»[40]. Organizzazione-attività-interessi (quindi funzione) è una struttura unitaria e tetragona, «un processo continuo [...] nel quale risalta la strumentalità (nel senso complesso e creativo delineato sopra) dell'organizzazione»[41].

2. La crepuscolare (?) articolazione organizzativa della Corte dei conti

Le riflessioni sin qui svolte forniscono la scorta su cui la dottrina più autorevole ha concepito «l'Amministrazione come fatto organizzatorio»[42], sottolineando come questa sia imprescindibile per garantire il buon andamento (in senso organico) dei pubblici apparati[43]. Ove, infatti, l'Amministrazione «non sia dotata di un'organizzazione adatta a garantire l'effettivo esercizio [delle sue] potestà»[44]

[38] Così è scolpito da M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op. cit., p. 109.

[39] «se si assume l'organizzazione (esclusivamente) come modulazione dell'autorità, come ordinamento, limitazione, ripartizione di questa, la si distacca completamente dal corpo sociale, dalle sue esigenze, dalle sue ragioni e relazioni di vita. [...] la si colloca, insomma, in posizioni di «disponibilità» e di «neutralità» rispetto all'intrecciarsi ed al contrapporsi delle forze e dei fini sociali», cfr., M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op.cit., p. 113.

[40] M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op. cit., p. 119. Sul rapporto tra organizzazione amministrativa e bisogni del territorio, G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale, voce,* in *Enc. del dir.*, II, Milano, 1998, p. 804 ss.; si v. anche N. LONGOBARDI, *La posizione istituzionale dell'amministrazione pubblica in Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, 12 maggio 2017.

[41] M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op.cit., p. 121.

[42] L'espressione (ed il ragionamento dischiuso) è di G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, cit. p. 369.

[43] Cfr., *ex multis*, R. FERRARA, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2010, p. 31 ss.

[44] Cfr., M. PIERONI, *Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna. Esercizio 2021*, relazione, Bologna, 15 luglio 2022, cit. p. 29. Condizione che chiama in causa anche l'altro connotato che regge il

ISSN 2036-7821

verrebbe meno l'*ethos* della sua stessa funzione (-scopo).

Ad ogni buon conto, il razionalizzarsi della strutturazione articolare della Corte dei conti, sul territorio, ha proceduto attraverso un moto pendolare tra moduli di controllo (dal carattere 'a fisarmonica')[45] affidati alla funzione (*omnia*) di «organo generale di controllo delle finanze pubbliche, collocato in posizione di rapporto diretto di ausiliarietà con il Parlamento e di affermata indipendenza dal Governo, al fine di garantire la correttezza della gestione delle risorse e di consentire, attraverso il riscontro dei fenomeni finanziari al di fuori di ogni influenza da parte delle forze politiche, la conoscenza dei risultati della gestione del bilancio dello Stato, e, di conseguenza, l'adozione consapevole dei programmi di politica economica e finanziaria»[46].

Una funzione, costituzionalmente attribuitagli, esercitata tramite il doppio corno del controllo sugli atti della legislazione onerosa (gestione, bilanci e rendiconti, *ex* art. 100 Cost.) e sulle attività (giurisdizione, *ex* art. 103 Cost.). E se in principio, all'alba

---

fattore organizzatorio, ossia il c.d. nesso risorse-funzioni per il quale, ad ogni funzione (scopo, attività) attribuita all'Amministrazione (o agli enti locali) deve corrispondere un' *adeguata* dotazione finanziaria, strumentale al suo finanziamento.

[45] Per il quale principio al mutare delle esigenze politico-sociali-economiche, del ciclo temporale, risulta migliore un tipo di controllo a discapito di un altro. Si v. G. RIVOSECCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2019, p. 741 ss. D'altronde, con lo stesso bradisismo imposto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la legislazione è rintervenuta per ricurvare il ruolo dei controlli della Corte alle supreme ed indefettibili priorità economiche collegate alle esigenze di ripresa e consolidamento della ripartenza economica. Cfr., A. POLICE, *La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante*, Editoriale, in *Riv. Cor. cont.*, 5, 2021, p. 1 ss.; G. RIVOSECCHI, *La Corte ai tempi del* "Recovery plan" *tra controllo e giurisdizione*, in *Bilancio, comunità e persona*, 2, 2021, p. 11 ss.; C. PAGLIARIN, *I controlli della Corte dei conti e la riforma della pubblica amministrazione nella stagione del PNRR. Una introduzione*, in *Bilancio, comunità e persona*, 1, 2023, p. 64 ss. Come giustamente 'periodizzato' temporalmente da M.T. POLITO, *Il ruolo della Corte dei Conti al servizio della comunità nelle evoluzioni delle sue funzioni. Le funzioni di controllo*, in *Riv. Cor. Conti*, 2, 2022, p. 25 ss., in «almeno tre distinti periodi»: «il primo, fino all'avvento della Costituzione, caratterizzato dall'entrata in vigore del t.u. n. 1214/1934», il secondo «che va da 1994 fino al 2011, caratterizzato dall'avvento delle leggi nn. 19 e 20/1994, [è] interessato da ampie riforme, con una radicale riduzione del controllo preventivo di legittimità ai soli atti tassativamente determinati e con il trasferimento del controllo ad un momento successivo, rispetto all'adozione dei provvedimenti, indirizzato a valutare la gestione con parametri aziendalistici», ed un terzo – anticipato dalla legge n. 266/2005, art. 1, cc. 166 ss.-, fortemente incentrato sullo scrutinio capillare delle gestioni di bilancio e rendiconto degli enti locali e delle aziende sanitarie, poi cristallizzato, con un respiro più ampio, con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, attuativo dell'art. 20 della legge organica 23 dicembre 2012, n. 243 (a sua volta) attuativa delle disposizioni di cui al comma sesto, dell'art. 81 Cost. come novellato dalla legge cost. 1° aprile 2012, n. 1. Ultimo periodo che ha rilanciato i controlli preventivi «finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio» (cfr. p. 28), specularmente rispetto a quanto intervenuto nella precedente fase storica (quella che ha emanato, in sintesi, la legge n. 20/1994) mirante a subordinare l'attivazione dei controlli preventivi rispetto (ai preferiti, per motivi di celerità ed efficienza) ai controlli di tipo successivo. Sul punto non si può non rimandare ad A.M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1972, p. 575 ss. Sul tratto "*multipurpose*" dei controlli si v. S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1985, p. 374 ss.

[46] M. RISTUCCIA, *La Corte dei conti quale strumento di* governance, in *Dem. e dir.*, 3-4, 2011, p. 39 ss., cit. 40.

