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"

Il sistema delle Procure*

di **Aristide Police**

(Professore Ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, LUISS Guido Carli)

ed **Emanuele Fratto Rosi Grippaudo**

(Ricercatore a T.D., Università degli Studi di Enna "Kore")

Sommario

1. Introduzione. – 2. Il sistema delle procure a un trentennio dalla sua istituzione. – 3. Il sistema delle procure all'interno della delega legislativa contenuta nella legge n. 1/2026. – 4. Gli effetti nomofilattici delle pronunce delle sezioni riunite sull'attività delle procure contabili. – 5. La nuova articolazione della funzione requirente. – 5.1. – I poteri di indirizzo e coordinamento del procuratore generale – 6. La rotazione nelle funzioni e il divieto di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti. – 7. Considerazioni conclusive.

Abstract

This article examines the recent reform of the system of public prosecutors within the Italian Court of Auditors, as outlined in Law no. 1/2026. After reconstructing the historical evolution and organisational structure of prosecutorial offices since the 1994 decentralisation reform, the study focuses on the legislative delegation concerning the reorganisation of the prosecutorial function. Particular attention is devoted to three main areas: (i) the strengthening of the nomophylactic role of the Court's Joint Chambers and its implications for prosecutorial discretion; (ii) the redefinition of the institutional architecture through the transformation of regional offices into "territorial" ones and the enhanced coordination powers of the Prosecutor General; and (iii) the introduction of new mechanisms affecting internal organisation, including case avocation, co-signature requirements, and functional rotation, as well as the prohibition on transitions between prosecutorial and adjudicative roles.

The article critically assesses the reform's underlying rationale—namely, the pursuit of legal certainty and financial equilibrium—highlighting its potential impact on the independence and autonomy of the prosecutorial function. It argues that, while aiming to ensure greater uniformity in the exercise of public action, the reform risks introducing hierarchical dynamics and operational rigidities that may undermine both efficiency and constitutional guarantees. The paper concludes by emphasising the need for a balanced implementation of the delegation, capable of reconciling coordination requirements with the fundamental principles governing the status and functions of public prosecutors within the accounting judiciary.

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

ISSN 2036-7821

1. Introduzione.

La presenza di un ufficio del Pubblico Ministero presso la magistratura contabile è un fatto antico quanto la stessa giurisdizione erariale[1] e in numerose occasioni, nell'arco degli ultimi cinque secoli, il legislatore è intervenuto a modificarne l'organizzazione e le attribuzioni, escludendo, talora, persino ipotesi di soppressione dell'ufficio stesso[2]. La riorganizzazione del sistema delle procure contenuta nella legge 7 gennaio 2026, n. 1 («Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale»), pertanto, è solo l'ultima manifestazione di un fenomeno storicamente consolidato. I rivoluzionari effetti che produce sulla dinamica del giudizio di responsabilità[3], ma anche quelli che esplica sulla modalità di esercizio della stessa funzione requirente, sia nelle sedi regionali sia in quella centrale, sono stati oggetto di aspre critiche da parte della magistratura contabile. In occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2025 della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, confrontandosi sul testo del disegno di legge, è stato evidenziato come due delle novità contenute nella riforma, ossia la riorganizzazione della corte – e con essa delle procure erariali – a livello locale e il rafforzamento dei poteri di coordinamento del procuratore generale, determinerebbero, rispettivamente, «un allontanamento delle funzioni della Corte dalle amministrazioni e dai cittadini» e la privazione «dell'esercizio di funzioni magistratuali», nonché «un brusco ritorno alla Corte dei conti centralizzata esistente prima della riforma del 1994 (…), quando la funzione requirente era totalmente attribuita alla Procura Generale, che aveva competenza su tutto il territorio nazionale», trasformando i magistrati delle procure regionali in degli «assistenti della Procura Generale»[4]. Simili giudizi critici rendono quantomai attuale la necessità di sottoporre ad esame le modalità attraverso le quali il legislatore ha deciso di operare la riorganizzazione del sistema delle procure erariali,

---

* Aristide Police è autore dei paragrafi 1, 2, 3, 6. Emanuele Fratto Rosi Grippaudo è autore dei paragrafi 4, 5, 5.1, 7.

[1] F. CAPRE', *Traité historique de la Chambre des comptes de Savoie*, Lione, 1662, *passim*. La figura del *Procureur patrimonial* compare per la prima volta negli editti resi, nel corso della seconda metà del XVI secolo, dal Duca Emanuele Filiberto di Savoia sulle Camere dei conti di Savoia e di Torino; quest'ultima rappresenta l'antecedente istituzionale della Corte dei conti del Regno di Sardegna e poi del Regno d'Italia.

[2] F. ROSTAGNO, *La Corte dei conti nella storia e nelle sue funzioni*, vol. II, Milano, 1929, p. 17. L'autore ricorda come la minoranza della Commissione parlamentare incaricata di redigere la legge istitutiva della Corte dei conti del Regno d'Italia (legge 14 agosto 1862, n. 800) si fosse opposta alla creazione di un ufficio del procuratore generale, illustrando le ragioni poste a fondamento di tale opposizione.

[3] Per uno sguardo d'insieme sugli aspetti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa si rinvia a F. G. SCOCA, *Introduzione*, in F. G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, 1997, pp. 1-15.

[4] Cfr. intervento del procuratore regionale per l'Emilia-Romagna Claudio Chiarenza in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2025, udienza del 28 febbraio 2025.

ISSN 2036-7821

evidenziandone quegli aspetti che maggiormente influiscono sulla funzione requirente della magistratura contabile.
In tale prospettiva, questo contributo si propone di commentare la delega legislativa contenuta nell'art. 3 della legge n. 1/2026, limitatamente a quelle sue parti contenenti i principi e i criteri direttivi che incidono sull'organizzazione e sull'attività delle procure, regionali e generale, presso la Corte dei conti. Pertanto, dopo aver descritto l'organizzazione esistente del sistema delle procure contabili – frutto anch'essa di una riforma: quella del 1994 – sono esaminati i singoli temi oggetto di delega in distinti paragrafi aventi rispettivamente ad oggetto: il rafforzamento della funzione nomofilattica delle pronunce delle sezioni riunite sull'attività delle procure contabili, con particolare riguardo al modo in cui esso è destinato a riflettersi sulle scelte di esercizio dell'azione da parte del pubblico ministero; la ridefinizione dell'architettura della funzione requirente, attraverso la trasformazione delle procure "regionali" in procure "territoriali" e la diversa distribuzione delle funzioni e delle risorse, con possibili riflessi sull'equilibrio tra centro e periferia; l'intensificazione dei poteri di indirizzo e controllo della procura generale, con specifico riguardo all'accesso agli atti istruttori, all'avocazione e ai meccanismi di codecisione (cc.dd. doppia sottoscrizione e affiancamento) destinati a incidere sul *dominus* dell'indagine; l'introduzione della rotazione nelle funzioni attribuite alle sezioni e del divieto di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti, misure che, oltre ad anticipare in via settoriale la c.d. separazione delle carriere, rischiano di precludere a una quota rilevante di magistrati l'esercizio delle funzioni di controllo e di referto, determinando un irrigidimento dei loro percorsi professionali e dell'assetto organizzativo dell'intera istituzione. Seguono alcune considerazioni conclusive, nelle quali si ricostruiscono le ragioni che possono aver indotto il legislatore a adottare la riforma – riconducibili, in particolare, ai principi di certezza del diritto e di equilibrio di bilancio – e si evidenziano, al contempo, i possibili profili problematici della delega, con specifico riguardo all'autonomia e all'indipendenza della funzione requirente della magistratura contabile.

