

## **La riforma della Corte dei conti tra passato ed attualità: il pendolo della storia che oscilla verso l'autoreferenzialità del potere**

*di Francesco Sucameli*

*consigliere della Corte dei Conti*

### **1. Premessa**

Con questo breve scritto si intende ripercorre la storia della magistratura contabile e delle norme che l'hanno disciplinata nel tempo non a scopo meramente storiografico o agiografico, ma con l'intento di mostrare con chiarezza al lettore tutti i rischi e le insidie che la recente legge n. 1/2026 nasconde, sotto la retorica del recupero dell'efficienza della pubblica amministrazione e del superamento della c.d. "paura della firma".

Ad avviso di chi scrive, piuttosto, la riforma è un primo esempio concreto, realizzato per legge ordinaria, di un mutamento di concezione dei rapporti tra politica e giustizia, e, quindi, della concezione di Stato sottostante.

Il breve *excursus* storico, infatti, ha lo scopo di dimostrare come i due versanti su cui interviene la legge Foti (la nuova disciplina delle funzioni e il riassetto organizzativo) siano da sempre legati a doppio filo con il mutamento della forma di Stato, a causa della collocazione istituzionale della Corte conti a ridosso delle funzioni di governo (ed in particolare al bilancio e alla tutela del patrimonio della Repubblica).

Al termine di tale digressione, previa analisi dei contenuti principali della legge, si cercherà altresì di dimostrare la falsità della narrazione che inquadra la recente riforma come di un ritorno alle origini, una riscoperta, addirittura, dello spirito risorgimentale.

Si tratta di una affermazione del tutto priva di fondamento storico, che emerge *per tabulas*, dall'analisi delle fonti, storiografiche e normative.

Piuttosto, come si vedrà l'obiettivo della legge 1/2026 – comune alla recente riforma costituzionale della magistratura ordinaria, di recente bocciata con il referendum confermativo del 22 e 23 marzo 2026 – appare quello di erodere le garanzie di indipendenza della magistratura e delle sue funzioni all'indirizzo politico contingente, a tutela di diritti ed interessi costituzionali.

### **2. La genesi storica: controlli contabili e affermazione del principio di legalità**

Quasi come formula di stile, nella retorica istituzionale, si cita spesso il discorso che il 5 maggio 1852 l'allora Ministro delle finanze Cavour tenne alla Camera del Regno sabauda.

Dietro a questa citazione di stile c'era una visione che Egli intendeva realizzare con una serie progressiva di riforme istituzionali. Nel discorso di presentazione del progetto di riforma della contabilità e della giustizia dello Stato, il ministro Cavour sottolineava ai propri colleghi parlamentari come vi fosse una: «assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile [...]». L'esistenza di un magistrato con queste funzioni non era una novità: «La creazione, dunque, di una Corte dei conti, incaricata dei controlli preventivo e giudiziario, non è concetto nuovo per noi, ma essa ha radice nella nostra legislazione [...]». Il punto essenziale, la vera novità, sarebbe stata garantirne l'inamovibilità, ossia l'indipendenza esterna dal Gabinetto del Re e quella interna dai superiori gerarchici da questi nominati, ponendo quei magistrati sotto l'ombrello della "legge" (e quindi del Parlamento).

La ragione di questa «assoluta necessità», infatti, di cui partecipava i suoi colleghi parlamentari, era la battaglia costituzionale sui fondamenti del potere che in quegli anni si combatteva, in particolare nel decennio tra il 1852 ed il 1861. La destra e la sinistra storica, alleate, puntavano a spostare il baricentro della forma di governo disegnata dallo Statuto, muovendo il suo asse dalla "monarchia costituzionale" al "governo parlamentare".

Sebbene spesso si affermi che tale trasformazione è avvenuta per effetto di “consuetudini costituzionali” che si sono sovrapposte allo Statuto albertino<sup>1</sup>, imponendo “prassi” accompagnate da una “*opinio atque necessitatis*”, a ben vedere, quella *opinio* era confortato dal moltiplicarsi di nuove leggi ed istituti che conferivano nuova forza, valore, e competenze alla legge, affermandone la “supremazia”.

La forza del Parlamento e la necessità della sua fiducia al Governo presupponevano questo dominio del sistema delle fonti che si affermava attraverso due strategie: l’espansione di fatto delle materie disciplinate, allargandosi dai diritti alla organizzazione dello Stato<sup>2</sup>; la creazione di organi capaci di far valere la prevalenza della “legge” con la “sanzione” di invalidità degli atti che si ponevano in contrasto con tale fonte<sup>3</sup>.

Per affermare la supremazia della legge e del Parlamento, dunque vi era necessità di un giudice, ma anche della sua indipendenza dal Re e del suo Gabinetto, attraverso la garanzia della inamovibilità.

Il disegno fu realizzato attraverso i “decreti Rattazzi”, che diedero abbrivio ad una serie di riforme che trasformarono profondamente l’assetto istituzionale del Regno sabauda, fornendo l’*imprinting* al nascente Stato italiano. L’occasione, in particolare, fu offerta dal conflitto bellico per l’indipendenza, che condusse, con la legge del 25 aprile 1859, n. 3345, al conferimento di poteri straordinari al governo Cavour. Tale legge autorizzava l’esecutivo ad emendare decreti-legge senza discussione e successiva approvazione parlamentare.

In questo contesto, Rattazzi emanò una serie di decreti attuativi del disegno riformatore prefigurato già nel 1852, che determinarono una profonda revisione dell’organizzazione amministrativa, contabile e giudiziaria del Regno sabauda, che poi verrà estesa a tutta l’Italia.

Lo Stato veniva organizzato attorno una amministrazione centrale pervasiva, con prefetture dotate di poteri di sorveglianza su province e comuni, dotati però di organi elettivi e con una finanza derivata<sup>4</sup>, alimentata dal bilancio approvato dalle Camere. Il centro delle decisioni finanziarie, infatti, restava il Parlamento, che approvava la legge di bilancio secondo lo Statuto albertino.

La creazione di guarentigie di indipendenza dei giudici per sottrarli all’influenza dell’esecutivo<sup>5</sup>, non veniva operata solo a garanzia dei diritti borghesi, ma per estendere la supremazia della legge a tutta l’organizzazione dello Stato.

---

<sup>1</sup> Secondo gli storici il mutamento più significativo si è registrato nel decennio contrassegnato dal “connubio” Cavour-Rattazzi, tra il 1852 e il 1861. Sulla trasformazione della forma di governo in tale periodo, cfr. Y.M. Citino, *Le trasformazioni in via consuetudinaria e convenzionale del Governo dallo Statuto albertino al periodo transitorio*, in *Luiss SOG Working Papers Series*, n. 48/2019. Il disegno sarebbe stato realizzato dalle iniziative legislative di Umberto Rattazzi, prima Ministro di grazia e giustizia e poi Ministro dell’interno dei Governi presieduto dallo stesso Cavour, cfr. *infra*.

<sup>2</sup> Una fonte su cui il Re poteva influire con il proprio potere di veto (esercitato con la “sanzione”) ma che col tempo stava effettuando di fatto una *preemption* di ambiti sempre maggiori di competenza, riservando l’iniziativa per quegli stessi ambiti al Parlamento, oltre l’ambito originario dei diritti fondamentali indicati nello statuto. In tema Cfr. S. Romano, (1914), *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1988, spec. p. 227 e ss

<sup>3</sup> Cfr. M. Luciani, *Profili costituzionali della riforma del controllo*, in *Raccolta atti del convegno di studi xx anniversario dall’adozione della delibera n. 14/2000, Roma, 2020, p. 87 e ss*. Luciani ricorda che lo stato di diritto si è affermato solo quando gli ordinamenti statali si sono strutturati attorno al principio del “primato della legge” che egli sovrappone completamente al concetto. Pertanto, pur storicamente successivo, quello di legalità è un principio logicamente antecedente alla riserva di legge. A tal proposito ricorda come Otto Mayer, nel suo *Deutsches Verwaltungsrecht* distingueva gli effetti dei due istituti: la riserva di legge determina l’invalidità degli atti amministrativi adottati in carenza di atti legislativi legittimanti, il principio di legalità l’invalidità degli atti amministrativi in contrasto con quelli legislativi. Nello stesso scritto si ricorda che riserva di legge e principio di legalità sono fenomeni giuridici sono strettamente interconnessi ed hanno mutato la struttura del sistema delle fonti, determinando, prima, l’affermazione del principio di preferenza per la legge (principio di competenza), poi, il suo primato (principio di gerarchia). Tra riserva di legge, primato e principio di legalità, una volta emersi, esiste un rapporto logico «il primato è logicamente antecedente alla riserva di legge» e «questa, a sua volta, è logicamente antecedente al principio di legalità».

