GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Dopo i magistrati ordinari, anche la Corte dei conti va all'assalto degli "eletti dal popolo"

Brevi note a margine di un'intervista

di **Francesco Merloni**

14 maggio 2026

Intervengo volentieri su Giustizia insieme per un commento all'ultima intervista di Sabino Cassese al *Riformista* del 6 maggio sulla recente legge di "riforma" della Corte dei conti (la legge n. 1 del 2026, detta "Legge Foti" dal nome del suo primo proponente), perché la considero inaccettabile nel metodo e largamente opinabile, se non errata, nel merito.

Quanto al metodo, la Corte dei conti viene, fin dall'inizio, accusata di una «sollevazione» contro la legge Foti, per tre motivi: a) per aver chiesto di dare un proprio contributo (che viene definito «negoziazione») alla stesura dei decreti delegati previsti dalla legge; b) per aver disapplicato alcune sue norme, per contrasto con l'ordinamento UE; c) per il tentativo di «affossarla» con le recenti remissioni di alcune sue norme alla Corte costituzionale perché ne valuti la compatibilità con la Carta.

Si paragona la Corte dei conti ad una mera organizzazione di pressione di interessi particolari (come «i balneari o i tassisti»). Più avanti si dipinge una Corte in pieno «empito di populismo giudiziario».

Sulla presunta negoziazione tra Corte dei Conti e Governo, Cassese sembra dimenticare i numerosissimi casi di attivissima partecipazione di altri giudici, i giudici amministrativi, al

confezionamento di leggi. Basta ricordare quella del Consiglio di Stato alla redazione di testi fondamentali che riguardavano anche l'esercizio dei propri compiti istituzionali, come nei casi del codice del processo amministrativo; ovvero, a più riprese, del codice dei contratti pubblici.

Quanto poi alle decisioni di disapplicare singole norme o di rimetterle al giudizio della Corte costituzionale, Cassese sembra dimenticare che la Corte dei conti è, per espressa previsione costituzionale, un giudice a pieno titolo, con tutte le conseguenti garanzie, a partire dalla sua indipendenza (art. 103, comma 2, art. 108, comma 2, Cost.). Se è un giudice, la Corte non va « *contra legem»* perché usa un proprio potere costituzionale. Il giudice non «si fa legislatore» quando disapplica una norma per contrasto con l'ordinamento comunitario (qui siamo davanti ad un vero e proprio "infortunio" scientifico). Né cerca di "affossare" una legge ogni volta che rileva la possibile incostituzionalità di alcune sue disposizioni.

Il problema è di merito; sta nel rispondere alla domanda: la legge Foti serve a rendere l'esercizio delle funzioni attribuite alla Corte dei conti più efficace, più coerente con il suo ruolo costituzionale?

La legge è stata già oggetto di un'ampia discussione, che sarà arricchita anche dalle valutazioni da fare sulle decisioni della stessa Corte dei Conti di disapplicazione o di remissione alla Corte costituzionale per manifesta infondatezza e dal loro esito. Così come si discuterà delle scelte governative in sede di legislazione delegata. Per ora possiamo limitarci a segnalarne i passaggi essenziali e le maggiori criticità.

In primo luogo la legge Foti interviene sulla responsabilità amministrativa che la Corte dei conti accerta in sede di giudizio (per danno erariale). Lo fa ridefinendo i confini della responsabilità per colpa grave; dopo la sua prolungata sospensione temporanea (ma poi a più riprese prorogata), stabilita dal decreto legge n. 76 del 2020 e problematicamente "promossa" dalla sentenza n. 132 del 2024 della Corte costituzionale, la legge Foti aveva il compito di fissare una nuova disciplina a regime. La legge opera in realtà per una sua sostanziale riduzione e lo fa in diverse direzioni. Intanto con definizioni molto generiche del concetto di colpa grave (si vedano la «violazione manifesta delle norme di diritto applicabili», il «travisamento del fatto», l'affermazione «di fatti "incontrastabilmente" esclusi da atti del procedimento»). Si opera, poi, con una vasta serie di esimenti (nei casi di atti già soggetti a pareri o a controlli della stessa Corte). Ovvero con una fortissima delimitazione quantitativa (un tetto obbligatorio) del potere riduttivo della Corte, tanto da vanificare quasi del tutto l'effetto deterrente della condanna e da trasformare questa responsabilità da risarcitoria a solo sanzionatoria, per di più inefficace. La possibile violazione costituzionale, in quest'ultimo caso, riguarda proprio l'articolo 28 della

Costituzione, che vuole i funzionari pubblici (tutti, politici e professionali, dirigenti e dipendenti), direttamente responsabili per i comportamenti tenuti e per gli atti adottati. Questa responsabilità non deve essere eccessiva, penalizzante, ma non può essere ridotta a nulla.