2. Il sistema delle procure a un trentennio dalla sua istituzione

I legislatori piemontese, prima, e italiano, poi, hanno previsto che fosse istituito presso la Corte dei conti, così come presso l'autorità giudiziaria ordinaria, un ufficio della magistratura requirente. In esso opera un organo, il pubblico ministero, tra i cui scopi rientrano, sin dalla legge sull'ordinamento giudiziario del Regno di Sardegna[5],

[5] Si vedano le seguenti disposizioni: l'art. 159 del r.d. 13 novembre 1859, n. 3781, in base al quale «Il Pubblico Ministero veglia all'osservanza delle leggi, alla pronta ed imparziale amministrazione della giustizia, alla tutela dei dritti dello Stato»; l'art. 139 della legge 6 dicembre 1865, n. 2626, secondo cui «Il pubblico ministero veglia all'osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato»;

ISSN 2036-7821

quelli di vegliare sull'osservanza delle leggi e di tutelare gli interessi indisponibili dell'Erario. Interessi superindividuali, questi ultimi, che lo Stato tutela, attraverso l'"espediente"[6] del pubblico ministero e la tecnica del processo a istanza di parte, sottraendone la disponibilità alla parte privata. Con riferimento alle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, tale assunto trova pieno riscontro in due giudizi nelle "materie di contabilità pubblica", quali il giudizio di responsabilità e il giudizio di resa del conto[7], e in un giudizio nelle "altre materie specificate dalla legge", quello diretto all'applicazione delle sanzioni pecuniarie, nell'ambito dei quali il pubblico ministero ha la titolarità esclusiva dell'azione introduttiva del giudizio. Nel corso dei giudizi in questione, e in ogni loro fase, il magistrato requirente svolge le proprie funzioni quale parte imparziale, secondo criteri di obiettività, compiendo ogni attività utile per l'acquisizione degli elementi necessari all'esercizio dell'azione e svolgendo anche accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile, come prevede l'art. 55, comma 1, c.g.c. [8]

In seguito alla riforma dei primi anni Novanta del secolo scorso, che ha "decentralizzato" su base regionale la giurisdizione contabile, le funzioni di pubblico ministero presso la Corte dei conti, in origine ricoperte dal solo procuratore generale e dai suoi viceprocuratori[9], sono oggi rivestite nelle sezioni giurisdizionali regionali dal procuratore regionale o da altro magistrato assegnato all'ufficio e nelle sezioni di appello o riunite dal procuratore generale o da altro magistrato assegnato all'ufficio[10].

Sotto il profilo strutturale, il sistema delle procure contabili è articolato in una procura generale, che opera presso le sezioni di appello e che dispone di un ufficio decentrato presso la sezione d'appello per la Regione Siciliana[11], e da più procure

---

l'art. 73 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, in base al quale «Il pubblico ministero veglia alla osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato».

[6] C. MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, Vol. I, Torino, 2024, secondo cui il pubblico ministero è «un autentico espediente del quale l'ordinamento si serve per poter utilizzare la tecnica di un processo interamente imperniata sulle iniziative delle parti, in funzione della tutela dei diritti che l'ordinamento ritiene di dover sottrarre alla disponibilità dei loro titolari, tenendo conto dell'interesse di natura pubblica che l'ordinamento attribuisce loro».

[7] La tematica del ruolo del pubblico ministero nel giudizio di conto è affrontata in C. conti, sez. riun., 15 settembre 2016, n. 19, in *Riv. C. Conti*, 2016, n. 5-6, pp. 267-272. In dottrina, si veda M. T. D'URSO, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in *Riv. C. conti*, 2021, n. 3, pp. 56-70.

[8] Tale disposizione replica l'art. 358 c.p.p. che, per l'appunto, prevede che il pubblico ministero ricerchi anche accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini.

[9] Si vedano le seguenti disposizioni: l'art. 2 della legge 14 agosto 1862, n. 800, in base al quale «Il procuratore generale rappresenta presso la Corte il pubblico ministero»; l'art. 1 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, secondo cui «Il procuratore generale ed i vice procuratori generali rappresentano presso la Corte il pubblico ministero».

[10] Si veda il testo dell'art. 2 del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, conv. in legge 14 gennaio 1994, n. 19, ora riprodotto nell'art. 12 c.g.c.

[11] Questo ufficio decentrato della procura generale è stato istituito dal d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, come modificato dal d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200.

ISSN 2036-7821

regionali, che operano presso ogni sezione giurisdizionale regionale. La procura generale è diretta dal procuratore generale, coadiuvato da un procuratore generale aggiunto, e al medesimo ufficio sono assegnati viceprocuratori generali e sostituti procuratori generali. Al vertice delle procure regionali vi sono i procuratori regionali e agli stessi uffici sono assegnati viceprocuratori generali e sostituti procuratori generali. Sotto il profilo funzionale, il procuratore generale o gli altri magistrati assegnati alla procura generale esercitano le funzioni di pubblico ministero nel giudizio di appello; alla proposizione di quest'ultimo la procura generale è, peraltro, legittimata in via disgiunta con le competenti procure regionali, ai sensi dell'art. 189 c.g.c. Analogamente, il ruolo di pubblico ministero nei giudizi di primo grado spetta al procuratore regionale o agli altri magistrati assegnati alla procura regionale.

L'art. 12, comma 3, c.g.c. attribuisce al procuratore generale due rilevanti compiti: dirimere eventuali conflitti di competenza tra gli uffici inquirenti e "coordinare" l'attività dei procuratori regionali; a quest'ultimo compito fa riscontro una funzione di coordinamento del procuratore regionale verso i magistrati assegnati al proprio ufficio. La funzione di coordinamento del procuratore generale verso i procuratori regionali assolve all'esigenza di assicurare la buona organizzazione di un ufficio a cui fanno capo oneri di iniziativa e impulso e deve essere svolta garantendo la posizione di indipendenza del singolo magistrato[12]. Il coordinamento è attuato mediante atti di indirizzo diretti a uniformare le metodologie istruttorie e investigative delle singole procure regionali e si accompagna all'assegnazione delle vertenze e delle udienze secondo "criteri il più possibile oggettivi", alla revoca motivata degli incarichi per gravi ed oggettivi motivi, nonché all'adozione di direttive a garanzia dell'unitarietà organizzativa. Quanto alla natura del coordinamento, la dottrina maggioritaria ritiene non solo che non possa avere i connotati della gerarchia – che risulterebbe lesiva tanto del principio di indipendenza dell'organo del pubblico ministero, di cui all'art. 108 Cost., quanto della regola dell'assenza di rapporti gerarchici tra i magistrati dell'ufficio di procura, sancita dall'art. 107, comma 3, Cost. [13] – ma che non possa essere inteso quale relazione organizzativa *tout court*, dovendo l'ufficio del pubblico ministero essere concepito quale entità unitaria e indivisibile, e non come un insieme di pubblici ministeri singolarmente legittimati ad assumere iniziative autonome e indipendenti[14]. Tuttavia, l'art. 69 c.g.c., che disciplina l'archiviazione della notizia di danno, attribuisce un potere ben più incisivo al procuratore regionale, prevedendo, da un lato, che sia sempre necessario il suo visto sul provvedimento di archiviazione, e dall'altro lato,