<sup>4</sup> Decreto 23 ottobre 1859 n. 3702.

<sup>5</sup> Quanto alla giustizia ordinaria, il decreto 13 novembre 1859 n. 3781 prevede che l’accesso in magistratura sarebbe avvenuto per concorso (art. 44) e non più solo per nomina regia, limitando altresì il potere disciplinare.

Questo obiettivo poteva essere perseguito per mezzo della Corte dei conti, dotata di poteri di controllo in grado di verificare la legittimità dell'intera azione dell'esecutivo.

Con il decreto n. 3706<sup>6</sup>, infatti, alla Corte dei conti fu affidato il compito di verificare la "legalità" dell'azione dell'esecutivo (attraverso il controllo preventivo di tutti gli atti del Gabinetto del Re) e di presidiare la corretta esecuzione della legge di bilancio, sia a livello centrale (giudizio di parificazione) che periferico (giudizio di conto).<sup>7</sup>

Queste due competenze, secondo Cavour dovevano incrociarsi ed inoltre avere una «efficacia tali da soddisfare ai desideri del Parlamento e del Paese» allo scopo di rendere effettivo il rispetto della "legge" da parte del Governo e degli apparati.

Detto in altri termini – e siamo alla prima sconfessione di una certa narrazione circolante tra i fautori della recente legge Foti – alla Corte dei conti non venivano affidate attività consultive o collaborative, ma "controlli", ossia giudizi con effetti vincolanti derivati direttamente dalla legge. All'accertamento giudiziale dell'illegalità (rispettivamente tramite il "visto" e la "sentenza"), seguiva una "misura" di ripristino, sostanzialmente negativa (c.d. effetti impeditivi)<sup>8</sup>.

Grazie all'effetto solamente "impeditivo" le funzioni giudiziarie di controllo e quelle di governo rimanevano chiaramente distinte: i controlli non concorrevano a stabilire gli effetti dell'azione amministrativa, ma solo ad eliminare l'effetto incompatibile con la legge. L'indirizzo politico restava così riservato a Parlamento e Governo, nel rispetto della separazione dei poteri.

Più nel dettaglio, in sede di controllo preventivo (*ante effectum*) il giudizio negativo comportava il diniego di visto e, quindi, il mancato acquisto di efficacia giuridica dell'atto.

In sede di controllo successivo (*post effectum*), l'accertamento di una illegalità di gestione, faceva sorgere obblighi di recupero, ripristino, restituzione. La competenza giudiziaria della Corte dei conti riguardava però solo gli "atti di gestione", ossia agli atti di diritto pubblico o privato produttivi di effetti finanziari. Il compimento di tali atti comportava infatti: (a) il sorgere di un obbligo di rendicontazione; (b) la costituzione del funzionario pubblico in un giudizio, in cui, tramite il

Fu infatti prevista la regola della inamovibilità e, di conseguenza, furono tipizzati i casi di destituzione e rimozione (art. 103 e ss.), che poteva avvenire sulla base di un provvedimento disciplinare irrogate da apposite sezioni disciplinari dello stesso potere giudiziario

<sup>6</sup> Con il decreto-legge 30 ottobre 1859, n. 3705 fu soppressa la Camera dei conti (art. 9); le sue attribuzioni quale giudice di appello del Contenzioso amministrativo furono devolute al Consiglio di Stato (art. 2). Alla nuova Corte dei conti, istituita con il coevo decreto n. 3706 vennero però riservati gli appelli nel contenzioso amministrativo-contabile (attinente in genere i conti, anche diversi da quelli "giudiziali") sia dello Stato che gli enti locali e delle opere pie (art. 4). Le decisioni di "primo grado" erano assunte dai Consigli di prefettura, espressione organizzativa del ministero dell'Interno. Tale competenza veniva poi fatta salva dall'art 12 dell'All. E della L. n. 2248/1865 (abolizione del contenzioso amministrativo).

<sup>7</sup> La legalità del *gubernaculum* sarebbe stata quindi, in due fasi di riscontro: quello preventivo di legittimità su "tutti" gli atti del Governo, normativo e/o provvedimenti; quello successivo, praticato attraverso le forme giurisdizionali del giudizio di parificazione sui rendiconti dei Ministri (poi suol rendiconto genale) e quello "liminare" del giudizio di conto. Si tratta infatti di una forma di controllo officiosa e necessaria per tutti quei soggetti che, in qualsiasi forma, hanno accesso a risorse pubbliche (maneggio) senza la mediazione dell'autorizzazione di altri uffici (i c.d. agenti contabili).

<sup>8</sup> Come evidenzia la dottrina specialistica, il fulcro della nozione giuridica di controllo, quindi, resta la "misura".

La misura, in generale, si indentifica con il concetto di sanzione o rimedio, indicando la reazione giuridica ed istituzionale che consegue ad un giudizio, variamente mischiato ad una decisione. Attraverso tale elemento è possibile discriminare i vari compiti interni in cui si declina una funzione. Attingendo alla dottrina tradizionale, la consulenza è attività di giudizio senza misura, i compiti attivi si articolano in giudizio e misure determinative; i compiti di controllo in giudizio e misura impeditiva. Il controllo, quindi, si ricollega a rimedi impeditivi che possono essere associati ad una *faculté d'empêcher*, mentre i compiti attivi possono stabilire effetti *ex novo* e sostitutivi di quelli oggetto di giudizio, in quanto associati ad una *faculté de statuer*. Per la nozione giuridica nel diritto amministrativo, fr. U. Forti, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in Orlando V.E. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Società editrice libraria, Milano, 1915, pp. 607 e ss. e G. Berti – L. Tumiatei, *Controlli amministrativi (voce)*, in *Enciclopedia del diritto.*, X, Giuffrè, Milano, 1962, p. 317. In diritto S. Galeotti, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano 1963, passim e p. 91.

rendiconto, doveva essere verificata la coerenza della gestione con le scelte allocative e con i limiti autorizzativi<sup>9</sup>.

Questo secondo tipo di giudizio doveva svolgersi sia sui conti dei ministri o che su quelli cui erano tenuti i funzionari (agenti contabili). Nel primo caso l'accertamento giudiziale di irregolarità non chiamava in causa la responsabilità personale, ma quella dell'organo (giudizio di parificazione), che tuttavia poteva essere "eseguita" solo dal Parlamento, a mezzo della sfiducia parlamentare; nel secondo caso la responsabilità era invece patrimoniale e personale (giudizio di conto), ed eseguibile nelle forme ordinarie di diritto comune.

Allo stesso tempo, però, proprio perché il giudice esercitava penetranti poteri vincolanti a ridosso del *gubernaculum*, il giudice doveva essere posto al riparo da ritorsioni del potere politico. Le funzioni di controllo, pertanto, vennero presidiate con la garanzia di inamovibilità del giudice (art. 6 decreto 3706/1859), esattamente come aveva preannunciato Cavour nel 1852<sup>10</sup>.

Infine, sul piano delle forme di funzionamento, poiché i giudizi intestati alla Corte dei conti riguardavano l'applicazione di norme di diritto pubblico, espressione in larga parte di interessi generali e diffusi, si prevedevano organi e processo in deroga al principio dispositivo. Il modello processuale era (ed in larga parte ancora è) quello del processo inquisitorio, con iniziativa officiosa e necessaria di speciali organi speciali di giustizia (il giudice istruttore con ampi poteri di determinazione del *thema probandum* e *decidendum*; il pubblico ministero contabile)<sup>11</sup>.

## 2.1. La legge Bastogi

In ragione di questa connessione con la forma di governo, all'indomani dell'unità d'Italia, la Corte dei conti fu la prima magistratura ad essere estesa a tutta la penisola, soppiantando le magistrature contabili preunitarie.

Non a caso, nella relazione alla legge "Bastogi" (legge n. 800 del 14 agosto 1862) che la istituiva, si evidenziava che proprio per la prossimità dei suoi controlli al *gubernaculum*, essa esercitava una funzione «non [...] amministrativa, né giudiziaria, ma [attinente] all'ordine costituzionale».

