

ISSN 1971-9892

**Riflessioni sulle prospettive di
evoluzione della materia contabile**

fascicolo
2026/II

CONSULTA ONLINE

CAMILLA BUZZACCHI

28 LUGLIO 2026

CAMILLA BUZZACCHI

Riflessioni sulle prospettive di evoluzione della materia contabile

TITLE *Reflections on the prospects for the evolution of accounting matters*

ABSTRACT Partendo dall'impianto costituzionale a fondamento della materia della "contabilità pubblica" il saggio offre un'analisi degli elementi critici della l. n. 1/2026 con la quale ci si appresta a effettuare una drastica riscrittura delle funzioni e dell'organizzazione della Corte dei conti.

Taking as its starting point the constitutional framework underpinning "public accounting" this essay analyzes the critical aspects of Law no. 1/2026, which paves the way for a radical overhaul of the functions and organization of the Court of Auditors.

KEYWORDS Corte dei conti, contabilità pubblica, attività consultiva, giurisdizione.

Court of Auditors; public accounting; consulting jurisdiction.

administrative detention; validation of detention; applicants for international protection; CPR; migration decree; safe countries / accelerated procedure (EU); specialised immigration sections

AUTHOR Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Milano Bicocca



* * *



SOMMARIO 1. La delega per una revisione radicale di funzioni e organizzazione della Corte dei conti. – 2. La “contabilità pubblica” nella Carta costituzionale: non solo artt. 100 e 103. – 3. La contabilità delle autonomie. – 4. Contabilità e responsabilità politica. – 5. Il senso della posizione ausiliaria. – 6. La legge delega del 2026: un elenco di distorsioni eclatanti. – 7. Un’amministrazione in trincea. – 8. In attesa delle pronunce del giudice costituzionale.

1. La delega per una revisione radicale di funzioni e organizzazione della Corte dei conti

Da diversi anni la “paura della firma” e la “fatica dell’amministrare”¹ vengono rappresentate come situazioni di affanno della pubblica amministrazione, alle quali occorre creare rimedi².

A partire dal 2020, e dunque in un contesto di emergenza, e poi con varie proroghe, gli interventi del legislatore hanno provato ad attenuare la responsabilità del dipendente pubblico, dotandolo di uno “scudo erariale”; poi la sent. n. 132/2024 della Corte costituzionale ha avallato tale indirizzo, richiamando fattori di varia natura che avrebbero trasformato il “modello di amministrazione” e che legittimano la riscrittura della responsabilità amministrativa; per finire [la legge 7 gennaio 2026, recante “Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale”](#), pone i presupposti per una riforma radicale dell’organizzazione e delle funzioni dell’istituzione di vigilanza e giustizia contabile, di cui il Paese è dotato dal 1862. La costituzionalizzazione della Corte dei conti non sembra preservarla da un’operazione piuttosto ambigua da parte del legislatore: si preannuncia da un lato il ridimensionamento delle sue attività di verifica, dall’altro il tentativo di un suo coinvolgimento nelle mansioni degli apparati amministrativi, attraverso un anomalo meccanismo di consulenza, idoneo ad esimere l’amministratore dalle sue responsabilità. Tale operazione è affidata all’esercizio della delega che il Governo si è fatto assegnare, e le presenti riflessioni si aggiungono a un coro di commenti³ che già hanno

¹ Espressione coniata dal giudice delle leggi nella [sent. n. 132 del 2024](#).

² L. MERCATI, *Gli antidoti alla ‘paura della firma’: dallo scudo erariale alla riforma della Corte dei conti*, in *Diario di diritto pubblico*, 11 marzo 2026, ha offerto una lettura d’insieme della vicenda che va dalla [sent. n. 132 del 2024](#) alla legge delega del 2026.

³ T. TESSARO, *La legge n. 1 del 2026 tra pluralismo istituzionale e responsabilità pubblica: fondamento costituzionale e tensioni sistematiche del nuovo assetto dei controlli della Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, 2/2026, parla di “tensioni sistematiche”.

Si vedano inoltre M. BERTIN, T. TESSARO, E. TOMASSINI, *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1*, Giappichelli, Torino, 2026; S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in [federalismi.it](#), 5/2026; G. GUIDA, *Responsabilità amministrativa e responsabilità contabile: le nuove prospettive* e R. URSI, *La parabola della responsabilità*

denunciato i pericoli del compito che l'esecutivo si è assunto. Per comprendere la rilevanza della riforma preannunciata, pare utile riflettere sulla portata della materia della "contabilità pubblica".

2. La "contabilità pubblica" nella Carta costituzionale: non solo artt. 100 e 103

La materia che è stata affidata alla Corte dei conti trova la sua più rilevante ed esplicita enunciazione nell'art. 103, comma 2 Cost. che provvede a individuare e costituzionalizzare il nucleo delle "materie di contabilità pubblica" come ambito di competenza giurisdizionale della Corte dei conti, organo previsto dall'art. 100 Cost. con compiti di controllo preventivo e successivo. Ma una pluralità di beni e principi disseminati nel testo costituzionale vanno altresì considerati un orizzonte di parametri, a cui l'attività di utilizzo delle risorse finanziarie da parte degli apparati pubblici è tenuta a conformarsi.

Se ci si interroga sul contenuto della materia, la prima risposta possibile – e quella che ricorre in tante deliberazioni delle diverse articolazioni della Corte dei conti – è che la contabilità pubblica raccoglie le norme di diritto positivo che regolano l'attività finanziaria degli enti pubblici⁴. Non va dimenticato che per lungo tempo ci si è piuttosto riferiti alla "contabilità di Stato", intesa come scienza che studiava ed enunciava i principi informatori dell'attività gestoria dello Stato. Oggi la formula con l'aggettivo "pubblica" si riferisce a quella parte dell'ordinamento giuridico che regola, attraverso norme di diritto positivo, l'attività finanziaria non solo dello Stato bensì di tutto il complesso degli enti pubblici.

Sono stati gli interventi dello Stato nell'economia e nel tessuto sociale, a soddisfacimento di complessi bisogni della collettività, che hanno determinato la trasformazione della contabilità di Stato in contabilità "pubblica", in parallelo con l'evoluzione della finanza statale in finanza "pubblica"; ancora più di recente quest'ultima è stata poi riferita al "sistema pubblico allargato", di cui fanno parte anche le amministrazioni territoriali. Il soddisfacimento di bisogni pubblici complessi sta richiedendo lo sviluppo di un sistema finanziario imponente, da governare attraverso regole contabili operanti sulla base di principi coerenti con l'ordinamento costituzionale e con quello europeo: dunque questo ampliamento è riconducibile ai passaggi paralleli che sono avvenuti nella Repubblica e nell'Unione, con l'introduzione di regole di finanza pubblica applicabili a tutti i livelli di governo. Cionondimeno, la finanza pubblica continua ad avere il suo nucleo principale nella finanza statale, e la contabilità dello Stato continua a costituire il parametro di riferimento

amministrativa, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 1/2026; T. TESSARO, *Riforma dei controlli e della responsabilità avanti la Corte dei conti*, in *Lexitalia.it*, 1/2026.

⁴ Le categorie sono state oggetto di recente risistemazione: si rinvia a A. Buscema (a cura di), *La nuova contabilità pubblica. Rilettura del Trattato di contabilità pubblica di Salvatore Buscema*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025. Sia consentito rinviare al capitolo C. BUZZACCHI, *Autonomia della materia «contabilità pubblica»*.



della contabilità pubblica, e qui gioca un ruolo essenziale la potestà statale dell'armonizzazione, suscettibile di ricondurre a unità i principi generali e le metodologie che tutte le amministrazioni devono applicare.

La scienza economica della contabilità ha senz'altro fornito un importante contributo alla conoscenza dei fenomeni finanziari delle amministrazioni, ma essa non è idonea a fornire elementi di discernimento relativi alle finalità delle amministrazioni pubbliche e ai rapporti che devono necessariamente sorgere al fine di garantire il perseguimento di quelle finalità.

La dimensione giuridica è, dunque, irrinunciabile: i meccanismi di raccolta delle risorse finanziarie e di destinazione delle stesse alla realizzazione di servizi e prestazioni capaci di dare soddisfazione ai diritti non possono che essere inquadrati in una cornice di regole e di decisioni pubbliche. Si è così consolidato un "diritto" – inteso come corpo di prescrizioni normative – che è specificamente volto a legittimare passaggi amministrativi destinati a tradursi in determinazioni di entrata e di spesa. La visione "giuridica" dei fenomeni contabili implica che diventano rilevanti le procedure e le forme che gli amministratori devono rispettare; tale visione va a completare l'analisi scientifica dei flussi finanziari e degli impieghi delle risorse, affiancando le teorizzazioni di impronta economico-aziendale e aggiungendo a quelle il punto di osservazione del diritto e dei processi decisionali delle istituzioni.

