

Tommaso d'Aquino vissuto nel 1200, nella *Summa theologiae* ha sostenuto che se una legge positiva è contraria alla legge naturale (che lui ritiene partecipazione della legge eterna di Dio conoscibile tramite la ragione), "non è più legge, ma corruzione della legge" (*sed legis corruptio*). Dice in sostanza il grande filosofo e padre della Chiesa che il diritto umano (legge positiva) deve derivare dalla ragione, altrimenti non ha valore.

Anche i Giusnaturalisti, il cui pensiero è alla base delle moderne costituzioni come la nostra, hanno affermato che se una norma prodotta dal legislatore viola i principi fondamentali della ragione o i diritti inalienabili dell'uomo perde la sua natura giuridica e la sua obbligatorietà morale.

La Corte dei conti, come noto è un'antica magistratura istituita nel 1862 nel Regno d'Italia appena unito, sotto la presidenza del Consiglio di Cavour, già allora con precise regole riguardo l'indipendenza dei suoi magistrati.

Anche uno dei leader politici più importanti dello stato liberale monarchico come Giovanni Giolitti proveniva dalla Corte dei conti.

Dopo la lunga parentesi fascista la Corte dei conti è entrata a pieno titolo nella Costituzione del 1948.

Le disposizioni che la prevedono sono due, ossia gli artt. 100 e 103.

L'art. 100 che comprende anche il Consiglio di Stato prevede che *"la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.*

La legge assicura l'indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo".

L'art. 103 prevede che *"la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge".*

La collocazione da parte del Costituente tra gli organi ausiliari del Governo ha talora indotto in dottrina ad equivoci sulla natura della Corte dei conti.

L'ausiliarietà, come osservato anche nei lavori della Costituente, non deve essere intesa quale subordinazione gerarchica o soggezione dell'organo di rilievo costituzionale (come viene considerata comunemente la Corte dei conti) rispetto all'organo costituzionale in

senso stretto, ma come posizione in forza della quale l'organo ausiliario esercita compiti di supporto rispetto al secondo, senza che ciò incida (sia per quanto riguarda la Corte dei conti, sia per quanto riguarda il Consiglio di Stato), sulla indipendenza degli organi e dei loro componenti di fronte al Governo. Tale indipendenza, peraltro, si esprime anche nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali e di controllo nei confronti dell'esecutivo.

E' dunque imprescindibile il ruolo di garanzia dell'ordinamento e della legalità e l'indipendenza della Corte dei conti, che emerge anche dai lavori della Costituente che hanno preceduto la redazione degli articoli 100 e 103.

D'altra parte, la funzione giurisdizionale, ancora più di quella di controllo, non sarebbe logicamente compatibile con un'ausiliarietà intesa come soggezione nei confronti del Governo.

La Corte dei conti negli anni '90 è stata sottoposta ad una importante riforma, attuata in particolare con la legge n. 20/1994 e norme successive, che hanno contemplato la previsione di Sezioni giurisdizionali e Procure in tutte le regioni e province autonome, e poi alcuni anni dopo la creazione di Sezioni regionali di controllo. Oltre a questo decentramento, del tutto coerente con la maggiore autonomia attribuita alle regioni e agli enti locali dopo la riforma costituzionale del titolo V, avvenuta nel 2001, ma anche con le leggi n. 142 e n. 241 del 1990 e, infine, con la privatizzazione del pubblico impiego prevista dal d.lgs. n. 29/1993, c'è stata anche una modernizzazione dell'attività di controllo.

Si è passati da una assoluta prevalenza del controllo preventivo di legittimità su milioni di atti, ritenuto anche da insigni giuristi di scarsa utilità, ad una riduzione dello stesso ai soli atti di maggiore rilevanza e all'espansione parallela di tipi di controllo gestionali o economici, assai più coerenti con un'amministrazione che mirasse non solo alla legalità ma anche al raggiungimento del risultato amministrativo, sia nell'ambito nazionale che in quello locale.

Si è inoltre valorizzato con vari interventi legislativi, coerentemente con la nuova impostazione "economica" del controllo, il ruolo della Corte dei conti nell'assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ed in particolare dell'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio.