Le funzioni furono ulteriormente arricchite con la legge Crispi (l. n. 5865/1888, specialmente gli artt. 86 e 87) con legge *Cambrai-Digny* (in particolare l'art. 63 legge 5026/1869). La prima legge attribuiva alla Corte dei conti il giudizio di responsabilità dei funzionari che violavano le autorizzazioni di bilancio in sede periferica (province e comuni), giudizio da celebrare con le forme del giudizio di conto; la seconda legge introduceva la giurisdizione della Corte dei conti per i danni arrecati al patrimonio erariale dai pubblici funzionari, indipendentemente dalla 'esercizio di una funzione di gestione e dall'obbligo di rendere un conto.

---

<sup>9</sup> La "misura", in tale secondo caso, era la responsabilità patrimoniale del funzionario, nel caso del ministro, la responsabilità politica che poteva derivare dall'accertamento di una di una illegalità dei conti (manicando in quel sistema un giudice capace di sindacare la legalità della legge di rendiconto, che avrebbe potuto "assorbire" gli eventuali giudicati di illegalità della gestione messa dal giudice).

<sup>10</sup> A differenza della magistratura ordinaria, i magistrati contabili erano nominati con una procedura politica. Ai sensi dell'art. 4, i componenti della Corte erano nominati per decreto reale, controfirmata dal Ministro delle Finanze, su proposta deliberata dal Consiglio dei ministri. Una volta nominati erano però inamovibili se non per decreto reale conforme al deliberato di una commissione disciplinare formata dai Presidenti e vicepresidenti di Senato, Camera e Consiglio di Stato (art. 6). Lo *status* dei magistrati contabile resto immutato e con la legge n. 800/1862. che si limitava a prevedere ed estendere le funzioni su tutto il territorio nazionale.

<sup>11</sup> La presenza di processi ad instaurazione automatica, officiosa e necessaria, con il p.m. interveniente era garanzia di effettività del giudizio e dell'applicazione delle leggi contabili. Le funzioni di pubblico ministero erano esercitate presso la Corte da un "maestro ragioniere" nominato dal Re (art. 1 decreto 3706/1859). Infatti, in giudizi della Corte dei conti potevano (e possono instaurarsi) con due modalità: (a) con una lite che sorge per legge, con la trasmissione dell'atto alla Corte, e in cui il pubblico ministero "interviene", sempre per legge (b) con l'azione erariale doverosa e irrinunciabile intestata al pubblico ministero. Occorre ricordare, altresì, che anche al p.m. contabile si applicava l'art. 129 dell'Ordinamento giudiziario del 1865 (legge 6 dicembre 1865, n. 2626), che qualificava tale organo come il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria.

Dal punto di vista processuale, la Corte si basava su un procedimento officioso e necessario, sia per i controlli preventivi, che per quelli successivi, che per le azioni di responsabilità erariale<sup>12</sup>, con una chiara e distinta separazione tra attività di governo e funzioni di giustizia, sul modello Rattazzi.

L'officiosità dell'iniziativa, del giudice istruttore o del pubblico ministero che caratterizza il processo contabile, infatti, ha lo scopo di superare il naturale conflitto d'interessi che si genera in capo ai governanti che, da un lato, devono gestire le risorse e al tempo stesso dovrebbe agire in autotutela per applicare sanzioni o attivare recuperi a carico degli stessi apparati a loro servizio o addirittura verso sé stessi, ove si fosse un inesatto inadempimento del loro obbligo gestorio.

Sul piano organizzativo, la legge Bastogi confermava altresì la garanzia dell'inamovibilità<sup>13</sup>. Inoltre, a partire dagli anni '20, il legislatore puntò inoltre ad aumentare il grado di professionalizzazione della magistratura<sup>14</sup> contabile.

Tuttavia, da punto di vista organizzativo, la Corte dei conti era assai meno indipendente della magistratura ordinaria<sup>15</sup> (che nel 1921 veniva dotata del Consiglio superiore della magistratura), sia per la politicità delle nomine, sia per l'assenza di organi di autogoverno.

La legge Bastogi, trattandosi di organo costituzionale, si era limitata a prevedere una serie articolata di poteri di autodichia, intestati alle sue Sezioni riunite<sup>16</sup> "deliberanti".

Per il vero, proprio in esercizio di tali poteri, la Corte dei conti si era dotata di un Consiglio di presidenza<sup>17</sup>, sul modello di quello della giustizia amministrativa (previsto per legge)<sup>18</sup>. L'art. 38 del regolamento dell'Istituto, deliberato dalle Sezioni Riunite il 2 luglio 1913, stabiliva che il Consiglio di presidenza era composto dal Presidente della Corte, cui era attribuita la presidenza dell'organo; dal Procuratore generale; da tutti i presidenti di sezione, esclusi quelli fuori ruolo; dal segretario generale, con funzioni di segretario.

---

<sup>12</sup> Le Sezioni riunite avevano autonomia per lo stabilimento delle forme dei procedimenti non contenziosi (controllo preventivo, cfr. art. 50, determinato con regolamento interno, «Sezioni riunite in sede deliberante»), mentre per le forme contenziose del controllo successivo (giudizio di conto e parificazione), le Sezioni riunite rendevano un soltanto un parere non vincolante con una procedura con l'adozione con regio decreto (art. 49). L'emanazione del regolamento di procedura dei giudizi contenziosi, quindi, vedeva le Sezioni riunite operare solo "in sede consultiva" (il regolamento fu adottato con r.d. 5 ottobre 1862, n. 884).

<sup>13</sup> L'art. 3 della l. n. 800/1862 confermava la nomina politica. Sul piano dell'inamovibilità, i magistrati continuavano ad essere garantiti da una procedura regolata dall'art. 4, sul modello di quello del decreto n. 3706, davanti a una commissione interistituzionale, in un giudizio provocato dal presidente della Corte o dal Governo.

<sup>14</sup> Negli anni '20 si introdusse progressivamente l'accesso per concorso per aumentare il grado di professionalizzazione (regio decreto 7 dicembre 1924, n. 2062). Questa tendenza culmina con il R.D. 12 ottobre 1933, n. 1364, che precedeva l'accesso al primo grado di magistratura contabile come "aiuto referendario". Il grado è stato abolito e sostituito da quello di referendario dall'art. 10 della legge 21 marzo 1953, n. 161.

<sup>15</sup> Ma già a partire dal 1922, il fascismo puntò a ridurre drasticamente l'indipendenza omologandola alle magistrature speciali. Nel 1923 fu infatti abolito il Consiglio Superiore della Magistratura, restituendo al potere esecutivo il controllo sulle nomine e sulle carriere, con conseguente intensificazione del sistema carrieristico. La speranza di vantaggi e il timore di danni nella carriera divennero strumenti di pressione e controllo, cfr. in merito, *La Magistratura*, 19 aprile 1923, seconda colonna., su cui si rinvia a S. Pitto, *Indipendenza dei giudici e riforme della giustizia ai tempi dell'omicidio Matteotti. Uno sguardo alle pagine di cento anni fa della Rivista "La Magistratura"*, su questa Rivista, 8 ottobre 2024. Va infatti ricordato che la riforma Oviglio (Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 2786) e altre disposizioni permisero al Governo di intervenire direttamente sulle nomine, trasferimenti e assegnazioni, eliminando ogni garanzia di autonomia.

<sup>16</sup> Le Sezioni riunite non corrispondono agli organi che oggi portano lo stesso nome. Di trattava di un organo collegiale, con funzioni sia giudiziarie che organizzative (di auto-governo). Esso era composto dai membri di tutte le sezioni, sia del controllo preventivo, che successivo. Sul piano organizzativo, in particolare, le Sezioni deliberavano assunzioni e gli avanzamenti di carriera del personale amministrativo (art. 5). Erano anche l'organo dinanzi al quale si svolgeva in autodichia il giudizio sulle controversie col personale cfr. art. 43. Si riconosceva alla stessa anche poteri di autorganizzazione.

<sup>17</sup> Di esso si fa già citazione nell'art. 7 R.D. 1° aprile 1875, n. 2438 recante ruolo organico del personale degli uffici della Corte dei conti.

<sup>18</sup> Art. 2 R.D. 17 agosto 1907, n. 64.

## **2.2. *Il fascismo: l'accostamento della Corte dei conti all'indirizzo politico del Governo***

La relativa debolezza organizzativa della Corte dei conti rispetto alla magistratura ordinaria si spiegava con lo svolgimento di funzioni a ridosso delle funzioni del Parlamento, nuovo baricentro dell'indirizzo politico, al servizio di una legalità che poteva essere liberamente cambiata dallo stesso organo.