Le tante manifestazioni delle decisioni finanziarie riconducibili a Stato, autonomie territoriali, enti pubblici e Unione europea hanno cominciato ad essere considerate come una peculiare attività delle strutture amministrative, e regolate da un diritto che ha acquisito l'aggettivo "finanziario"⁵. L'attività finanziaria delle pubbliche amministrazioni viene così concepita come dotata di una propria peculiarità, e distinta dalle restanti mansioni degli apparati pubblici. Se si riflette sull'incidenza che ha acquistato il "principio del risultato" nell'ultimo decennio, andando a rappresentare anche il criterio operativo per le amministrazioni nel quadro del *Codice dei contratti pubblici* d. lgs. n. 36/2023, appare evidente come l'enfasi sui risultati di gestione sia tipico dell'impostazione aziendalistico/economica, e trova in quella disciplina le metodologie adeguate per rilevare la c.d. *performance* delle strutture – pubbliche e private – che perseguono obiettivi di produzione di valore economico. Ma in questa sede pare cruciale rammentare che il risultato finanziario è ben distinto dai "risultati" del buon andamento ex art. 97 Cost.: entrambe le prospettive vanno salvaguardate, e ciò comporta che l'efficacia amministrativa non possa sacrificare la legalità finanziaria, così come la preservazione dell'equilibrio contabile non può giustificare la rinuncia alla buona amministrazione.

Il perimetro della nozione di «contabilità pubblica» può ora essere ampliato.

Si è detto che tante sono le deliberazioni delle sezioni della Corte dei Conti che ne hanno offerto una definizione. Ad opera di pronunce della Sezione delle autonomie – si vedano le

⁵ Si ragiona ormai di una branca di diritto a sé stante, il «diritto finanziario»: si veda tra i manuali più completi A. MONDINI, *Corso di Diritto della finanza pubblica*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2021.

deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 e n. 3/SEZAUT/2014/QM – ma anche delle Sezioni Riunite in sede di controllo si è provveduto a qualificare l'ambito in questione. Quest'ultima Sezione, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010, ha offerto la nozione di "sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti locali" e che attiene alla disciplina dei bilanci, all'acquisizione delle entrate, all'organizzazione finanziaria-contabile, alla gestione della spesa, all'indebitamento e alla rendicontazione. La sana gestione finanziaria degli enti è, evidentemente, al centro di questa modalità di descrizione dell'ambito materiale: il documento di bilancio non può che avere posizione assolutamente centrale in questa prospettiva.

Tuttavia, la "contabilità pubblica" può essere anche ricondotta al soggetto a beneficio del quale si compie la gestione finanziaria: il cittadino-contribuente. In tal modo essa può dirsi riferita al rapporto, di diritto pubblico, fra la generalità dei cittadini-contribuenti e gli enti pubblici. Da tale rapporto scaturiscono, per i cittadini-contribuenti, molteplici situazioni soggettive quali principalmente il diritto alla destinazione a fini pubblici dell'intero gettito tributario, e il diritto alla correttezza di gestione dei mezzi divenuti pubblici dal momento del versamento agli enti impositori.

A tali diritti forniscono garanzia la statuizione legislativa delle spese che debbono o possono essere erogate a carico del bilancio statale e dei bilanci degli altri enti pubblici, sia territoriali che istituzionali (art. 81 Cost.); il coordinamento della finanza statale con quella degli altri enti (119 Cost.); l'esame ed approvazione di tutti i bilanci pubblici nella sede rappresentativa (ancora art. 81 Cost.), quale conseguenza della decisione pubblica d'imposizione (art. 53 Cost.) coperta da riserva di legge (art. 23); un organico sistema di controlli sui vari settori della finanza pubblica, garante della legittimità della gestione e propedeutico per l'intervento parlamentare (art. 100); l'assoggettamento alla giurisdizione contabile di tutti coloro che, sotto qualsiasi forma, gestiscono pubblico denaro (art. 103). Con questo primo nucleo di previsioni acquista fisionomia il c.d. "diritto del bilancio"⁶, a cui la Corte costituzionale ha dato distinta legittimità, partendo dall'art. 81 Cost. ma ponendo tale norma in dialogo con diverse altre.

Eppure, la logica della "contabilità pubblica" non si ferma qui.

Altre disposizioni costituzionali presiedono lo svolgimento dei rapporti di contabilità pubblica. Rilevano l'art. 28 in tema di responsabilità, l'art. 54 in tema di disciplina nell'adempimento delle funzioni pubbliche, e ovviamente l'art. 97 per il disegno

⁶ In dottrina si rinvia anzitutto ai tanti scritti di Antonio Brancasi; e inoltre a C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2019; C. FORTE, *Le regole di finanza pubblica oggi: uno sguardo d'insieme*, in *Osservatorio AIC*, febbraio 2015, 1 ss.; E. CAVASINO, *La dimensione costituzionale del "diritto del bilancio". Un itinerario di giurisprudenza costituzionale dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 1/2019; ID., *Scelte di bilancio e principi costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; nonché sia consentito a C. BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, 4/2016; e *Perequazione e specialità: il superamento dell'accordo in caso di reiterata indisponibilità del legislatore statale*, in *Giur. cost.*, 1/2019.



dell'amministrazione che offre. La revisione del 2012 ha integrato l'art. 97 Cost., aprendo il sistema ad una prospettiva radicalmente nuova, primariamente orientata a garantire l'equilibrio dei bilanci a tutti i livelli istituzionali delle amministrazioni⁷: così facendo si è impressa una particolare piegatura alla visione del sistema dei pubblici uffici⁸, che da allora si vedono imporre l'obiettivo dell'equilibrio finanziario con priorità rispetto ai criteri dell'imparzialità e del buon andamento.

Circa gli artt. 28 e 97 Cost, la celebre pronuncia della Corte costituzionale riguardante lo scudo erariale – la [sent. n. 132 del 2024](#)⁹ – ha stabilito che il sistema della responsabilità amministrativa deve “per necessità di armonia istituzionale, atteggiarsi in modo differente col cambiare del modello di amministrazione cui afferisce”. L'idea che si è fatta strada è che l'amministrazione evolve, si conforma alla società e ai suoi bisogni, e che la responsabilità del dipendente deve a sua volta assestarsi rispetto a esigenze nuove. Si è impiegata l'espressione “modello di amministrazione”¹⁰ e si è dato conto che il modello cambia nel tempo, trascinando con sé anche le regole della stessa contabilità pubblica. La funzionalità di quest'ultima pare, alla luce di questa presa di posizione del giudice delle leggi, doversi conformare alle evoluzioni amministrative, e queste a loro volta paiono doversi conformare alle evoluzioni economiche e sociali, con il rischio – però – di un allontanamento dal quadro costituzionale. L'art. 97 Cost. non si troverebbe più in posizione centrale, per definire la qualità di amministrazione che l'ordinamento recepisce, bensì subordinato a fattori esogeni, di evoluzione dell'assetto socio-economico, a partire dai quali la missione degli apparati pubblici e la responsabilità di coloro che in essi operano, risultano definite. Tale orizzonte convince solo parzialmente, ma a ulteriori previsioni costituzionali occorre rivolgere l'analisi.

3. La contabilità delle autonomie

Anche gli artt. 117 e 119 Cost. incidono sensibilmente sulla materia in questione: essi accolgono un sistema di finanza pubblica allargata che deve trovare meccanismi di equilibrio al suo interno e di collegamento reciproco fra i vari livelli che lo compongono. I meccanismi di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione delle metodologie e dei criteri

⁷ La prospettiva radicalmente nuova introdotta dalla riforma del 2012 fu immediatamente segnalata da F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in [Rivista AIC](#), 2/2012, 1 ss.

⁸ Si veda da ultimo F. SUCAMELI, [Bilancio, controllo-garanzia e giustizia contabile: un'analisi sistematica degli articoli 100 e 103 della Costituzione dopo la legge costituzionale 1 del 2012](#), in questa [Rivista](#), Studi 2026/II, 654 ss.

⁹ V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo “scudo erariale” è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare “la fatica dell'amministrare”, che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621*, in *Riv. Corte conti*, 4/2024, e S. NARDONE, *Il sistema sanzionatorio giuscontabile pubblico e la tutela avanzata di valori costituzionali*, in *Riv. Corte conti*, 5/2025.

¹⁰ [Corte cost. n. 132 del 2024](#), p.to 6.2 Cons. dir.

di rappresentazione e contabilizzazione delle grandezze finanziarie sono orientati a tal fine¹¹. Come è noto, i risultati delle amministrazioni territoriali devono essere raggiunti nel rispetto tanto dell'imparzialità quanto del buon andamento, ma anche di vincoli quantitativi quali l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito: a ciò ha condotto l'adeguamento alle *fiscal rules* europee, cristallizzate dal *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria* del 2012. In ragione di tale allineamento, la normativa statale ha provveduto a creare regole stringenti sul piano delle coperture finanziarie e della contabilizzazione dei flussi di entrata e di uscita; esige uniformità nelle modalità di rappresentazione delle poste contabili, e impone trasparenza e responsabilizzazione di chi assume le decisioni.

