

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)**

Publicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://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, Mariacconcetta 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, José Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

### Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Coccozza, 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.



# La disciplina delle carriere e delle funzioni della Corte dei conti alla luce della riforma del 2026: profili costituzionali e sistemici

## di Loredana Giani

(Professoressa Ordinaria di Diritto amministrativo e pubblico, Università europea di Roma)

### Sommario

1. La Corte dei conti nel sistema costituzionale: specialità, pluralismo e unità della funzione giurisdizionale.
- 2. L'assetto delineato dalla legge n. 20/1994: territorialità, separazione funzionale e autonomia organizzativa.
- 3. Unità del ruolo e indipendenza interna: la disciplina delle carriere nella magistratura contabile.
- 4. La riforma del 2026: riorganizzazione strutturale e nuovi equilibri funzionali.
- 4.1. Nuovo paradigma della responsabilità amministrativa e trasformazioni dell'unità del ruolo della Corte dei conti.
- 5. Conclusioni.

### Abstract

This article examines the reconfiguration of the Italian Court of Auditors considering the 2026 reform, focusing on the constitutional and systemic implications of changes to its organisational structure, career framework and functional balance. Starting from the traditional model grounded in the unity of jurisdictional function and the internal independence of accounting magistrates, the paper reconstructs the evolution of the Court's institutional role under Law no. 20/1994 and critically assesses the transformative impact of the recent legislative intervention.

The 2026 reform is analysed not merely as a technical adjustment of administrative liability, but as a structural redefinition of the relationship between jurisdiction, control, and advisory functions. Attention is devoted to the risks associated with the progressive integration of functions, the centralisation and verticalisation of prosecutorial powers, and the potential emergence of a de facto separation of careers. These developments are evaluated against constitutional principles, especially judicial independence (Art. 107 Const.), separation of powers and the requirement of impartiality.

The article further explores the rearticulation of administrative liability, including the restrictive redefinition of "gross negligence", the introduction of quantitative caps on damages, and the enhanced role of advisory opinions with exculpatory effects. These elements contribute to a shift from an *ex-post* accountability model to a preventive and legitimising framework, with significant consequences for the effectiveness of financial oversight.

The paper argues that the reform risks transforming the Court of Auditors from a jurisdictional body safeguarding public finances into a consultative actor, embedded within administrative decision-making. Ultimately, the constitutional compatibility of the reform will depend on its implementing measures, particularly whether they preserve the balance between administrative efficiency and public accountability embedded in the Italian constitutional order.

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



### **1. La Corte dei conti nel sistema costituzionale: specialità, pluralismo e unità della funzione giurisdizionale.**

La Corte dei conti rappresenta un elemento fondamentale dell'ordinamento costituzionale italiano, deputata al controllo della spesa pubblica e alla tutela del patrimonio dello Stato. Si tratta, di un organo costituzionale autonomo e indipendente, con funzioni giurisdizionali e di controllo, affidate ai suoi magistrati senza distinzione di carriera, espressamente riconosciuta dall'art. 103 Cost. quale giudice speciale, insieme al Consiglio di Stato e ai tribunali militari.

La sua sopravvivenza nel nuovo ordinamento repubblicano rappresenta una scelta consapevole dei costituenti che hanno adottato un modello di "unità della funzione giurisdizionale", ma non di unicità organica, accogliendo un pluralismo organizzativo, temperato dal monismo dei principi, conservando quel presidio tecnico necessario, capace di garantire una tutela effettiva in materie caratterizzate da elevata complessità contabile e finanziaria, conservando la specialità come strumento di razionalità istituzionale<sup>1</sup>.

Nel corso degli anni il suo ruolo ha subito trasformazioni significative, culminate nella Legge 7 gennaio 2026, n. 1 che, come si dirà, non può essere letta come un mero intervento tecnico sulla responsabilità amministrativa, rappresentando un momento di ridefinizione del rapporto tra magistratura contabile, amministrazione pubblica e principio di responsabilità, andando a incidere sulla funzione delineata dalla Costituzione, che si intreccia strettamente con il buon andamento dell'azione e, in via mediata, con la tutela dei diritti dei cittadini. Dunque, non un semplice intervento tecnico di rimodulazione della responsabilità amministrativa, ma come un'operazione di ridefinizione dell'equilibrio costituzionale tra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali affidate alla Corte dei conti dagli artt. 100 e 103 Cost. Come si avrà modo di evidenziare nel corso di queste brevi riflessioni, il punto critico non risiede tanto nella legittimità astratta delle singole misure introdotte, quanto nella loro combinazione sistemica, che sembra muovere da una possibile alternatività tra controllo preventivo e giurisdizione di responsabilità, con conseguente compressione dell'area della responsabilità erariale. E così, la riforma introduce una vera e propria riscrittura dell'equilibrio tra funzione di controllo, funzione giurisdizionale e funzione consultiva, alterando il tradizionale modello di separazione funzionale interna alla Corte, con possibile compressione dell'effettività

---

<sup>1</sup> Sul punto sia consentito richiamare la Corte costituzionale che in diverse occasioni ha ribadito che la giurisdizione non è questione di mera tecnica processuale, ma presidio fondamentale dello Stato di diritto, e che l'effettività della tutela rappresenta l'architrave dell'intero sistema. E seguendo questa linea, ha ulteriormente chiarito che la giurisdizione contabile costituisce presidio dell'equilibrio finanziario e del buon andamento ex art. 97 Cost., svolgendo una funzione di garanzia nei confronti della collettività, risultando, così, la Corte non solo giudice di responsabilità, ma organo di equilibrio sistemico tra legalità finanziaria e responsabilità amministrativa. Cfr., *ex multis*, sent. 219/2013.



della giurisdizione contabile.

La riforma segna uno snodo cruciale nella storia istituzionale italiana, segnando il passaggio da un modello di controllo amministrativo, incentrato sulla responsabilità e sulla legalità, a un sistema maggiormente orientato sulla semplificazione amministrativa e al supporto decisionale delle amministrazioni pubbliche, ponendo in secondo piano quella dimensione sostanziale, della giurisdizione e del controllo, che hanno fino ad ora caratterizzato la stessa essenza della Corte dei conti<sup>2</sup>. Si tratta di una impostazione che entra in tensione con il modello costituzionale, nel quale controllo e giurisdizione non si sostituiscono ma si integrano su piani distinti: il primo volto alla verifica della legittimità dell'atto, la seconda all'accertamento della liceità del comportamento e dell'antigiuridicità del fatto dannoso, incidendo sulla stessa fisionomia della Corte.