[12] D. TOTA, *Il pubblico ministero presso la Corte dei conti*, in *Riv. C. conti*, 2021, n. 1, pp. 46-54.

[13] P. GRASSO, commento all'art. 13, in V. TENORE (a cura di), *Commentario al Codice di giustizia contabile*, Napoli, 2024, p. 58.

[14] F. VETRÒ, *La Corte dei conti: l'organizzazione ed i giudici*, in A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLDO, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, 2024, pp. 3-18, in part. p. 8.

ISSN 2036-7821

che gli spetti un potere di controllo sul fascicolo istruttorio. Difatti, qualora non condivida la scelta del magistrato assegnatario di archiviare o non concordi sulle motivazioni poste alla base di tale determinazione, costui può formulare delle motivate osservazioni, comunicandole al pubblico ministero assegnatario del fascicolo. Inoltre, qualora permanga il dissenso, al procuratore regionale è consentito di avocare il fascicolo istruttorio e di adottare personalmente le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione erariale[15]. In questa soluzione legislativa, che parte della dottrina aveva già ritenuto idonea ad aprire «nuovi e diversi scenari»[16], può cogliersi un primo indice del mutamento nella disciplina delle relazioni all'interno del sistema delle procure, come delineata dalla recente riforma. Si tratta, tuttavia, di una disciplina comunque meno incisiva rispetto a quella prevista dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, relativa alla magistratura ordinaria, in forza della quale il procuratore della Repubblica può esercitare il potere di revoca dell'assegnazione dell'azione penale nei confronti del singolo magistrato già nel corso del relativo esercizio, qualora questi non si attenga ai principi e ai criteri definiti in via generale o stabiliti con l'atto di assegnazione. Tali principi e criteri – fatti salvi quelli adottati nei c.d. consigli di procura, che, in ogni caso, non assumono valore direttivo con riferimento alla singola vertenza – così come il già menzionato potere di revoca, risultano estranei all'ordinamento giuscontabile, nel quale, una volta assegnato l'affare, il magistrato affidatario ne diviene *dominus* e pienamente responsabile, sino alla decisione finale di esercitare l'azione mediante atto di citazione ovvero di disporre l'archiviazione.

3. Il sistema delle procure all'interno della delega legislativa contenuta nella legge n. 1/2026

Nel testo dell'art. 3 della legge n. 1/2026 – rubricato «Delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti» – sono contenute numerose disposizioni dirette a disciplinare l'opera legislativa del Governo in ordine al nuovo assetto del sistema delle procure erariali. Tra queste disposizioni, merita di essere esaminata per prima quella di cui al comma 2, lett. d), che invita il legislatore delegato ad «articolare la funzione requirente presso la Corte dei conti in una procura generale e in procure territoriali, prevedendo che queste ultime siano rette da un viceprocuratore generale con funzioni di procuratore territoriale, preposto all'ufficio sotto il coordinamento del procuratore generale, e siano dotate di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede».

Un primo profilo di rilievo concerne l'utilizzo dell'aggettivo «territoriali», in luogo

[15] Sul punto si veda la circolare del Consiglio di presidenza n. 16/c/CP/201 del 7 aprile 1994.

[16] M. ORICCHIO, *La denuncia di danno*, in A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLDO, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, 2024, pp. 219-245, in part. p. 221.

ISSN 2036-7821

della tradizionale qualificazione «regionali», in riferimento alle procure. Si tratta di una scelta che, peraltro, accomuna l'enunciato in esame a quello contenuto nella lett. c), avente a oggetto l'organizzazione della Corte dei conti su base territoriale. Non è chiaro – o, perlomeno, non è possibile evincerlo dalla relazione illustrativa dell'atto normativo in commento – se tale divergenza lessicale sia riconducibile a una mera opzione stilistica ovvero se costituisca indice della volontà del legislatore di ridefinire la dislocazione delle procure erariali sul territorio nazionale (o addirittura infraregionale?). Qualora quest'ultima fosse l'intenzione perseguita – in linea con l'opinione di taluni esponenti della magistratura contabile[17] – il legislatore dovrebbe comunque assicurare la presenza nei territori di adeguati presìdi di legalità, evitando di imporre agli utenti del sistema giustizia spostamenti penalizzanti. Inoltre, ogni eventuale riorganizzazione dell'assetto territoriale della Corte dei conti dovrebbe essere effettuata senza la possibilità di attingere a risorse aggiuntive, in considerazione della clausola di invarianza finanziaria contenuta all'art. 3, comma 7. Parte della magistratura erariale ritiene che un'organizzazione delle sezioni giurisdizionali su base diversa da quella regionale sarebbe incostituzionale, in quanto in contrasto con l'art. 125 Cost., il quale dispone che «*nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione*» [18]. Tuttavia, l'applicabilità di questo articolo della Costituzione all'organizzazione territoriale della Corte dei conti è dibattuta, anche in considerazione del fatto che, come emerge dai resoconti dei lavori dell'Assemblea costituente, l'art. 125 Cost. è stato concepito con esclusivo riferimento agli organi esercenti la giurisdizione di cui all'art. 103, comma 1, Cost., e non anche a quelli di cui al comma 2 del medesimo articolo.

Un secondo aspetto rilevante attiene alla volontà di attribuire l'incarico di procuratore territoriale a viceprocuratori generali, in possesso della qualifica di consigliere, in luogo dei magistrati aventi la qualifica di presidente di sezione, come attualmente previsto. Secondo parte della magistratura contabile, tale opzione normativa non troverebbe adeguata giustificazione e si porrebbe in contrasto con la natura direttiva dell'incarico[19]. Secondo altra parte dello stesso plesso magistratuale[20],

[17] Se veda V. RAELI, *Testo scritto del contributo presentato in relazione al disegno di legge A.S. n. 1457 intitolato «Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale»*, in www.senato.it, in cui si legge che le procure territoriali «andranno a sostituire» le procure regionali.

[18] Si veda C. conti, sez. riun. cons., parere 11 giugno 2025, n. 4, in www.corteconti.it.