Il sistema di finanza pubblica, che viene ormai designato "allargato", è infatti comprensivo di un insieme di impianti finanziari dotati di autonomia¹², e tuttavia chiamati a declinare quest'ultima in sintonia con la più ampia struttura finanziaria di cui sono componenti. Le prerogative dello Stato – tanto l'armonizzazione¹³, quanto il coordinamento¹⁴, benché quest'ultimo ancora con natura di potestà concorrente – hanno determinato una minimizzazione degli elementi di asimmetria¹⁵, con qualche discutibile esito rispetto al carattere dell'autonomia: di tali sviluppi la dottrina si è occupata intensamente negli ultimi tre lustri, stimolata dalla revisione costituzionale del 2012¹⁶, che ha rafforzato queste potestà

¹¹ Un ragionamento d'insieme su queste diverse funzioni pubbliche è offerto da M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

¹² Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, F. GUELLA, *L'autonomia finanziaria*, in A.G. Arabia, M. Cecchetti, S. Pajno, G.M. Salerno (a cura di), *Trattato sull'ordinamento della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol*, Giuffrè, Milano, 2026, per un recente inquadramento del profilo finanziario dell'autonomia regionale.

¹³ Cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Le Regioni*, 1-2/2014.

Si veda il recente studio di ampio approfondimento di L. MERCATI, *Profili giuridici dell'armonizzazione contabile*, Giappichelli, Torino, 2026, che fa il punto delle evoluzioni sulla potestà dell'armonizzazione. Dottrina più risalente è G. RIVISECCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in federalismi.it, 17/2016; L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in Rivista AIC, 1/2017.

¹⁴ Il fondamentale riferimento è a A. BRANCASI, *Il coordinamento finanziario in attesa della legge sul concorso delle autonomie alla sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni*, in *Le Regioni*, 5-6/2012; ID., *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, 2/2011.

¹⁵ In tal senso v. M. SALVAGO, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in federalismi.it, 19/2015. L'A. richiama, 16, due particolari pronunce: Corte cost. sent. [n. 357 del 1993](http://n.357del1993) e [n. 416 del 1995](http://n.416del1995).

¹⁶ Ampia dottrina se ne è già occupata: v. F. BILANCIA, *Note critiche sul cd. «pareggio di bilancio»*, cit; ID., *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*, 1/2014; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in Forum di Quaderni costituzionali, 10 gennaio 2012; D. CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad. cost.*, 1/2012; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in federalismi.it, 13/2012, 1 ss.; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di*



in quanto funzionali all'obiettivo dell'equilibrio di bilancio, innalzato a finalità che obbliga l'ordinamento interno a quello sovranazionale. Entrambe le prerogative chiamano in causa l'appartenenza della Repubblica all'ordinamento dell'Unione, e tale appartenenza incide sull'assetto del complesso delle amministrazioni territoriali. Tanto è vero che lo Stato ha acquisito la qualifica di "custode della finanza pubblica allargata", secondo l'espressione della [sent. n. 107 del 2016](#), e tale posizione gli impone di "tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possano riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica"¹⁷. Il complesso sistema di controlli contabili sulle autonomie, legittimati prima dalla [sent. n. 60 del 2013](#), e poi dalle sentt. [n. 39](#) e [n. 40](#) del 2014 come "operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica", permette al sistema repubblicano di dimostrarsi diligente rispetto a quanto richiede il patto di stabilità sovranazionale che "ha assunto coerenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato"¹⁸. Precedentemente, la [sent. n. 60 del 2013](#) ha dato riconoscimento pieno e definitivo alla competenza della giurisdizione contabile in relazione al controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): «equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico»¹⁹.

bilancio, Roma, 2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in [federalismi.it](#), 4/2012; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Federalismi*, 14/2012; G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Astrid Rassegna*, 20/2013; G. BOGGERO, P. ANNICCHINO, 'Who Will Ever Kick Us Out?': Italy, the Balanced Budget Rule and the Implementation of the Fiscal Compact, in *European Public Law*, 2/2014; T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 1/2014; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in [Rivista AIC](#), 1/2014; R. PEREZ, *Crisi finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 2/2015. Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Equilibrio di bilancio versus autonomie e 'Stato sociale'*, in *Amministrare*, 1/2014, e a *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015.

¹⁷ [Corte cost. n. 107 del 2016](#), p.to 3 Cons. dir.

¹⁸ [Corte cost. n. 40 del 2014](#), p.to 4.3 Cons. dir.

Si vedano F. GUELLA, *Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte cost.* 39/2014, in [Osservatorio AIC](#), 2014, e B. CARAVITA, E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti. Una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014*, in [federalismi.it](#), 6/2014 in merito al ruolo che a tali controlli è stato conferito

¹⁹ [Corte cost. n. 60 del 2013](#), p.to 5.3 Cons. dir.

I commenti relativi a tale importante pronuncia sono riconducibili a F. GUELLA, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, 4/2013; D. MORGANTE, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e*

Rimane da raccordare l'impianto fin qui descritto al carattere democratico dell'ordinamento.

4. Contabilità e responsabilità politica

Le ultime osservazioni circa il quadro costituzionale che sostiene la materia contabile riguardano i collegamenti tra controlli, mandato elettorale e responsabilità degli amministratori del territorio²⁰.

Il potere di referto a beneficio del Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti ex art. 100 e il giudizio sul rendiconto consuntivo sono già di per sé manifestazioni evidenti dell'ausiliarietà finalizzata al controllo democratico. Sono funzioni di rango costituzionale, a cui si affiancano controlli e attività di consulenza che il legislatore ha nel tempo ritenuto di aggiungere, nella discrezionalità che gli appartiene.

Così i controlli di regolarità contabile vengono letti dalla giurisprudenza costituzionale successiva al 2012 nella prospettiva della responsabilità degli amministratori regionali e locali. Tale prospettiva non è, a dire il vero, neanche del tutto nuova, perché in qualche modo già gli interventi normativi del 1994 e del 2003 andavano in tale direzione, valorizzando la volontà delle assemblee legislative²¹, che potevano decidere liberamente se procedere nella direzione dell'autocorrezione, a fronte dei rilievi formulati dalle sezioni regionali in forma di referto. Il superamento del controllo incentrato sugli atti e il passaggio alla valutazione dell'attività nel suo complesso sulla base dei parametri del buon andamento può essere giudicato più che mai significativo, guardato ora a distanza di più di due decenni, se il punto di osservazione è quello del controllo democratico.

Con la duplice novità della revisione costituzionale e dell'assegnazione alla Corte dei conti di controlli di natura inedita con il d.l. 174/2012 (conv., con modif., nella L. n. 213/2012) si è compiuta una svolta decisiva. L'ingresso del parametro costituzionale nuovo – l'art. 81 valorizzato dall'art. 11 Cost. in chiave di obbligo verso un ordinamento sovranazionale – ha causato il mutamento della natura giuridica dei controlli, che sono andati via via perdendo i

distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013, in federalismi.it, 9/2013; M. MORVILLO, *La Corte dei conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sent. 60/2013 3 d.l. 174/2012*, in Forum di Quaderni costituzionali, 28 giugno 2013.

²⁰ A ciò si è rivolta l'attenzione in C. BUZZACCHI, *Il controllo di legalità finanziaria a garanzia del principio democratico e della responsabilità di mandato*, in *Riv. Corte conti*, 6/2019, e in *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in Costituzionalismo.it, 1/2020.

²¹ Già in un primo studio, C. BUZZACCHI, *La tutela dell'unità economica tra esigenze di coordinamento e interventi di controllo*, in C. Buzzacchi, F. Pizzolato, V. Satta (curr.), *Regioni e strumenti di governance dell'economia. Le trasformazioni degli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 2007, sono state esaminate le evoluzioni dei controlli della Corte dei conti. Si veda inoltre C. BUZZACCHI, *La valutazione delle manovre di bilancio e la verifica degli andamenti di finanza pubblica. Il contributo della Corte dei conti e dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in C. Bergonzini (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit.



connotati della sola ausiliarietà²². Non era più sufficiente il mero stimolo all'autocorrezione – legato alle novelle del 1994 e del 2003 – ma occorreva passare ad una dimensione di vera e propria cogenza. L'accertamento da parte delle sezioni regionali di controllo di squilibri economico-finanziari, della mancata o non corretta copertura delle spese, della regolarità della gestione finanziaria o del rispetto del patto di stabilità interno ha rappresentato l'insieme delle forme di vigilanza di nuova istituzione. La peculiarità è che tale vigilanza è stata avviata sulla base di parametri ormai giuridicizzati, e si è tradotta per gli enti in veri e propri obblighi di adottare provvedimenti correttivi. Si è assistito, a partire dal 2012, ad una mutazione radicale dei controlli esterni, che ha riguardato tanto il loro oggetto – l'equilibrio di bilancio – quanto gli esiti dei controlli, visto che le decisioni delle sezioni regionali hanno acquisito nei confronti degli enti territoriali caratteristiche di imperatività, anche con effetti di natura sanzionatoria o di impedimento nell'effettuazione della spesa.