Anche la Corte Costituzionale ha dato in molte occasioni il suo avallo sia al decentramento giurisdizionale e del controllo, sia alla mutazione del controllo medesimo, definendo, tra l'altro, la Corte dei conti come un organo al servizio dello Stato-comunità, dunque a tutela

dei cittadini e non solo degli organi di governo in senso stretto: *“la legislazione in materia di finanza pubblica ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell’ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 (nel testo originario) Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello “Stato- comunità”, quale garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità»* (ex multis sentenza n. 267 del 2006). *«Come organo previsto dalla Costituzione in posizione d’indipendenza e di “neutralità” al fine di svolgere imparzialmente, non solo il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, ma anche il controllo contabile sulla gestione del bilancio statale, e di partecipare, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, secondo comma, della Costituzione), la Corte dei conti è stata istituita come organo di controllo volto a garantire il rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria. Con lo sviluppo del decentramento e l’istituzione delle Regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l’ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e della economicità. La legge [...] [n.d.r.: 20 del 1994] si colloca nell’ambito di tale processo di trasformazione, ampliando le forme di controllo con la previsione del controllo sulla gestione e rafforzando il ruolo della Corte dei conti come organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, sia statale sia regionale o locale»* (sentenza n. 29 del 1995).

La legislazione dopo la riforma degli anni ‘90 ha sempre sostanzialmente rispettato i principi costituzionali e il nuovo orientamento delle attività della Corte dei conti, ma c’è stato un punto di svolta negativo rappresentato dall’introduzione del c.d. scudo erariale con l’art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, intitolato *“Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”*, emanato nell’ambito delle disposizioni previste nel periodo dell’epidemia Covid, poi ripetutamente prorogato da governi con maggioranze diverse fino all’attualità.

Questa disposizione, che sostanzialmente ha reso non risarcibile il danno erariale causato da colpa grave in caso di condotte commissive, era già da considerare *“eversiva”* rispetto al principio di responsabilità amministrativa che, prima ancora dell’art. 28 della Costituzione, è connaturato in ogni attività che possa creare danno al soggetto per il quale si presta

servizio.

Tuttavia veniva giustificata dalle forze politiche che l'hanno voluta con la necessità di dare slancio alla ripresa economica attraverso una semplificazione dei procedimenti amministrativi e soprattutto con la c.d. "paura della firma" che sarebbe il motivo (o uno dei motivi) della lentezza e/o paralisi e dunque dell'inefficienza della P.A. italiana.

La paura della firma sarebbe stata effetto della responsabilità amministrativa cui sono sottoposti funzionari e amministratori davanti alla Corte dei conti e della presenza del reato di abuso d'ufficio perseguibile dalle Procure della Repubblica e dai giudici ordinari (anche quest'ultimo di recente abrogato con norma di legge).

Ritiene chi scrive che tale "paura della firma" come anche "la fatica dell'amministrare" siano per lo più dei luoghi comuni e che non abbiano mai avuto delle dimostrazioni concrete.

In realtà appare alquanto distorta la descrizione dei dirigenti pubblici, dei segretari comunali, e in genere dei funzionari pubblici, come paralizzati dal terrore che le loro scelte formali potrebbero farli incorrere facilmente nella responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti.

Al contrario, l'esperienza ha mostrato che molti segretari comunali, funzionari, dirigenti pubblici ed anche amministratori politici, hanno visto nell'azione di responsabilità della Corte dei conti un ausilio indispensabile per cercare di mantenere all'interno dell'ente pubblico la rotta della legalità e dell'efficienza e non uno spauracchio che induce all'inazione, come viene rappresentato da coloro che sostengono la necessità di disporre la sostanziale soppressione della responsabilità erariale, senza proporre peraltro alcuna alternativa.

La Corte dei conti, sia nelle Procure regionali che nelle Sezioni di controllo regionale, nella mia esperienza di magistrato in almeno quattro diverse regioni italiane, ma credo che valga anche per le altre, si è sempre distinta per disponibilità ad ascoltare e prestare una qualificata assistenza alle questioni più delicate che fossero state proposte preventivamente. Non ho riscontrato che la Corte dei conti sia mai stata considerata come un sordo "plotone d'esecuzione" a caccia di vittime da colpire.