## ***2. L'assetto delineato dalla legge n. 20/1994: territorialità, separazione funzionale e autonomia organizzativa***

La legge 14 gennaio 1994, n. 20 ha rappresentato un importante intervento di riforma della Corte dei conti, adottato nel contesto della "Repubblica dei Partiti" in piena transizione verso una nuova fase costituzionale. La legge, come noto, rispondeva alla esigenza di razionalizzazione delle funzioni della Corte, distinguendo chiaramente tra il ruolo giurisdizionale, quello di controllo e quello consultivo.

Il disegno delineato in sede di riforma restituisce un assetto organizzativo della Corte dei conti strutturato su un modello fortemente decentralizzato e territorialmente differenziato, articolato in una struttura centrale a Roma e in sezioni territoriali distribuite nelle regioni italiane, valorizzando il valore di presidi territoriali delle Corti dei conti regionali<sup>3</sup>. L'ordinamento prevede una articolazione multilivello, con sezioni specializzate per ciascuna funzione.

Presso la sede centrale si trovano gli organi collegiali di controllo (Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, competente sugli atti del governo e delle amministrazioni dello Stato, nonché sugli atti normativi a rilevanza esterna e gli atti di programmazione comportanti spese e i contratti pubblici connessi all'attuazione del PNRR e del PNC; Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato; Sezione di controllo sugli enti

---

<sup>2</sup> Cfr. A. CARAPELLUCCI, *La riforma della Corte dei conti: come abbattere i controlli di legalità*, in *Lex Italia*, 2026, secondo il quale la riforma rappresenta "una delle misure volte a ridurre i controlli di legalità e lo spazio del potere giudiziario, a vantaggio dell'esecutivo".

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 4 della legge n. 20/1994, la Corte dei conti delibera con proprio regolamento le norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento delle funzioni di controllo. In attuazione di tale previsione è stato adottato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000, che costituisce la fonte ordinamentale di riferimento per la distribuzione delle competenze tra Sezioni centrali e regionali.



pubblici non territoriali; Sezione delle autonomie per il controllo delle amministrazioni regionali e locali; Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali; e Sezioni riunite, quali organi di chiusura del sistema di giurisdizione amministrativo-contabile, con competenza a decidere su questioni di massima e conflitti di competenza), e gli organi collegiali relativi all'esercizio della funzione giurisdizionale (tre sezioni giurisdizionali centrali di appello, con sede presso la sede della Corte dei conti a Roma e la sezione giurisdizionale di appello per la Regione siciliana, con sede a Palermo) e la Procura generale, retta dal Procuratore generale e da 20 Vice-Procuratori generali, oltre a una Procura Generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana.

A livello regionale, sono presenti le Sezioni giurisdizionali e le Sezioni di controllo, quali organi territoriali di giurisdizione contabile e la Procura regionale. Alle 16 sezioni regionali, articolate come sopra, si aggiungono le Sezioni speciali per la Sardegna, con sede a Cagliari, per la Sicilia, con sede a Palermo (oltre alla Sede centrale a Roma) e per il Trentino-Alto Adige, con sede a Roma per le questioni di primo grado. Le sezioni regionali hanno competenze specifiche per settore e per funzione. Le sezioni regionali di controllo esercitano il controllo di gestione secondo quanto previsto dall'art. 33, commi 4, 5 e 6 della legge n. 20/91, verificando la legittimità e la regolarità della gestione dei bilanci e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche territoriali<sup>4</sup>. Le sezioni del controllo composte dal Presidente della Corte, dai Presidenti di sezione preposti al coordinamento e dai magistrati assegnati agli uffici di controllo sono organizzate in quattro collegi consentendo una specializzazione per tipologia di controllo e per materia, garantendo, così ad ogni sezione territoriale autonomia operativa e capacità decisionale propria.

L'assetto organizzativo sinteticamente richiamato è il riflesso di una concezione della giurisdizione amministrativa in cui la vicinanza geografica ai territori controllati rappresenta un elemento essenziale per garantire un controllo effettivo e consapevole della gestione delle risorse pubbliche. Una struttura che, unitamente alla disciplina delle carriere, di cui si dirà nel paragrafo seguente, risulta posta a presidio della indipendenza della Corte nell'esercizio della funzione, tanto in una prospettiva interna, quanto esterna. In tale prospettiva, appare particolarmente significativa, anche sul piano lessicale, la scelta operata dalla Riforma di fare riferimento a "presidi territoriali", espressione non ancorata a criteri normativi puntuali e suscettibile di veicolare una concezione attenuata della dimensione territoriale della Corte. Tale ambiguità terminologica potrebbe, infatti, prefigurare un superamento della

---

<sup>4</sup> L'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (Deliberazione Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000) prevede che le Sezioni Riunite definiscano annualmente il quadro programmatico delle indagini di finanza pubblica e che le Sezioni centrali e regionali deliberino i propri programmi di controllo entro il 30 novembre di ciascun anno, nel rispetto di criteri metodologici comuni.



tradizionale articolazione regionale, con conseguente indebolimento della funzione di prossimità e della capacità di intercettare le specificità delle realtà amministrative locali.

### ***3. Unità del ruolo e indipendenza interna: la disciplina delle carriere nella magistratura contabile***

I componenti della Corte dei conti hanno la qualifica di magistrati, sia nell'esercizio delle funzioni di controllo sia di quelle giurisdizionali e requirenti, in quanto collocati in un unico ruolo senza distinzione tra le varie funzioni, potendo essere assegnati, secondo criteri di merito e rotazione, a funzioni di controllo, giurisdizionali o requirenti.