Le nuove forme di vigilanza sono state ritenute funzionali a manifestazioni dell'autonomia all'insegna della responsabilità, se collocate nella prospettiva del controllo democratico del bilancio. Per effetto di due ricorsi in via incidentale, la Corte ha potuto esprimersi in occasione della [sent. n. 18 del 2019](#) – la decisione c.d. «di san Valentino» – e della successiva [sent. n. 4 del 2020](#), in tema di collegamento tra gli equilibri di bilancio e la responsabilità democratica, connessa al mandato degli amministratori del territorio. Ma già le decisioni precedenti [n. 228 del 2017](#), [n. 184 del 2016](#) e [n. 49 del 2018](#), adottate a seguito di ricorsi in via diretta, avevano posto l'attenzione sul mandato elettorale, a cui è collegata la dimensione della responsabilità politica, che a sua volta impone esigenze di una tempestiva *accountability* nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi. Il circuito democratico rappresentativo prevede che vi sia sana ed equilibrata gestione finanziaria

²² Osserva G. RIVISECCHI, *La decisione di bilancio e la Contabilità pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Amministrazione in cammino*, 13 aprile 2021, 8, che "i controlli affidati alla Corte dei conti, pur nelle loro diverse tipologie, conoscono fondamentalmente due esiti – il «referto» e la «decisione» – che ne connotano struttura e procedimento. In una prima fase, erano prevalenti i controlli-referto in cui l'ausiliarietà della Corte dei conti si esprime nei confronti del Parlamento e delle assemblee elettive degli enti sub-statali in funzione di stimolo all'autocorrezione dell'ente controllato. Ricondotti all'alveo di quelli c.d. collaborativi, tali controlli sono stati pertanto ritenuti dalla giurisprudenza costituzionale non lesivi dell'autonomia politica degli enti territoriali. In linea con le richiamate finalità autocorrettive, si esplica la funzione di referto della Corte dei conti nei confronti delle assemblee elettive delle autonomie, diretta a rappresentare la reale ed effettiva situazione finanziaria al fine di consentire di assumere responsabilmente le decisioni più opportune per l'ente e per gli amministratori, nonché di attivare circuiti virtuosi circa l'impiego delle risorse e i processi di risanamento dei conti. Mutati i parametri con la legge costituzionale n. 1 del 2012 sull'equilibrio di bilancio e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, a questa prima fase segue l'introduzione – soprattutto da parte del decreto-legge n. 174 del 2012 – di controlli sulle amministrazioni regionali e locali e sugli enti del servizio sanitario rivolti a prevenire squilibri di bilancio che non sono più riconducibili all'alveo dei controlli di natura collaborativa, in quanto svolti non già nell'esclusivo interesse degli enti controllati, ma di quello più ampio alla legalità finanziaria. Essi, tra l'altro, implicano poteri sanzionatori e repressivi che possono esplicarsi nei confronti degli enti territoriali, sino al punto di attivare misure interdittive e di sospensione dei programmi di spesa".

Si veda del medesimo A., *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle Regioni*, in *Riv. Corte conti*, 2/2022.

nell'ente, dalla quale sia riconoscibile quanto è stato realizzato e come sono state impiegate le risorse.

Anche le decisioni che hanno riguardato i rendiconti dei gruppi consiliari hanno contribuito in tale direzione: costituendo parte necessaria del rendiconto regionale, tali documenti devono rispettare il principio generale delle norme di contabilità pubblica, strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari. Tale esigenza di trasparenza e di conformità alle finalità indicate dalla legge per tali organi del Consiglio, proiezioni dei partiti politici, può determinare anche l'obbligo di restituzione delle risorse, mentre – proprio per rispetto dell'autonomia politica dei consigli – non può portare fino all'esclusione dai finanziamenti per un esercizio successivo a quello delle irregolarità.

Ma sono state soprattutto le sentt. [n. 18 del 2019](#) e [n. 4 del 2020](#) a fornire le motivazioni più significative in questa prospettiva argomentativa. Nella prima il principio dell'equilibrio di bilancio è stato indicato quale strumento e presupposto "di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate". La Corte costituzionale ha messo in guardia dall'"elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica", e il principio di rendicontazione è stato innalzato a "presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo", che dall'irresponsabilità dell'amministratore può risultare gravemente compromesso²³. A conferma di tale valenza delle decisioni finanziarie, già la precedente [sent. n. 184 del 2016](#) aveva evidenziato il "carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica"²⁴: esso presuppone i caratteri inscindibili della chiarezza, della significatività, della specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche.

Con riguardo agli enti territoriali, la giurisprudenza costituzionale ha pertanto costruito un quadro concettuale a partire dal quale i controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti sono idonei a trascendere il mero dato finanziario, che è il loro oggetto immediato, per consentire una valutazione che finisce col riguardare l'operato dell'amministrazione locale. In altri termini, le risultanze delle attività delle sezioni regionali possono essere propedeutiche al controllo politico del corpo elettorale.

5. Il senso della posizione ausiliaria

²³ [Corte cost., sent. n. 18 del 2019](#), p.to 5 *Cons. dir.*

²⁴ [Corte cost., sent. n. 184 del 2016](#), p.to 3 *Cons. dir.*



In forma di controllo e giurisdizione, nonché di consulenza/consultazione, la Corte dei conti opera, dunque, da una posizione propriamente “ausiliaria”, e va compreso cosa ciò implichi²⁵. Alcune riflessioni vanno dedicate a questa dimensione, benché si rinunci qui a entrare nei dettagli delle distinzioni all’interno del complesso quadro dei controlli affidati ai magistrati contabili²⁶.

Si può ritenere che l’ausiliarietà presupponga tanto una posizione di indipendenza, dal momento che l’organo ausiliario opera in posizione di totale neutralità e terzietà rispetto ai poteri dello Stato; quanto una funzione di supporto, e in tal caso l’attività è prevista per offrire un’assistenza tecnica, si potrebbe dire volta a far funzionare meglio un altro organo costituzionale, come avviene nei confronti del Parlamento.

Ma in più, l’ausiliarietà presuppone l’esercizio in autonomia dell’iniziativa: l’organo ausiliario attiva spesso i suoi poteri d’ufficio, senza attendere lo stimolo o un’apposita richiesta del soggetto assistito.

Soprattutto il controllo che l’organo ausiliario effettua è da considerarsi esterno: l’operato altrui è da valutare da una posizione di estraneità, garantendo il rispetto di parametri oggettivi, e nel caso della Corte dei conti si tratta di parametri di legalità finanziaria. Di conseguenza è da escludersi che ci si trovi dinanzi ad una forma di collaborazione. I soggetti coinvolti non agiscono, infatti, sullo stesso piano o all’interno di uno stesso disegno politico-amministrativo²⁷; non vi è condivisione di obiettivi, né unione di forze o risorse o competenze; è assente, peraltro, qualsiasi elemento consensuale e non vi è azione congiunta all’interno del procedimento, che porti a sovrapporre controllore e controllato²⁸.

²⁵ Si rinvia agli studi di C. EQUIZI, *Corte dei conti e Costituzione. Contributo allo studio della dimensione costituzionale della funzione di controllo della Corte dei conti*, Giappichelli, Torino, 2024; ID., *Corte dei conti come giudice a quo e natura del giudizio di parificazione. recenti questioni di costituzionalità relative ai rendiconti della Regione Sicilia*, in [Rivista AIC](#), 1/2024, e a C. PAGLIARIN, *Le funzioni ausiliarie della Corte dei conti e l’autonomia regionale: prospettive evolutive*, in [federalismi.it](#), 13/2024, per un’ampia panoramica sul tema.

Il primo contributo in tema di ausiliarietà è stato di G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956 che ha condotto ad una svalutazione della funzione ausiliaria. A. M. SANDULLI, *La Corte dei conti in prospettiva costituzionale*, in *La Corte dei conti come strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Atti del Convegno *Corte dei conti e finanza pubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 1979. Si veda anche G. RIVOCCHI, *L’ausiliarietà in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. Caruso, M. Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri*, Il Mulino, Bologna, 2020.

Si veda inoltre l’intero [fascicolo 13/2024 di federalismi.it](#), che raccoglie gli atti del Convegno “I controlli della Corte dei conti e i complessi equilibri del sistema delle autonomie”, Venezia, 2021.

²⁶ Osserva ancora C. PAGLIARIN, *Le funzioni ausiliarie della Corte dei conti*, cit., 105 come “nella loro vasta gamma da quelli conformativi a quelli collaborativi” tale quadro si presenta «certamente disomogeneo», e richiama F.S. MARINI, *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione*, in [federalismi.it](#), 14/2019.

²⁷ Può essere interessante segnalare la riflessione svolta da G. MENEGUS, *Corte dei conti e indirizzo politico costituzionale: un’ipotesi ricostruttiva*, in [federalismi.it](#), 26/2024, sull’ipotesi che l’organo contabile possa influire sull’indirizzo politico.