Il fascismo, che spostava quel baricentro sul "Capo del Governo", si limitò a cambiare l'intestazione: il sistema delle nomine vide sostituire l'iniziativa del Ministro delle finanze con quella del duce.

La riforma più importante si registrava sul piano funzionale, con l'introduzione dei controlli di "sorveglianza" sul parastato, con la l. n. 720/1939.

Nello stesso anno la l. n. 129/1939 aveva sciolto definitivamente la Camera dei deputati sostituendola con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni. In tale scenario, la Corte dei conti vedeva dissolversi il suo ruolo di istruttore del sindacato ispettivo del Parlamento (che già svolgeva attraverso la relazione allegata al giudizio di parificazione) e diventava "consulente" del Governo e dell'amministrazione.

Più nel dettaglio, la l. n. 720/1939 prevedeva due nuove attribuzioni, da svolgersi sui conti e sugli organi amministrativi degli enti partecipati dallo Stato, da concludersi con una "relazione", al termine di una procedura de-giurisdizionalizzata. In questo modo il giudizio non esitava in nessuna misura, in quanto diventava un elemento istruttorio o ausiliario del controllo direzionale (o strategico) del Governo su tali enti.

La strumentalità di tale attività consulenziale rispetto al controllo governativo è fotografata dalla Carta costituzionale del 1948: accanto al controllo "cavouriano", codificato nella prima parte dell'art. 100, secondo comma, Cost., si afferma che la Corte dei conti non svolge, ma "partecipa" al controllo di direzione e strategica affidato al Governo sugli enti del parastato ai sensi dell'art. 95 Cost.

Detto in altri termini, il fascismo aveva reindirizzato le funzioni della Corte dei conti in favore dell'indirizzo politico, attribuendole una funzione di sorveglianza strumentale all'indirizzo strategico del Governo.

## **2.3. *La Corte dei conti nella Costituzione: principi generali di organizzazione delle magistrature speciali***

La Costituzione, al contrario, impattava profondamente sulla organizzazione della Corte. Stabilita una riserva di giurisdizione (art. 103 Cost.) e dal punto di vista organizzativo creava una vera e propria cesura rispetto al passato.

Di fronte alla Costituzione e alla creazione della Corte costituzionale, perdeva lo status di organo costituzionale acquisendo quello di organo a "rilevanza costituzionale": veniva così meno la giustificazione dei poteri di autodichia che vennero progressivamente abrogati.

L'inserimento della Corte tra i plessi giudiziari comportava la soggezione dei suoi giudici soltanto alla legge (art. art. 101 Cost.) e la necessaria l'indipendenza del pubblico ministero (art. 108 comma 2) dal potere esecutivo, ma che all'interno degli uffici.

L'assenza di gerarchia, infatti, è la pietra angolare che consente ad ogni magistrato di essere soggetto soltanto alla legge e di sottrarsi ai ricatti di carriera e alle prenotazioni di esito dei giudizi.

La Carta, inoltre, conteneva un'ulteriore, duplice, affermazione di indipendenza (art. 100 terzo comma e art. 108 Cost.) riferibile sia al complesso dell'organizzazione e dei suoi organi.

I contenuti di questa, tuttavia, venivano sono solo in parte declinati direttamente in Costituzione.

A livello individuale, l'art. 106 imponeva la selezione e la nomina dei magistrati per concorso<sup>19</sup> mentre, con l'art. 107, veniva costituzionalizzata l'inamovibilità e la distinzione dei magistrati solo per funzioni (con conseguente esclusione di rapporti gerarchici).

L'estensione di tali regole e principi, comune ai magistrati ordinari, aveva lo scopo di garantire un'effettiva indipendenza interna, onde evitare che il ricatto di carriera di eventuali superiori gerarchici potesse influenzare le decisioni dei giudici contabili.

La Costituzione, peraltro, non ha disciplinato direttamente le forme dell'autogoverno come per la magistratura ordinaria (artt. 104 e 105 Cost.), ma ha rinviato alla *interpositio legislatoris*.

Cionondimeno, non va dimenticato che le garanzie di indipendenza della magistratura non sono fine a sé stessa, non sono privilegi di corpo, ma puntano a realizzare una separazione funzionale tra "giustizia", legislazione e amministrazione, di modo da "garantire", cioè assicurare in concreto, la tutela diritti, interessi, legittimi e diffusi, protetti dalla Costituzione, anche contro le decisioni contingenti del potere politico, a protezione dei cittadini.

In questa prospettiva, l'indipendenza esterna (autogoverno) ed interna (assenza di gerarchia) rendono effettiva la soggezione del giudice soltanto alla legge e l'esercizio della giustizia "in nome del Popolo italiano", nel rispetto degli artt. 24 e 25 Cost. Da qui si comprende il senso della riqualificazione dell'ausiliarità affermata nell'art. 100 Cost., come una "ausiliarità" oggettiva, all'ordinamento costituzionale<sup>20</sup>, non al "potere" politico, sia esso riferito al Governo e/o al Parlamento.

Detto in altri termini, la Corte dei conti entrava quindi a fare parte integrante dello Stato di diritto "in senso forte"<sup>21</sup> costruito dalla Costituzione, che ha mantenuto una magistratura speciale allo scopo di "assicurare" (cfr. oggi l'art. 81 comma 6 Cost., novellato dalla l. cost. n. 1/2012) la legalità dell'uso e destinazione delle risorse pubbliche, attraverso i controlli e la responsabilità dei funzionari pubblici, ai sensi degli artt. 100, 103, 28 e 97 Cost.

Nonostante la chiarezza dei principi, il disegno costituzionale si è realizzato con progressività, con lentezza e da ultimo con decisivi e pericolosi passi indietro<sup>22</sup>.

La legge n. 1345/1961, in attuazione del principio affermato dall'art. 106 Cost., ha codificato la regola del pubblico concorso (art. 12). La legge ha tuttavia fatto salva la possibilità del Governo di nominare

<sup>19</sup> Sebbene la Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 1/1967, abbia sostenuto che il concorso è una garanzia di professionalità e non indipendenza, che sarebbe invece garantita dalla inamovibilità.

<sup>20</sup> Nei confronti dello "Stato-ordinamento", cfr. C. cost. sent. n. 60/2013, punto 4 *cons. in diritto*. Cfr. G. Rivosecchi, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2017, p. 357 e ss.

<sup>21</sup> Il concetto di Stato di diritto in senso debole si fa coincidere con quello di "Stato legale", ossia un sistema giuridico in cui ci si limita ad assicurare la separazione procedurale tra momento normativo e momento esecutivo: l'azione dei pubblici poteri viene così subordinata a regole previamente prodotte dal sistema delle fonti, allo scopo di assicurare la prevedibilità dei comportamenti pubblici e nulla più, senza subordinare i pubblici poteri, espressione del circuito della rappresentanza forme e principi che ne limitino l'abuso, attraverso una *higher law*. Questo modello costituisce una tendenza delle c.d. democrazie illiberali. Nello Stato di diritto tradizionale, invece, i pubblici poteri sono limitati da "valori" espressi in forme (la separazione dei poteri) e limiti (diritti e garanzie). Questa nozione tende a coincidere con quella tradizionale del *Rechtsstaat* e dell'*Etat de droit* di diritto continentale. Nello Stato di diritto di tradizione anglosassone (retto dalla c.d. *Rule of law*) o nello Stato costituzionale di diritto di tipo continentale, il momento normativo e quello esecutivo sono rafforzati da una *higher law* e da un parallelo sistema di garanzia, che si basa principalmente nella "legis-executio" neutrale di giudici indipendenti, che possono svolgere o attivare il sindacato di costituzionalità dell'azione dei pubblici poteri, espressione del circuito della rappresentanza. Sulle differenze tra i due concetti cfr. R. Bin, *Stato di diritto* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Annali IV, 2011, p. 1153 e ss., nonché G. Treves, *Considerazioni sullo Stato di diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1959, 399 ss., 403 ss. V. Zangara, *Lo Stato di diritto in evoluzione*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, I, Milano 1984, 65 ss. (spec. 89 ss.). Sullo Stato di diritto, costituzionale di diritto M. Luciani, *Lo Stato di diritto in una prospettiva comparata*, in *Studi del Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS)*, luglio 2023. Ci si permette infine di rinviare a F. Sucameli, *Stato di diritto e blocco di legalità euro-costituzionale in materia di bilancio*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2022, p. 83 e ss.