Il tema delle carriere deve essere letto alla luce dell'art. 107, comma 3 della Costituzione. L'indipendenza della magistratura contabile si articola in una dimensione esterna – nei confronti degli altri poteri dello Stato – e in una dimensione interna, relativa ai rapporti tra magistrati e vertici organizzativi. Se la prima trova fondamento negli articoli 100, 103 e 108 Cost., la seconda si collega direttamente all'art. 107 Cost., che esclude gerarchie funzionali e impedisce che gli incarichi direttivi si trasformino in strumenti di condizionamento. La unità del ruolo non ha natura meramente formale, ma implica effettiva mobilità fra funzioni e assenza di cristallizzazioni funzionali permanenti e consente lo svolgimento di funzioni di controllo, giudiziarie e requirenti in base alle esigenze di servizio e alle regole interne. Va altresì considerato che il sistema vigente già conosce strumenti regolativi idonei a governare le esigenze di imparzialità e di separazione funzionale, attraverso limiti temporali e territoriali al passaggio tra funzioni, stabiliti in via regolamentare dal Consiglio di Presidenza. Tali strumenti, pur introducendo cautele, non incidono sull'unitarietà del ruolo, preservando l'equilibrio tra esigenze organizzative e indipendenza interna. In tale contesto, l'introduzione di un divieto generalizzato di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti appare eccedere quanto necessario, determinando una compressione non proporzionata della flessibilità funzionale. Si tratta di un principio, elaborato in Assemblea costituente per evitare gerarchie interne, tipiche del modello repubblicano, che implica l'assenza di un rapporto gerarchico sostanziale, la differenziazione funzionale ma non ordinamentale oltre alla attribuzione di incarichi direttivi secondo lo schema delle funzioni organizzative e non come gradi, ciò per evitare che essi si tramutino in leve di potere interno, incidendo negativamente sulla indipendenza interna del magistrato. Di contra, una segmentazione stabile tra funzioni di controllo, requirenti e giurisdizionali, anche se non formalmente qualificata come separazione delle carriere, potrebbe integrare una violazione indiretta dell'art. 107 Cost., ove determini gerarchie sostanziali o vincoli organizzativi tali da incidere sull'autonomia



decisionale del singolo magistrato.

Il reclutamento dei magistrati della Corte dei conti avviene tramite concorso pubblico per titoli ed esami, o, per una quota ridotta, per nomina governativa e la progressione di carriera avviene attraverso meccanismi di anzianità, valutazione di professionalità e attribuzione di incarichi direttivi deliberati dal Consiglio di presidenza, nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e valorizzazione del merito.

Le qualifiche previste sono: Presidente, Procuratore Generale, Presidenti di Sezione, Consiglieri, Primi Referendari, Referendari.

Il Presidente della Corte dei conti è nominato dal Governo tra i magistrati della Corte che hanno effettivamente esercitato, per almeno tre anni, funzioni di Presidente di sezione o funzioni equivalenti presso organi costituzionali nazionali o Istituzioni dell'Unione europea. La procedura di nomina prevede l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Presidenza. Il Presidente, una volta nominato, non può essere revocato e il suo incarico cessa o per dimissioni volontarie o per collocamento a riposo per limiti di età. Con la legge n. 45 del 2004 è stata istituita la figura del Presidente aggiunto al fine di rafforzare il coordinamento interno e assicurare continuità nell'esercizio delle funzioni apicali.

Il Procuratore generale presso la Corte dei conti è nominato anch'esso con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, tra i magistrati della Corte dei conti con qualifica di Presidente di Sezione e su designazione del Consiglio di Presidenza. Come per il Presidente, con la Legge n. 45 del 2004 è stata istituita la figura del Procuratore aggiunto che coadiuva il Procuratore generale nelle sue funzioni istituzionali.

La Corte dei conti dispone di una struttura amministrativa articolata su più livelli dirigenziali, con il decreto segretariale n. 236/2010, su tre livelli economici. La dotazione organica dirigenziale di II fascia della Corte dei conti è pari a 65 unità. L'art. 64 del Regolamento di organizzazione e funzionamento degli uffici amministrativi prevede che il 5% della dotazione organica della dirigenza di II fascia possa essere riservata a incarichi di studio, pertanto, la disponibilità di tre incarichi dirigenziali risulta nell'invarianza della dotazione.

La gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali di pertinenza dei dirigenti è coordinata e controllata dal Segretario generale – magistrato di vertice dell'apparato amministrativo – che non esercita funzione giurisdizionale, ma ha responsabilità di dirigenza gestionale, organizzativa e amministrativa dell'istituto. Il Segretario generale, tra l'altro, adotta le iniziative necessarie al coordinamento fra le strutture del segretariato generale e fra queste e gli uffici regionali; sovrintende alla organizzazione, anche logistica, degli uffici centrali e regionali della Corte dei conti;



conferisce gli incarichi di direzione ai dirigenti di uffici dirigenziali di seconda fascia; ed esercita il potere sostitutivo nei confronti del personale con qualifiche dirigenziali in caso di inerzia<sup>5</sup>.

Completano il quadro organizzativo della Corte dei conti gli organi di governo e autogoverno. Organo di autogoverno della magistratura contabile è il Consiglio di presidenza che, sulla base delle previsioni contenute nella l. 4 marzo 2009, n. 15 conta dei componenti di diritto (Presidente, Presidente aggiunto e Procuratore Generale), quattro membri eletti dal Parlamento e quattro membri eletti dai magistrati della Corte dei conti. Al Consiglio di presidenza, introdotto con la l. 117/1998, come necessaria attuazione del portato costituzionale, in particolare del collegamento tra art. 108, comma 2, 101, comma 2 Cost. e principio di autogoverno. Successivamente riformato da decreti legislativi e leggi ordinarie, il Consiglio di presidenza disciplina con regolamento interno il funzionamento istituzionale, formula proposte per l'adeguamento delle strutture e dei servizi, cura formazione e aggiornamento professionale e delibera su nomine, mansioni, trasferimenti, promozioni, incarichi e provvedimenti disciplinari dei magistrati. Uno strumento essenziale per assicurare l'accountability all'interno della Corte è garantito da un sistema di misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti che disciplina i parametri di valutazione della performance dirigenziale, i criteri di promozione e di conferma negli incarichi e le sanzioni per insufficiente performance.

Alla gestione amministrativa e finanziaria della Corte dei conti è preposto il Consiglio di amministrazione la cui composizione include magistrati e dirigenti, nonché revisori dei conti per il controllo delle funzioni amministrative. Infine, è previsto un Collegio dei revisori dei conti titolare delle funzioni ad esso attribuite dal regolamento autonomo di amministrazione e contabilità della Corte dei conti.

La legge n. 20/1994, all'art. 4, riconosce alla Corte dei conti una autonomia finanziaria, disciplinata da un regolamento autonomo di amministrazione e contabilità che consente alla Corte di gestire autonomamente le proprie risorse finanziarie, determinare internamente l'organizzazione e il funzionamento degli uffici e mantenere indipendenza rispetto alle funzioni.