²⁸ Si rinvia alle riflessioni di L. LONGHI, *Brevi note sull’indipendenza della Corte dei conti ai sensi dell’art. 100, ultimo comma Cost.*, in [Amministrazione in cammino](#), 7 maggio 2019.

Il dibattito svoltosi nella seconda Sottocommissione a gennaio 1947²⁹, verso la conclusione dei lavori della Commissione dei Settantacinque, può fornire elementi di chiarezza rispetto a quanto poteva intendersi in termini di "ausiliarietà" all'indomani dell'avvio del cammino repubblicano. Da Mortati è giunto chiaro il riconoscimento della rilevanza costituzionale della Corte dei conti che, dal 1862 fino alle attività dell'Assemblea costituente, ha svolto funzioni di "organo ausiliario del Parlamento nella importante funzione del controllo finanziario": osservava che tale rilevanza dovesse essere affermata nella Costituzione "perché una delle più gravi iatture nel momento presente è data dalla mancanza di ogni controllo efficace sulle spese pubbliche. Il Parlamento, vista l'enormità delle spese che lo Stato oggi è costretto a sopportare, non è sempre in grado di effettuare quel controllo". E aggiungeva che il controllo preventivo sugli atti del Governo avrebbe riguardato anche l'uniformità di interpretazione di norme che, pur avendo un unico oggetto, si riferiscono a varie amministrazioni³⁰. Ma soprattutto raccomandava di stabilire nella Costituzione che la Corte dei conti dovesse riferire direttamente al Parlamento sui risultati del riscontro effettuato: riteneva, infatti, che solo per mezzo della relazione inviata dalla Corte dei conti al Parlamento potesse venire a crearsi un contatto diretto tra questa e le assemblee rappresentative, e in tal modo si potesse evitare ogni intromissione del Governo che è l'organo controllato. Da qui doveva derivare il requisito dell'indipendenza: "una tale disposizione si rende necessaria per impedire che il Governo possa interferire nell'azione che la Corte dei conti è chiamata a svolgere come organo di controllo".

A sua volta anche Einaudi insisteva sulla necessità di affermare nella maniera più chiara e precisa la funzione che la Corte dei conti è chiamata a svolgere, ritenendo che "una volta che le spese sono state avviate, riesce impossibile al Parlamento di impedirle. Occorre anche affermare nella Costituzione che il Presidente e i consiglieri della Corte dei conti debbono essere indipendenti dal potere esecutivo". Infine, Terracini constatava il carattere formale che ormai aveva assunto il controllo delle pubbliche spese da parte del Parlamento, auspicando che il Parlamento potesse riprendere "ad esercitare tale controllo con l'oculatezza e l'efficacia di un tempo".

È evidente che gli insigni estensori delle disposizioni riguardanti funzioni di controllo e funzioni di giurisdizione della Corte dei conti nella Costituzione repubblicana si trovavano a riflettere sull'attività di un organo che, in epoca statutaria, ancora non aveva acquisito in pieno i caratteri dell'indipendenza e della terzietà. Tuttavia, già acuta era la percezione della necessità della distanza dall'organo esecutivo, e della posizione nei confronti del Parlamento, al quale andava assicurata un'assistenza fortemente tecnica.

²⁹ Si veda il resoconto della seduta della Seconda Sottocommissione di lunedì 27 gennaio 1947, Presidenza Terracini, 884 ss.

³⁰ Aggiungeva che "l'intervento preventivo della Corte dei conti giova così a conferire unità di esecuzione a disposizioni di legge, che altrimenti potrebbero essere applicate con criteri diversi, dalle singole amministrazioni".



Con lo sguardo volto all'epoca presente, sembra di poter affermare che tre beni di pari rilievo devono essere salvaguardati perché si possa dire di essere in presenza dell'ausiliarità: l'esercizio della stessa deve avvenire nel rispetto dell'autonomia dell'ente controllato; la medesima deve essere funzionale a garantire l'interesse della collettività all'uso delle risorse e, per finire, occorre che l'autonomia istituzionale dello stesso organo di ausilio sia preservata³¹. In tal senso sono andate diverse e decisive pronunce della Corte costituzionale: le sentt. [n. 29 del 1995](#), [n. 470 del 1997](#) e [n. 267 del 2006](#). In quest'ultima si afferma che l'estensione del controllo della Corte dei conti "a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli enti locali, è il frutto di una scelta del legislatore che ha inteso superare la dimensione un tempo «statale» della finanza pubblica riflessa dall'art. 100 Cost. ed 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"³². Dunque l'ausiliarità della Corte dei conti è stata gradualmente accresciuta e valorizzata raccordando le sue funzioni allo Stato-comunità, ovvero all'intera compagine nazionale, costituita da istituzioni dello Stato centrale, da quelle dotate di autonomia, dalla società civile fino ai singoli cittadini contribuenti. A partire dalla [sent. n. 29 del 1995](#) ha avuto luogo un netto capovolgimento di prospettiva, capace di ampliare l'ambito di intervento della Corte dei conti ma soprattutto di ancorarlo agli interessi della collettività, e dunque fondandolo su presupposti di terzietà e di indipendenza dagli apparati sottoposti al suo controllo ed alla sua giurisdizione.

Ora a fronte di questo quadro, la legge delega del 2026 pone le basi per un'alterazione significativa dell'agire amministrativo.

6. La legge delega del 2026: un elenco di distorsioni eclatanti

Il quadro fin qui delineato consente ora di effettuare alcune osservazioni critiche rispetto alla disciplina che, in apertura dell'anno 2026, il Governo ha ritenuto di sottoporre

³¹ Il procuratore regionale Alberto Mingarelli nella sua relazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2026 nella Regione Friuli-Venezia Giulia, 1 ss., ha richiamato i lavori in Assemblea Costituente, sottolineando che l'ausiliarità 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.

³² [Corte cost., sent. n. 267 del 2006](#), p.to 4 *Cons. dir.*

all'approvazione parlamentare³³ in funzione della delega. Le criticità che qui ora si richiamano sono state ampiamente segnalate dalla dottrina degli studiosi amministrativistici e dei consiglieri contabili, a cui si è ripetutamente fatto riferimento³⁴: si può aggiungere che un nutrito numero di procuratori delle sezioni giurisdizionali regionali hanno colto l'occasione, negli interventi a inaugurazione del rispettivo anno giudiziario 2026, per pronunciarsi in termini (perlomeno) di perplessità rispetto al processo di riforma in corso³⁵. A tale apporto dottrinario ci si affida per gli aspetti tecnici di tali criticità, e qui ci si limita ad

³³ La lettura costituzionalistica è stata affrontata da C. EQUIZI, *La riforma della Corte dei conti: preliminari riflessioni sulla tenuta del quadro costituzionale*, in [Osservatorio AIC](#), 4/2026.

Si vedano inoltre di G. COLOMBINI, *Considerazioni introduttive sulla Riforma Foti*, in *Amministrativamente*, 15 aprile 2026, 5 ss.; ID., *La riforma delle funzioni della Corte dei conti: qualche considerazione al riguardo*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 1/2026, e ancora *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in [federalismi.it](#), 5/2026.

³⁴ Oltre alla dottrina riportata nelle note 2, 3, 9, 33, 38, 39 e 40 di questo contributo, si può rinviare ai tanti ulteriori interventi accolti nelle riviste *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona* e *Riv. Corte conti*.