ISSN 2036-7821

della sua istituzione il 14 agosto del 1862, tramite il regio decreto n. 800, la ramificazione (e, dunque, l'attuazione delle funzioni) della «Corte dei conti del Regno d'Italia»[47] era circoscritta a tre sezioni (una di controllo e due giurisdizionali) con base a Roma, il quadro si è fatto più complesso con l'evoluzione dell'assetto istituzionale d'Italia (sebbene nel solco di «una lunga continuità»)[48]. Lungo questa dorsale il carattere generale della funzione-compito è mutato in corrispondenza della speculare evoluzione organizzativa territoriale della Corte, restituita tramite un gioco di specchi basato sul costruirsi degli assetti di istituzionali legati al (movimenti di) decentramento, della finanza pubblica e delle funzioni affidate agli enti sussidiari[49].

All'apice, del disegno estrinsecativo l'autonoma regionale[50], si arriva con la riforma costituzionale (legge del) 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della seconda parte Cost.) che trova concretezza tramite la successiva legge di attuazione 5 giugno 2003, n. 131, istitutiva delle Sezioni regionali di controllo «alle quali è assegnato il compito di verificare il perseguimento degli obiettivi delle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni»[51].

Con l'opera di decentramento Istituzionale tramite l'attuazione del disegno costituzionale (artt. 5, 114 e 118 – che riconosce dignità alle c.d. Autonomie), si corrisponde un processo di moltiplicazione dei centri pubblici di spesa, attagliando «la platea di controlli di spettanza della Corte dei conti [...] all'intero orizzonte della finanza pubblica»[52]. Questo fattore, unito «all'esigenza di avvicinare al cittadino il

[47] Così l'art. 1 del citato Regio Decreto.

[48] Cfr., U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei Conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *Riv. Cor. Conti*, 3-4, 2013, p. 506 ss., p. 512.

[49] Cfr., A. POLICE, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e attribuzioni regionali: la parabola dell'eguaglianza*, in R.CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, vol. I, Firenze, 2016, p. 67 ss.

[50] Nota A. GRASSELLI, *Autonomia regionale, unità della Repubblica, principio di uguaglianza: il ruolo della Corte dei conti, relazione al convegno 2 a Rassegna di diritto pubblico dell'economia - Varese 24-26 maggio 2018*, www.giustiziaamministrativa.it, p. 1 ss., che «L'evoluzione ordinamentale in un primo momento mostra un'oscillazione tra un modello dualista Stato – Regioni, con l'affacciarsi di un neocentralismo regionale, ed un modello che guarda ad un pluralismo autonomistico (leggi 142/90 e 81/91). Sul finire degli anni Novanta, sulla scia delle riforme volte alla semplificazione dell'azione amministrativa, ma soprattutto dietro la spinta di istanze autonomistiche (nelle forme più radicali vagheggianti anche progetti di secessione), il percorso verso l'affermazione di una più ampia autonomia regionale subisce una decisa accelerazione. In attuazione della legge n. 59/97, si trasferiscono alle Regioni una quantità di funzioni di pertinenza dello Stato, con una operazione di dubbia copertura costituzionale», cit. 4.

[51] *Ibidem*.

[52] «il processo di decentramento amministrativo e l'istituzione delle regioni, con la conseguente moltiplicazione dei centri di spesa, ha, infatti, portato il legislatore a estendere gradualmente tutte le funzioni di controllo della Corte dei conti sul territorio», aumentando il rischio di interferenza «nella cura concreta dell'interesse pubblico affidata alle amministrazioni». Così S. DEL GATTO, *Principio di separazione dei poteri alla prova degli organi ausiliari. Il ruolo del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti nell'equilibrio tra poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2023, p. 219 ss., cit. 244. Secondo A.M. POGGI, *Il controllo sugli enti territoriali*, in *Riv. Cor. Conti*, 2, 2022, p. 67 ss., cit. 69, «disse la

ISSN 2036-7821

servizio giustizia», fa conseguire un sistematico «decentramento delle funzioni della Corte dei conti»[53] adesivo alla territorialità delle strutture pubbliche controllate. Sono i mutamenti più significativi, «funzionali, effetto del maturare di una nuova cultura in presenza dell'accrescimento e dell'aggravamento della situazione della finanza pubblica»[54], tramite i quali la Corte svolge le sue funzioni «su una lama di rasoio»[55].

Le corrispondenti esigenze di coordinamento[56] (*recte:* veicolamento dei principi di

---

Corte, è lo stesso decentramento che richiede un'interpretazione espansiva delle funzioni della Corte dei conti: [c]*on lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, non già soltanto dello Stato-governo, e per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità*».

[53] Sul punto, A. CAROSI, *La Corte dei Conti nell'ordinamento italiano*, in *Dir. e soc.*, 3, 2013, p. 501 ss., cit. 513, per il quale così facendo «la delocalizzazione dei centri di spesa richiedeva una maggiore presenza sul territorio dell'Istituto al quale è affidato il compito, sia nell'ambito del controllo sia in quello della giurisdizione, di sindacare la regolarità e la correttezza dell'uso delle risorse pubbliche; analogamente – per quel che riguarda la giurisdizione pensionistica – si avvertiva l'esigenza di avvicinare la giustizia al cittadino per migliorarne i costi, i tempi di attesa e, più in generale, l'accessibilità al servizio. Il processo di decentramento della Corte dei conti sul territorio nazionale non è stato contestuale e simmetrico, sia con riguardo alle due diverse funzioni che all'interno delle stesse».

[54] U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario*, op. cit., p. 515.

[55] R. SCALIA, *La funzione di controllo della Corte dei conti. La giustiziabilità delle decisioni assunte dalle Sezioni regionali nell'area della legittimità-regolarità della gestione finanziario-contabile*, in *Federalismi*, 13, 2017, p. 1 ss., cit. p. 8.