<sup>22</sup> In tema cfr. V. Raeli, *L'indipendenza della magistratura contabile*, in *Giustiziainsieme.it*, 11 aprile 2024.

una quota di magistrati ai sensi dell'art. 7 del T.U 1214/1934, nei limiti e alle condizioni del d.p.r. n. 385/1977<sup>23</sup>.

La stessa legge ha riconosciuto per legge il Consiglio di presidenza, come detto, nato dall'esercizio di poteri di autodichia; la legge però si limitava a riconoscere allo stesso il ruolo di organo di vertice della Corte dei conti, limitandosi ad introdurre un'articolazione interna per sezioni.

La lontananza di tale organo dal modello di autogoverno previsto dalla Costituzione veniva messa in evidenza dalla Consulta, che con la sentenza n. 230/1987 (sebbene si trattasse di una pronuncia di inammissibilità) affermava che esso non lasciava *“sotto alcun aspetto garantita l'indipendenza dei magistrati della Corte dei conti”*<sup>24</sup>.

L'indipendenza organizzativa dell'istituto e dei magistrati da Governo e Parlamento (artt. 100 comma 3 e 108 Cost.) si è realizzava peraltro l'anno dopo, con la l. n. 117/1988 (art. 10). Con tale legge, infatti, si era mutuata il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, un'organizzazione amministrativa di “autogoverno” assai speculare al CSM, che tuttavia è stata di molto depotenziata negli anni successivi.

### **3. Le riforme regressive della c.d. “seconda Repubblica”**

Questo breve *excursus* storico, a parere a chi scrive, dovrebbe avere dimostrato l'infondatezza della narrazione che vuole la Corte dei conti come magistratura “al servizio del Paese”, laddove per “Paese” non si intenda la Costituzione o i cittadini, ma la classe politica, che dalla Corte deve essere controllata, nel rispetto della separazione tra funzioni di governo e funzioni giudiziarie.

Anche laddove sono previste forme di “partecipazione” al potere amministrativo, per effetto dell'art. 101 Cost., esse si svolgono con criteri di stretta legalità (art. 100, comma 2, Cost., secondo inciso; l. n. 259/1958) e in piena indipendenza, allo scopo di consentire al Governo di esercitare “legittimamente” il proprio potere di indirizzo strategico, non anche agevolare a “mettere a terra” le proprie riforme o indirizzi.

Tuttavia, dalla fine del secolo scorso si è registrata una crescente ostilità verso la magistratura contabile, la sua indipendenza, e i controlli di garanzia della legalità finanziaria.

Il procedimento di erosione riguarda tanto le funzioni che l'organizzazione, sebbene nel 2012 si sia registrato un fatto insolito: la legge costituzionale n. 1/2012.

#### **3.1. La riduzione delle attribuzioni di garanzia: la richiesta di collaborazione con l'indirizzo politico**

A partire dagli anni '90, vengono in primo luogo ridotte le attribuzioni tradizionali, sostituendole progressivamente con attività a carattere prevalentemente consulenziale.

Questo risultato si realizza attraverso tre linee di riforma: riduzione di controlli preventivi; riduzione dei controlli successivi sui conti; nuova disciplina sostanziale della responsabilità erariale.

Questa triplice riduzione viene compensata con la previsione di un generalizzato controllo-referto, a carattere collaborativo (art. 3 l. n. 20/1994) sulla gestione di tutti gli enti statali, poi esteso a regioni ed enti locali (art. 7 comma 8 della l. n. 131/2003) e con una nuova funzione consulenziale (art. 7, comma 7 della l. n. 131/2028).

In ordine cronologico.

<sup>23</sup> Cfr. in tema Corte cost. sent. n. 1/1967.

<sup>24</sup> Il TAR del Lazio, peraltro, con la sentenza n. 1148 del 10 giugno 1987 dichiarava l'illegittimità dell'art. 38 del regolamento del 1913 della Corte, censurandone la manifesta inadeguatezza della composizione del Consiglio di Presidenza (limitata alle sole qualifiche di vertice), nella tutela dell'indipendenza interna dei magistrati della Corte dei conti.

Nel 1990 (art. 58 della legge n. 142/1990) è stato abolito il giudizio di conto sull'abuso delle autorizzazioni di bilancio negli enti locali, mettendo in soffitta un istituto vigente dal 1888, con la riduzione di un ambito storico della giurisdizione contabile<sup>25</sup>.

Nel 1994 (legge n. 20/1994) il controllo preventivo di legittimità ha smesso di essere "generale", ed è stato rivolto ad un elenco di atti tassativi (art. 3).

Come ricordano diversi autori<sup>26</sup>, tale riduzione fu giustificata in sede legislativa dall'esigenza di ridurre l'invasività dei controlli preventivi, capaci di conformare a monte l'azione della pubblica amministrazione, favorendo i controlli successivi, nell'ottica del principio di responsabilità.

Alla riduzione del controllo preventivo, si affiancava la generalizzazione di un controllo "successivo" sulla gestione, di tutti enti della pubblica amministrazione, peraltro privo di effetti, rivolto ad innestare procedimenti di "autocorrezione" da parte degli organi politici e/o degli apparati burocratici. La Corte costituzionale, peraltro, spiegherà che tali controlli, privi di effetti, per la loro peculiarità, non si inquadravano nei controlli-garanzia della art. 100, ma nelle forme di collaborazione possibili ai sensi dell'art. 97 Cost. (sentt. n. 470/1997 e n. 64/2005).

Per quanto riguarda la nuova funzione consulenziale, per evitare che questa nuova attribuzione potesse essere utilizzata per bypassare le attribuzioni di controllo e di responsabilità, la giurisprudenza costante della Corte dei conti ha ritenuto sistematicamente inammissibili richieste di pareri che presentassero riferimenti a fattispecie concrete passibili di controlli o di azione per danno erariale.

Per altro verso, anche la responsabilità per danno erariale veniva ridisegnata, determinando una forte divaricazione dal modello di diritto comune (art. 1 l. n. 20/1994). Rispetto alla responsabilità civile, quella "amministrativa" promuovibile con azione del pubblico ministero contabile veniva a differenziarsi sotto diversi profili, con l'effetto di ridurre fortemente le *chance* di recupero integrale del danno: limitazione dall'elemento soggettivo alla colpa grave, rottura del vincolo di solidarietà tra danneggianti con obbligo di azione "parziaria"; termine prescrizione ridotto; personalità dell'obbligazione, intrasmissibile tranne che nel caso di dolo ed ingiustificato arricchimento.

Questa differenziazione di regime ha favorito lo sviluppo della giurisprudenza della Cassazione sul doppio binario delle giurisdizioni<sup>27</sup> e una giurisprudenza costituzionale che ha spesso collocato la responsabilità amministrativa sul piano della deterrenza<sup>28</sup>, nonostante la personalità del regime sostanziale punti ad una riduzione e non afflizione del danneggiante.

### **3.2. La parentesi della legge costituzionale n. 1/2012**

Due fattori peraltro determinarono un ripensamento, momentaneo, rispetto a questo processo di erosione.

Il primo, l'esplosione del fenomeno dei dissesti: la riduzione dei controlli giudiziari della Corte dei conti (l. n. 142/1990) e di quelli amministrativi su regioni ed enti locali (abrogazione dell'art. 125 e 130 Cost., per effetto della l. cost. n. 3/2001) coincise con l'esplosione di frequenti default finanziari.

---

<sup>25</sup> Su tale controllo si rinvia a L. Schiavello, *Processo contabile*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987; O. Sepe, *La giurisdizione contabile*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1989, spec. pp. XI-XXIII e pp. 3-91. Sulla analogie storiche tra tale tipo di controllo ed il giudizio in unico grado sui bilanci, in due fasi (sezioni regionali di controllo; Sezioni riunite in speciale composizione) ci si permette di rinviare a F. Sucameli, *Il Giudice del Bilancio nella Costituzione Italiana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, *passim*.

<sup>26</sup> S. Cassese, *Che vuol dire amministrazione di risultati*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 9, 2004, p. 941 ss. 28 Sul punto, cfr. anche G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 271 ss.; G. D'Auria, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, II, Giuffrè, Milano, 2000, p. 1250 ss. e 1337 ss.

<sup>27</sup> In tema cfr. S. Foà, *Il sistema del "doppio binario" alla luce della legge 1 del 2026*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2026.

<sup>28</sup> Cfr. C. cost. sentt. nn. 132/2024, n. 453 e n. 371 del 1998. Da ultimo C. cost. n. 132/2024.