[19] Memoria dell'Associazione Nazionale Magistrati della Corte dei conti (ANMC), acquisita il 4 febbraio 2025 in occasione dell'audizione della presidente dell'ANMC Paola Briguori presso le commissioni "Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni" e "Giustizia" della Camera dei deputati, in www.camera.it.

ISSN 2036-7821

occorrerebbe attribuire al Consiglio di presidenza la possibilità di valutare, attraverso un esame dei carichi di lavoro, se la singola procura territoriale debba essere retta con funzioni direttive da un presidente di sezione o senza funzioni direttive da un viceprocuratore generale.

4. Gli effetti nomofilattici delle pronunce delle sezioni riunite sull'attività delle procure contabili

Una seconda disposizione che merita approfondimento è contenuta all'art. 3, comma 2, lett. b), e invita il legislatore delegato a «rafforzare gli 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». Si tratta di una disposizione eccentrica, in quanto postula un concetto di nomofilachia non in linea con quello tradizionalmente osservato nell'esercizio della funzione giurisdizionale, diretto ad assicurare «l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge»[21] e, pertanto, sempre riferito al giudice, mai al pubblico ministero.

Il legislatore, all'esito di un lungo percorso[22], ha individuato tale giudice nei supremi consessi delle singole magistrature, per i rispettivi ambiti di giurisdizione, attribuendo così alle Sezioni riunite della Corte dei conti la competenza a dirimere i contrasti giurisprudenziali insorti nel proprio ambito giurisdizionale. In particolare, l'art. 11 c.g.c. conferma che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale sono l'organo deputato ad assicurare l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e delle altre materie rientranti nella giurisdizione contabile, attribuendo loro la decisione sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali d'appello, dal presidente della Corte dei conti ovvero su richiesta del procuratore generale (c.d. contrasto orizzontale in appello). A tali decisioni, l'art. 114 c.g.c. aggiunge quelle relative alle questioni di diritto che abbiano dato luogo, già in primo grado, a indirizzi interpretativi o applicativi difformi, il cui deferimento è comunque rimesso all'apprezzamento della

---

[20] Audizione del procuratore generale Pio Silvestri presso le commissioni "Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni" e "Giustizia" della Camera dei deputati, svoltasi il 4 febbraio 2025, reperibile su www.camera.it.

[21] In questi termini dispone l'art. 65 del r.d. n. 12/1941.

[22] L'attribuzione è stata disposta contestualmente all'istituzione delle sezioni giurisdizionali regionali, con l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 453/1993, che ha stabilito che: «Le sezioni riunite della Corte dei conti decidono sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del procuratore generale». Su questo tema, si veda L. SAVAGNONE, *La funzione nomofilattica nelle supreme magistrature*, in *Riv. C. conti*, 2007, n. 6.

ISSN 2036-7821

sezione d'appello[23], non essendo ammissibile il deferimento diretto da parte delle sezioni territoriali (c.d. contrasto orizzontale in primo grado). Ai fini della rimessione alle sezioni riunite è sufficiente che il contrasto – ritenuto esistente in presenza di «una pluralità di pronunce rese da giudici diversi in un periodo di tempo più o meno ampio»[24] – sia apparente[25], ossia sia l'effetto di precedenti giurisprudenziali «poco collimanti» con la «questione ritenuta bisognevole di supporto nomofilattico[26]». Un'ulteriore ipotesi di remissione, in questo caso obbligatoria, è disciplinata dall'art. 117 c.g.c. e trova applicazione qualora la sezione giurisdizionale di appello ritenga di non condividere un principio di diritto già enunciato dalle sezioni riunite (c.d. contrasto verticale).

Premesso che, come è stato condivisibilmente sostenuto da parte della magistratura erariale, la funzione del pubblico ministero è quella di «promuovere l'azione ed assicurare l'evoluzione della giurisprudenza nel tempo, mantenendola coerente con i diversi contesti normativi e sociali»[27], occorre esaminare come gli effetti nomofilattici delle sentenze delle sezioni riunite possano influenzare due distinte attività della magistratura contabile requirente: quella di introduzione del giudizio a opera del pubblico ministero, nell'ambito di quei giudizi celebrati innanzi alla Corte dei conti in cui riveste il ruolo di parte (principalmente il giudizio di responsabilità), e quella di coordinamento svolta dal procuratore generale nei riguardi dei procuratori regionali. Se appare essere pacifico, non difettando di conformità con il dettato costituzionale, che il procuratore generale eserciti la sua funzione di coordinamento tenendo conto di quegli orientamenti giurisprudenziali avallati o istituiti dalle sezioni riunite[28], lo stesso non può dirsi con certezza con riferimento all'attività di introduzione del giudizio svolta dal pubblico ministero. Difatti, l'opinione di parte della magistratura erariale è che, rivestendo la procura contabile la qualifica di parte del giudizio, essa non possa subire gli effetti nomofilattici di una pronuncia delle sezioni riunite, se non nei limiti di una spontanea conformazione agli orientamenti

[23] Si veda C. conti, sez. riun., 25 gennaio 2018, n. 1, in www.corteconti.it, che ha dichiarato inammissibile una questione di massima deferita da una sezione giurisdizionale territoriale «in quanto, alla luce della normativa vigente, le sezioni giurisdizionali territoriali della Corte e, perciò, anche i Giudici unici per le pensioni delle stesse non sono legittimate a rimettere la risoluzione delle stesse alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte».

[24] Si veda C. conti, sez. riun., 1° giugno 2011, n. 10, in www.corteconti.it, che ha definito il «contrasto fra orientamenti» come «una pluralità di pronunce rese da giudici diversi in un periodo di tempo più o meno ampio».

[25] L. DE PETRIS, *Questioni di massima e di particolare importanza*, in A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLDO, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, 2024, pp. 643-678, in part. p. 667.

[26] In questi termini si è espressa C. conti, sez. riun., 17 agosto 2023, n. 12, in www.corteconti.it.

[27] Memoria ANMC *op. cit.*

[28] Si veda il già citato C. conti, sez. riun. cons., parere n. 4/2025, in www.corteconti.it, in cui si legge quanto segue: «sembra, invero, compatibile con le prerogative costituzionali (art. 108 Cost.) che assicurano l'indipendenza del Pubblico ministero, la previsione, quale criterio direttivo chiaro e determinato, che il Procuratore generale eserciti la sua funzione di coordinamento tenendo conto delle pronunce nomofilattiche delle Sezioni riunite».