In secondo luogo, la legge Foti, direttamente con i suoi principi di delega legislativa, opera una rilevante riformulazione delle funzioni della Corte, a livello centrale e nelle sezioni territoriali. Viene codificato lo svolgimento di compiti consultivi, di controllo e giurisdizionali. Già questo si pone in potenziale contrasto con la Costituzione, che prevede solo due funzioni: il controllo (preventivo di legittimità e successivo sulla gestione del bilancio, art. 100, comma 2, Cost.) e la giurisdizione (nelle materie di contabilità pubblica, articolo 103, comma 2). La funzione di consulenza non è prevista. La Corte dei conti è costruita necessariamente intorno alla funzione giurisdizionale, per questo i suoi magistrati sono soprattutto giuristi. Ma questo non impedisce che debbano essere formati per esaltarne le capacità di conoscere le procedure di spesa o l'andamento di un bilancio pubblico. La funzione di controllo può, deve, essere migliorata, magari sopprimendo per le amministrazioni centrali, il controllo preventivo di legittimità già soppresso nel 2001, per le istituzioni territoriali, con la riforma del titolo Quinto o sostituendolo con un controllo esterno sulla effettiva attivazione e sulla qualità dei controlli interni. Per questo, però, ci vorrebbe una riforma costituzionale, magari, questa volta, ampiamente condivisa.

La legge Foti, comunque, va in direzione opposta, confermando la tendenza alla moltiplicazione di controlli esterni, anche sanzionatori, della Corte dei conti, fino a ripristinare il controllo preventivo negli enti territoriali, su domanda, alla ricerca di esimenti alla responsabilità amministrativa. Il problema di fondo resta la commistione tra funzioni incompatibili. Le funzioni sono attribuite ai diversi uffici senza alcuna distinzione o separazione. Non solo va evitato che lo stesso magistrato giudichi, in sede di responsabilità, atti di cui si è occupato in sede consultiva o di controllo, ma è la funzione consultiva, la contiguità con l'esercizio dei poteri esecutivi, che non può trovare spazio presso una magistratura che agisce in modo indipendente. In generale la moltiplicazione delle funzioni comporterà un sicuro aggravio nell'esercizio dei nuovi compiti. Poiché nulla si fa per potenziare le capacità operative degli uffici della Corte, lecito aspettarsi una minore efficacia, soprattutto sul versante della funzione giurisdizionale. Che questo sia l'obiettivo di fondo della legge si ricava dall'esplicita indicazione, tra i criteri direttivi, di dare alle prime due funzioni priorità, nell'organizzazione del lavoro degli uffici, rispetto alla terza. Questa indicazione, oltre alla sua difficile praticabilità, è anche costituzionalmente illegittima, perché penalizza la principale funzione che la Costituzione affida alla Corte.

E qui si viene al terzo punto, l'indipendenza della Corte dei conti, garantita da precise disposizioni costituzionali, tanto all'articolo 100, comma 3, per il controllo, quanto all'articolo 108, comma 2, per la giurisdizione. C'è da dubitare che la Corte dei conti possa essere «l'occhio del Parlamento». Se è un giudice, deve operare in modo indipendente per garantire il rispetto della legge, non l'attuazione dell'indirizzo politico di Governo o Parlamento. La legge Foti si occupa assai poco dell'indipendenza, anzi opera per ridurla. Prevede, per la giurisdizione, una separazione tra la funzione requirente e quella giudicante, che non arriva, però, alla separazione dei due Csm, come proposto per i magistrati ordinari. Ma lascia le tre funzioni centrali totalmente commiste, nel funzionamento degli uffici e nella formazione dei magistrati; a scapito, evidentemente, dell'indipendenza dei magistrati della Corte dei conti.