[56] Secondo R. LOIERO, *Il principio di equilibrio e pareggio di bilancio nella competenza concorrente tra stato e regioni*, in *Riv. Cor. Conti*, 2, 2023, p. 1 ss., cit. 4, «la competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio. Infatti, nella prospettiva della finanza pubblica allargata la presenza di enti già impegnati nel settore dei servizi sociali e per di più soggetti ad un riordino che ne determina l'integrazione funzionale a livello infraregionale, comporta la necessità di un coordinamento complessivo onde evitare che il riordino possa diventare occasione per il superamento di quei limiti di spesa (Corte cost. 21 dicembre 2021, n. 247)». In definitiva, «La Costituzione, in buona sostanza, contempera le esigenze dell'indebitamento per spesa sociale corrente (art. 81, c 2) con quella di una razionalità del sistema della finanza pubblica, individuando nello Stato un centro di coordinamento della politica economica, a garanzia di una effettiva erogazione dei livelli essenziali dei diritti. Spetta quindi allo Stato il compito di vigilare e "custodire" l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento (Corte cost. n. 107/2016), anche sul terreno dell'uguaglianza e del responsabile esercizio dell'autonomia, conferendogli un ruolo di "garanzia" sull'intero sistema di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (artt. 3 e 117, c. 2, lett. m, Cost.). Tale funzione di coordinamento implica il dovere di attivare i poteri sostitutivi previsti dalla legge (artt. 120 e 126 Cost.), in caso di fallimento dell'autonomia, senza invece autorizzare una sua compressione surrettizia in assenza di tale sostituzione». Sul coordinamento della finanza pubblica, si vv. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2011, p. 451 ss.; M. PIERONI, *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, in *Riv. Cor. cont.*, 1-2, 2013, p. 433 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, p. 1 ss.; ID., *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto di competenze?*, in *Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie*, in S. MANGIAMELI (a cura di) *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, 2014, p. 147 ss.; I. RIVERA, *Il coordinamento della finanza pubblica tra riforma*

ISSN 2036-7821

governance di bilancio e controllo degli obiettivi economici di riduzione dei disavanzi e della spesa pubblica derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea)[57] della finanza pubblica "allargata"[58] (a cui equivale il passaggio dalla contabilità di Stato alla contabilità pubblica)[59] trovano nella Corte a reticolazione regionale la condizione "migliore" per l'esercizio "terzo" ed "ausiliare" della funzione. Con la citata modifica costituzionale che aumenta l'afflato 'decentralista' via legge cost. n. 3/2001 –in pieno conflitto con lo spirito (mai sopito, in verità) viceversa 'centralista'[60], incarnato dal *revirement* espresso nella riforma cost. n. 1/2012[61] - gli artt. 7, 8 e 8-*bis* disegnano un reticolato di Sezioni regionalizzate, declinato in uffici territoriali di controllo, giurisdizione e requirente[62].

Di fatto la «funzione di presidio unitario della legalità e della responsabilità amministrativa su tutto i territorio nazionale», troverebbe nella dimensione regionale

istituzionale e giurisprudenza costituzionale, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, p. 921 ss.; M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali,* in *(Atti del) Convegno del Gruppo di Pisa "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni"*, Università degli Studi di Trento, 18-19 settembre 2020, p. 121 ss.; M. SCOGNAMIGLIO, *Gli equilibri del bilancio statale e regionale, tra obiettivi eterodeterminati e coordinamento della finanza pubblica territoriale: una rilettura dei principi costituzionali per una ricostruzione della natura del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale*, in *Rivista Corte dei conti*, 4, 2021, p. 7 ss.; C. FORTE, M. PIERONI, *Armonizzazione contabile, coordinamento finanziario e principio dell'equilibrio finanziario: un trittico rovesciato (nota di commento alla sentenza n. 1 del 2024 della Corte costituzionale*), in *Federalismi*, 16, 10 luglio 2024, p. 39 ss.; per un richiamo alla giurisprudenza costituzionale in tema si v. M. PIERONI (a cura di), *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. Cor. cost*., 2007, poi aggiornato al 2011.

[57] Cfr., Corte costituzionale, 5 aprile 2013, n. 60, cons. in dir. 5.2. cfr., *ex multis*, R. LOIERO, *La nuova* governance *della politica economica dei paesi UE*, in *Federalismi*, 22, 2010, p. 1 ss.; ID., *La nuova* governance *europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Federalismi*, 16, 2013, p. 1 ss.; R. DICKMANN, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, in *Federalismi*, 8, 2011, p. 1 ss.; ID., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi*, 4, p. 1 ss.

[58] Cfr., anche C. BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, 12 ottobre 2016; sulla definizione di finanza pubblica allargata, come definita dalla giurisprudenza costituzionale, si vv. *ex multis*, Corte costituzionale, sent. 7 giugno 2007, n. 179; sent. 6 luglio 2006, n. 267; 20 luglio 2012, n. 198; 13 aprile 2017, n. 80; CORTE DEI CONTI, Sezione controllo per la Regione Sicilia, Delib. n. 28/2022/PRSP.

[59] «Lo sviluppo policentrico della nostra amministrazione ed il conseguente decentramento della spesa nonché il numero crescente di soggetti pubblici gestori della stessa hanno inevitabilmente condotto a ritenere rilevante, piuttosto che il bilancio dello Stato, il cosiddetto conto consolidato delle amministrazioni pubbliche», cfr. A. CAROSI, *La Corte dei Conti nell'ordinamento italiano*, op. cit., p. 517.

[60] Un tratto tipico, ricorsivo, quasi tradizionale, nella gestione delle finanze pubbliche (constato pure l'attuale fatica a superare un tipo di federalismo incompiuto, frammentato e complesso caratterizzato dal persistente assetto derivato della finanza) emerge in F. BALASSONE, D. FRANCO, *Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: a Difficult Union*, in BANCA D'ITALIA (a cura di), *Fiscal Rules*, 1 febbraio 2001, p. 601 ss. Cfr., A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 6, 2008, p. 1235 ss.

[61] G. DI GASPARE, *Forme di governo e politiche di bilancio dalla prima alla seconda Repubblica*, in *Amministrazione in cammino*, 20 novembre 2019; L.C. CADEDDU, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, in *Federalismi*, 11, 2011, p. 1 ss.

[62] Sulla forma che anche l'art. 15 della Cost. attribuisce alla giustizia amministrativa.

ISSN 2036-7821

il livello organizzativo migliore per garantire la vicinanza con il territorio da controllare, la conoscenza delle sue peculiarità e, dunque, l'intellegibilità dei fatti e delle situazioni e la «uniformità del controllo, la razionale distribuzione delle competenze e la piena attuazione dell'autonomia regionale nei limiti previsti dalla Costituzione (artt. 5, 81, 117, 119 e 120 Cost.)»[63].

Ciò alla luce di un «assetto teleologico»[64] che guarda all'attuazione concreta di quelle misure di coordinamento della finanza pubblica, connesse ai parametri-obiettivi di sana gestione delle finanze pubbliche di derivazione eurounitaria[65], e ad «un diverso e più marcato intervento nella realtà economica e sociale»[66] che vede, la magistratura contabile terza ed imparziale capace di «realizzare le esigenze di tutela del bilancio pubblico e del buon andamento dell'amministrazione, quali necessari presupposti per l'erogazione di servizi adeguati in favore della collettività e per il soddisfacimento dei diritti sociali e civili» mentre (si) assicura (che) la giurisdizione[67] (conduca ad un) «efficace garanzia e stimolo al miglioramento dell'azione

[63] CORTE DEI CONTI, SS. RR. CO., par. n. 4/2025/CONS, 9 giugno 2025, p. 27

[64] Sull'evoluzione del ruolo della Corte, si v. V. PINTO, *Il giudizio di parifica del rendiconto regionale alla luce dei principi della nuova Costituzione finanziaria "comunitariamente orientata". Il diniego di parifica*, in F. CAPALBO (a cura di), *Il controllo di legittimità della Corte dei conti*, Napoli, 2018, p. 215 ss., cit. 220.