#### ***4. La riforma del 2026: riorganizzazione strutturale e nuovi equilibri funzionali***

La riforma si colloca all'interno di un processo di progressiva ridefinizione della fisionomia della Corte dei conti, incidendo profondamente sul contenuto effettivo delle sue funzioni e sull'equilibrio tra controllo, giurisdizione e consulenza. Essa

---

<sup>5</sup> Il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (Deliberazione Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000) disciplina i servizi di supporto alle Sezioni centrali e regionali (artt. 6, 8 e 11), prevedendo che essi siano posti alle dipendenze funzionali dei Presidenti delle Sezioni e dei magistrati in relazione agli affari assegnati. Il modello regolamentare evidenzia una distinzione tra funzione magistratuale e struttura amministrativa di supporto, coerente con il principio di indipendenza.



mantiene la Corte dei conti nel ruolo di magistratura contabile con compiti di controlli preventivi di legittimità sugli atti delle PA, controlli successivi sulla gestione economico-finanziaria; giurisdizione sulle responsabilità amministrative e danno erariale, ma modella le funzioni secondo un disegno, più o meno consapevole, che, unitamente alle direttrici di riforma previste nella delega con riferimento alla organizzazione e alle carriere, rischia di ridisegnare radicalmente il ruolo costituzionale della Corte.

La riforma Foti introduce una delega al Governo per la riorganizzazione complessiva da esercitarsi entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge. Sebbene non sia una riforma costituzionale, il testo della legge contiene deleghe al Governo per la riorganizzazione delle funzioni e delle strutture interne della Corte, potenzialmente incluse norme su rotazioni, criteri di formazione, posizioni interne e profili professionali. Pur non introducendo formalmente una separazione delle carriere dei magistrati contabili, la riforma potrebbe determinare una segmentazione funzionale stabile e strutturale, idonea a produrre effetti analoghi sul piano sostanziale, subendo, anche in sede di esercizio della delega, gli influssi degli esiti referendari che hanno escluso modifiche dirette dell'assetto costituzionale della magistratura, ma non elimina le possibili tensioni sistemiche.

Gli artt. 3 e ss. della l. n. 1/2026 indicano alcuni criteri direttivi per l'esercizio della delega tra i quali:

- l'accorpamento e la riorganizzazione delle sezioni territoriali in macroaree regionali ridotte (*«organizzare la Corte dei conti a livello centrale in sezioni abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartite in collegi con provvedimenti del Presidente della Corte»*);
- la possibilità di articolazione di ogni sede territoriale in una sola sezione con competenze promiscue per funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali (*«fermo restando per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano quanto previsto dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione, organizzare la Corte dei conti a livello territoriale secondo i seguenti criteri: 1) ogni sede territoriale si articola in una sola sezione abilitata a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartite in collegi con provvedimenti del presidente; 2) 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»*);
- la turnazione periodica dei magistrati tra le varie funzioni e applicazione dei magistrati a più di una sede ai fini del riequilibrio dei carichi di lavoro (*«Il consiglio di presidenza della Corte applica i magistrati a più di una sede ai fini del riequilibrio dei carichi di lavoro»*);



- la verticalizzazione e gerarchizzazione dell'ufficio del pubblico ministero contabile, con perdita della territorialità precedente.

Tale verticalizzazione, se accompagnata dall'introduzione di vincoli nomofilattici interni o da direttive organizzative cogenti provenienti dal vertice centrale («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»), rischia di incidere sulla tradizionale autonomia funzionale delle Procure territoriali, non più regionali, rette da un viceprocuratore generale con funzioni di procuratore territoriale operante sotto il coordinamento del Procuratore generale, il cui mandato, secondo quanto previsto dalla delega, dovrà essere soggetto a «un limite temporale massimo del mandato», cui sono riconosciuti addirittura poteri di avocazione<sup>6</sup>, alterando il modello diffuso e territoriale che storicamente ha caratterizzato la giurisdizione contabile («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»). In tale quadro, appare particolarmente problematica anche l'assenza di criteri specifici in ordine ai passaggi dei magistrati tra le diverse funzioni. Infatti, ove tale transito risulti di fatto rimesso a valutazioni discrezionali dei vertici, la mancanza di parametri oggettivi e verificabili rischierebbe di trasformare la mobilità funzionale in uno strumento organizzativo suscettibile di incidere sull'autonomia del singolo magistrato, con potenziale alterazione dell'equilibrio tra indipendenza interna e potere direttivo. E così, come detto, il passaggio di funzioni può assumere una valenza non neutra sul piano ordinamentale, contribuendo a una gerarchizzazione sostanziale incompatibile con l'art. 107 Cost.

La perdita della territorialità non rappresenta un mero dato logistico, ma incide sulla conoscenza diretta dei contesti amministrativi e sulla capacità di intercettare

---

<sup>6</sup> «e) disciplinare i poteri di indirizzo e di coordinamento della procura generale della Corte dei conti nei confronti delle procure territoriali, al fine di garantire l'esercizio uniforme della funzione requirente nelle sedi territoriali; prevedere, a tal fine, che il procuratore generale:

1) possa accedere in tempo reale, anche tramite strumenti informatici, agli atti dei procedimenti istruttori svolti anche in sede territoriale;

2) possa disporre del potere di avocazione delle istruttorie in casi tassativamente previsti in sede di attuazione della presente delega, tra cui quelli di inerzia nell'istruttoria in sede territoriale o di violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento impartite dalla procura generale;

3) in caso di istruttorie che si caratterizzino per particolare rilevanza o per particolare complessità o novità delle questioni, debba sottoscrivere congiuntamente con il procuratore territoriale, a pena di nullità, gli atti di invito a dedurre, di citazione a giudizio e di disposizione di misure cautelari e possa affiancare al magistrato assegnatario del fascicolo in sede territoriale uno o più magistrati addetti all'ufficio della procura generale».



tempestivamente fenomeni patologici della gestione finanziaria riducendo quella naturale caratterizzazione della Corte come presidio territoriale a garanzia del buon andamento dell'azione pubblica e, dunque, degli interessi dei territori. Le criticità sono state anche evidenziate dalle Sezioni Riunite della Corte stessa che (n. 3/2024/Cons) sottolinea come *«l'esercizio contemporaneo di funzioni consultive e giurisdizionali viola il principio di separazione delle funzioni»*, evidenziando che *«la vicinanza geografica del pubblico ministero alle realtà amministrative locali rappresenta un elemento essenziale per garantire un controllo effettivo e consapevole della gestione delle risorse pubbliche territoriali»*. La verticalizzazione e gerarchizzazione dell'ufficio del pubblico ministero contabile, con perdita della territorialità precedente, comporta non solo la centralizzazione della funzione requirente e la perdita di vicinanza geografica alle realtà amministrative locali, ma anche la compromissione della autonomia e dell'indipendenza della funzione requirente mediante l'introduzione di vincoli nomofilattici dettati dalle Sezioni Riunite che hanno esplicitamente sottolineato come questa prospettiva rappresenti una violazione dello spirito degli articoli 100 e 103 della Costituzione.