I problemi che causano le paure o esitazioni (ammesso che queste davvero esistano) vanno ricercati in altri fattori.

Uno di questi può essere individuato nel degrado progressivo del sistema amministrativo e

della normativa che lo disciplina.

Il sistema amministrativo ha visto negli ultimi decenni un accavallarsi delle competenze (pensiamo ai conflitti tra Stato e Regioni, dove si sovrappongono legislazioni statali e regionali), un caos delle norme anche negli enti locali (pensiamo all'abolizione-non abolizione delle Province), un sovrapporsi a distanza di poco tempo di diverse normative di settore, come nel caso degli appalti pubblici, da parte dei diversi governi in carica con gli strumenti più vari, rendendo sempre più difficile l'applicazione e l'interpretazione corretta delle norme, e infine una carenza di efficaci controlli interni.

O al contrario, come pure è stato osservato in dottrina, si tratta di un fenomeno completamente diverso, ovvero di situazioni nelle quali l'organo politico o di indirizzo preme per soluzioni amministrative urgenti e spesso, eufemisticamente "azzardate", mentre l'organo tecnico competente ad adottare il provvedimento (ossia il dirigente e/o il funzionario), evidenzia le situazioni di illegittimità e di connesse responsabilità (da quella penale a quella amministrativo-contabile) conseguenti all'adesione a simili scelte.

Chi preme per quelle scelte (sentendosi peraltro garantito dalla norma sull'esimente politica rafforzata dalla legge n. 1/2026, che prevede una presunzione di buona fede) non accetta le indicazioni normative che impongono al dirigente o al funzionario di adottare soluzioni legittime e diverse; quel dirigente o quel funzionario viene, quindi, tacciato ingiustamente di avere "paura della firma" o di trincerarsi dietro la "amministrazione difensiva".

C'è quindi spesso nella realtà dei fatti un rifiuto di una parte degli amministratori di adempiere a norme di legge regolarmente approvate, rifiuto che viene scaricato sui dirigenti e sui funzionari, che si trovano a decidere tra il "tenere duro" nell'imporre il rispetto della legge, rischiando ritorsioni da parte degli amministratori rispetto alla propria funzione o al trattamento economico in godimento, ovvero adeguarsi ai desiderata illegittimi dei predetti amministratori, col rischio (evidentemente ben noto e non casuale, né legato alla decisione del PM contabile di formalizzare un atto di citazione o del Collegio giudicante di depositare una sentenza di condanna) di subire una condanna per danno erariale dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

Sullo "scudo erariale" dopo la rimessione da parte di una sezione giurisdizionale della Corte dei conti, è intervenuta poi la sentenza n. 132 del 2024 della Corte Costituzionale.

Questa sentenza (seguendo quanto già affermato nel suo precedente, che ha ritenuto legittima l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, la legge n. 95/2025) ha, da un lato, sostanzialmente ritenuto legittimo lo "scudo erariale" previsto dal decreto legge del 2020

(legandolo all'eccezionalità e temporaneità della sua applicazione) e, dall'altro, considerato accettabili le limitazioni alla perseguibilità di chi ha compiuto il danno in caso di colpa grave, previste anche da un disegno di legge (che ora è diventato la legge n. 1/2026) in quanto dopo gli anni '90 ci sarebbero "nuovi equilibri" nell'operare della PA in considerazione dei quali, sostanzialmente, potrebbe essere sacrificato il danno risarcibile.

Tali nuovi equilibri sarebbero determinati dalla maggiore complessità del sistema normativo, caratterizzato dal sovrapporsi di norme europee, nazionali, regionali etc., dalla crescente scarsità di risorse a disposizione delle amministrazioni e infine da nuovi rischi provocati dall'attività umana (ambientali, sanitari, finanziari, attinenti alla sicurezza), con abbondanza di clausole generali da far valere e da bilanciare, come ad es. quella di "precauzione".