³⁵ A titolo di esempio si richiamano Paolo Luigi Rebecchi, procuratore della Sezione giurisdizionale per la regione Lazio, che ha sostenuto che "la necessità che le innovazioni organizzative siano attentamente meditate al fine di non rendere eccessivamente procedimentalizzato e gerarchizzato l'esercizio delle funzioni delle Procure regionali, nell'ottica di una efficace tutela della finanza pubblica"; il procuratore Paolo Evangelista, procuratore in regione Lombardia, che ha ritenuto "irragionevole e contraria all'efficienza del 'sistema della giustizia contabile' la previsione che in ogni sede territoriale (si spera regionale) i magistrati assegnati debbano svolgere «unitariamente» le funzioni di controllo e giurisdizionali, con la conseguenza che lo stesso magistrato/Presidente del 'collegio' del controllo che ha deliberato sullo stato di dissesto di un Comune o ha segnalato alla Procura «fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali» (art. 52, comma 4 del codice di giustizia contabile) può essere chiamato a svolgere la funzione giudicante sui medesimi fatti"; il procuratore Paolo Crea della regione Veneto, secondo il quale "sembra chiaro che all'interno della magistratura contabile, le funzioni inquirenti saranno tendenzialmente controllate, sostanzialmente svuotate e comunque, in prospettiva, svolte in ambiti prestabiliti da soggetti esterni alla magistratura. Pertanto, le garanzie di assoluta terzietà e indipendenza che si vogliono riservare al giudice, uno specchietto per le allodole, si esplicheranno esclusivamente sulle questioni che gli saranno veicolate da un sistema che potrà indicare le fattispecie che dovranno essere perseguite prima delle altre... Ma la soluzione forse più emblematica della riforma, distonica con la natura magistratuale delle funzioni, si manifesta nel controllo preventivo di legittimità sugli atti in cui, qualora alla scadenza dei ristretti termini perentori assegnati per il controllo non sia intervenuta la deliberazione della Corte, l'atto si intende registrato, con esclusione della responsabilità per colpa grave. Risulta un'assoluta novità che al silenzio del magistrato si attribuisca un comodo «tutto va bene» e, soprattutto, che questa finzione giuridica escluda le responsabilità vere di coloro che amministrano la cosa pubblica"; per finire, il procuratore Massimo Chirieleison che in Toscana si è espresso dichiarando "evidente come la concreta attuazione della delega potrebbe incidere sulla natura e sul ruolo stesso della Corte dei conti nel sistema costituzionale. Il tentativo della riforma di depotenziare la Corte dei conti in quanto «giudice» pare evidente, e la scelta di far venir meno la tradizionale distinzione tra sezioni giurisdizionali e di controllo ne è la manifestazione più evidente. Il potenziamento consultivo ha come contraltare la possibile deresponsabilizzazione degli amministratori, e di fatto aumenta il rischio della creazione di una attività consulenziale e di cogestione dell'attività amministrativa da parte della Sezione «unica» della Corte, in contrasto con il principio della separazione dei poteri. Più in generale, la riforma delineata dalla delega è connotata da un forte accentramento dell'organizzazione e delle funzioni, ed è basata, almeno per alcuni aspetti, sulla modificazione in senso gerarchico dei rapporti tra uffici centrali e uffici territoriali. Ciò solleva non pochi dubbi di costituzionalità in riferimento all'art. 108 Cost. e agli altri principi costituzionali sulla giurisdizione, che consentono una distinzione soltanto funzionale tra gli uffici giudiziari. L'impressione è quella di trovarsi di fronte a disposizioni deleganti più consone a principi di riordino organizzativo e funzionale di amministrazioni pubbliche o di organismi ausiliario/consultivi che a quelli propri di una magistratura".



aggiungere – con una modalità di elencazione delle tante contraddizioni e incompatibilità del processo di riscrittura delle funzioni e dell'organizzazione dell'istituzione contabile – alcune considerazioni in una prospettiva specificamente costituzionalistica.

Anzitutto perplessità suscita la modalità della delega. Non vi è una disposizione appositamente dedicata all'oggetto, che è enunciato in maniera stringata nell'art. 2, c. 1. Considerata la rilevanza dell'intervento, ci si poteva aspettare ben diversa cura nell'indicare l'oggetto, ma l'essenzialità della previsione può probabilmente spiegarsi in ragione degli antecedenti: si tratta della decisione di sospendere – per tempi assolutamente determinati – la responsabilità amministrativa commissiva per colpa grave, come delineata nel d.l. n. 76/2020 (conv., con modif., nella L. n. 120 del 2020), e dell'art. 46 della l. n. 238/2021, che solo per le spese del Pnrr aveva già prefigurato l'impostazione che ora la legge delega rafforza. È come se questa riforma sia l'approdo di un indirizzo che si sta consolidando negli ultimi anni. Ma in più la [sent. n. 132 del 2024](#) aveva in fondo già tratteggiato gli sviluppi che poi la delega governativa incorpora: quasi con decisioni in sequenza – benché nessun passaggio fosse obbligato – la Corte costituzionale e il Governo si sono incamminati lungo una strada, che può fare temere circa l'indipendenza della Corte dei conti, l'efficacia dei suoi controlli, la permanenza della funzione ausiliaria.

Passando dall'oggetto ai principi e criteri direttivi, alcune considerazioni possono essere utili. La categoria del "principio e criterio direttivo" non può essere descrizione di misure esistenti o riferimento a sistemi di norme³⁶. Si può richiamare significativa giurisprudenza costituzionale: nella [sent. n. 104 del 2017](#) si parla di "confini del potere legislativo delegato" che devono risultare non solo dall'oggetto ma anche dai principi e criteri direttivi. Dall'insieme di "oggetto" e "principi direttivi" devono riconoscersi la "ratio e le finalità" che devono ispirare la normativa da introdurre ad opera del legislatore delegato (tra le molte, sentt. [n. 250 del 2016](#), [n. 210 del 2015](#), [n. 229 del 2014](#)).

Ora, è vero che i "principi e criteri direttivi" hanno assunto nel tempo forme assai diversificate: richiamo una [sentenza del 1990, la n. 224](#) dove si constata che "i «principi e criteri direttivi» presentano nella prassi una fenomenologia estremamente variegata, che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la stessa legge fissa «principi» a basso livello di astrattezza, finalità specifiche, indirizzi determinati e misure di coordinamento definite o, addirittura, pone principi inestricabilmente frammisti a norme di dettaglio disciplinatrici della materia o a norme concretamente attributive di precise competenze"³⁷.

³⁶ Ottimi approfondimenti di letteratura su principi e criteri direttivi sono A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura: prassi e giurisprudenza alla luce del modello costituzionale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 2/2018, e P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in [federalismi.it](#), 6/2024.

³⁷ [Corte cost., sent. n. 224 del 1990](#), p.to 2 Cons. dir.

Alla luce di questa nozione flessibile di principio, possiamo dire che quelli enunciati nell'art. 3 presentano duplice valenza: da un lato sono dotati di portata valoriale, dall'altro risultano anticipatori della disciplina che andrà trasfusa nell'attuazione della delega.

La lett. a) dell'art. 3, c. 2, può suonare in qualità di principio, incoraggiando la scelta a favore dell'organizzazione che della Corte dei conti a livello centrale in sezioni abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali; e così la lett. e), che persegue l'orizzonte dell'esercizio uniforme della funzione requirente nelle sedi territoriali; e la lett. f), secondo la quale ogni magistrato deve svolgere, secondo un criterio di rotazione temporale e con adeguata formazione professionale, tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui è assegnato. Al di là della condivisibilità dei principi, pare di potere riconoscere tale natura a queste enunciazioni.

Appartengono al secondo caso – ovvero sembra che ci si trovi già di fronte alla disciplina che il legislatore delegato adotterà – la previsione del rafforzamento degli 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”, secondo la lett. b); nonché le lett. c) e d), che dettano criteri dettagliati e concreti sull'organizzazione delle sedi territoriali e sulla funzione requirente presso la Corte dei conti.

Ulteriore limite della disciplina di delega emerge in relazione all'art. 2, perché ci si trova dinanzi a una nuova “qualità” di attività consultiva³⁸ in materia di contabilità pubblica. Da un lato può dirsi che il legislatore senz'altro può configurare nuove tipologie di controlli, posto che l'art. 100 Cost. non va considerato delimitare un perimetro chiuso. D'altra parte, tali nuove tipologie da introdurre non devono discostarsi dalla prospettiva dell'ausiliarietà come concepita in Costituzione. Ora gli intenti che emergono dalla legge delega paiono decisamente indirizzati anzitutto a governare la domanda consultiva, se si considera che la previsione contempla solo la richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico rispetto ai pareri da acquisire: e in questo caso l'ausiliarietà è chiaramente compromessa, se l'organo destinato a fornire il parere e a effettuare la vigilanza non può prendere da sé l'iniziativa. Nella medesima direzione si muove la nuova fisionomia del controllo concomitante di cui all'art. 1, l. n. 15/2009, che si prevede sia svolto su richiesta delle Camere, del Governo o dell'amministrazione pubblica interessata.

³⁸ Si rinvia alle ampie riflessioni di 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*, 15 aprile 2026, 73 ss., e a T. TESSARO, *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività amministrativa: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle autorità indipendenti?*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 2/2025, e ID., *Brevi note ricostruttive in termini di (nuova) attività consultiva della Corte dei conti prevista dall'art. 2 della legge n. 1/2026*, nella medesima *Rivista*, 24 febbraio 2026.



A ciò si aggiunge l'anomala disciplina degli esiti della funzione consultiva, che è volta ad assicurare legalità preventiva e a ridurre incertezza decisionale: la torsione dei pareri è sorprendente, poiché essi devono diventare patente di non responsabilità nel disegno dell'amministrazione a cui sono rivolti. Il parere della sezione di controllo che aderirà alla prospettazione presentata dall'amministrazione, o che semplicemente non verrà dato – risolvendosi in una situazione di silenzio – arriverà a produrre l'effetto di esimere la stessa amministrazione dai profili di responsabilità che potranno sorgere. Se tale modello troverà svolgimento nella legislazione delegata, si compirà una sorta di "avvicinamento" del controllore al controllato: un effetto di condivisione delle decisioni amministrative, che è quanto di più lontano dal quadro costituzionale e dalla utilità che l'ausiliarità mette a disposizione. Come si è evidenziato, l'organo ausiliario non deve collaborare con l'organo a cui offre la sua competenza, ma mantenere la posizione di indipendenza. La legge del 2026 già dispone in questi termini, distorcendo in maniera decisiva la funzione consultiva e piegandola ad esigenze di amministrazione attiva: la "paura della firma" e la "fatica dell'amministrare" troverebbero così una facile soluzione, che solleva da ogni responsabilità.