Come si vede, i problemi di merito sono molto seri, a partire dalle gravi falle del processo sulla responsabilità amministrativa e contabile derivanti dalla mancata tipizzazione delle fattispecie di responsabilità e, sia pure in misura minore, anche dall'inadeguata competenza dei magistrati che vi presiedono, nelle diverse materie dell'economia pubblica. Di essi, però, l'intervista da cui siamo partiti non sembra volersi occupare, preferendo restare sul piano, da tempo seguito, del metodo della delegittimazione dei poteri indipendenti. Attaccare i giudici significa dare copertura, giustificazione, alla conclamata insofferenza con la quale i titolari di organi politici, esecutivi o assemblee, accolgono ogni esercizio di sindacato indipendente su atti o comportamenti tenuti; o di attivazione delle loro responsabilità dirette. I poteri indipendenti vengono dipinti come animati dal desiderio di sovvertire l'ordinamento e l'equilibrio dei poteri. Questo vale per le amministrazioni indipendenti (vedi il caso dell'ANAC, fin dal suo avvio definita da Cassese come un «gendarmone», mentre si occupava di tutt'altro); vale per la magistratura ordinaria (vedi Cassese nel suo «Il Governo dei giudici»). E oggi tocca alla Corte dei conti. Insomma, di nuovo, un implicito sostegno, mentre si agita un presunto «populismo giudiziario», al "populismo anti giudiziario", ricorrente nel sistema politico italiano da anni. Dispiace dover ricordare che oggi questo populismo sta assumendo caratteri eversivi e antidemocratici, in Italia come altrove (vedi Orban e Trump).

Per non parlare del *passepartout* della «paura della firma». Mentre mi sembra azzardato dire che la riforma Foti ridurrà«senza dubbio» il fenomeno, evidente appare il suo uso strumentale, al fine di ridurre tanto le responsabilità penali (vedi l'abolizione dell'abuso d'ufficio e la devitalizzazione del traffico di influenze illecite), quanto le responsabilità amministrative (la ricercata minore efficacia della giurisdizione della Corte dei conti). Le difficoltà, spesso oggettive, dei dipendenti sono usate per alleviare la posizione dei funzionari politici. Ridurre il regime delle responsabilità e "ammorbidire" i magistrati. Nel caso di quelli ordinari, il tentativo, per fortuna

respinto dal popolo nel referendum, di modificarne l'assetto organizzativo autonomo e l'indipendenza; nel caso della Corte dei conti il tentativo di una sua "cattura" in un ruolo prevalentemente ausiliario, di supporto, anziché di sindacato indipendente. A me pare che l'attuale interlocuzione tra Governo e Corte dei conti vada letta più in questa direzione (l'ammorbidimento) che come un cedimento alla «sollevazione» dei magistrati contabili.

La paura della firma trova in realtà le sue ragioni, e i suoi possibili rimedi, in ben altri fenomeni, sui quali qui non ci si può soffermare. Basti pensare alla crescente sproporzione tra le necessità di rafforzare le amministrazioni, la loro capacità di regolazione di interessi, anche rilevantissimi, e di cura di diritti sempre più ridimensionati e le condizioni in cui volutamente le si lascia. I funzionari pubblici sono ridotti di numero, non reclutati adeguatamente per coprire le nuove esigenze di attività (mancano competenze tecniche di raccolta delle informazioni, di progettazione degli interventi, di gestione delle risorse, di controllo); sono isolati in ambienti organizzativi inadeguati, sono mal retribuiti e pessimamente formati allo svolgimento dei loro compiti e all'assunzione delle necessarie, proporzionate, responsabilità.

L'intervista sembra ignorare che l'Italia è da tempo sottoposta, con gli altri paesi, al monitoraggio della Commissione UE sul rispetto dello Stato di diritto. Che, in questo esercizio annuale, la Commissione ha da tempo posto particolare attenzione sui potenziali squilibri tra i poteri dello Stato, a vantaggio dell'Esecutivo, causati da attacchi politici e di stampa all'indipendenza dei giudici, ovvero da misure formali, di legge o provvedimento, che attenuino il contrasto a comportamenti illegittimi dei decisori pubblici (in primis i titolari di organi politici). In questo quadro la Commissione UE sta valutando anche la legge Foti, nei suoi obiettivi e nei suoi risultati.