



Principi e criteri direttivi della delega legislativa sulla riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei Conti

*di Francesco Cardarelli,
professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Roma Foro Italico e
componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti*

L'articolo 3 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, delega al Governo la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti: vanno tuttavia poste in evidenza le carenze strutturali e metodologiche di una delega nata negli interstizi della procedura parlamentare, non contemplata nella proposta originaria e caratterizzata da un impianto eterogeneo privo di una "visione" sistemica.

1. Il principio dell'efficienza come parametro dominante

Un primo punto critico riguarda l'enfasi posta sull'efficienza quale principio cardine della riforma, di cui appare contestabile la prevalenza su valori costituzionalmente protetti quali autonomia, indipendenza del magistrato e neutralità delle funzioni della Corte.

Tale scelta si rivela incongrua perché:

- l'efficienza applicata a un plesso magistratuale tradisce una considerazione della Corte più vicina a un apparato amministrativo che a un'articolazione di un distinto potere dello Stato;
- manca il presupposto economico tradizionale (risparmio di spesa) che giustifica l'evocazione del principio di efficienza nelle deleghe legislative;
- la riserva di legge ex articolo 108 Cost. impone che i principi e criteri direttivi siano puntuali e circostanziati quando incidono su ambiti costituzionalmente sensibili connessi all'indipendenza della magistratura.

In sostanza l'"ulteriore incremento" dell'efficienza (quale principio e criterio direttivo) non si fonda su esigenze oggettive, ma appare funzionale al disegno riformatore centrato sull'attenuazione del regime della responsabilità amministrativa previsto all'art. 1 della medesima novella.



2. I profili organizzativi: sezioni centrali e territoriali

La delega interviene sulla struttura organizzativa della Corte su più livelli. Per le sezioni centrali, la previsione che esse siano “abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali” solleva gravi perplessità costituzionali. L’avverbio “unitariamente” rischia di essere promotore di una promiscuità funzionale incompatibile con:

- la diversa matrice costituzionale delle funzioni di controllo (art. 100, comma 2, Cost.) rispetto a quelle giurisdizionali (art. 103, comma 3, Cost.);
- i principi del giudice terzo, del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.) e di neutralità e indipendenza del sistema dei controlli;
- le garanzie del contraddittorio processuale e l’assenza di contaminazione tra attività di controllo su atti e gestioni e valutazione di condotte individuali.

L’unica interpretazione costituzionalmente compatibile della disposizione appare quella riferire l’avverbio “unitariamente” alle singole funzioni omogenee attribuite a ciascuna sezione, prevedendo eventualmente un’articolazione per materie anziché per enti.

Quanto all’attribuzione al Presidente della Corte del potere di ripartire le sezioni in collegi, emerge un deficit di garanzie rispetto alla precostituzione del giudice. La Corte Costituzionale (n. 517/2027) aveva rilevato che, dopo la legge n. 15/2009, poteva “revocarsi in dubbio” che il Consiglio di presidenza disponesse del potere di dettare criteri di massima per la composizione dei collegi: questa affermazione (contenuta in un *obiter* della decisione della Consulta) non è tuttavia esente da censure in quanto sono proprio la natura e la funzione dell’organo collegiale di autogoverno ontologicamente destinate a garantire l’indipendenza interna della magistratura.

Per le articolazioni territoriali, la delega prevede un’unica sezione per sede territoriale con le medesime problematiche di promiscuità funzionale. L’abbandono del termine “regionale” in favore di “territoriale” desta perplessità sulla possibile configurazione di accorpamenti ultra-regionali, in contrasto con:

- la prossimità dei presidi territoriali della Corte rispetto al territorio;
- la simmetria rispetto alle potestà normative regionali;
- le disposizioni della legge n. 131/2003 che prevedono sezioni regionali con componenti designati dai Consigli regionali.

3. La funzione requirente: verso un modello gerarchico?

L’aspetto più controverso della delega riguarda la rivisitazione della funzione requirente. La previsione di un “coordinamento rafforzato” del Procuratore generale, con

subordinazione dei viceprocuratori territoriali, introduce elementi di difficile compatibilità con l'indipendenza del pubblico ministero contabile. In particolare, destano allarme:

- il potere di accesso in tempo reale agli atti dei procedimenti istruttori territoriali, problematico rispetto al principio di minimizzazione del trattamento dei dati personali ex Regolamento UE 679/2016;
- il potere di avocazione per “inerzia nell’istruttoria” o “violazione delle disposizioni di indirizzo”, che introduce una forma di subordinazione gerarchica rispetto al P.G.;
- l’obbligo di co-sottoscrizione a pena di nullità degli atti di invito a dedurre, citazione e misure cautelari nei casi di “particolare rilevanza, complessità o novità” (concetti giuridici indeterminati).