Ambigua appare poi la scelta di limitazione del regime di pubblicazione delle delibere: non tutte, dunque, destinate alla pubblicità. Il rischio di compressione del principio di trasparenza e imparzialità dell'azione pubblica è difficilmente confutabile.

Infine, l'esigenza di ordine e omogeneità – che determina una precisa previsione, attribuendo la funzione nomofilattica alle sezioni riunite della Corte dei conti a beneficio della sezione centrale e dalle sezioni regionali – è volta a rafforzare l'effetto di uniformità nella galassia dei pareri discordanti emessi dalle sezioni regionali. In questo caso il rischio è che l'omogeneità nomofilattica vada a detrimento di un quadro di autonomie, per le quali appositamente tre decenni fa erano state istituite sezioni localizzate nei rispettivi territori, chiamate a pronunciarsi con attenzione per le specificità delle diverse amministrazioni regionali. È vero che occorre coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale: tuttavia, ci si può aspettare effetti non auspicabili in un orizzonte di totale omogeneità, capace di svuotare le differenze territoriali.

Quanto poi alla riorganizzazione della Corte³⁹, che è ambito di ulteriore intervento della legge delega, il vincolo che non si può ignorare è la garanzia di indipendenza che l'art. 100 Cost. richiede per l'organo e per i suoi componenti di fronte al governo. Tale indipendenza deve dare copertura a entrambe le funzioni di controllo e di giurisdizione, perché in maniera parallela e di intersezione queste potestà sono preposte ad assicurare regolarità dell'uso delle risorse, rispetto degli equilibri di finanza pubblica, e ad additare rimedi in caso di danno alla medesima finanza pubblica. Quindi salvaguardare l'indipendenza – come richiesto dalla

³⁹ Per l'approfondimento sulla riorganizzazione, che qui non è possibile offrire, si rinvia a V. TENORE, *Ulteriori riflessioni d'insieme sulla legge 7 gennaio 2026 n.1 (Foti): un pericoloso ius superveniens retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 1/2026.

Dichiarazione sull'Indipendenza approvata dall'INTOSAI a Città del Messico nel 2007, e accolta dall'Italia, in virtù degli art. 10, c.1 e 11 Cost.⁴⁰ – comporta l'individuazione di soluzioni di equilibrio e di garanzia di coesistenza di attribuzioni giurisdizionali, di controllo e consultive.

Del resto, va ancora richiamata la sent. n. 18/2019: la Consulta ha ribadito la particolare posizione istituzionale della Corte dei conti, unico organo di controllo che gode di una "diretta garanzia in sede costituzionale ed è composta di magistrati dotati delle più ampie garanzie di indipendenza, ai sensi dell'art. 100, comma 2, della Costituzione". Tale indipendenza le permette di esercitare una funzione di "garanzia dell'ordinamento", ossia "di controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo" e costituisce espressione del suo ruolo, riconosciuto nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 28, 81, 97, c.1, e 119 Cost.⁴¹.

Per preservare questo perimetro di indipendenza, la Corte dei conti è provvista di un'autonomia organizzativa e di funzionamento: è l'art. 4 della l. n. 20/1994 che dispone che "la Corte dei conti delibera con regolamento le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese". Ora pare difficile considerare questa potestà regolamentare analoga a quella dei due rami parlamentari, e tuttavia essa si è tradotta in atti che hanno costituito un presidio per l'indipendenza della Corte. Si tratta della *Deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/2000*, con le successive modificazioni, per l'organizzazione delle funzioni di controllo, e della *Deliberazione 18 luglio 2001 n. 22*, per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici amministrativi e degli altri uffici con compiti strumentali e di supporto alle attribuzioni. Il legislatore è senz'altro chiamato a legiferare in materia di organizzazione, ma l'auspicio è che il suo intervento non attenui il livello di indipendenza che il quadro regolamentare ora assicura: la possibilità di incidere sull'imparzialità dell'organo non può che destare apprensione.

C'è ancora lo spazio per un ultimo rilievo. Si può obiettare che il livello sovranazionale veda una minaccia in modifiche dei controlli contabili idonee ad abbassare il livello di salvaguardia delle risorse finanziarie. Negli ultimi anni varie norme europee hanno inteso mettere in sicurezza gli interessi finanziari dell'Unione, e la normativa in esame potrebbe non risultare coerente con tale obiettivo. Complessivamente, tanti appaiono allora i profili di incompatibilità della legge delega con l'impianto costituzionale e con il modello di amministrazione che esso accoglie. Ma forse proprio tale modello sembra in via di smarrimento.

⁴⁰ In tal senso v. J. SPORTELETTI, *Compatibilità costituzionale della delega al riordino della Corte dei conti, con specifico riferimento al "nuovo" controllo concomitante, alla luce della legge 7 gennaio 2026, n.1*, in [Nomos](#), 1/2026, 18.

⁴¹ [Corte cost., sent. n. 18 del 2019](#), p.to 3 Cons. dir.



7. Un'amministrazione in trincea

È noto, infatti, che l'apparato amministrativo viene rappresentato, da un certo tempo, come una struttura in posizione di difesa, bisognosa di trovare coraggio per svolgere le sue ordinarie attività.

Le espressioni "paura della firma", "fatica dell'amministrare" e "amministrazione difensiva" – per le quali è stato a suo tempo concepito lo "scudo erariale"⁴² – ricorrono ormai nel linguaggio comune, come se anche nell'opinione pubblica fosse radicata la convinzione di un'amministrazione in trincea, che cerca di fronteggiare assalti e affondi.

Vi è veramente da domandarsi quale immagine della pubblica amministrazione queste formule restituiscano, tanto più dopo la [sent. n. 132 del 2024](#), che ha provveduto a stilare l'elenco dei fattori che giustificano questa sensazione di assedio. Tra essi vengono ricompresi la circostanza che "l'individuazione delle norme da applicare al caso non dà luogo a risultati univoci", dunque un "sistema giuridico multilivello in cui operano fonti di provenienza diversa (eurounitaria, statale, regionale e locale), spesso tra loro non coordinate"; le difficoltà interpretative derivanti da una caotica produzione legislativa, alimentata dalla "fame di norme" delle società moderne; i costanti tagli alle risorse finanziarie, umane e strumentali delle amministrazioni; "il pluralismo sociale e il pluralismo istituzionale", che si proiettano nei procedimenti amministrativi e nelle istituzioni pubbliche; infine "il moltiplicarsi dei rischi provocati dalla stessa attività umana e che spesso sono conseguenze non intenzionali dello sviluppo tecnologico ed economico (rischi ambientali, sanitari, connessi al clima, legati alle dinamiche delle catene globali del valore, finanziari, inerenti alla sicurezza pubblica)"⁴³. Lo scenario corrisponde al vero, evidentemente, e la sua complessità è autentica. Ma ci si domanda se il compito costituzionale della pubblica amministrazione debba essere ridimensionato una volta che si prende atto di tali evoluzioni: veramente può essere accettabile mettere in conto la "fatica" dell'amministrare?

È proprio intorno alla missione della pubblica amministrazione che occorre chiarezza: l'immagine che sta affermandosi è quella di un apparato che sembra vivere barricato, bisognoso di proteggersi, e che dovrebbe trovare il coraggio per operare nell'interesse della collettività. Tutte le circostanze richiamate nella [sent. n. 132 del 2024](#), che intendevano giustificare il senso di accerchiamento che da anni le strutture pubbliche accusano, sono indubbiamente corrispondenti al vero. Ma se questo è lo scenario, rispetto al quale l'agire amministrativo appare fragile e bisognoso di stampelle più o meno provvisorie, di deroghe e di corsie preferenziali, per aggirare le varie pressioni a cui è sottoposto, viene da chiedersi se più che sui controlli, non ci sia da agire sul quadro normativo delle decisioni degli attori dell'intero cosmo dell'amministrazione. Perché la resistenza che sembra dilagare tra gli

⁴² L. MERCATI, *Lo 'scudo erariale' dinanzi alla Corte costituzionale: la «fatica dell'amministrare» tra disposizioni 'a tempo' e riforme in itinere*, in *Sistema penale*, 25 febbraio 2025.

⁴³ [Corte cost., sent. n. 132 del 2024](#), p.to 6.5 Cons. dir.

amministratori produce, come vero problema, una cattiva qualità dell'attività amministrativa, e quindi una limitata qualità di soddisfacimento dei bisogni.