Si avvertì così l'esigenza di reintrodurre i controlli di legalità sul bilancio, prima in forma collaborativa e "refertuale" (cioè priva di effetti vincolanti) ai sensi dell'art. 1, comma 166 e ss. della l. 266/2005 (Cfr. C. cost. n. 37/2011), e poi in forma vincolante, nell'ambito del processo di riforma della contabilità pubblica culminato con l. cost. n. 1/2012, innestatosi per effetto della direttiva europea sui quadri di bilancio (direttiva n. 2011/85/UE)<sup>29</sup>.

La legge costituzionale n. 1/2012 ha codificato i precetti di equilibrio dei bilanci (art. 97 comma 1 Cost.) e ha previsto una legge rinforzata anche per la disciplina dei meccanismi che tali equilibri "assicurano" (art. 81 comma 6 Cost.)<sup>30</sup>, quindi, anche per l'istituzione dei controlli, delle forme e delle modalità degli stessi (art. 20 l. n. 243/2012).

La novella costituzionale del 2012 costituisce un inaspettato puntello costituzionale al modello del 1948 e fu in larga parte anticipato con la decretazione d'urgenza, prima dall'entrata in vigore della l. cost. n. 2012 che obbliga all'uso di una fonte specializzata.

L'art. 81 comma 6 Cost. e l'art. 5, comma 1, sulla l. cost. n. 1/2012 hanno interposto un serio limite al processo di erosione delle funzioni di garanzia della Magistratura contabile. Sulla base della l. cost. n. 1/2012, infatti, la Corte costituzionale ha di recente ricordato che la giurisdizione contabile è la sede "più adatta" alla verifica del rispetto delle norme sull'equilibrio di bilancio e sulla sostenibilità (sentenza n. 39/2026) chiudendo un lungo scontro con il Governo che, per decreto-legge, aveva spaccettato la giurisdizione sugli elenchi Istat strumentali alla formazione del conto economico consolidato.

Per altro verso, Il carattere vincolante di tali controlli, assistito da procedure in grado di garantire, pur *de minimis*, il diritto di difesa, hanno consentito alla Corte costituzione di riconoscere a tali controlli il carattere di giurisdizionalità e di ammettere per questa via l'accesso al giudizio incidentale (cfr. *ex plurimis*, C. cost. nn. 72/2012; 89/2017; 196/2018; 18/2019 e 224/2023).

### **3.3. La riduzione dell'indipendenza interna ed esterna**

Ai tentativi di erosione delle funzioni tradizionali, si accompagnava una costante riduzione delle garanzie di indipendenza.

La legge n. 20/1994, in primo luogo, aveva derogato al principio della riserva di legge in materia di organizzazione giudiziaria, introducendo una ampia delegificazione che, anziché aumentare l'indipendenza – nell'ottica di una malintesa autodichia ormai priva di fondamento costituzionale – determinava un aumento della esposizione dei magistrati, sia in sede di controlli preventivi, contabile o nei giudizi di responsabilità, all'arbitrio dei capi degli uffici, ad esempio in materia di composizione dei collegi.

L'art. 4 della l. n. 20/1994, seguito dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 286/1999, conferiva "alla Corte dei conti", senza stabilire espressamente l'organo competente, il potere di adottare regolamenti per organizzare la Corte per fare fronte alle nuove competenze collaborative, anche in merito alla verifica della efficacia dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni. L'art. 3 comma 2, conferiva a tale regolamento efficacia delegificatoria. Inizialmente si è ritenuto che l'organo competente, in linea

---

<sup>29</sup> Il d.l. n. 174/2012, infatti, già prima dell'entrata in vigore della novella costituzionale, (che preclude la decretazione d'urgenza in materia di controlli per effetto dell'art. 81 comma 6 Cost.) stabiliva nuovi controlli vincolanti sul bilancio: (a) sul ciclo gestionale ordinario, con l'introduzione dell'art. 148-bis Tuel; (b) sui bilanci in stato di dissesto, tramite i controlli sul piano di riequilibrio finanziario (art. 243-bis e ss. Tuel); (c) sulla finanza regionale, estendendo il giudizio di parifica alle regioni a statuto ordinario (art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012).

L'innovazione, peraltro, è avvenuta in assenza della definizione di una procedura di garanzia del diritto di difesa per gli enti controllati, salvo che per la previsione della ricorribilità delle decisioni in Sezioni riunite in speciale composizione, organo all'uopo previsto e oggi disciplinato dall'art. 11 del codice di giustizia contabile.

<sup>30</sup> Si tratta di una riserva di legge che si aggiunge a si sovrappone alla riserva di legge in materia di status magistratuale e indipendenza organizzativa (art. 107, 108, 100 comma 3 Cost.). Questa seconda riserva di legge, in particolare, coinvolgendo quindi gli aspetti attinenti alle "forme" e alle "modalità" dei controlli svolti dalla magistratura contabile (art. 20 della l. n. 243/2012) e delle sanzioni che a tali controlli conseguono, che comunque per Costituzione, restano affidati alla Corte dei conti ai sensi degli artt. 100 e 103 Cost.

con la tradizione di autodichia del Testi unico del 1934, fossero le Sezioni riunite in sede “deliberante”. L’art. 3, comma 69, della l. n. 244/2007 ha però chiarito che la ridetta potestà regolamentare è invece del Consiglio di Presidenza.

La questione è venuta all’attenzione in materia di assegnazione degli affari giudiziari e di composizione dei collegi, caratterizzata da un potere non regolato, e quindi potenzialmente arbitrario, dei Presidenti di sezione.

Per la prima questione, con la sentenza n. 257/217, la Corte costituzionale dichiarava inammissibile la questione per *aberratio loci*, ossia per impugnazione della fonte normativa errata, e tuttavia con un lungo *obiter dictum*, metteva in evidenza la necessità di criteri oggettivi e predeterminati esterni e precedenti al presidente di sezione, per evitare abusi.

Di recente, inoltre, a causa della incertezza della lettera dell’art. 2 della deliberazione delle stesse Sezioni Riunite “in sede deliberante”, n. 14/DEL/2000 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 6 luglio 2000, n. 156, c.d. “regolamento del 2000”), alcune sezioni regionali di controllo (Sicilia, Campania, Lazio) hanno cominciato a spacchettare il funzionamento delle sezioni sulla base di criteri decisioni presidenziali non solo privi di criteri predeterminati ed omogenei, ma nonostante l’art. 3 comma 10 della l. n. 20/1994 stabilisca come principio/criterio vincolante della fonte del potere di delegificazione che le sezioni di controllo sono composte da “tutti” i magistrati assegnati agli uffici<sup>31</sup>.

Quanto alla nomina degli organi di vertice bisogna partire da una premessa.

L’art. 7 del T.U. n. 1214/1934 prevede che la nomina di presidenti, Procuratore generale e Presidente della Corte è riservata al Governo.

L’art. 13 della l. n. 1345/1961 ha introdotto il “parere di promuovibilità” del Consiglio di Presidenza.

Tale parere viene reso ai sensi dell’art. 10, comma 10, della l. n. 117/1988, che rinviando alle norme di funzionamento del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, prevede la sua competenza in materia di “conferimento degli uffici direttivi”.

Tra il 2000 e il 2009, competenze, struttura e la composizione del Consiglio di presidenza sono state profondamente modificate dalla l. legge n. 202 del 2000 e dalla legge Brunetta (legge n. 15/2009), riducendo di molto l’incidenza della componente elettiva rispetto quella laica, verticalizzando le funzioni di autogoverno sul presidente della Corte.

La nomina del Presidente è stata completamente politicizzata: l’art. 1 della legge n. 202/2000 (che sostituisce l’art. 7, comma 2, del r.d. n. 1214 del 1934) prevede che il Presidente sia nominato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il parere, non vincolante, del Consiglio di Presidenza.

Ciò ha portato ad una prassi istituzionale che prevede la richiesta del Governo al Consiglio di presidenza di fornire una rosa di nomi da cui l’esecutivo, per altro verso, potrebbe del tutto prescindere.

La legge Brunetta, con il suo art. 11 ha inoltre elevato il Presidente, così nominato, a «organo di autogoverno» (comma 7) che esercita tutte le competenze non espressamente attribuite al Consiglio di presidenza, il quale, per altro verso, è ora solo “organo di amministrazione del personale” (comma 8).