[65] Enucleabile dalla lettura congiunta degli artt. 119, 121 e 140 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (e nei regolamenti di *governance* economica), il corollario nazionale del principio di sana gestione delle finanze pubbliche trova attraverso la giurisprudenza costituzionale la sua cittadinanza nell'ordinamento (*ex multis* sentenza 20 marzo 2012, n. 70; sent. 17 maggio 2018, n. 101 e 11 gennaio 2019, n. 6). Cfr. C. FORTE, M. PIERONI, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *FORUM di Quad. cost.*, 2, 2020, p. 97 ss.; R. PERONGINI, *Il principio europeo della sana gestione finanziaria e le applicazioni nazionali in materia di bilancio degli enti locali*, in *Il dir. amm.*, 22 ottobre 2024, p. 1 ss. Con la legge 5 giugno 2003, n. 131, definita come «la sede più solenne» nella quale si sancisce un allargamento dei compiti della Corte dei conti «oltre quanto fin allora esplicitato» (cfr., U. ALLEGRETTI, op. cit., p. 518), il legislatore affida alla Corte la 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», e «nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati», ai fini del coordinamento della finanza pubblica (art. 7, co. 7).

[66] C. CHIAPPINELLI, *Controllo concomitante ed efficienza dell'amministrazione tra disciplina normativa ed attuazione*, in *Riv. amm.*, 1-2, 2021, p. 5 ss., cit. 10.

[67] «In sede giurisdizionale e, quindi, a chiusura delle attività svolte, la Corte dei conti, quale Giudice del buon andamento della pubblica amministrazione, posto a garanzia non solo della legalità dell'attività amministrativa ma anche di tutti gli altri interessi costituzionalmente rilevanti e che trovano sintesi nella regolarità finanziaria, costituisce una indispensabile risorsa non soltanto per il contrasto a ogni forma di spreco delle risorse pubbliche e per la reintegra giudiziaria delle disponibilità erariali dissipate, ma anche per l'importante funzione di deterrenza, che, pur essendo di difficile misurazione in termini quantitativi, è tuttavia insita nell'istituto della responsabilità amministrativa e contabile (C. cost. 371/1998) ed è rafforzata dalla articolata presenza della giurisdizione contabile sul territorio», così G. CARLINO, *L'art. 103, comma 2 della Costituzione*, in *lamagistratura.it*, 15 giugno 2022.

ISSN 2036-7821

amministrativa»[68].

La «sua preziosa articolazione territoriale, anche nello svolgimento delle funzioni ausiliarie che le sono affidate»[69] permette alla Corte di essere membro non solo dello Stato-ordinamento, ma dello Stato-comunità perché capillarmente vicina alle esigenze della cittadinanza che, ogni sua Sezione, tutela su mandato fornito dall'art. 1 Cost.[70]. Ciò in conseguenza del fatto che, come riportato dal Presidente della Corte dei conti Carlino, «Il passo ulteriore, compiuto dai Costituenti, dopo la dolorosa esperienza del secondo conflitto mondiale, fu quello di mettere al centro il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.), strettamente funzionale al pieno sviluppo della persona, all'effettività dei diritti fondamentali e inviolabili e ai doveri di solidarietà politica, economica e sociale, che connotano l'attuale sistema istituzionale»[71].

La Corte si pone dunque al crocevia di funzioni interamente curvate alla salvaguardia delle condizioni (contabili e) finanziarie espresse dal (e nel) bilancio pubblico[72], di guisa tale da garantire che non siano compromessi i diritti costituzionalmente garantiti alla persona, nella sua dimensione individuale e collettiva (*ex* art. 2 Cost.) – e che non siano insidiati i profili concretativi degli stessi[73].

Una vocazione sociale ancor più evidente nel ruolo di tutela del bilancio, oggi inteso come "bene pubblico"[74] (poiché strumento della sensibilità- o, meglio, della

[68] S. DEL GATTO, op. cit., p. 241.

[69] Così il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nell'intervento in occasione dell'incontro con i referendari di nuova nomina della Corte dei conti, Palazzo del Quirinale, 2 dicembre 2024, testo disponibile qui: https://www.quirinale.it/elementi/123341.

[70] Cfr., M. RISTUCCIA, *La Corte dei Conti*, op. cit., p. 39.

[71] Così G. CARLINO, *Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni*, in *Riv. Cor. Conti*, 2, 2022, p. 5 ss., cit. 5.

[72] Per citare le parole dell'ex Presidente Tullio Lazzaro, «La Corte dei conti, unitaria ma dislocata sull' intero territorio, deve esserci ovunque vi siano risorse pubbliche così che attraverso il duplice e sinergico potere del controllo e della giurisdizione dà al Parlamento l 'ausilio della giuridica certezza di dati e risultanze, necessaria per le scelte che ad esso solo competono; dà al contribuente la ragionevole garanzia di un uso del denaro sottratto al singolo, per soddisfare i bisogni della collettività, con forme non solo alla legge ma anche alle regole di sana gestione; dà al Governo la sicurezza del vigilare sull' attuazione amministrativa dei piani e programmi; dà agli organi della comunità del territorio ogni apporto utile all'efficacia e alla legittimità dell'azione amministrativa, nel quadro dello Stato - comunità; dà al cittadino, con l'assicurare la trasparenza dei pubblici poteri, maggiore fiducia nelle istituzioni perché possa sentirsene, concretamente, parte consapevole e attiva». Cfr., in CORTE DEI CONTI, *La Corte dei conti. Uno strumento di difesa insostituibile per i cittadini*, 2010, p. 1, testo disponibile qui: https://www.corteconti.it/Download?id=432d31e9-8074-4083-a2d1-e4eb615e12d6.

[73] Secondo le parole del Presidente, «con le sue ampie e diversificate funzioni, articolate sul territorio, costituisce una salda rete di protezione per le risorse pubbliche, necessarie anche per garantire i diritti sociali che caratterizzano lo Stato democratico disegnato dalla Costituzione». Cfr., G. CARLINO, *Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2025*, Roma 14 febbraio 2025, cit. p. 3.