La Corte Costituzionale richiama quindi i due principi che hanno caratterizzato anche la nuova versione del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023), ossia il principio della fiducia e quello del risultato, in forza dei quali sono stati tra l'altro ridotti i casi in cui le amministrazioni appaltanti devono fare ricorso alla gara pubblica.

Infine, mostrando di fare riferimento all'allora disegno di legge di riforma della Corte dei conti, la Corte Costituzionale anticipava come auspicabili i principi poi statuiti dalla legge 1/2026 con la notevole limitazione della responsabilità per colpa grave, l'espansione dell'attività di controllo di legittimità, la previsione dell'obbligo generalizzato di assicurazione dei dipendenti pubblici etc.

E' stato opportunamente osservato che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Consulta, la scelta a favore di un'amministrazione di risultato che si è andata via via consolidando (ad esempio, con la "privatizzazione del pubblico impiego" ex d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e poi con gli artt. 1 e 2 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, codice dei contratti pubblici) non si pone affatto in contrasto con la previsione di responsabilità in capo al dipendente pubblico e di quella amministrativo-contabile, in particolare per "dolo o colpa grave", come delineata dalla equilibrata legge n. 20/1994.

In altre parole, privatizzazione del rapporto di lavoro e responsabilità anche gravemente colposa di chi agisce in tale contesto (come pacificamente avviene nel lavoro privato) sono pienamente compatibili. Tra l'altro, la Consulta sembra dimenticare che la privatizzazione del pubblico impiego e il connesso efficientismo di risultato ivi sancito, non sono affatto una sopravvenienza successiva alla legge n. 20/1994 (e quindi dalla stessa non valutato): la Corte indica infatti erroneamente il successivo d.lgs. n. 165/2001, dimenticando che la privatizzazione si era avuta ben prima, ovvero con il d.lgs. n. 29/1993 (poi confluito senza

rilevanti modifiche nel d.lgs. n. 165/2001), normativa dunque ben nota al legislatore del 1994 che, con la legge n. 20, aveva ben soppesato e valutato, nel calibrare (e bene) la novella responsabilità amministrativa, il contesto di già intervenuta “privatizzazione” (del 1993) su cui la riforma del 1994 si inseriva, ritenendo dunque ben calzante su tale lavoro già “depubblicizzato” e ispirato a risultati, la regolamentazione ordinaria della legge n. 20 ancorata a dolo e colpa grave.

Contrariamente a quanto ritenuto dalla Consulta, la difficoltà nella individuazione delle norme da applicare al caso concreto a causa di un sistema giuridico multilivello in cui operano fonti di provenienza diversa (eurounitaria, statale, regionale e locale), spesso tra loro non coordinate, non è in realtà un problema generalizzato, ma limitato a occasionali e singole evenienze risolvibili da dirigenti e amministratori, se non già avvenuto ad opera della giurisprudenza e di organi consultivi, secondo i basilari canoni di ermeneutica giuridica, noti presso qualsiasi pubblica amministrazione. A ciò aggiungasi che tale “difficoltà” non è affatto una novità degli ultimi anni, operando dette fonti multilivello da tempi ben anteriori alla legge n. 20/1994.

In ogni caso, i parametri della “colpa grave” e della “insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali” contenuti nella equilibrata normativa fondamentale del 1994, escludono in radice timori e asseriti atteggiamenti persecutori della magistratura contabile a fronte di eventuali settori normativi più complessi.

Contrariamente a quanto ritenuto dalla Consulta, gli evidenziati costanti tagli alle risorse finanziarie, umane e strumentali delle amministrazioni, a causa delle ben note esigenze di bilancio, in presenza di un elevatissimo debito pubblico, in primo luogo non sono una novità degli ultimi anni (anzi connotati, al contrario, da un afflusso finanziario e assunzionale senza precedenti a favore anche delle amministrazioni pubbliche proprio grazie al PNRR) che impone un mutamento degli assetti normativi, ben valutati e ben delineati dalla legge n. 20/1994, ma soprattutto tali tagli e carenze non accrescono affatto il rischio che il dipendente pubblico commetta un errore, che potrebbe essere qualificato in sede di responsabilità amministrativa, in quanto la Corte dei conti ben valorizza da decenni le carenze finanziarie e di organico, concausa di talune condotte dannose, qualificandole come motivi di esclusione della colpa grave, o di esercizio di un forte potere riduttivo dell’addebito.