4. Profili di carriera e status: il vuoto di principi direttivi

La delega prevede la rotazione temporale dei magistrati tra tutte le funzioni attribuite alle sezioni, con divieto di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti. Pur condivisibile nella *ratio* (evitare contaminazioni e personalizzazioni), la disciplina presenta gravi lacune per la:

- assenza di criteri oggettivi e predeterminati per la rotazione;
- mancata individuazione di periodi minimi di permanenza;
- carenza di una disciplina generale di carriera fondata su riserva di legge anziché su deliberazioni interne del Consiglio di presidenza.

Grave è altresì la lacuna sulla disciplina dell’azione disciplinare. La delega si limita a invocare “trasparenza, celerità, rispetto del contraddittorio e tipizzazione degli illeciti”, senza principi e criteri direttivi puntuali. Attualmente, i magistrati contabili restano soggetti all’articolo 18 del r.d.lgs. n. 511/1946, norma caratterizzata dall’ atipicità dell’illecito e incompatibile con i principi CEDU di accessibilità e prevedibilità della legge. Il confronto con la delega ex legge n. 150/2005 per la magistratura ordinaria è impietoso: quella norma dettagliava principi generali, articolazione degli illeciti, sanzioni e termini perentori.

5. Le disposizioni processuali: istituti deflattivi e giurisdizione

Sul versante processuale, la delega introduce:

- un istituto deflattivo pre-processuale, consentendo la definizione della posizione con pagamento di una percentuale della somma oggetto dell’invito a dedurre, previo parere del pubblico ministero (la disposizione difetta di limiti applicativi, parametri di valutazione e garanzie di uniformità tra procure territoriali);

- il rimborso delle spese legali agli amministratori e dipendenti prosciolti, con coordinamento necessario tra l'articolo 31 del codice di giustizia contabile e la normativa sostanziale sul diritto al rimborso integrale.

Problematico è l'“ampliamento della tipologia dei giudizi a istanza di parte” ex articolo 172 del codice di giustizia contabile, in totale assenza di principi direttivi: occorre infatti rilevare che l'attribuzione di nuove materie alla giurisdizione contabile richiede l'interposizione del legislatore ordinario con scelte discrezionali esplicite, non desumibili da una delega generica priva di indicazione delle materie da devolvere.

6. Le funzioni di controllo: tra regolamentazione e compressione dell'indipendenza

La delega prevede la “regolamentazione” dei procedimenti di controllo nel rispetto del contraddittorio, con criteri per la composizione dei collegi e disciplina della pubblicità/riservatezza degli atti. L'uso del termine “regolamentare” anziché “disciplinare” tradisce incertezza sulla natura della fonte attuativa.

Particolarmente critica la previsione sul controllo concomitante di cui all'articolo 11 della legge n. 15/2009: la delega lo subordina a “richiesta delle Camere, del Governo o dell'amministrazione interessata”, sottraendolo all'iniziativa e programmazione autonoma della Corte. Questa limitazione configura una possibile violazione dell'articolo 100, comma 3, Cost. sull'indipendenza dell'istituto dal Governo, consentendo al controllato di scegliere se sottoporsi o meno all'audit.

Infine, la reintroduzione del controllo preventivo di legittimità sugli “atti degli enti locali di particolare rilevanza e complessità” contraddice il principio di efficienza che la stessa riforma invoca, ripristinando vincoli all'efficacia degli atti amministrativi, eliminati nel 1994 proprio per favorire una maggiore efficienza della P.A.

7. Conclusioni: l'eccesso di delega come rischio sistemico

L'analisi complessiva evidenzia che la delega contenuta nell'articolo 3 della legge n. 1/2026:

- è strutturalmente carente di principi e criteri direttivi puntuali, violando il rapporto inversamente proporzionale tra genericità del dato letterale e rilevanza dell'elemento teleologico richiesto dalla giurisprudenza costituzionale;
- attribuisce margini di discrezionalità eccessivi al Governo in materie coperte da riserva di legge;



- introduce modifiche organizzative e funzionali potenzialmente lesive dell'indipendenza della magistratura contabile e della separazione costituzionale tra funzioni di controllo e giurisdizione;
- rischia l'eccesso di delega su profili cruciali (materia disciplinare, ampliamento della giurisdizione, potere abrogativo su funzioni costituzionalmente attribuite: a tale proposito occorre richiamare la giurisprudenza costituzionale sui limiti del potere abrogativo delegato e sulla necessaria puntualità dei criteri direttivi quando la delega incide sull'allocazione di funzioni costituzionalmente protette. In assenza di tali presidi, l'attuazione della delega espone l'ordinamento al rischio di un contenzioso costituzionale diffuso e di un sindacato sui conflitti di attribuzione sollevabili dalla stessa Corte dei conti).

L'auspicio è che il legislatore delegato eserciti il “potere di riempimento normativo” con estrema cautela, privilegiando un'interpretazione costituzionalmente orientata che faccia prevalere le garanzie di indipendenza, autonomia e separazione funzionale sui generici richiami all'efficienza, nell'ottica del “doppio procedimento ermeneutico” imposto dalla Corte Costituzionale per verificare la conformità tra norma delegante e norma delegata.

12 aprile 2026