ISSN 2036-7821

dominanti nella selezione degli illeciti meritevoli di perseguimento[29]. Sul punto, è opportuno sottolineare l'esistenza di un orientamento dottrinale[30], fondato su una pronuncia della Corte costituzionale[31], che ritiene ormai superato il mito dell'obbligatorietà dell'azione di danno. Secondo tale impostazione, non sussiste alcuna consequenzialità automatica tra notizia di reato e instaurazione del processo, né un dovere del pubblico ministero di promuovere il giudizio in presenza di qualsiasi *notitia damni*. Si osserva, infatti, che limite implicito alla stessa obbligatorietà, razionalmente intesa, è rappresentato dall'esigenza che il processo non venga avviato quando risulti oggettivamente superfluo. Ne consegue che l'obbligo di esercitare l'azione di danno sorge solo ove non ricorrano i presupposti che rendono doverosa l'archiviazione, la quale costituisce, appunto, forma di non esercizio dell'azione. Nell'ambito della valutazione sull'esercizio dell'azione di danno occorre anche considerare che, nel giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti, alla dichiarazione di infondatezza dell'azione si accompagni, nella maggior parte dei casi, una condanna alle spese a carico dell'ente presso cui il pubblico agente prestava servizio al tempo dei fatti contestati dalla procura; e ciò a prescindere dall'eventuale intervento – che la giurisprudenza ammette nel solo modello adesivo dipendente *ad adiuvandum*[32] – dell'ente in giudizio. È sufficiente consultare le relazioni sull'attività presentate in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario delle sezioni giurisdizionali regionali per constatare come il numero delle sentenze di "proscioglimento" rappresenti una quota significativa dei provvedimenti del giudice erariale, pur con oscillazioni talvolta marcate tra una sezione e l'altra. Si consideri, inoltre, che l'opera di liquidazione delle somme da parte del collegio giudicante non incontra neppure il limite di cui all'art. 1, comma 1015, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), disposizione che, facendo espresso riferimento al processo penale, prevede che il rimborso delle spese possa essere riconosciuto nel limite massimo di euro 10.500. Ma non è tutto, poiché, come recentemente affermato da due pronunce della Corte di cassazione[33], l'agente pubblico "prosciolto" all'esito di un giudizio di responsabilità ha diritto non soltanto

[29] Memoria ANMC *op. cit.*

[30] P. SANTORO, *Il codice di giustizia contabile e il giusto processo*, in www.contabilita-pubblica.it, 2016.

[31] C. cost., 15 febbraio 1991 n. 88, in *Giur. cost.*, 1991, p. 586.

[32] Una trattazione generale del tema dell'intervento della pubblica amministrazione nel giudizio di responsabilità, con adesione alla tesi dominante in giurisprudenza, è contenuta in C. CHIARENZA, P. EVANGELISTA, *Il giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2022, pp. 633-1078, in part. pp. 807-808. Un'apertura a forme diverse di intervento della pubblica amministrazione si incontra, invece, in M. SCIASCIA, *La Corte dei conti*. Organizzazione, funzioni e procedimenti, Napoli, 2020, p. 282, in part. nota 689.

[33] Cass. civ., sez. un., 5 dicembre 2024, n. 31137 e 31138, in www.cortedicassazione.it.

ISSN 2036-7821

alle spese riconosciutegli dal giudice erariale ai sensi dell'art. 31 c.g.c.[34], ma anche a quelle non liquidate in sentenza, potendo agire dinanzi al giudice civile per ottenerne il rimborso per la parte eccedente. Alla luce di quanto detto, è ragionevole ritenere che l'intenzione del legislatore, sia quella di ottenere quale risultato, con l'eventuale ausilio di una rinvigorita funzione di coordinamento esercitata dal procuratore generale, una valutazione quanto più possibile uniforme degli illeciti erariali e quindi del diritto vigente non solo a fini di economia processuale e di giustizia sostanziale, ma anche a tutela dell'equilibrio finanziario delle amministrazioni coinvolte. Occorre, tuttavia, che il conseguimento di tale risultato non si traduca in una illegittima compressione del diritto-dovere di ciascun magistrato di interpretazione del diritto, così come non mancherà occasione di approfondire nel prosieguo.

5. La nuova articolazione della funzione requirente

Una terza disposizione che esige attenzione è contenuta all'art. 3, comma 2, lett. e), ed esorta il legislatore a «disciplinare i poteri di indirizzo e di coordinamento della procura generale della Corte dei conti nei confronti delle procure territoriali», al dichiarato fine di «garantire l'esercizio uniforme della funzione requirente nelle sedi territoriali». Questa disposizione mira a dare concretezza e sostanza al potere di coordinamento introdotto nel '94, poi ribadito anche all'art. 12 c.g.c., al fine di rendere uniforme su tutto il territorio nazionale l'esercizio della funzione requirente, ossia, in definitiva, di consentire a tutti gli amministratori pubblici di avere la garanzia che ci sia, fatte salve le specificità singole del caso, una uniforme valutazione delle loro azioni[35]. Non a caso, già oggi esiste uno "staff" di magistrati contabili, presso la procura generale, che si occupa di verificare se l'appello principale della procura o l'appello incidentale eventualmente abbiano un margine di successo, di tal guisa evitando quel dispendio di energie che produrrebbe la reiterazione in grado di appello di un'azione "nata male" e che abbia già prodotto una sentenza di "assoluzione" in primo grado. L'assenza di un corrispondente "staff" all'interno delle procure regionali – la cui attività requirente, in mancanza di un precedente delle Sezioni riunite, non sarebbe comunque limitata da alcun "effetto nomofilattico" – comporta che l'azione di responsabilità possa essere esercitata anche con riferimento a fatti la cui qualificazione come illecito erariale non trova riscontro nella giurisprudenza contabile[36]. Ciò potrebbe aver indotto il legislatore a orientare il

[34] Per un'approfondita analisi di quest'articolo del Codice di rito giuscontabile si rinvia a A. GRIBAUDO, commento all'art. 31, in A. GRIBAUDO (a cura di), *Il Codice della giustizia contabile commentato articolo per articolo*, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 167-174.

[35] Di "eccessiva e impropria gerarchizzazione dell'ufficio del pubblico ministero che va molto oltre i poteri di coordinamento già esistenti" ha parlato il procuratore generale della Corte dei conti Pio Silvestri nel convegno su "Prime riflessioni all'alba della riforma sulla Corte dei conti", svoltosi presso la Corte dei conti il 12 febbraio 2026.

[36] Sul punto è intervenuto, nel convegno su "Prime riflessioni all'alba della riforma sulla Corte dei conti", svoltosi presso la Corte dei conti il 12 febbraio 2026, il Presidente onorario della Corte dei conti Eugenio Francesco

ISSN 2036-7821

potere di indirizzo e coordinamento della procura generale verso la garanzia di un esercizio uniforme della funzione requirente nelle sedi territoriali.

La disposizione in commento suscita, inoltre, due ordini di considerazioni.