[74] Cfr., la sentenza della Corte costituzionale 20 luglio 2016, n. 184, secondo cui «nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad

ISSN 2036-7821

responsabilità- democratica)[75], come pure esplicata nella vibrante e delicata procedura dei dissesti (o dei Piani di riequilibrio) ove la Corte si atteggia quale Istituzione dello Stato-comunità prima ancora che dello Stato-ordinamento. Nel c.d. «"microcosmo normativo" del dissesto»[76], che radica la disciplina delle procedure di stabilizzazione finanziaria degli enti locali, il tratto (territorialmente sedimentato) dell'organizzazione della Corte permette all'istituto di dialogare in modo sinergico, ausiliario e terzo con le Istituzioni democratiche ed elettive scelte dalla collettività, rientrando nella dimensione democratica del potere. Solo il contatto col territorio, per le ragioni sopra richiamate, permette la conoscenza delle 'strutturalità', ossia delle vulnerabilità, delle mappe 'orografiche' delle peculiarità e financo dei 'costumi' di una collettività - ponendosi come "*uno sviluppo logico di esse*" e non un'opposizione.

La vicinanza agli amministrati, come da principio costituzionalmente espresso negli artt. 5, 114, 117 Cost., permette quindi di acquistare "*una presa di coscienza dei fini*" (null'altro che "*la consapevolezza degli interessi*"), consentendo di pensare e calibrare politiche ed interventi di riassetto fiscale e finanziario strumentali al riequilibrio dei

---

amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità» (cons. in dir., n.3). Sentenza la quale ha dato inizio al filone giurisprudenziale continuato con, *ex multis*, le sent. nn. 228/2017, 247/2017 e 49/2018, e ripresa dalla dottrina più accorta, prima tra tutte quella di M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, Roma, 2017; G. PIPERATA, *I controlli della Corte dei conti: un libro per spiegarne le ragioni e il funzionamento*, intervento in occasione della presentazione del volume di Tiziano Tessaro e Rossana Mininno, *La nuova funzione di controllo della Corte dei conti*, Napoli, 2023, 15 dicembre 2023.

[75] E questo perché attiene alla vertigine vocativa del "rapporto fiduciario" tra eletti ed elettori. Sul punto si rimanda a G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Cor. cont.*, 2, 2020, p. 16 ss. Si v. poi P. DE IOANNA, *L'autonomia finanziaria: una ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo possibile*, in *Federalismi*, 10 ottobre 2012, p. 1 ss.; W. GIULIETTI, *Funzione politica del bilancio e tutela dell'interesse finanziario tra tecnica e diritto*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2019, p. 279 ss. Si v. anche. In questo senso, la Corte costituzionale, nella sent. n. 184/2016 richiamata, specificava come il bilancio fosse nient'altro che lo specchio delle caratteristiche che connotano una comunità, «pertanto, la peculiarità del sistema contabile regionale mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale», cons. in dir., n. 3.

[76] La formula è della CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, *Questione di massima concernente la possibilità di comprendere nella massa passiva di un comune in stato di dissesto poste debitorie non ritualmente riconosciute*, delib. n. 12/SEZAUT/2020/QMIG, 14 luglio 2020, p. 9, secondo la quale «dette esigenze assumano nel "micro sistema normativo" del dissesto diversa consistenza e come lo stesso offra, comunque, garanzie in relazione sia al finanziamento del debito [...] sia ai profili di controllo democratico presidiati dalle disposizioni che prevedono la resa del conto a carico dello stesso organo». Cfr., sul punto, A. CRISMANI, *Il "diritto della crisi pubblica" e la disciplina sul dissesto nell'antitesi Stato mercato*, in Aa. Vv., *Scritti per Maria Luisa Bassi*, Napoli, 2022, p. 513 ss. Cfr., CORTE DEI CONTI, SS. RR. GIUR., sent. n. 4/2023/El, 24 maggio 2024.

ISSN 2036-7821

conti pubblici di un territorio senza danneggiarne il tessuto socio-produttivo. In definitiva, un'organizzazione che consente interventi proporzionali, adeguati, ragionevoli ed opportuni (e, per questo, efficienti ed efficaci – ma anche economici). Un telaio di rapporti e procedure che vede la Corte quale perno indefettibile, in dialogo costante con le Istituzioni assembleari, politiche e democratiche, del (e nel) Territorio.

3. All'alba di un ripensamento organizzativo, tra accenni e delega al Governo

Nel disegno originale un intervento a ripensamento strutturale dell'organizzazione della Corte non sembrava previsto. Leggendo il testo depositato presso la Camera, il 19 dicembre 2023, la proposta di legge AC n. 1621 d'iniziativa del deputato Foti constava di quattro articoli – nessuno dei quali sfiorava il tema *sub judice* in questo lavoro. Di fatto, si sottolineava come «è da troppo tempo che la cosiddetta «paura della firma» affligge il funzionamento della pubblica amministrazione italiana». Dopo un richiamo alla dottrina più recente[77], la Relazione di accompagno alla legge continuava evidenziando l'intenzione di «intervenire in tempi rapidi per attribuire alla Corte dei conti un nuovo ruolo di supporto agli amministratori pubblici, affinché questi possano trovare in via preventiva una concreta assistenza nell'articolata gestione delle risorse pubbliche».

Ciononostante, nelle more del percorso di "distillazione"[78] del provvedimento, il testo viene accorpato con un altro progetto di legge, in giacenza alla Camera dal 2022, il quale incorporava la volontà di riorganizzare le strutture interne della Corte[79]. Nella riunione del 31 ottobre 2024, la maggioranza introduce un forte elemento novativo, esponendo due emendamenti miranti a ripensare il posizionamento territoriale della Corte. Una rimodulazione organizzativa che - con

[77] «Come è stato ricordato, di recente, anche nell'editoriale al fascicolo n. 3 del 2023 della Rivista della Corte dei conti, «Garantire la piena attuazione dell'articolo 97 della Costituzione significa, oggi più che mai, superare in via definitiva il problema – vero o falso che sia, enfatizzato o meno – della "firmite" (o "fuga dalla firma"). Non si po' obliterare la circostanza, a più riprese e in plurimi contesti evocata, che anche i mercati e gli investitori internazionali guardano sempre con maggiore preoccupazione alla macchina pubblica italiana come ad un ostacolo che rischia di rallentare, se non bloccare, l'intero sistema-Paese»».

[78] Secondo la scaletta dei lavori parlamentari, dopo l'assegnazione il 16 febbraio 2024 alla I e alla II Commissione in sede referente, i lavori iniziano il 4 aprile e si concludono approssimativamente un anno dopo, il 2 aprile 2025. In questo arco di tempo, dal 4 aprile al 1 ottobre si susseguono solo intermittenti audizioni informali.