Un ulteriore profilo riguarda proprio la unitarietà dei ruoli in quanto la delega, considerando gli ampi principi in essa contenuti, può incidere di fatto su di essa. Con l'applicazione della riforma, il rischio sistemico non è tanto la separazione formale delle carriere che, come noto richiederebbe una riforma costituzionale, quanto la creazione di una separazione funzionale stabile e strutturalmente gerarchizzata, incompatibile con l'art. 107 Cost. La norma prevede, infatti, la necessità di *«stabilire che ogni magistrato svolge, secondo un criterio di rotazione temporale e con adeguata formazione professionale, tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui è assegnato, prevedendo il divieto di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti»*. Tale previsione, inoltre, non appare neutra sul piano sistemico, in quanto richiama, sia pure implicitamente, il paradigma della separazione delle carriere, estraneo alla tradizione della magistratura contabile e non previsto a livello costituzionale. Infatti, essa si inserisce in un contesto nel quale l'ordinamento già conosceva strumenti regolativi meno incisivi, evidenziando così la scelta della Riforma per un modello più rigido e potenzialmente incidente sull'unità del ruolo. In tal senso, il divieto di passaggio tra funzioni non si limita a incidere sull'organizzazione interna, ma contribuisce a ridefinire l'identità ordinamentale della magistratura contabile. In questa cornice, assume particolare rilievo il principio di "unitarietà nell'esercizio delle funzioni" richiamato dalla legge delega. Se interpretato come criterio di razionalizzazione organizzativa, esso può risultare compatibile con l'assetto costituzionale; ma ove venisse declinato in senso sostanziale, sino a consentire la promiscuità tra funzioni consultive, di controllo e giurisdizionali all'interno delle medesime sezioni, si determinerebbe una frizione con il distinto fondamento costituzionale delle



attribuzioni della Corte.

Una delle prospettive più controverse disegnate dalla delega riguarda la possibilità di articolazione della Corte in sezioni che esercitino contemporaneamente funzioni giurisdizionali, di controllo e consultive, con turnazione periodica dei magistrati tra questi ambiti. Si tratta di una prospettiva che solleva importanti questioni di principio relative alla indipendenza della magistratura. Infatti, è certamente problematico immaginare che lo stesso magistrato che abbia formulato un parere favorevole a un atto amministrativo in sede consultiva, soprattutto alla luce della nuova configurazione che la riforma dà a questa funzione, possa poi in sede giurisdizionale giudicare della responsabilità dell'amministrazione per l'adozione di quell'atto. Ciò inciderebbe non soltanto sull'apparenza di imparzialità, ma sulla stessa sostanza del principio di terzietà del giudice, che costituisce presidio dello Stato di diritto<sup>7</sup>. La criticità non si esaurisce, tuttavia, nel piano della apparenza di imparzialità, ma investe anche il fondamento costituzionale delle diverse funzioni attribuite alla Corte dei conti. Come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, pur essendo affidate alla medesima magistratura, le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali perseguono finalità distinte e devono rimanere separate, in quanto le prime sono orientate alla verifica della regolarità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, mentre le seconde attengono all'accertamento della responsabilità secondo le garanzie del contraddittorio. La previsione di sezioni abilitate a esercitare congiuntamente tali funzioni rischia, pertanto, di alterare tale distinzione strutturale. Si tratta, evidentemente di un *vulnus* al principio di separazione delle funzioni, che impedisce una valutazione imparziale e indipendente della responsabilità, dando alla Corte più la configurazione di un giudice nell'amministrazione che di un giudice dell'amministrazione nell'interesse della collettività. A ciò si aggiungano i rischi insiti nell'accorpamento delle sezioni territoriali in sei macroaree che rappresenta una riduzione significativa della presenza territoriale della Corte dei conti, con conseguente perdita di vicinanza ai cittadini e alle amministrazioni, con evidenti effetti potenzialmente negativi sul principio di effettività del controllo, oltre alla compromissione dell'autonomia delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, che verrebbero ricondotte a schemi centralizzati.

Nel sistema riformato vengono riscritte anche le funzioni del Segretario generale che assume un ruolo ancora più centrale nella gestione della Corte, coordinando l'organizzazione delle funzioni, anche mediante l'esercizio di un potere normativo e di direzione; la gestione del personale, tanto dei dirigenti quanto dei magistrati; i rapporti tra le strutture centrali e regionali e le iniziative di razionalizzazione

---

<sup>7</sup> Il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (Deliberazione Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000) prevede collegialità minime e quorum deliberativi differenziati (ad es. almeno tre componenti per le Sezioni regionali; sette per i collegi centrali), configurando la struttura collegiale come garanzia di pluralità decisionale e di imparzialità.



organizzativa. La centralizzazione nelle mani del Segretario generale di poteri ampi, caratterizzati evidentemente da un ampio margine di discrezionalità che rischia, soprattutto nel quadro della ridefinizione delle funzioni, di minare quella sacralità (sostanziale) della indipendenza che la qualifica "magistratuale" dovrebbe garantire. La riforma incide, poi, anche sulla configurazione dei poteri riconosciuti al Presidente della Corte, per il cui mandato in sede di delega è stata prevista la determinazione di «*un limite temporale massimo del mandato*», o dei Presidenti di sezione, i quali possono destinare discrezionalmente i magistrati alle diverse funzioni, senza essere vincolato «all'applicazione di criteri obiettivi e verificabili»<sup>8</sup>. I rischi di una tale riforma sono evidenti proprio sul profilo della indipendenza e della imparzialità. E ciò in quanto l'assenza di parametri di riferimento evidentemente rischia creare un *vulnus* aprendo uno spazio alla possibilità che all'interno delle procedure di assegnazione alle funzioni entrino considerazioni politiche o preferenze personali, fino all'estremo rischio di una compromissione dell'indipendenza, in quanto il magistrato potrebbe temere di essere destinato a funzioni meno prestigiose se non allineato alle scelte organizzative della Sezione. Tale assetto risulta ulteriormente problematico in assenza di criteri normativi puntuali che delimitino l'esercizio di tali poteri organizzativi. La mancata predeterminazione di parametri oggettivi e verificabili per la ripartizione delle funzioni e l'assegnazione dei magistrati rischia, infatti, di trasformare il potere organizzativo in uno strumento suscettibile di incidere indirettamente sull'indipendenza interna, in contrasto con i principi desumibili dagli artt. 107 e 108 Cost.