In primo luogo, l'imprescindibile preordinazione della nuova disciplina al suddetto fine ha sollevato il tema della sua conformità a quei precetti costituzionali che enunciano le garanzie proprie degli appartenenti alla magistratura. Garanzie che parte della magistratura contabile ritiene lese dall'instaurazione di una relazione organizzativa di gerarchia o anche solo di direzione tra il procuratore generale e il singolo pubblico ministero titolare dell'indagine[37]. Dunque, prima di entrare nel merito delle censure che sono state sollevate, occorre spendere qualche parola sulle garanzie costituzionali che interessano quella parte della magistratura che esercita la funzione requirente. Se appare pacifico che l'art. 104, comma 1, Cost. sancisca l'indipendenza di tutti i magistrati – siano essi giudicanti o requirenti – nei riguardi di ogni altro potere dello Stato, non pare altrettanto pacifico che l'art. 101, comma 2, Cost., che, nello statuire la soggezione esclusiva alla legge si rivolge espressamente ai soli giudici, trovi applicazione anche ai pubblici ministeri[38]. Sul punto, aspramente dibattuto tra gli studiosi del diritto penale, esistono due orientamenti contrapposti. Per una prima impostazione[39], maggioritaria, giudici e pubblici ministeri sarebbero destinatari delle stesse garanzie Costituzionali, essendo la garanzia di cui art. 101, comma 2, Cost. imprescindibile ai fini dell'esercizio obbligatorio dell'azione penale, sancito all'art. 112 Cost. A conferma della bontà di questa tesi, il legislatore costituente avrebbe espressamente incluso, all'art. 108, comma 2, Cost., il pubblico ministero presso le magistrature speciali, tra gli organi ai quali la legge ordinaria deve assicurare l'indipendenza. Un secondo orientamento[40], minoritario, sostiene che il dettato testuale della Costituzione non consenta alle norme che disciplinano il pubblico ministero di essere pienamente parificate a quelle previste per i giudici, pur ponendosi in un rapporto di specialità rispetto a quelle generali sui magistrati. In

---

Schlitzer, evidenziando la necessità di un coordinamento più incisivo tra procura generale e procure regionali, proprio al fine di evitare che ogni singola Procura agisca in modo disarticolato rispetto a un indirizzo unitario, e ricordando come, già in passato, all'interno della stessa magistratura contabile, non siano mancate istanze rivolte in tal senso.

[37] Memoria ANMC *op. cit.*

[38] Cfr. R. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, Torino, 1995, pp. 103-104, in cui l'autore sostiene che «la soggezione del pubblico ministero alla legge, e ad essa soltanto, non è desumibile all'art. 101, II c., cost., e deve dunque essere costruita altrimenti». Interessante anche la ricostruzione contenuta in V. CAVALLARI, *La riforma del pubblico ministero*, Milano, 1974, p. 148, secondo cui «soggetti soltanto alla legge» sarebbero sia i giudici sia i pubblici ministeri, giacché nella seduta del 20 novembre 1947, l'Assemblea costituente votò e approvò il seguente testo: «i magistrati sono soggetti soltanto alla legge». Tale testo sarebbe poi stato inspiegabilmente modificato nella fase di "coordinamento finale" per ragioni stilistiche. Gli atti della seduta sono consultabili in www.nascitacostituzione.it.

[39] Cfr., *ex multis*, E. SPAGNA MUSSO, *Problemi costituzionali del pubblico ministero*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1963, n. 2, pp. 398-428.

[40] Cfr., *ex multis*, N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Padova, 1996, pp. 2-10.

ISSN 2036-7821

questo modo, l'estensione ai pubblici ministeri delle garanzie proprie dei giudici rientrerebbe nella sfera discrezionale del legislatore ordinario[41]. Chiave di volta di questa seconda tesi sarebbe proprio l'art. 107, comma 4, Cost. in virtù del quale è rimessa al legislatore la scelta delle garanzie di cui gode il pubblico ministero. In tale ultima ipotesi, al legislatore sarebbe comunque precluso di introdurre sia norme che incidano sull'indipendenza funzionale del pubblico ministero, perché contrasterebbero con il già citato art. 112 Cost., sia norme che incidano sulla sua indipendenza personale, alterandone lo *status* giuridico, perché sarebbero in conflitto con l'art. 104, coma 3, Cost. Ampiamente plasmabile dal legislatore sarebbe, invece, l'indipendenza organizzativa della magistratura requirente, cioè la struttura interna degli uffici del pubblico ministero. Corollario di questa seconda tesi è la possibilità per il legislatore, senza incorrere in una violazione della carta costituzionale, di introdurre nell'ordinamento, per le finalità di cui sopra, una norma che consenta al procuratore generale di indirizzare l'operato dei procuratori territoriali nell'esercizio della loro funzione requirente.

Una seconda considerazione che suscita la disposizione in commento attiene alla distinzione rigidamente definita nella delega tra procura territoriale e procura generale, dalla quale è emerso il tema del conseguente indebolimento del principio di unità del pubblico ministero, che oggi caratterizzerebbe la funzione requirente del magistrato contabile. Parte della magistratura erariale[42] ritiene, infatti, che non esista per il magistrato requirente contabile alcuna previsione che rispecchi quella di cui all'art. 70, comma 3, del r.d. n. 12/1941, secondo cui «I titolari degli uffici del pubblico ministero dirigono l'ufficio cui sono preposti, ne organizzano l'attività ed esercitano personalmente le funzioni attribuite al pubblico ministero dal codice di procedura penale e dalle altre leggi, quando non designino altri magistrati addetti all'ufficio». Ritiene, piuttosto, che sarebbe ancora in vigore l'art. 1 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 («Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti»), in base al quale «Il procuratore generale ed i vice procuratori generali rappresentano presso la Corte il pubblico ministero», norma che, sebbene obsoleta, enuncerebbe il principio per cui l'ufficio del pubblico ministero contabile sarebbe da intendere, complessivamente inteso, unitario. Ritiene, infine, che la nuova disciplina, nel delineare la distinzione tra "procura generale" e "procura territoriale", si esprima in termini chiari sulla "preposizione" del procuratore "territoriale" al proprio ufficio, operando *in parte qua*

[41] Cfr. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2006, 125-129, in cui si legge che «al p.m. non sono necessariamente da riconoscere le medesime garanzie di indipendenza attribuite ai magistrati dalle restanti disposizioni del titolo IV». Ciò in quanto «rispetto alle norme costituzionali generali sui magistrati, le disposizioni sul p.m. si pongono infatti in rapporto di specialità, o di eccezione a regola, sicché l'estensione al p.m. delle garanzie spettanti a tutti i giudici è condizionata dalle scelte del legislatore ordinario», che vi provvede attraverso la legge sull'ordinamento giudiziario.

[42] Procura generale presso la Corte dei conti, Adunanza 9 giugno 2025, in www.corteconti.it.

ISSN 2036-7821

un riallineamento della disciplina giuscontabile a quella dell'ordinamento giudiziario.

5.1. I poteri di indirizzo e coordinamento del procuratore generale

Successivamente, l'art. 3, comma 2, lett. e), specifica tre poteri di indirizzo e coordinamento del procuratore generale.

In primo luogo, la possibilità di accedere in tempo reale, anche tramite strumenti informatici, agli atti dei procedimenti istruttori svolti anche in sede territoriale. Si tratta di una scelta normativa che non è andata esente da critiche, consentendo al procuratore generale non solo di superare la segretezza che contraddistingue i procedimenti istruttori ma anche di farlo in assenza del consenso del titolare dell'indagine o del procuratore posto al vertice dell'ufficio requirente[43]. Tuttavia, parte della magistratura contabile ha evidenziato come, seppure in forma più limitata, l'accesso tramite i procedimenti informatici ai processi istruttori sia un sistema di conoscenza già in uso e come, lungi dal provocare un'ingerenza nell'attività del pubblico ministero, consenta al procuratore generale di avere un quadro complessivo e aggiornato delle varie situazioni istruttorie che si vengono a disporre in sede territoriale[44].