[79] V'è da segnalare, tuttavia, che il testo in Commissione Camera viene discusso congiuntamente con un'altra proposta di legge, l'AC. n. 340, Candiani ed altri, presentata il14 ottobre 2022 (assorbita il 9 aprile 2025) la quale recava all'art. 4 una riorganizzazione «interna della Corte dei conti». E questo a ragione del fatto che «La presente proposta di legge si rende necessaria a tutela del corretto riavvio del Paese a seguito del periodo pandemico non ancora del tutto finito, sulla base del Piano nazionale di ripresa e resilienza». Cfr. la Proposta di legge n. 340 (Camera) recante "*Modifiche all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni riguardanti le funzioni di controllo e consultive e l'organizzazione della Corte dei conti*", d'iniziativa dei deputati Candiani, Bof, Coin.

ISSN 2036-7821

sfumature diverse[80] - miravano ad una razionalizzazione su base di "macroaree" delle Sezioni (controllo e giurisdizionale) dell'Istituzione, oltre che prevedere un accorpamento promiscuo delle funzioni (di controllo, giurisdizione e requirente) da assegnare a ciascun magistrato – non più quindi suddivisi *rationae materiae* ma operanti "a rotazione" ogniuna delle tre funzioni. Alla levata di critiche generale (tanto di forze politiche - anche di maggioranza - quanto della stessa Corte dei conti), il Governo, per mano dei relatori e del Viceministro[81], presenta un emendamento teso ad inserire un articolo aggiuntivo come formulato dall'emendamento 2.07 (presentato il 12 febbraio 2025 e riformulato nel marzo successivo)[82], poi incapsulato nel testo che verrà approvato in Aula[83].

In definitiva, il testo approvato il 27 dicembre 2025 dal Senato, prevede una delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte, secondo principi e criteri direttivi, tra i quali si possono annoverare la volontà di organizzare la Corte a livello centrale in sezioni abilitate a svolgere unitamente funzioni consultive, di controllo e referenti, ripartite in collegi con provvedimenti del Presidente. Modello da replicare "in ogni sede territoriale"

[80] La proposta emendativa 2. 02., Montaruli-Sbardella, recitava: «Le sezioni regionali della Corte dei conti sono sostituite da sei sezioni locali. Le sedi ed i criteri per la determinazione della competenza territoriale sono individuati con legge ordinaria. Le sezioni locali sono articolate in collegi formati con provvedimento annuale del rispettivo presidente e svolgono funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali. Ogni magistrato assegnato alle sezioni svolge, secondo un criterio di rotazione temporale, tutte le funzioni»; la proposta 2.01. "Misure per l'efficienza della Corte dei conti", Russo, invece indicava: «Le attuali sezioni centrali di controllo sono soppresse e sono sostituite dalla sezione centrale per gli atti e le gestioni dello Stato, dalla sezione centrale per gli atti e le gestioni di enti e società pubbliche nazionali, dalla sezione centrale per gli atti degli organismi sovranazionali, dalla sezione centrale per gli atti e i contratti classificati; esse svolgono funzioni consultive, di controllo e referenti. Le tre sezioni giurisdizionali centrali di appello sono trasformate in unica sezione giurisdizionale centrale di appello. Le sezioni riunite svolgono unitariamente le funzioni di controllo, giurisdizionali, referenti e consultive, in unico collegio, garantendo l'interpretazione nomofilattica vincolante per la procura generale e per tutte le sezioni della Corte dei conti. Ogni magistrato assegnato alle sezioni svolge, a rotazione, tutte le funzioni e non può essere trasferito alla procura generale. A ciascuna sezione della Corte dei conti è assegnato un presidente di sezione e un numero di consiglieri non inferiore a tre. Alle sezioni centrali e alle sezioni regionali per il Lazio, il Piemonte, la Lombardia, la Campania e la Sicilia è assegnato anche un presidente di sezione aggiunto. Alla sezione centrale per gli atti e le gestioni dello Stato sono assegnati non meno di sei presidenti di coordinamento, non meno di quindici consiglieri delegati e non meno di quaranta consiglieri istruttori; ciascun presidente aggiunto coordina più ministeri, ciascun consigliere delegato ha competenza su un solo ministero, l'assegnazione dei consiglieri istruttori è effettuata secondo i carichi di lavoro dei consiglieri delegati».

[81] Testo disponibile al sito: https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/html/2025/03/12/0102/comunic.htm#data.20250312.com0102.bollettino.sede00020.

[82] Testo disponibile al sito: https://documenti.camera.it/apps/emendamenti/getPropostaEmendativa.aspx?contenitorePortante=leg.19.eme.ac.1621&tipoSeduta=1&sedeEsame=referente&urnTestoRiferimento=urn:leg:19:1621:null:null:com:0102:referente&dataSeduta=null&idPropostaEmendativa=2.07.&position=20250401 .

[83] Una ricostruzione formalmente riportata da A. CARAPELLUCCI, *L'altra riforma: il futuro incerto della magistratura contabile*, in *Questione giustizia.it*, 21 marzo 2025.

ISSN 2036-7821

(declinata anch'essa in una sola sezione abilitata a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartita in collegi con provvedimento del Presidente)[84].

Una 'norma di chiusura' dovrà poi garantire quel nesso (costituzionalmente garantito) risorse-funzioni, poiché «i presidi territoriali della Corte sono 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» (art. 3, co. 2). Ciò posto, tendenzialmente, si renderebbe possibile la trasmigrazione di magistrati da una sede all'altra in base alle esigenze (prioritariamente concentrate sulle funzioni di controllo e consultive) delle attività da svolgere.

Diverse sono state le doglianze mostrate da parte della magistratura contabile, anche per mano della Procura generale[85], o di suoi autorevoli esponenti[86], i quali hanno adombrato lo smantellamento di «uffici che hanno dato dimostrazione di efficienza in nome di istanze di non meglio definite esigenze di cambiamento, il cui fine ultimo è quello di creare un intreccio di funzioni che andrebbero mantenute distinte sul piano organizzativo secondo quanto dettato dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 29 del 1995», ovvero la riduzione delle procure regionali in «una sorta di "protettorato" della procura generale anche in considerazione del carattere verticistico che questa viene ad assumere nella "controriforma"»[87] in parola[88]. A tale riguardo, rimane da risolvere, nella configurazione organizzativa di una "Sezione unica", l'introduzione di garanzie adeguate ad evitare possibili gravi interferenze tra le diverse funzioni giurisdizionale e di controllo (in ipotesi) intestate a magistrati della stessa Sezione.