Questa situazione impatta anche su un altro profilo, cioè quello relativo al rischio di deresponsabilizzazione dirigenziale, in quanto è ovvio che se il Presidente o i Presidenti di Sezione dispongono di ampi poteri discrezionali nella destinazione dei magistrati alle funzioni, risulta compromessa la possibilità di accertare responsabilità per l'uso improprio di tali poteri. Situazione ulteriormente aggravata dalla disposizione che delega al governo di «*contenere il numero delle figure apicali e sub-apicali e rafforzare, nella dotazione di risorse umane e strumentali: 1) le funzioni consultiva e di controllo; 2) le funzioni di coordinamento della procura generale*», fermo restando il vincolo di invarianza finanziaria e il numero massimo delle posizioni direttive e semidirettive.

Un ulteriore profilo di criticità è rappresentato dal rischio di perdita di specializzazione dei magistrati correlato alla promiscuità funzionale introdotta dalla riforma, che difficilmente potrà essere colmato dal previsto onere di procedere ad

---

<sup>8</sup> Nel sistema previgente, l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (Deliberazione Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000) consentiva al Presidente della Corte di presiedere le Sezioni di controllo in caso di questioni di particolare rilevanza, senza tuttavia incidere sulla struttura collegiale e sulla distribuzione paritaria delle funzioni tra magistrati. Il modello regolamentare non configurava, dunque, una verticalizzazione gerarchica permanente.



una adeguata formazione professionale. Infatti, la rotazione forzata tra le funzioni potrebbe determinare minore efficienza decisionale, riduzione della qualità del controllo e, anche, aumento dei tempi di apprendimento per nuove funzioni.

La riforma operata con la legge n. 1/2026 potrebbe, inoltre, comportare anche una erosione dell'autonomia finanziaria della Corte, ove il Governo non rispetti i criteri direttivi previsti dalla legge delega.

La disciplina delle carriere e dell'organizzazione della Corte dei conti rappresenta, come evidente, un sistema complesso, caratterizzato da un equilibrio delicato tra specializzazione funzionale e flessibilità organizzativa, tra indipendenza della magistratura contabile e capacità di adattamento alle nuove esigenze. E i cambi introdotti dalla riforma rischiano di incidere su questo equilibrio, in quanto orientati verso una maggiore integrazione delle funzioni, una centralizzazione della struttura organizzativa e una gerarchizzazione del pubblico ministero contabile che rischiano di impattare sulla stessa indipendenza della magistratura contabile, sulla qualità del controllo della spesa, sulla specializzazione dei magistrati nelle diverse funzioni e, non da ultimo, sullo scopo primario della Corte, rappresentato dalla sua vicinanza ai cittadini e alle amministrazioni territoriali che non è certo assicurata attraverso la mutazione delle funzioni consultive.

Nel suo complesso, la riforma sembra iscriversi in una più ampia trasformazione culturale dell'amministrazione pubblica, nella quale il parametro del risultato tende progressivamente a prevalere su quello della legalità formale e sostanziale. La Corte dei conti permane formalmente quale magistratura speciale, ma il ridimensionamento dell'area della responsabilità, l'estensione della funzione consultiva con effetti esimenti e la riorganizzazione in senso accentrato e verticistico incidono sulla sua fisionomia sostanziale. Il rischio non è tanto la soppressione della magistratura contabile, quanto la sua trasformazione funzionale: da giudice del danno a consulente dell'amministrazione; da presidio di legalità finanziaria a strumento di supporto decisionale. Ed è proprio su questo crinale che si gioca la compatibilità della riforma con i principi costituzionali di separazione dei poteri e di responsabilità dell'azione pubblica.

La riforma incide anche sull'autogoverno della magistratura contabile in maniera indiretta, modificando l'assetto funzionale e, dunque, il peso strategico degli incarichi direttivi. Laddove le funzioni consultive e di controllo assumano maggiore centralità, gli incarichi direttivi acquisiscono valore sistemico superiore, con potenziale impatto sull'equilibrio interno.

#### ***4.1. Nuovo paradigma della responsabilità amministrativa e trasformazioni dell'unità del ruolo della Corte dei conti***

Il rischio insito nella riscrittura della organizzazione della Corte diventa ancor più



evidente se lo si legge alla luce della riscrittura del quadro funzionale che viene realizzato con la riforma. Senza entrare nel dettaglio dei singoli profili, sia consentito in questa sede rinviare agli elementi che, unitamente agli aspetti prima richiamati, rischiano di stravolgere la presenza sistemica della Corte dei conti.

Come noto, la riforma prende, formalmente, le mosse da una diagnosi secondo la quale il sistema precedente della responsabilità erariale avrebbe determinato il fenomeno comunemente indicato come fuga della firma o burocrazia difensiva<sup>9</sup>, ridimensionato nella sua portata dalla stessa Corte dei conti<sup>10</sup>, richiamato anche nella stessa relazione di accompagnamento al progetto di legge, nella quale si sottolinea come questo fenomeno rappresenti un grave ostacolo all'efficienza amministrativa, acquisendo particolare peso nel contesto della attuazione del PNRR.

Un ruolo decisivo nella accelerazione della riforma è stato giocato dalla sentenza n. 132 della Corte costituzionale che ha dichiarato costituzionalmente legittimo lo "scudo erariale" introdotto dal d.l. n. 76/2020 in via temporanea. La Corte ha riconosciuto la legittimità di un regime di limitazione della responsabilità per colpa grave nel caso di atti sottoposti a controllo preventivo della Corte dei conti, statuendo che un tale regime potrebbe costituire un «nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico». La sentenza, come noto, ha fornito una importante base giuridica alla prospettiva di riforma, nonostante avesse sottolineato come il regime dichiarato legittimo, sarebbe rimasto tale in quanto temporaneo e soggetto a verifica nel corso del tempo.

La riforma ha introdotto una ridefinizione per legge della nozione di colpa grave, superando il precedente regime di elasticità interpretativa. L'art. 1, comma 1, della l. 1/2026 dispone, infatti, che «costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontestabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento». Si tratta di una formulazione che rappresenta un significativo inasprimento delle condizioni per l'accertamento della responsabilità, poiché richiede che la violazione sia "manifesta" e che sia accertabile sulla base di standard molto rigidi<sup>11</sup>. Inasprimento, *rectius* limitazione, che, evidentemente, è ancor più rilevante se si considera il nuovo inquadramento che viene offerto in sede di riforma alla attività "consultiva" della Corte.

Inoltre, il comma prosegue precisando che «non costituisce colpa grave la violazione o

---

<sup>9</sup> S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: la sentenza Pitruzzella*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2025, f. 1, pp. 73-85.