Quanto alla composizione il numero dei componenti è stato ridotto da 17<sup>32</sup> a 11: (a) tre membri di diritto, ossia Presidente, Procuratore generale e Presidente aggiunto (art. 6-bis del d.l. 354/2003, conv. l. n. 45/2004); (b) quattro magistrati elettivi; (c) quattro membri eletti dal Parlamento.

---

<sup>31</sup> L’art. 2, comma 7, consentiva solo la possibilità di preformazione di collegi separati, secondo il criterio della competenza stato/periferia. Anche in quel caso, però, nulla stabiliva sui criteri di composizione/destinazione del personale magistratuale assegnato alla Sezione. Una recente modifica deliberata dal Consiglio di presidenza (Del. n. 111/CP/2023 del 14.4.2023) ha modificato lo stesso art. 2 eliminando i collegi a suo tempo stabiliti solo per le decisioni in materia di controllo preventivo di legittimità.

<sup>32</sup> L’art. 10 della l. n. 117/1988 prevedeva 17 componenti di cui: (a) tre componenti di diritto (Presidente della Corte dei conti, Procuratore Generale e, allora, il Presidente di sezione più anziano secondo l’ordine di ruolo); (b) quattro componenti laici; (c) dieci componenti togati eletti dai magistrati della Corte dei conti.

La componente elettiva, fino al 2009, era in grado di compensare l'influenza del Governo sui componenti di diritto; la legge Brunetta ha invece reso il Consiglio di presidenza un organo di "amministrazione del personale" molto più sensibile alle influenze dell'indirizzo politico espresso da Camere e Governo, incapace di reagire alle possibili forme di compressione dell'indipendenza che possono provenire dalla attività interne e monocratiche del Presidente o da maggioranze in cui è determinate la componente politica.

### **3.4. La riforma Foti (legge n. 1/2026): dalla richiesta alla pretesa di collaborazione**

Complessivamente, è evidente che ormai esiste un problema di indipendenza esterna ed interna dell'organo, segnalato a più riprese dalla dottrina<sup>33</sup>.

La recente riforma, anziché migliorare, peggiora l'assetto istituzionale, mettendo in discussione non solo le scelte costituzionali, ma perfino il risalente principio liberale di separazione tra giustizia contabile ed indirizzo politico.

Dal punto di vista delle funzioni, i profili critici della legge che possono essere presi in considerazione sono molteplici e quelli che qui si riportano non esauriscono il novero delle anomalie; ci si limiterà piuttosto a mettere in luce solo quelli che, a parere di scrive, maggiormente incidono sull'assetto dei rapporti tra giustizia contabile e politica, proiettando il giudice contabile all'interno dell'indirizzo politico.

L'aspetto di maggiore evidenza della legge è il deliberato intreccio tra controllo e azione di governo, che può addirittura condurre l'amministrazione pubblica a sottrarsi al rispetto del principio di legalità di caso di ritardi, omissioni, o errori nell'esercizio delle attribuzioni di controllo o consultive intestate alla Corte dei conti.

Queste, infatti, non producono più soltanto effetti "impeditivi" (o al massimo, una *moral suasion* alla conformazione), ma effetti autorizzativi automatici sui comportamenti dei funzionari a prescindere dall'effettivo contrasto degli stessi con la legge.

Per altro verso, del resto, i rapporti tra giustizia contabile e apparati è contrassegnata da una presunzione legale di buona fede dei titolari degli organi politici<sup>34</sup>: un ostacolo processuale, di difficile decostruzione probatoria per il p.m. contabile (in assenza di poteri di ricerca della prova penetranti come quelli del p.m. penale), che scarica la responsabilità sugli apparati amministrativi che svolgono funzioni di consulenza o di controllo interno. Per tale ragione, il procedimento amministrativo tenderà ad espandersi, sia verso l'interno, che verso l'esterno con una richiesta crescente di pareri e di controlli preventivi (ora anche richiesta, se leggi Regionali o gli statuti degli enti locali lo prevedono) alla Corte dei conti, per ottenere esoneri preventivi di responsabilità.

La "pretesa" degli apparati, sarà quella di una collaborazione della magistratura che, ove non pervenisse, potrà essere sostituita dagli effetti di legge di un silenzio-assenso. L'art. 1 della l. n. 1/2026, infatti, ha modificato la struttura della responsabilità amministrativa, legandola a doppio filo con l'attività di controllo preventivo e con quella consultiva, introducendo una serie di esimenti che escludono la colpa grave per legge. La considerevole quantità di previsioni tipiche di assenza di colpa grave riduce fortemente l'area del danno risarcibile con l'azione erariale. Di seguito si evocano

---

<sup>33</sup> In tema, G. Ferri, *L'indipendenza delle magistrature speciali e la composizione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti*, in *Foroamm. CdS*, 2011, 7-8, p. 2265 e ss. e G. Urbano, *Riflessioni sulla indipendenza del magistrato contabile*, in *Federalismi.it*, n. 21/2019, p. 1 ess; A. Buscema, *Indipendenza dei giudici nazionali e in particolare del magistrato contabile*, Atti del convegno "Celebrating the Court of Justice of the European Union's 70th Anniversary", Roma, Palazzo della Consulta, 5 Settembre 2022.

<sup>34</sup> Cfr. art. 1, comma 1-ter, della l. n. 20/1994, come novellata dalla l. n. 1/2026: «Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione. Il secondo periodo si interpreta nel senso che la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso».

solo le principali, che si basano sul richiamato intreccio tra attribuzioni di controllo e consultive, da un lato, ed azione amministrativa dall'altro.

Il danno "erariale", infatti, non potrà essere recuperato per assenza, ex lege, di "colpa grave" nei seguenti casi:

- (a) in caso di visto rilasciato dalla Corte dei conti in sede controllo preventivo di legittimità dell'atto (art. 1, comma 1, n. 1.2). Il visto assume per la prima volta la capacità di dequalificare il fatto illecito che deriva dalla esecuzione dell'atto o dall'atto in sé, privandolo di "sanzione". In tal caso il funzionario non risponderà dell'atto e nemmeno della sua esecuzione<sup>35</sup>, compresi gli atti "richiamati e allegati" che costituiscono presupposto logico-giuridico dell'atto vistato;
- (b) analogo effetto si produce in caso di parere emesso nell'esercizio dei due tipi di attività consultiva prevista dall'art. 2, la prima su fattispecie generale ed astratta, la seconda, proponibile addirittura su fattispecie concreta, rompendo per legge la tradizionale inammissibilità sancita dalla giurisprudenza contabile;
- (c) la pretesa di collaborazione si impone attraverso la formazione di un silenzio assenso, produttivo degli stessi effetti autorizzativi del visto o del parere positivo, trascorso un termine di legge. In passato un effetto analogo non sussisteva nemmeno al decorrere dei termini perentori per il controllo, determinandosi al massimo la eccezionale consumazione del potere di giudicare<sup>36</sup>.

La rottura rispetto al passato liberale e la Costituzione è duplice, sia rispetto al principio di separazione tra amministrazione e giustizia; sia rispetto al principio di legalità: infatti, il giudice concorre alla determinazione del contenuto della decisione amministrativa, per altro verso, il provvedimento del giudice, emesso in sede consultiva o di controllo, pur errato, e al di fuori di un processo (e del caso del giudicato), può produrre effetti che neutralizzano gli effetti dell'illegittimità di un atto o comportamento, mettendo in crisi la stessa supremazia della legge.

Sul piano organizzativo, la riforma incide in modo ancora più significativo e per certi versi sorprendente, attesi alcuni profili che, a parere di chi scrive, si mostrano palesemente incostituzionali.

L'art. 3 prevede una ampia delega, spesso in bianco, che punta a conferire ai Presidenti di sezioni unificate sul territorio (che esercitano attribuzioni, consultive, di controllo e di responsabilità "unitariamente") il potere di determinare collegi e assegnare gli affari, senza che imponesse che i criteri siano predeterminati oggettivamente da un organo diverso (il Consiglio di presidenza).

In pratica, l'art. 3 legalizza l'arbitrio monocratico dei Presidenti territoriali, conferendo loro poteri organizzativi difficilmente compatibili con il divieto di esercitare poteri di direzione sugli altri giudici capaci di impattare sull'esito dei giudizi, con un contrasto palese tanto con l'art. 108 comma 2 che con l'art. 25 Cost.