Vi è da domandarsi se il problema sia allora l'attore amministrativo, esposto ai fattori elencati nella [sent. n. 132](#), o il controllore; se sia davvero sufficiente allentare e distorcere i controlli, affinché si arrivi a un operare amministrativo che sia autenticamente idoneo a dare risposte a bisogni e diritti. Tutte le criticità elencate dalla [decisione del 2024](#) senz'altro interpellano il legislatore, ma che la soluzione sia l'aggiustamento dei controlli risulta un esito al ribasso. È veramente non controvertibile che un corposo insieme di fattori stiano rendendo complessa la decisione amministrativa che coinvolge risorse, ed è altrettanto vero che è difficile individuare la corretta via procedurale per garantire risultati di buona gestione nel rispetto della legalità finanziaria. Ma è proprio al legislatore che spetta prendere coscienza di queste evoluzioni contorte del contesto in cui si muovono gli apparati amministrativi, e costruire cornici normative all'altezza di tale contesto. Le amministrazioni devono essere messe in condizione di agire con coraggio e determinazione per il raggiungimento di risultati alla luce del buon andamento, e va garantita – al tempo stesso – la legalità finanziaria.

La prima preoccupazione del legislatore deve essere la definizione di sistemi normativi che permettano alle pubbliche amministrazioni di svolgere i propri compiti nel rispetto della legalità e con risultati di effettivo soddisfacimento dei bisogni della collettività. Garantite queste condizioni, la disciplina dei controlli deve accompagnare le amministrazioni, senza che queste arretrino rispetto ai loro impegni, nel timore che le eventuali illegalità emergano; e senza neanche aspettarsi dallo Stato che i controlli vengano imbrigliati.

Come si osservava in apertura, la [sent. n. 132 del 2024](#) ha preso atto che debba essere ridisegnata la responsabilità amministrativa al cambiare del modello di amministrazione: andrebbe allora anzitutto compreso quale sia il modello di amministrazione che nel terzo decennio del millennio sia coerente con l'assetto economico e sociale. Per tornare al binomio "valutazione dei risultati" degli anni 1994-2003 e "amministrazione di risultato" degli ultimi anni che, con il *Codice dei contratti pubblici* ha portato addirittura a qualificare un "principio di risultato", si può osservare che intorno a questo recente indirizzo appaiono esaurirsi le chiavi di comprensione del modello amministrativo ora operante. Senza potersi addentrare nel dibattito relativo a questa teorizzazione del "risultato", rispetto al quale la dottrina si è già copiosamente interrogata⁴⁴, è alla luce dei principi dell'art. 97 Cost. che va posta la questione del modello di amministrazione che si reputa coerente per il sistema repubblicano. In funzione di essa lo Stato deve predisporre altrettanto coerente disciplina, sia sul piano

⁴⁴ Imponente è la letteratura sul principio del risultato. Si veda, per tutti, R. VILLATA, L. BERTONAZZI, *Art. 1, Principio del risultato*, in R. Villata, M. Ramajoli (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, Pacini Giuridica, Pisa, 2024, e F. GAFFURI, *La disciplina del conflitto di interessi nel codice dei contratti pubblici*, in [federalismi.it](#), 10/2025, in particolare la dottrina in nota (39).



delle procedure di decisione sia sul piano dei controlli, per consentire all'organo ausiliario di assicurare le sue funzioni di supporto.

8. In attesa delle pronunce del giudice costituzionale

Varie ordinanze sono già state presentate dalle sezioni giurisdizionali regionali⁴⁵ per sottoporre alla Corte costituzionale rilevanti questioni di legittimità riguardanti la l. n. 1/2026. Le pronunce chiariranno la dimensione di incostituzionalità della legge delega, e vi è da augurarsi che il governo si conformi poi al sindacato che verrà espresso. Questo anno 2026 ha già visto l'adozione di una decisione significativa per la Corte dei conti: la sent. n. 39 ha avuto il merito di stabilire che deve esistere un apposito giudice della contabilità pubblica, diverso dal giudice amministrativo⁴⁶. Si tratta di una sentenza che ha chiuso il complesso di impugnazioni aventi ad oggetto l'interrogativo rispetto al giudice a cui spetta pronunciarsi sull'inclusione all'interno dell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni, e la Corte costituzionale ha ritenuto di assegnare alla magistratura contabile la competenza, in coerenza con il quadro offerto dalla Carta fondamentale.

Per adottare la propria decisione, il giudice costituzionale ha fatto riferimento all'art. 103, c. 2, Cost., letto in connessione sistematica con la legge costituzionale del 2012, e dunque con la formulazione degli artt. 81, c. 6, e 97, c. 1, Cost.: l'accoglimento dell'obiettivo dell'equilibrio di bilancio nella Carta fondamentale ha determinato l'ampliamento della materia "contabilità pubblica", chiamata a recepire anche le regole di matrice europea. A partire da tale ambito materiale, assegnato al presidio della giurisdizione contabile, la Corte costituzionale ha ritenuto possibile definire il perimetro delle amministrazioni pubbliche e dei relativi dati contabili consolidati. Di conseguenza anomala è parsa l'assegnazione del sindacato sull'elenco Istat al giudice amministrativo.

La decisione qui ricostruita ha restituito al giudice contabile un ruolo e una funzione, che trovano fondamento nella Costituzione e nel quadro giuridico europeo: del resto la recente [sent. n. 71 del 2026](#) ha riaffermato il grado di integrazione tra la Repubblica italiana e il sistema giuridico europeo. In essa la Corte italiana ha qualificato sé stessa "quale *enforcer* del diritto dell'Unione europea assicurandone il primato e la piena effettività" e ha confermato la "scelta della Costituzione, con l'art. 117, primo comma, di collocare entro un comune

⁴⁵ Gli attuali ricorsi si devono a: la Sezione giurisdizionale della Regione Liguria, con ordinanza 5 marzo 2026, n. 9, e si veda il commento di M. FALCONE, *Responsabilità erariale: la Corte dei conti solleva questione di legittimità costituzionale della 'legge Foti'*, in [Sistema Penale](#), 25 maggio 2026; la Sezione giurisdizionale della Regione Puglia, con ordinanza 25 febbraio 2026, n. 11; la Sez. II centrale d'appello, 23 aprile 2026, n. 9; Id., 12 maggio 2026, n. 10; e la Sezione giurisdizionale della Regione Piemonte, 21 maggio 2026, n. 15. Si rinvia inoltre a S. FOÀ, *Alla Corte costituzionale la responsabilità amministrativo contabile ridimensionata. Il nuovo rapporto tra poteri dello Stato e l'annichilimento della funzione giurisdizionale*, in [Giustizia Insieme](#), 3 giugno 2026.

⁴⁶ Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Il giudice della contabilità pubblica*, in *Giur. cost.*, 1/2026.

orizzonte la Costituzione stessa e gli “obblighi comunitari”, così avvincendoli nel parametro integrato⁴⁷. La novità è dunque quella di uno “spazio costituzionale comune”, a partire da “una concezione «relazionale» dei rapporti tra identità costituzionale nazionale e identità costituzionale dell’Unione, concepite come dimensioni ordinamentali in costante interazione”⁴⁸. Anche in ragione di questo rapporto quasi simbiotico tra ordinamenti la giurisdizione della Corte dei conti sembra trovare un rilancio, che non avrebbe senso di nuovo circoscrivere in sede di attuazione della legge delega del 2026.

L’osservazione conclusiva è che tale disciplina sembra volersi calare in uno scenario distopico, di una pubblica amministrazione che viene rappresentata sotto pressione e bisognosa di soluzioni, idonee a garantire gli amministratori più che gli amministrati; nonché di una cultura del risultato amministrativo che non sembra più così fedele a quella indicata dalla Carta fondamentale. Gli interventi di legislazione delegata che si preannunciano paiono prefigurare un’autorità – che finora pareva dotata di ausiliarietà – destinata, piuttosto, ad andare incontro a un cammino di schiacciamento rispetto alle esigenze di efficienza e decisione degli apparati pubblici.

Sviluppi di questo tipo non sono rassicuranti, e difficilmente possono condurre a tenere insieme buona amministrazione e legalità finanziaria: queste due finalità, solidamente fondate nel testo costituzionale, non possono essere intese in alternativa, o per lo meno, in difficile coesistenza. Il canale di coerente sintonizzazione tra l’uno e l’altro obiettivo è stato storicamente rappresentato dall’ausiliarietà della Corte dei conti, e dalle sue molteplici funzioni, interrelate per garantire una vigilanza diversificata – di controllo e di giurisdizione – e sempre proiettata alla salvaguardia dell’interesse generale.

⁴⁷ [Corte cost., sent. n. 71 del 2026](#), p.to 7 *Cons. dir.* La decisione affronta il tema del sindacato fondato su un “parametro integrato” di costituzionalità, risultante dalla combinazione dell’art. 117 primo comma Cost. e dell’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

⁴⁸ P. DE PASQUALE, *La sentenza 71/2026 della Consulta e lo spazio costituzionale europeo*, in [federalismi.it](#), 16/2026, X, che richiama G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel “dialogo” tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, in [cortecostituzionale.it](#), relazione al V Incontro quadrilaterale Corti costituzionali, attori del costituzionalismo europeo, Madrid, 2024.