E tuttavia maggiormente concilianti sono state le posizioni (per quel che concerne la razionalizzazione organizzativa) espresse dalle Sezioni Riunite in sede consultiva[89] le quali non hanno escluso la bontà dell'«ipotesi di un'eventuale più complessa riorganizzazione della Corte e delle attribuzioni alle sue diverse articolazioni, centrali e territoriali», postulando però l'esigenza di un «percorso normativo, condiviso

[84] Per il corno requirente, questo è informato dal principio guida che vede una Procura generale e procure territoriali rette da un viceprocuratore generale con funzioni di procuratore territoriale, preposto all'ufficio sotto il coordinamento del Procuratore generale.

[85] Si v. la Memoria della Procura generale presso la Corte dei conti alle SS. RR. CO, Adunanza del 09/06/2025.

[86] Tranchant, per esempio, il commento del Presidente V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026, n. 1*, in *LexItalia*, 1, 2026, p. 1 ss.

[87] Cfr., V. RAELI, *Testo scritto del contributo presentato in relazione al disegno di legge A.S. n. 1457*, reso in Commissione I e II, riunite in sede referente, il 24 giugno 2025.

[88] Notazioni che sollevano dubbi anche riguardo la tenuta del nesso risorse-funzioni le rileva il Presidente M.T. POLITO, nel testo scritto alla sua audizione in Senato tenutasi il 19 giugno 2025.

[89] Si v. il parere delle SS. RR. CO., n. 3/2024/CONS, reso nell'adunanza del 28 ottobre 2024, cit. p. 34.

ISSN 2036-7821

anche con il supporto di esperti esterni e coerente con l'impianto complessivo che disciplina il suo funzionamento, non potendo prescindere, in particolare, proprio dalle valutazioni della Magistratura contabile, espresse nelle sue proprie sedi istituzionali, in quanto soggetto in grado si valutarne al meglio l'impatto effettivo e la conformità rispetto al ruolo assegnatole dalla Costituzione», rappresentando al contempo che «non può non osservarsi che una rimodulazione delle funzioni della Corte dei conti, accompagnata da una imprescindibile riorganizzazione, [...], implichi una necessaria meditazione sulle risorse necessarie, nonché sui tempi idonei a consentire il perfezionamento dei processi di adeguamento funzionale e di riorganizzazione degli Uffici»[90].

Al netto del dibattito "a caldo", quello *in fieri* dovrebbe attagliarsi a due considerazioni principali nel processo di ripensamento, costruzione, consolidamento e limatura della nuova formulazione organizzativa (e funzionale) della Corte - in linea con le priorità (inter)nazionali del tempo. La prima attiene alla struttura stessa della finanza pubblica nazionale (alle sue interrelazioni per c.d. "multilivello") ed al suo connaturato canone "derivato", la vede caratterizzata da un federalismo *à la carte*, *bon pour tout*, frastagliato ed incompleto. L'esigenza, quindi, di governare una complessità siffatta (composta di diversi e sparsi centri di spesa, che devolvono le "proprie" entrate al centro finanziario del Paese, per poi vedersi riassegnare le risorse depurate dalle esigenze di bilancio in chiave euro-nazionale), esige una presenza proporzionata ed *appropriata* della Corte. Sia in chiave nomofilattica che in quella di controllo.

L'altra attiene inevitabilmente all'adesività della stessa rispetto al rivisitato quadro di *governance* economica europeo. La modifica degli strumenti (i Piani Strutturali di Bilancio a medio Termine) e degli obiettivi (non più concentrati sul saldo netto di bilancio, ma sul conseguimento di un *target* di spesa netta pluriennale – la c.d. *traiettoria della spesa primaria netta*) del *fiscal framework,* come uscito dalla "modifica" del Patto di Stabilità e Crescita-IV del 2024, impone uno stretto coordinamento della finanza pubblica e di un forte -e solerte- contributo da parte delle Autonomie in materia di contenimento della spesa[91].

Pertanto, le «proposte di legge di riforma "strutturale" della Corte», ferme restando queste caratteristiche intrinseche ed «in considerazione dei "vincoli euro unitari"»[92]

[90] *Ibidem*.

[91] Come, d'altronde, da ultimo ricordato con puntualità dalla Corte cost., sent.6 dicembre 2024, n. 195, che inaugura un filone giurisprudenziale (nei cons. in dir. nn. 4.1 e 4.2) poi ribadito con la sent. 21 luglio 2025, n. 114 e commentato, *ex multis*, da C. FORTE, M. PIERONI, *La sentenza n. 195 del 2024 della Corte costituzionale: commento a prima lettura*, in *Federalismi*, 8, 2025, p. 132 ss.; R. PEREZ, *Spese costituzionalmente necessarie e risorse scarse*, in *Giorn. dir. amm*., 4, 2025, p. 478 ss.

[92] Cfr., M. PIERONI, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2026 della Sezione giurisdizionale Piemonte*, Torino, 28 febbraio 2026, cit. p. 7.

ISSN 2036-7821

dovrebbero ancor più inverare quel disegno reso dalla «icastica metafora [...], della Corte dei conti quali "bussola" che, nel territorio, orienta», avvicinando «la magistratura contabile alle comunità locali, tenendo conto delle peculiarità dei territori, in modo da rendere più informato ed incisivo il presidio di garanzia per la legittimità, trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa»[93]. D'altronde, la stessa funzione nomofilattica ed ausiliaria – a motivo basico della riforma-[94], non potrebbe esprimersi al meglio se lontana o "fuori" il Territorio. La Corte dei conti posta al servizio della costituzione economica[95] ("materiale")[96] europea[97] e nazionale[98], dovrebbe quindi accogliere questo mandato ripensando anche i suoi canoni interpretativi della normativa, ricordando che questa non è altro che la cristallizzazione del *momentum* (storico, il quale procede a cicli di priorità modellati e corrispondenti) ai bisogni delle collettività[99] (*rectius*, dello Stato-comunità), e, «poiché concreti e storici sono sempre stati il ruolo e l'identità degli apparati politico-amministrativi nel corso del tempo e nel contesto delle differenti realtà ordinamentali»[100]; pertanto, non sarebbe peregrino pensare alla costruzione simbiotica del prossimo assetto dell'Istituzione attribuendo ad essa, come postulato dalle Sezioni Riunite, autonomi compiti tecnico-organizzativi, anche attraverso lo strumento della normazione di coordinamento tecnico[101], non precluso dal divieto

[93] Ivi, cit. p. 3.

[94] Come enfaticamente ricordato nel dibattito in Assemblea e rinvenibile alla lettura del resoconto stenografico della 376ma seduta del Senato, sabato 27 dicembre 2025.