<sup>10</sup> Cfr. il Parere delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 3/2024/Cons del 30 ottobre 2024, che contesta la diagnosi della "paura della firma" sulla base di dati statistici.

<sup>11</sup> Sulla stringenza dei nuovi criteri per l'accertamento della colpa grave, cfr. V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in *Lex Italia*, 2026.



*l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti*». Una previsione che rappresenta uno scudo procedurale di grande rilevanza, poiché permette all'amministratore di escludere la colpa grave semplicemente dimostrando di aver seguito un orientamento giurisprudenziale prevalente o un parere di un'autorità competente, tra cui la Corte dei conti. L'effetto combinato della nuova tipizzazione della colpa grave e della valorizzazione dei pareri preventivi introduce un significativo spostamento dell'asse della responsabilità. Se il comportamento conforme a un parere esclude in radice la gravità della colpa, il controllo preventivo e la funzione consultiva tendono a trasformarsi in meccanismi di legittimazione anticipata dell'azione amministrativa.

In tal modo, si attenua la distinzione tra legittimità dell'atto e liceità del comportamento, tradizionalmente centrale nella giurisprudenza contabile, secondo cui l'esito positivo del controllo preventivo non preclude l'accertamento successivo di responsabilità qualora il comportamento si riveli gravemente colposo nella fase esecutiva. L'introduzione di automatismi esimenti rischia dunque di comprimere l'autonomia della funzione giurisdizionale e di ridurre l'effettività della tutela del patrimonio pubblico.

Una delle innovazioni più significative e controverse della riforma, è l'introduzione di limiti quantitativi predeterminati al danno che può essere posto a carico del responsabile. L'art. 1, comma 1 octies, della l. n. 20/1994 dispone che *«salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva*». Questo sistema di doppi limiti (il 30% del danno e il doppio della retribuzione lorda) rappresenta un radicale mutamento rispetto al precedente assetto, nel quale non erano previsti tetti massimali al risarcimento<sup>12</sup>. L'effetto pratico è che, anche nel caso di gravi danni al patrimonio pubblico, il responsabile non può essere condannato oltre tali importi, benché si registrino in giurisprudenza delle interpretazioni tendenti a limitare la portata innovativa della norma. L'introduzione di limiti quantitativi predeterminati produce inoltre un effetto sistemico rilevante: il danno effettivamente arrecato al patrimonio pubblico può non trovare integrale ristoro, con conseguente traslazione sulla collettività della parte eccedente. La responsabilità amministrativa, tradizionalmente qualificata come prevalentemente risarcitoria con funzione di deterrenza, viene così parzialmente rimodulata in senso più attenuato, con una forte spinta verso la

---

<sup>12</sup> Nel sistema previgente, come disciplinato anche dall'assetto organizzativo del controllo delineato dal Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (Deliberazione Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000), non erano previsti limiti quantitativi predeterminati alla condanna per danno erariale, essendo rimessa al giudice contabile la valutazione integrale del pregiudizio accertato.



dimensione sanzionatoria e con possibile indebolimento della sua efficacia preventiva. Si realizza, pertanto, un riequilibrio del rischio dell'attività amministrativa che privilegia l'esigenza di protezione dell'agente pubblico rispetto alla tutela piena dell'erario, in una logica coerente con l'obiettivo dichiarato di contrastare la c.d. "burocrazia difensiva", ma non priva di tensioni con il principio di responsabilità quale corollario del buon andamento. La previsione è particolarmente rilevante per gli enti locali e le amministrazioni piccole, ove il danno può essere significativamente superiore al doppio della retribuzione di un dirigente e pone non pochi problemi di compatibilità con il principio di uguaglianza e con lo stesso diritto di difesa. Si tratta, dunque, di una modifica che indirettamente impatta anche sullo stesso ruolo del magistrato contabile per via del ridimensionamento della funzione repressiva e una minore pressione interpretativa in materia di colpa grave<sup>13</sup>.

Ma la innovazione che più di tutte incide e risente delle conseguenze anche della riscrittura del quadro normativo relativo all'assetto organizzativo della Corte è rappresentato dalle modifiche relative al ruolo della funzione consultiva della Corte dei conti. Nel sistema precedente, i pareri della Corte avevano carattere meramente orientativo: l'amministrazione poteva sollecitarli, ma non era vincolata a seguirli, e la mancata osservanza del parere non poteva al massimo costituire elemento di responsabilità nel giudizio contabile successivo. Invece, la riforma introduce un regime completamente diverso, in quanto è espressamente previsto che qualora l'amministrazione richieda un parere preventivo alla Corte, e lo riceva, o si consolidi con il silenzio assenso, la responsabilità erariale per colpa grave risulta esclusa nel caso di comportamento conforme al parere stesso, con evidente stridore con il principio di terzietà (art. 111 Cost.). Il principio di terzietà non si esaurisce nella assenza di interesse personale del giudice, ma comprende anche la percezione esterna di imparzialità (c.d. appearance of impartiality), come elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La partecipazione preventiva alla formazione dell'atto amministrativo rischia di compromettere tale apparenza. Si tratta di una evidente inversione della logica istituzionale. Così, da uno schema in cui la Corte giudica se l'amministrazione ha agito legittimamente, si passa a uno in cui la Corte fornisce preventivamente il proprio assenso, tra l'altro trasformando questo assenso in un vero e proprio scudo processuale. A ciò si aggiunga, l'ulteriore aggravante rappresentata dalla applicazione, alla funzione consultiva, che si rammenta è sempre esercitata da una magistratura, di un istituto proprio della funzione esecutiva, cioè il silenzio assenso. Infatti, è previsto che, qualora la Corte non si pronunci entro il termine, il parere si intende reso favorevolmente alla proposta di soluzione che la

---

<sup>13</sup> La riforma ha altresì introdotto il litisconsorzio necessario con l'assicuratore nei giudizi relativi a soggetti obbligati alla stipula di polizza, innovando la struttura del processo contabile e determinando un ampliamento del contraddittorio verso profili tipicamente civilistici. Si pongono, inoltre, questioni di diritto intertemporale in relazione ai giudizi pendenti e alle polizze stipulate anteriormente alla riforma.