In secondo luogo, il legislatore delegato viene invitato ad attribuire al procuratore generale il potere di avocazione delle istruttorie in casi tassativamente previsti in sede di attuazione della delega stessa, tra cui quelli di inerzia nell'istruttoria in sede territoriale o di violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento impartite dalla procura generale. Questa disposizione presenta due elementi di interesse: (i) la mancata individuazione di rigidi criteri predeterminati in presenza dei quali rendere esercitabile il potere di avocazione dei fascicoli, per la cui determinazione il legislatore si è limitato a rinviare alla decretazione attuativa e (ii) la scelta di consentire l'esercizio del menzionato potere al di fuori dei casi disciplinati dal codice di procedura penale[45]. Si tratta di un ulteriore indice della verticalizzazione in atto della funzione requirente dalla periferia al centro, in riforma dell'attuale quadro ordinamentale, che vede i due uffici in condizione di reciproca autonomia. In tale prospettiva ricostruttiva, la giurisprudenza di legittimità[46] ha ritenuto che i procuratori regionali siano gli esclusivi promotori dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile davanti alle sezioni regionali della Corte dei conti, mentre

[43] Memoria ANMC *op. cit.*

[44] Audizione Silvestri *cit.*

[45] In merito, l'art. 412 c.p.p. dispone che il procuratore generale presso la corte d'appello, dispone, con decreto motivato, l'avocazione delle indagini se il pubblico ministero non ha disposto la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, oppure non ha esercitato l'azione penale o richiesto l'archiviazione, entro i termini previsti dall'articolo 407-bis, comma 2.

[46] Cfr. Cass. civ., sez. un., 9 novembre 2009, n. 23681, in www.dejure.it e *id.*, 18 ottobre 2018, n. 26256, *ibidem*.

ISSN 2036-7821

la Corte costituzionale[47] ha statuito che è inammissibile l'intervento della procura generale nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, in quanto soggetto estraneo al giudizio nel quale era parte la procura regionale.
In terzo luogo, al legislatore delegato viene prescritto di prevedere, con riferimento a quelle istruttorie che si caratterizzino per particolare rilevanza o per particolare complessità o novità delle questioni, l'obbligo per il procuratore generale di sottoscrivere – a pena di nullità – gli atti di invito a dedurre, di citazione a giudizio e di disposizione di misure cautelari, congiuntamente al procuratore territoriale. In queste ipotesi, dunque, della vertenza si continuerebbe ad occupare il pubblico ministero territoriale titolare del fascicolo (del quale non è spogliato, non essendo oggetto di avocazione) ma anche un viceprocuratore generale dell'ufficio centrale di procura generale, nonché il procuratore generale in persona, che dovrebbe sottoscrivere altresì gli atti a pena di nullità. Anche su questa misura, non sono mancate le critiche di alcuni esponenti della Corte dei conti che, in parte[48], hanno ritenuto incompatibile con il principio di distinzione solo funzionale tra gli uffici giudiziari una misura che esasperi il ruolo verticistico della procura generale, trasformando la procura territoriale in una sorta di "protettorato" della prima. In altra parte[49], invece, si sono concentrati sulla sanzione che il legislatore ha posto a salvaguardia dell'obbligo di doppia firma, evidenziando come la "nullità" dell'invito a dedurre non trovi alcun riscontro nel sistema processuale amministrativo-contabile e non sia nemmeno azionabile nella fase preprocessuale del giudizio di responsabilità. In altra parte[50], infine, si sono soffermati sui possibili effetti negativi della norma sotto il profilo operativo, rimarcando come, oltre a determinare un dispiego doppio (se non triplo) di energie, tale norma investirebbe la procura generale di una mole enorme di attività istruttorie. Taluni magistrati contabili hanno, invece, proposto interessanti soluzioni alternative all'esigenza di rafforzare il controllo sulle attività dei pubblici ministeri di primo grado prima di giungere all'esercizio dell'azione di responsabilità. Tra queste, appare di particolare pregio quella che prevede l'introduzione di un controllo giudiziale preventivo, da attribuire a una "sorta" di giudice per le indagini preliminari o giudice dell'udienza preliminare contabile, che possa essere chiamato ad autorizzare il pubblico ministero a citare il presunto responsabile davanti al collegio della sezione giurisdizionale[51]. In

[47] Si vedano Corte cost., 26 gennaio 2024, n. 9, in www.cortecostituzionale.it e *id.*, 18 aprile 2024, n. 59, *ibidem*.
[48] Memoria ANMC *op. cit.*
[49] Memoria ANMC *op. cit.*
[50] P. ZINGALE, *Testo scritto del contributo presentato in relazione al disegno di legge A.S. n. 1457 intitolato «Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale»*, in www.senato.it.
[51] A. GRIBAUDO, *Audizione del giorno 4 febbraio 2025 presso le Commissioni riunite I e II della Camera dei deputati, della proposta di legge C. 1621 Foti, recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile,*

ISSN 2036-7821

questo caso, tale giudice sarebbe chiamato a svolgere una funzione di filtro, attraverso un controllo giudiziale, di natura sommaria e preventiva, a garanzia del principio di terzietà enunciato all'art. 111 Cost. Tuttavia, non può ignorarsi come una simile soluzione, seppure di indubbio rilievo, debba andare di pari passo con la previsione di regole di giudizio idonee, in assenza delle quali la fase di udienza preliminare finirebbe per rappresentare, come spesso avviene anche nel processo penale, una mera dilazione temporale, con conseguenze anche in punto di liquidazione delle spese di fase in danno del soggetto o dell'amministrazione coinvolti.

In quarto luogo, al legislatore delegato viene demandato di prevedere, sempre in presenza di istruttorie che si caratterizzino per particolare rilevanza o per particolare complessità o novità delle questioni, la facoltà di affiancare al magistrato assegnatario del fascicolo in sede territoriale uno o più magistrati addetti all'ufficio di procura generale. Sull'obbligo del c.d. affiancamento, così come già visto per quello della c.d. doppia firma, si è espressa in maniera critica parte della magistratura contabile[52], mettendone in dubbio la sua utilità sotto il profilo dell'efficienza e, più in generale, del buon andamento della funzione requirente, che potrebbe essere leso da ritardi nella gestione dei fascicoli, dovuti a potenziali contrasti tra i soggetti coinvolti.