Deve poi ritenersi alquanto singolare, da parte della Consulta, il ricorso a veri e propri luoghi comuni come la “paura della firma” e la “fatica dell’amministrare” per giustificare non solo lo scudo erariale, ma altresì una legge che ancora era solo un disegno di legge, fatto assolutamente inedito per la stessa Corte Costituzionale e non previsto da alcuna

disposizione di legge ordinaria o costituzionale.

Veniamo ora alla legge n. 1 del 2026.

Da una prima lettura di questa legge appaiono subito delle peculiarità che non erano nemmeno oggetto della singolare e discutibile analisi della Corte Costituzionale nella sentenza n. 132/2024.

La limitazione del danno risarcibile in caso di colpa grave poteva essere effettuata semplicemente assimilandola a quella in ambito sanitario, ossia tre annualità di stipendio; invece, si è scelto il doppio limite di un terzo del danno complessivo arrecato all'Erario e di due annualità di stipendio del danneggiante.

Ma ci sono altre disposizioni che appaiono inutili, irrazionali e contrastanti anche con i principi in qualche modo validati dalla sentenza della Corte Costituzionale "anticipatrice" della legge n. 1/2026.

C'è infatti l'intervento sulla prescrizione dell'azione erariale (art. 1 octies), con il quale si potrebbe aggravare la posizione processuale della Procura nel suo provare l'occultamento doloso, spostandosi (in caso di mancata prova di comportamenti attivi tesi all'occultamento) il *dies a quo* della decorrenza della prescrizione. Tale prescrizione retroagirebbe in tal modo fino alla prima conoscenza da parte delle amministrazioni danneggiate, anche se non nota alla Procura contabile, anche per fatti oggettivamente non conosciuti o non perseguibili concretamente dall'organo inquirente.

Tale norma rischia di far perdere all'erario i risarcimenti dei danni anche in casi caratterizzati dalla presenza del dolo e di gravi reati contro la PA.

Si prevede poi la retroattività generalizzata delle disposizioni della legge n. 1/2026, norma questa certamente non necessaria e che causerà del tutto verosimilmente il caos nei procedimenti già iniziati ed in fase avanzata, compresi quelli approdati a sentenze di primo grado.

Ci si chiede, ammesso e non concesso che il senso della riforma fosse quello di evitare la c.d. "paura della firma", quale sarebbe il nesso causale tra la paura della firma e la norma modificativa della prescrizione o la norma che impone la retroattività generalizzata.

Si tratta in realtà di un condono generalizzato inserito all'interno della legge di riforma. Venendo ora alla delega all'interno della legge n. 1/2026 che dovrà essere attuata, ci si chiede in primo luogo quale nesso ci sia tra quanto evidenziato dalla sentenza della Corte

Costituzionale n. 132/2024 ed il pesantissimo ridimensionamento organizzativo delle Procure regionali che si vedono trasformate in mere propaggini della Procura generale, prive di ogni autonomia.

Nella delega si prevede tra l'altro: *d) 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;*

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;*

Tale disposizione sembra volere trasformare la funzione del magistrato della Corte dei conti adibito all'attività di Procura in quella di un qualsiasi funzionario civile o militare soggetto a rapporto gerarchico. Il Procuratore generale tutto può o addirittura deve fare, finanche la sottoscrizione congiunta dell'invito a dedurre, ossia di un atto che è la contestazione di illecito e del danno in via preliminare, prima ancora che inizi il giudizio vero e proprio.

Viene negata in tal modo ai magistrati contabili che lavorano nelle Procure regionali ogni autonomia di azione negando quindi la loro indipendenza.

E' pur vero che l'art. 101 della Costituzione parla di giudici *"I giudici sono soggetti soltanto alla legge"*, tuttavia tale indipendenza è sempre stata attribuita logicamente, anche dalla

stessa Corte Costituzionale, ai magistrati del Pubblico Ministero.