[95] Cfr., S. CASSESE, *La Costituzione europea*, in *Quad. cost.*, 3, 1991, p. 487 ss.; ID., *La Costituzione economica europea*, in *Riv. dir. pubbl. comun.*, 6, 2001, p. 907 ss.; ID., *La nuova costituzione economica*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Torino, 2021; O. CHESSA, *Editoriale. Nuove trasformazioni della costituzione economica*, in *Dir. cost.*, 1, 2021, p. 5 ss.; M. DANI, *Costituzione economica e ordine materiale dell'economia nell'Unione europea: verso un interventismo post-politico?*, in *Giur. cost.*, 6, 2022, p. 3025 ss.

[96] Sulla sostanziale differenza (nella realtà delle cose) tra formale e materiale, si v. (C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1998), G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1998; ID., *Le nuove mappe del caos. Lo Stato e la costituzione economica della crisi globale*, in G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, p. 65 ss.; ID., *La costituzione economica europea nel processo costituente europeo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2003, p. 1780 ss.; ID., *La velocità delle costituzioni economiche tra passato e presenta della UEM*, in A. CIANCIO (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai trattati di Roma*, Torino, 2007, p. 207 ss.

[97] Cfr., *ex multis*, CORTE DEI CONTI, S.R.C. Campania, Ordinanza/2021/PRSP, 9 marzo 2021; sul punto, in modo cristallino, si vedano le considerazioni di K. NIKIFAVARA, *Il guardiano dei numeri: l'equilibrio di bilancio visto dalla Corte dei conti in sede di parificazione dei rendiconti regionali*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, p. 341 ss.

[98] Cfr., M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto*, vol. V, Torino, 1990, p. 373 ss.

[99] P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi*, 13, 2016, p. 1-12. Per una ricostruzione attuale, imprescindibilmente, si v. F. CARPIGLIONE, *Regolazione UE e stato di diritto di fronte ai cambiamenti geopolitici*, in *Federalismi*, 10, 2025, p. 74 ss.

[100] R. FERRARA, *Il "posto" del diritto*, op. cit. p. 146.

[101] Traendo spunto dalla sentenza n. 96/2024 della Sez. giurisdizionale Piemonte, il Collegio della presidenza ha ritenuto che, nonostante i rilievi eccepiti riguardo alla «problematica coerenza con la disciplina di cui al d. lgs. n. 118 del 2011 (art. 3, comma 6, cit.) con i principi costituzionali di cui agli artt. 76 e 77 Cost., per divieto di

ISSN 2036-7821

della c.d. sub-delega (Corte cost., sent. n. 127/1981). L'Istituto, conoscendo sé stesso, e data la sua rilevanza guarentigiata, ben potrebbe collaborare con (le espresse esigenze riformatrici rappresentanti) il Governo, per la messa a punto di una strutturazione organizzativa che (lungi dall'essere espressione di un modello asettico, "ad economia di scala") ben contemperi le esigenze sociali, le vibrature democratiche, le istanze di governo perché «elemento essenziale del sistema organizzativo diviene proprio la comunità (art. 1 Cost.), soggetto imprescindibile di riferimento per qualsiasi assetto organizzatorio, in quanto espressione di interessi specifici e concreti, afferenti persone reali»[102].

4. Conclusioni: l'organizzazione come presidio di legalità sostanziale

L'analisi fin qui condotta permette di trarre alcune direttrici sistemiche sul futuro della Corte dei conti, muovendo dal presupposto che l'organizzazione non sia un mero accidente logistico, bensì la «dimensione costitutiva della funzione». La riforma prospettata dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, nel delegare al Governo il riordino dell'Istituto, pone una sfida che travalica il dato burocratico per investire il cuore dello Stato-comunità.

Muovendo dall'approccio sistemico tra amministrazione come apparato e amministrazione come attività, la scelta di accorpare le funzioni della Corte dei conti (consultive, di controllo e giurisdizionali) in un'unica sezione territoriale non può essere letta come una semplice operazione di *spending review* o di razionalizzazione delle risorse. Essa rappresenta, piuttosto, il tentativo di superare la frammentazione funzionale per approdare a una visione unitaria della magistratura contabile come custode del "bene pubblico" bilancio. Tuttavia, tale unificazione impone l'adozione di rigorose «garanzie adeguate» per scongiurare interferenze tra le diverse anime della funzione, in ossequio al dettato costituzionale.

Nelle riflessioni svolte, infatti, emerge come il decentramento della Corte non sia stato un atto di mera cortesia istituzionale verso le autonomie, ma una necessità derivante dalla «territorialità delle strutture pubbliche controllate». Il "presidio territoriale" è un sensore capace di cogliere le vulnerabilità e i costumi delle

---

subdelega», le disposizioni contenute nel decreto ministeriale del 18 maggio 2017, (provvedimento correttivo del d.lgs. n. 118/2011(si prestava ad essere qualificata quale mera disposizione di coordinamento tecnico, così da non potersi ritenere, in radice, posta in difformità rispetto ai criteri individuati nell'art. 2» della legge delega n. 42 del 2009 la quale «non esclude in un materia ad alto tasso specialistico, qual è l'armonizzazione contabile, la legittimazione dell'esecutivo ad approntare aggiustamenti di carattere tecnico», così M. PIERONI, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2026 della Sezione giurisdizionale Piemonte*, op.cit., p. 15 ss.

[102] Cfr., M.R. SPASIANO, *Punti di riflessione*, op. cit., p. 135. Sulla medesima dorsale il lavoro di L. PERFETTI, *L'organizzazione amministrativa come funzione della sovranità popolare*, in *Il dir. dell'ec.*, 1, 2019, p. 43 ss.

ISSN 2036-7821

collettività locali. In questa prospettiva, la riforma deve guardarsi dal rischio di trasformare le sezioni regionali in un «protettorato» della Procura Generale o in un modello asettico guidato solo da economie di scala. La "bussola" della Corte deve continuare a orientare l'azione amministrativa là dove essa si esplica, garantendo che la legalità finanziaria si traduca in effettività dei diritti sociali.

Infine, il ripensamento organizzativo trova la sua *ratio* ultima nella transizione verso il nuovo *fiscal framework* europeo del 2024. Il passaggio dal controllo sui saldi netti alla verifica della «traiettoria della spesa primaria netta» richiede una magistratura contabile capace di un dialogo costante e tecnico con le istituzioni democratiche. La sfida per il legislatore delegato sarà quella di costruire un assetto che non sia un «corpo estraneo» al tessuto socio-produttivo, ma un «elemento integratore e potenziatore» della democrazia finanziaria.

Solo attraverso un percorso normativo condiviso, che valorizzi l'autonomia tecnico-organizzativa della stessa Corte, la riforma potrà dirsi compiuta, trasformando il "crepuscolo" dell'attuale articolazione nell'alba di un'Istituzione realmente simbiotica rispetto ai bisogni della collettività.

ISSN 2036-7821