La riforma delinea inoltre una gerarchizzazione assoluta delle funzioni requirenti, conferendo al Procuratore generale nuovi e incisivi poteri di controllo e intervento sull'attività dei pubblici ministeri regionali, determinandone il passaggio da mero organo di coordinamento orizzontale, a capo verticale e gerarchico di tutte le procure. La delega infatti consente al Governo di approvare un decreto legislativo che può ad esso conferire il potere: (a) di accesso diretto agli atti di indagine condotti dai singoli magistrati sul territorio, anche per via informatica e quindi in tempo reale; (b) di avocare le indagini in caso violazione delle direttive di indirizzo e coordinamento impartite dalla

---

<sup>35</sup> L'art. 1 della l. 20/11994, come modificato dalla l. n. 1/2026, adesso recita: «In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo». Parti tagliate e sottolineate aggiunte dalla novella legislativa.

<sup>36</sup> L'art. 27 della legge n. 340/2000 prevedeva che trascorsi 60 giorni dalla loro ricezione, senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione del controllo, gli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità acquistano esecutività. Analogamente, in materia di controllo successivo dei rendiconti dei gruppi consiliari i rendiconti non dichiarati irregolari nel temo di 30 giorni "di intendono approvati", ossia non possono più essere dichiarati irregolari generando i connessi obblighi di restituzione (art. 1 comma 10 d.l. n. 174/2012).

Procura Generale; (c) affiancare forzosamente il magistrato assegnatario del fascicolo in sede territoriale, con uno o più magistrati addetti all'ufficio della Procura Generale; infine, (d) per le istruttorie di "particolare rilevanza, complessità o novità", obbligare alla firma congiunta gli atti principali del procedimento (inviti a dedurre, citazioni, misure cautelari), a pena di nullità. In sostanza, un vero e proprio un "visto preclusivo" dell'autonomia d'indagine e di azione.

Una serie di poteri di cui difficilmente non si può vedere il palese contrasto con gli art. 107 e 108 Cost.

#### 4. Conclusioni

L'obiettivo complessivo della legge Foti e della delega legislativa in essa contenuta, neanche troppo nascosto, è duplice; ridurre l'area della giustiziabilità delle violazioni della legge contabile; eliminare le garanzie di indipendenza interna ed esterna, che fanno di ogni magistrato un "potere diffuso" sul territorio.

Questo secondo obiettivo si realizza attraverso la verticalizzazione dell'autogoverno realizzato a suo tempo con la legge Brunetta, di cui la Legge Foti appare una specie di completamento.

Gli uffici direttivi, mediante il totale controllo dei criteri di assegnazione degli affari giudiziari e di composizione dei collegi, potranno prenotare l'esito dei giudizi, marginalizzando o rendendo vano il lavoro dei magistrati non allineati agli "indirizzi" di vertice (sempreché l'attuazione della delega non ponga rimedio stabilendo la competenza quantomeno del Consiglio di presidenza a determinare criteri oggetti e predeterminati).

Nel caso dei pubblici ministeri, il controllo verticale e la possibilità di pressioni sul singolo magistrato si moltiplica notevolmente. La nomina del Procuratore generale diventerà quindi un punto di snodo per il controllo della attività giudiziaria della Corte dei conti, rendendo probabilmente massima l'attenzione del livello politico sulla sua scelta, per mezzo dei componenti laici e dello stesso Presidente che verrà scelto anche in questa prospettiva.

Il Presidente della Corte insieme con il Procuratore generale eserciteranno inoltre un controllo capillare sulla periferia e sugli esiti dell'attività interpretativa dei giudici e p.m., attraverso lo snodo in una nuova funzione nomofilattica prevista dalla delega.

L'art. 3, comma 2, lett. b) della legge Foti, infatti, delega altresì il Governo ad emanare un decreto legislativo "in bianco", per «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».

Attesi gli esiti pratici della funzione nomofilattica vigente, caratterizzata da un vero e proprio "labirinto di Cnosso" di disposizioni normative e dall'incertezza dei presupposti per il suo esercizio<sup>37</sup>, in cui prevale l'iniziativa Presidente della Corte, che si ritiene, nella prassi, possa addirittura promuoverla in via "preventiva" rispetto al conflitto interpretativo, non v'è chi non veda il rischio che la delega costituisca piuttosto un "rafforzamento" della crisi dell'art. 101 Cost. anziché della certezza del diritto, tanto più se si guarda alla circostanza che gli esiti di tale attività nomofilattica costituirà la "base" del nuovo potere di coordinamento verticistico del Procuratore generale, rafforzando la saldatura verticistica a danno dell'indipendenza interna dei magistrati.

Questa concentrazione verticale di poteri di indirizzo sull'attività interpretativa e sulle funzioni dei singoli magistrati, fa il paio con la trasformazione delle funzioni giudiziarie della Corte dei conti in

---

<sup>37</sup> Sulla funzione nomofilattica della Corte dei conti in sede giurisdizionale, cfr. M. Pischetta, *Nomofilachia e giudizio di parifica: si torna indietro di un ventennio. Osservazioni critiche sulla sentenza delle sezioni riunite della Corte dei conti n. 34/2024*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2015, p. 123 e ss.; in sede consultiva V. Manzetti, *La nuova funzione consultiva e la centralità dei pareri nel disegno riformatore della legge 14 gennaio 2026, n. 1 (c.d. legge Foti)*, in *Amministrativamente.it*, Fascicolo speciale "La riforma della Corte dei conti – legge n. 1/2026", 15 aprile 2026; sulla funzione di controllo, L. d'Ambrosio, *La nomofilachia nella Corte dei conti*, in *Diritto&conti.it*, 19 maggio 2019.

un'attività di discarico preventivo dalla responsabilità amministrativa in favore del potere politico e degli apparati amministrativi: il risultato è una organizzazione che può produrre interpretazioni "preventive", centralizzate e burocratiche, che possano scongiurare in futuro esiti negativi di controlli o indesiderate azioni di responsabilità, con l'effetto di mettere in crisi il carattere "diffuso" dell'esercizio delle funzioni di giustizia.

Tutto questo si è consumato, a leggere gli atti parlamentari e alcuni commenti successivi, dietro l'idea che in Costituzione fosse iscritto un obbligo di collaborazione e di servizio della Corte rispetto all'indirizzo politico, affermazione che non solo ha alcun fondamento storico e normativo, ma soprattutto, costituzionale.

Essa contrasta con i fondamenti dello Stato costituzionale di diritto, perché punta a realizzare non la "supremazia" della legalità (né legale, né costituzionale)<sup>38</sup> ma quella burocratica, destrutturando l'indipendenza della magistratura contabile e con essa un principio supremo dello Stato di diritto costituzionale<sup>39</sup>.

Senza di essa, non possono essere fatte valere le «forme e limiti» (art. 1 Cost.) ad argine degli abusi del circuito della rappresentanza dell'indirizzo politico contingente, ove questo esprima atti che danneggiano gli interessi protetti dalla Costituzione (siano essi diritti, o interessi, legittimi o diffusi, in materia ambientale o in materia di bilancio).

L'orizzonte della forma di governo cui la legge n. 1/2026 punta, a parere di chi scrive, appare inesorabilmente quello del mero "stato legale", in cui il detentore dell'indirizzo politico ha "diritto" ad essere supportato e garantito da qualsiasi conseguenza per le decisioni che ha assumerà. A tale scopo o si eliminano le fattispecie di abuso, o si elimina il giudice che può accertarle.

Un'idea – che mentre si giustifica come una sorta di palingenesi o un ritorno alle origini o, addirittura, come una riscoperta dello spirito costituzionale – è invece una palese tentativo di nascondere il dramma dell'autoreferenzialità di una classe dirigente che rifiuta il principio che non esiste servizio senza responsabilità.

---

<sup>38</sup> M. Luciani, *Su legalità costituzionale, legalità legale e unità dell'ordinamento*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 501-510.

<sup>39</sup> Su principi supremi e diritti inviolabili, da ultimo cfr. C. Cost. sent. n. 125/2025. principi supremi e i diritti inviolabili costituiscono un nucleo logico "superiore" della Costituzione che non può essere sottoposto a revisione costituzionale ex art. 138 Cost. né essere sacrificato nelle relazioni internazionali ex art. 11 Cost, in quanto espressione di potere costituente e non costituito. In tema M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995 e da ultimo, riassuntivamente sullo stato del dibattito e degli approdi giurisprudenziali O. Chessa, *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco, Comunicazione al Convegno "Controlimiti - Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali"*, tenutosi a Ferrara il 7-8 aprile 2016, reperibile su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)