Anche gli artt. 107 e 108 della Costituzione non permettono che i magistrati (compresi quelli che svolgono la funzione di Pubblico Ministero come quelli nelle Procure regionali della Corte dei conti) siano sottoposti ad una vera e propria gerarchia sia pure sotto un altro magistrato: *“I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni”*; *“Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull’ordinamento giudiziario”*. Le norme dell’ordinamento giudiziario prevedono che non vi sia una subordinazione gerarchica dei magistrati ordinari del Pubblico Ministero, ma detta subordinazione non può essere prevista neanche per gli equivalenti magistrati delle Procure della magistratura contabile.

L’esigenza di coordinamento cui fa riferimento la delega, che sicuramente c’è ed è già garantita dalle norme esistenti, non può diventare l’unico parametro di riferimento da considerare per l’attività delle Procure.

Il diritto non è un sistema statico, ma un organismo vivente che cambia in base all’evoluzione sociale e dei valori, ai progressi tecnologici, allo sviluppo economico etc., per cui l’interprete non può essere uno solo, per quanto persona selezionata, particolarmente dotata ed istruita.

Giustiniano, con i poteri di un imperatore romano, dopo aver promulgato il *Corpus iuris* (forse la più grande e importante raccolta di diritto del nostro occidente e del mondo intero a cui siamo tutti legati), emanò delle disposizioni come la proibizione dei commenti al Codice e alle Istituzioni, la centralizzazione dell’interpretazione, l’abolizione delle opinioni divergenti. Voleva la certezza del diritto assoluta, dove il testo della legge fosse l’unica fonte autorevole e l’imperatore l’unico interprete legittimo.

Ma pure con gli enormi poteri di un imperatore romano e con l’indubbia autorevolezza del *Corpus iuris* questo obiettivo non fu raggiunto, né era concretamente raggiungibile, allora come oggi.

Tutto ciò rende palese, oltre che l’incostituzionalità, anche l’irragionevolezza della scelta di voler trasformare i magistrati in “meri dipendenti” vincolati alle dipendenze del loro “capo” con sede a Roma, che dovrebbe essere solo un *“primus inter pares”*.

Se guardiamo alla scienza dell’amministrazione osserviamo che, già da diversi anni, nelle relazioni all’interno delle organizzazioni, anche pubbliche, il sistema gerarchico è considerato un vecchio strumento da usarsi con molta cautela per la sua inadeguatezza ed i

danni collaterali che comporta.

Tale declino è stato spiegato dagli studiosi con molte argomentazioni come ad es. la lentezza decisionale, la necessità che circolino sapere ed informazioni anche in linea orizzontale e non solo dall'alto in basso, il soffocamento della creatività e dell'iniziativa individuale, l'aumento dell'ansia e del disimpegno, con riduzione della produttività.

È poi evidente che la trasformazione delle Procure regionali in luoghi dove si obbedisce agli ordini del Procuratore generale avrà un impatto pesante anche nei confronti degli enti pubblici locali e quindi anche delle stesse Regioni (enti costituzionali primari) così come di Comuni e Province a loro volta enti di rilevanza costituzionale, dopo la legge di riforma del titolo V del 2001.

Se la delega sarà attuata come previsto, a decidere se effettuare un invito a dedurre o un atto di citazione contro il Presidente della Regione o il Sindaco di un Comune sarà al fine il Procuratore generale, soggetto di per sé sicuramente magistrato e preparato, ma che non ha conoscenze del territorio e con cui, per chi amministra il territorio, è certo più difficile confrontarsi.

La procedura prevede attualmente che il Procuratore generale sia nominato con un decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Presidenza, dunque - fatto non trascurabile - lo stesso viene nominato con il consenso politico degli organi centrali dello Stato, oltreché con quello dell'organo di autogoverno (dove siedono 4 membri di nomina politica su 11 componenti complessivi).

Il Procuratore generale è anche titolare dell'azione di responsabilità nel grado di appello. Infine, ulteriore aspetto di grande rilevanza, il Procuratore generale della Corte dei conti è il titolare dell'azione disciplinare su tutti i magistrati contabili, compresi i membri delle sezioni giudicanti.