6. La rotazione nelle funzioni e il divieto di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti

L'ultima disposizione che si presta a un esame approfondito è contenuta all'art. 3, comma 2, lett. f), e invita il legislatore delegato a prevedere che i magistrati svolgano, secondo un criterio di rotazione temporale e con adeguata formazione professionale, tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui sono assegnati. La norma sulla rotazione delle funzioni andrebbe redatta tenendo in considerazione i seguenti criteri. Anzitutto, emerge un criterio di natura competenziale, poiché il Consiglio di Presidenza della giustizia contabile, sebbene competente in materia di formazione e aggiornamento dei magistrati erariali, non dispone di una competenza organizzativa idonea a disciplinare la rotazione delle funzioni, che dovrebbe pertanto essergli attribuita. In secondo luogo, viene in rilievo un profilo di natura applicativa, in quanto l'esercizio di tale potere dovrebbe avvenire tenendo conto delle esigenze delle diverse Sezioni interessate.

---

di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità grave; per danno erariale", in www.camera.it.

[52] Ha evidenziato la "sfiducia palese [del legislatore] verso l'operato delle procure regionali" il viceprocuratore generale presso la sezione giurisdizionale regionale per la Campania della Corte dei conti Ferruccio Capalbo nel convegno su "Prime riflessioni all'alba della riforma sulla Corte dei conti", svoltosi presso la Corte dei conti il 12 febbraio 2026.

ISSN 2036-7821

Lo stesso art. 3, comma 2, lett. f), delega il legislatore a prevedere una norma che contenga il divieto del passaggio dei magistrati della Corte dei conti dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti. Si tratta di una disposizione che estende all'intera magistratura contabile quanto già previsto oggi per i magistrati assegnati alla procura generale, i quali, proprio per garantire l'alterità e la differenza tra funzioni requirente e giudicante, non possono passare alle sezioni di appello. Oltre alla critica, per certi versi scontata, secondo cui una simile disciplina anticiperebbe, con riferimento alla sola magistratura erariale, gli effetti della separazione delle carriere – ancora sottoposta a referendum per la magistratura ordinaria – se ne registra una seconda che merita particolare attenzione. Nell'assetto organizzativo della magistratura contabile, accanto alle funzioni requirenti e giudicanti, si colloca la rilevantissima funzione di controllo e di referto, che costituisce un *unicum* nel panorama delle magistrature e connota in modo peculiare la Corte dei conti. Il divieto in questione dovrebbe, pertanto, essere declinato in modo da consentire ai magistrati requirenti l'esercizio delle funzioni di controllo e di referto, che, oltre a connotare in modo peculiare l'attività del magistrato contabile, si distinguono nettamente dalle funzioni giurisdizionali e requirenti. Tali funzioni permettono, infatti, l'acquisizione o il rafforzamento di competenze peculiari, idonee a offrire una diversa chiave di lettura dell'amministrazione attiva e a favorire, più in generale, un arricchimento professionale che sia funzionale a un migliore esercizio delle attribuzioni della Corte dei conti. Una ricostruzione del divieto in linea con tale impostazione eviterebbe, inoltre, di confinare nella sola funzione requirente un numero significativo di magistrati (circa cento su un organico complessivo inferiore a cinquecento unità), prevenendo la creazione di un assetto organizzativo disarmonico e potenzialmente foriero di ulteriori e indeterminati costi[53].

7. Considerazioni conclusive

La delega contenuta nell'art. 3 della legge n. 1/2026, attraverso le numerose disposizioni che incidono sull'assetto organizzativo delle procure della Corte dei conti, sembra sottendere un'idea di fondo: una profonda sfiducia del legislatore nei confronti delle modalità con cui le procure regionali esercitano la funzione requirente. Considerato il contesto nel quale l'intervento normativo si inserisce, è ragionevole ritenere che la sfiducia sia riconducibile, in particolare, a due fattori: (i) un esercizio dell'azione di responsabilità talvolta disallineato rispetto all'indirizzo espresso dal diritto vivente, tale da non garantire agli agenti pubblici – fatte salve le peculiarità del caso concreto – una valutazione uniforme delle proprie condotte e da

[53] Sul punto si rinvia alle parole spese dal procuratore generale della Corte dei conti Pio Silvestri nel convegno su "Prime riflessioni all'alba della riforma sulla Corte dei conti", svoltosi presso la Corte dei conti il 12 febbraio 2026, reperibile su www.corteconti.it.

ISSN 2036-7821

alimentare, pertanto, la c.d. "paura della firma"; (ii) un numero significativo di sentenze di rigetto della suddetta azione, pronunciate da alcune sezioni regionali, con conseguente condanna delle amministrazioni di riferimento al rimborso delle spese sostenute dall'agente pubblico vittorioso nel giudizio, la cui liquidazione non è soggetta né al limite previsto dall'art. 1, comma 1015, della legge n. 178/2020 né alla determinazione operata in sentenza, potendo l'eventuale eccedenza essere azionata dinanzi al giudice ordinario.

Si tratta di due fattori rilevanti, che incidono su altrettanti principi di rango costituzionale, ossia, rispettivamente, sul principio di certezza del diritto (ricavabile in via indiretta dall'art. 111, comma 1, Cost.) e sul principio dell'equilibrio di bilancio (enunciato all'art. 81, comma 1, Cost.).

Ciò premesso, la soluzione che il legislatore intende adottare appare connotata da marcata severità, in quanto altera in modo sostanziale l'assetto esistente delle procure sotto molteplici profili. Anzitutto, sotto quello strutturale, senza tuttavia considerare che un'eventuale riorganizzazione territoriale delle procure, così come il confinamento alla sola funzione requirente di un numero significativo di magistrati, potrebbe determinare un assetto organizzativo disarmonico e potenzialmente foriero di ulteriori oneri per la finanza pubblica. Secondariamente, sotto il profilo funzionale, senza tenere conto che meccanismi quali la c.d. doppia firma o il c.d. affiancamento rischiano di cagionare non solo ritardi nella gestione dei fascicoli – dovuti tanto al correlato incremento degli oneri gravanti sulla procura generale e sulle procure territoriali quanto a eventuali contrasti tra i soggetti coinvolti – ma anche di indurre nel pubblico ministero titolare del fascicolo un atteggiamento eccessivamente cautelativo, con il rischio di comprometterne l'imparzialità e di incidere negativamente sull'autonomia della funzione requirente e sugli interessi alla cui tutela essa è preposta. In particolare, anche volendo aderire alla tesi secondo cui la c.d. indipendenza organizzativa della magistratura requirente sia rimessa alla discrezionalità del legislatore, le previsioni normative che introducono i suddetti meccanismi rischiano di incidere piuttosto sull'ambito della c.d. indipendenza funzionale e, per tale via, di esporre la *novella* a profili di incostituzionalità.

In conclusione, è auspicabile che il legislatore, qualora intenda dare seguito alla delega, lo faccia nel pieno rispetto delle norme poste dalla Costituzione a garanzia del pubblico ministero e con l'introduzione di concreti miglioramenti alla disciplina che regola la funzione requirente, evitando di appesantirne l'esercizio con eccessive rigidità organizzative e, più in generale, di snaturare quei tratti caratterizzanti che hanno sinora assicurato un'elevata efficienza operativa della magistratura contabile.

ISSN 2036-7821