stessa amministrazione può formulare nella richiesta di parere<sup>14</sup>. L'applicazione del meccanismo del silenzio-assenso a un organo magistratuale costituisce un elemento di marcata discontinuità sistemica. Si tratta di un istituto tipico del procedimento amministrativo, funzionale alla semplificazione, la cui trasposizione nell'ambito dell'attività consultiva della Corte comporta una torsione della natura stessa dell'organo, che da giudice della legalità finanziaria rischia di trasformarsi in co-decisore amministrativo dotato di effetti esimenti automatici. Una disposizione che stride da un lato con la natura stessa della Corte dei conti, trasformata in consulente dell'amministrazione, dall'altro con la stessa finalità della funzione consultiva e più in generale della Corte dei conti, il cui operato idealmente dovrebbe tendere a garantire l'interesse alla corretta gestione delle pubbliche risorse, in una dimensione sostanziale che non dovrebbe essere tesa a valutare la mera dimensione economica, o peggio ancora ragionieristica, dell'uso delle risorse. L'applicazione del meccanismo del silenzio-assenso a un organo magistratuale appare, inoltre, sistematicamente dissonante. Si tratta di un istituto tipico dell'azione amministrativa, funzionale alla semplificazione procedimentale; la sua trasposizione nell'ambito dell'attività consultiva della Corte dei conti comporta una torsione della natura stessa dell'organo, che da giudice della legalità finanziaria rischia di divenire co-protagonista dell'azione amministrativa. Il passaggio da un controllo ex post a una legittimazione preventiva, dotata di effetti esimenti, altera l'equilibrio tradizionale tra amministrazione e magistratura contabile, incidendo sulla distanza istituzionale che garantisce l'imparzialità del giudizio. Non da ultimo, poi, si considerino le oggettive difficoltà rappresentate dal possibile impatto che una simile disposizione potrà avere in termini di carico sulle strutture, soprattutto nella prospettiva della attuazione della delega. Ma non sono solo questi gli elementi di criticità che questo profilo della riforma presenta. Infatti, la prospettiva di trasformazione della funzione consultiva in funzione scudante solleva una serie di questioni relative anche all'indipendenza della magistratura e al principio di separazione dei poteri, oltre a comportare una attenuazione della funzione di garanzia e una ibridazione tra controllo e consulenza. È evidente, infatti, che se il magistrato contabile è preventivamente coinvolto nell'approvazione dell'atto amministrativo mediante la formulazione di un parere favorevole, risulta compromessa la sua capacità di valutare successivamente, in maniera imparziale e indipendente, la responsabilità dell'amministratore per l'adozione di quello stesso atto, come del resto già sottolineato dalla Corte costituzionale che in diverse occasioni ha sottolineato che *«l'indipendenza della magistratura non può risultare pregiudicata da rapporti di*

---

<sup>14</sup> L'assetto previgente della funzione di controllo, come disciplinato dal Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (Deliberazione Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000), non contemplava meccanismi di silenzio-assenso nell'attività delle Sezioni, che operavano secondo moduli procedimentali collegiali e deliberativi. L'introduzione del silenzio-assenso in ambito consultivo segna pertanto una rilevante discontinuità sistemica.



*collaborazione con la pubblica amministrazione»<sup>15</sup>.*

Un profilo ulteriore di tensione costituzionale riguarda il diritto implicito di vedere controllata la corretta gestione delle risorse pubbliche che trovano a presidio di tale diritto proprio nella Corte costituzionale il proprio pilastro fondante. L'erosione significativa di questo potere di controllo mediante la ridefinizione della colpa grave e l'introduzione di tetti quantitativi al danno risarcibile rappresenta una compressione di questo principio costituzionale.

### 5. Conclusioni

Il dato che emerge dall'analisi congiunta della delega organizzativa e della riscrittura del paradigma funzionale della Corte dei conti è quello di una sua trasformazione sistemica nella quale la Corte tende progressivamente a essere riallineata verso una logica di supporto decisionale dell'amministrazione, con attenuazione della sua dimensione propriamente giurisdizionale, maggiormente accentuata in ragione della trasformazione della funzione consultiva che naturalmente tenderà a ridurre la distanza istituzionale tra amministrazione e giudice contabile, con ricadute sul principio di terzietà e sulla apparenza di imparzialità

Parallelamente, la riorganizzazione strutturale rischia di produrre una segmentazione sostanziale delle funzioni e una gerarchizzazione interna non formalmente dichiarata, ma potenzialmente idonea a incidere sull'indipendenza del singolo magistrato, erodendo quella unità del ruolo attraverso la implementazione di meccanismi organizzativi che alterano l'equilibrio tra autonomia e direzione. In tale prospettiva, la riorganizzazione delineata dalla riforma appare idonea a determinare una segmentazione sostanziale delle funzioni e una gerarchizzazione interna non formalmente dichiarata, ma concretamente incidente sull'autonomia del singolo magistrato e sull'unità del ruolo, attraverso meccanismi organizzativi che, pur presentandosi come funzionali all'efficienza, risultano potenzialmente lesivi dell'equilibrio costituzionale della magistratura contabile.

E così, il rischio non è quello di soppressione della magistratura contabile, ma la sua mutazione funzionale da giudice del danno erariale a co-protagonista del processo decisionale amministrativo; da presidio territoriale di legalità finanziaria a struttura accentrata di coordinamento e consulenza. Una mutazione genetica della Corte che, se non accompagnata da rigorose garanzie di indipendenza interna e da criteri oggettivi verificabili nella gestione delle funzioni e delle carriere, potrebbe alterare il delicato equilibrio tra efficienza amministrativa e responsabilità pubblica che la Costituzione ha inteso presidiare.

---

<sup>15</sup> Sul punto cfr. *L'autonomia e indipendenza della magistratura ed il Consiglio superiore della magistratura nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di C. Celentano, marzo 2015.



In questo contesto, è auspicabile che il Governo, nell'esercizio della delega per la riorganizzazione della Corte, consideri attentamente questi profili critici e adotti soluzioni che permettano un'effettiva semplificazione amministrativa, senza compromettere i fondamentali principi di indipendenza, specializzazione e vicinanza territoriale che caratterizzano la Corte dei conti.

È chiaro, pertanto, che la compatibilità costituzionale dipenderà dalle scelte concrete operate in sede di attuazione, poiché è in quella fase che si misurerà se la semplificazione amministrativa potrà convivere con la piena preservazione della indipendenza della magistratura contabile e della effettività della responsabilità erariale o se, al contrario, si determinerà una torsione sistemica tale da ridisegnare in profondità la stessa fisionomia della Corte nel sistema dei poteri. La genericità dei criteri direttivi della delega solleva, inoltre, un ulteriore profilo problematico in relazione alla riserva di legge prevista dall'art. 108, comma 2, Cost., che richiede una disciplina legislativa sufficientemente determinata in materia di ordinamento delle giurisdizioni speciali.