L' art. 1 della delibera del 22 dicembre 2020 del CDP della Corte dei conti prevede che: 1. La competenza per i giudizi disciplinari della Corte dei conti e per i provvedimenti attinenti e conseguenti è affidata al Consiglio di presidenza. 2. Il Procuratore generale svolge le indagini preliminari e promuove l'azione.

Con l'attuazione della delega prevista dalla legge n. 1/2026 viene da pensare (al di là di chi ricopre in concreto la carica e dell'uso che decida di fare dei suoi poteri) che il Procuratore generale, forte del suo potere gerarchico sui magistrati delle Procure regionali e del potere

disciplinare sui magistrati requirenti e giudicanti, avrà in concreto il potere di condizionare tutte le decisioni incidendo sull'imparzialità di tutti i magistrati che si occupano del danno erariale, nonostante le previsioni costituzionali sui magistrati contabili e in generale sui giudici che devono rimanere indipendenti e imparziali.

Nel nuovo assetto normativo la giurisdizione per danno erariale, apparentemente invariata, risulta sostanzialmente in aperta violazione dei principi di autonomia garantiti dalla Costituzione agli enti locali, ivi comprese le Regioni ad autonomia speciale, come il Friuli Venezia Giulia.

Dopo la riforma degli anni '90 le Procure regionali della Corte dei conti, come anche le Sezioni regionali di controllo, hanno costituito la forza e lo sviluppo negli ultimi trent'anni della Corte dei conti, attuando le disposizioni costituzionali, creando un forte legame con i territori, seguendo lo sviluppo delle autonomie che ha visto in particolare l'intervento della legge di riforma del titolo V del 2001.

È evidente che le attività di controllo, intese nella loro accezione più moderna, richiedano sempre più conoscenze specialistiche legate all'ambito economico, diverse da quelle legate alla giurisdizione, anche se il magistrato della Corte dei conti viene giustamente selezionato tenendo conto della sua conoscenza di entrambi gli ambiti.

Con la legge n. 1/2026, ed in particolare con la delega in essa presente, si realizza invece una confusione di compiti tra controllo e giurisdizione, con evidenti rischi di conflitti di interesse.

La delega prevede, infatti, in particolare, una sola sezione della Corte dei conti territoriale, non si sa se per regione come ora, abilitata a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali. Ciò è foriero di conseguenze nei rapporti in particolare con le regioni, con le quali nel controllo-referto e non solo, si era creato nel tempo un solido rapporto anche di collaborazione.

Con le nuove sezioni uniche, composte di magistrati che sono potenzialmente anche giudici veri e propri, sarà possibile mantenere quel rapporto di collaborazione, fiducia, equidistanza e terzietà finora esistente?

Il sottoscritto esprime forti dubbi al riguardo.

Dall'altro versante, i giudici chiamati a decidere sui danni erariali causati alle regioni o agli altri enti saranno sereni ed imparziali come dovrebbero essere pur avendo conosciuto in

altra sede o in altro modo le vicende su cui si accingono a decidere con sentenza?

Anche nel caso di sanzioni per dissesto dell'ente locale (fenomeno purtroppo piuttosto frequente oggi nelle regioni del sud Italia) la Sezione giurisdizionale che decide le sanzioni sarà la stessa che si è occupata del dissesto in sede di controllo.

Sarà rispettato nel caso dei nuovi giudici delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti l'art. 111 c. 2 della Costituzione ai sensi del quale *“ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale”*?

Saranno compatibili con l'art. 25 Cost. - precostituzione del giudice naturale previsto per legge - le disposizioni che verranno emanate laddove è scritto nella delega che accanto all'unitarietà delle funzioni si prevede che sia il solo Presidente della Corte a formare con provvedimento i collegi?

Controllo e giurisdizione sarebbe opportuno che rimanessero, come è stato fino ad ora, attività distinte nell'interesse sia dei controllori che dei controllati, diversamente non si semplifica, ma si crea una pericolosa confusione dei ruoli e delle attività.

È evidente, dunque, che anche le disposizioni della delega appaiono andare ben oltre gli auspici della sentenza n. 132/2024 della Corte Costituzionale, che si limitava a giustificare le limitazioni al danno risarcibile nel caso di colpa grave, ed anzi sembrano confliggere anche con i principi del risultato e della fiducia richiamati con tanta enfasi dalla Consulta. Anche sul versante del tipo di controllo introdotto, o comunque incentivato, la legge n. 1/2026 appare decisamente peggiorativa rispetto alla normativa preesistente, prevedendo un'estensione generalizzata del controllo preventivo di legittimità, peraltro sottoposto ad un termine di decadenza di 30 giorni dopo il quale si realizza il silenzio accoglimento, nonché dei pareri preventivi agli enti pubblici.

Il professor Sabino Cassese, insigne amministrativista ed ex giudice costituzionale, nell'articolo del 1992 intitolato *“I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione”* così diceva a proposito degli allora dominanti controlli preventivi di legittimità: *“Questi si prestano alle critiche sopra riassunte. Si svolgono su atti, quindi non colgono il disegno dell'attività amministrativa. Consentono l'esame della formazione dell'attività amministrativa, non degli effetti che essa produce”*.

La legge n. 20/1994 e le normative successive, giustamente, spostarono la prevalente attività della Corte dei conti nel controllo sulla gestione e nel controllo finanziario e successivo, programmato a livello centrale e regionale.

Ora la nuova legge vuole nuovamente espandere quel tipo di controllo duramente criticato da Cassese e non solo da lui, assorbendo le energie dei magistrati della Corte dei conti a scapito di forme di controllo più utili e fruttuose proprio sotto il profilo del risultato, principio moderno cui faceva riferimento la più volte citata sentenza della Corte Costituzionale del 2024.

Anche l'espansione della funzione dei pareri appare distorcere la natura magistratuale della Corte, che non può essere coautrice degli atti amministrativi, dovendone essere il controllore.

Questa riforma allontana la Corte dei conti anche dai modelli di controllo in essere negli altri stati europei, le cui istituzioni corrispondenti alla Corte dei conti non si concentrano certamente sul controllo preventivo di legittimità.

Sembra a chi scrive che il legislatore voglia riportare la Corte dei conti alla situazione antecedente alle riforme degli anni '90, quando le Sezioni giurisdizionali e la Procura generale erano solo a Roma, ignorate dalla stragrande maggioranza dei cittadini, e poco o per nulla connesse con i territori. Il controllo, come detto, era allora caratterizzato dall'esame di una mole enorme di atti anche di limitato valore economico, senza dare alcuna rilevanza al risultato amministrativo e all'efficienza. Oggi il controllo preventivo sarà forse effettuato in via digitale ma sostanzialmente poco cambia.

La Corte dei conti, nella miope strategia del legislatore, sembra dover tornare ad essere un lento pachiderma del tutto distaccato dai problemi del Paese, costretto a limitare i suoi poteri di indagine e a guardare spesso atti di importanza trascurabile, avendo tempi limitatissimi anche per gli atti più rilevanti che eventualmente le vengano sottoposti.

Un tale ridimensionamento in negativo delle funzioni della Corte dei conti costituisce un attacco agli equilibri costituzionali alla base della nostra democrazia.

Non è stato cercato un dialogo con gli organi di vertice e associativi della Corte dei conti ma, al contrario, le norme di cui si è discusso sopra sono state imposte e approvate senza cercare minimamente di mediare valutando le conseguenze delle stesse.

Un metodo autoreferenziale che ha ricalcato probabilmente quello seguito per la riforma costituzionale sulla giustizia, oggi oggetto di un referendum che ha di fatto spaccato il Paese sulla disciplina di uno dei poteri fondamentali e dunque sugli equilibri tra i poteri che contraddistinguono la nostra democrazia così come delineati dalla Costituzione del 1948.

Alberto Mingarelli

*Il contributo costituisce un estratto della relazione del dott. Alberto Mingarelli, Procuratore Generale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia, tenuta in Trieste il 6 marzo 2026 in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2026.