



17 GIUGNO 2026

L'effetto “scudante” dell’esito
favorevole del controllo preventivo di
legittimità

di Francesco de Leonardis

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi Roma Tre



L'effetto “scudante” dell'esito favorevole del controllo preventivo di legittimità*

di Francesco de Leonardis

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi Roma Tre

Abstract [It]: Il contributo analizza l'effetto “scudante” dell'esito favorevole del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti nell'ambito della responsabilità erariale per colpa grave, alla luce della recente riforma introdotta dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1 (legge Foti). L'Autore ritiene che l'eliminazione dell'inciso “*limitatamente ai profili presi in considerazione ai fini del controllo*” non rappresenti un reale ampliamento della portata dell'esimente, restando essa comunque circoscritta agli atti oggetto del controllo e non estendendosi alle condotte negligenti successive. Vengono, inoltre, affrontate la questione dell'estensione dello scudo agli atti presupposti (escludendola) e la questione dell'operatività dell'esimente nell'ipotesi di silenzio assenso (auspicando un intervento correttivo del Legislatore). L'Autore conclude valorizzando il ruolo della giurisprudenza nella definizione in concreto del perimetro delle esimenti.

Title: The “shielding” effect of a positive outcome of the preliminary review of legitimacy

Abstract [En]: The article examines the “shielding” effect of the favorable outcome of the Court of Auditors' preliminary review of legitimacy in the context of administrative liability for gross negligence, in light of the recent reform introduced by Law No. 1 of January 7, 2026 (the Foti Law). The Author believes that the elimination of the phrase “*limited to the aspects taken into consideration for the purposes of the review*” does not represent a real expansion of the scope of the exemption, as it remains limited to the acts subject to review and does not extend to subsequent negligent conduct. Furthermore, the article tackles the issue of extending the shield to prerequisite acts (excluding it) and the issue of the applicability of the exemption in cases of tacit consent (calling for corrective action by the Legislator). The Author concludes by highlighting the role of case law in concretely defining the scope of the exemptions.

Parole chiave: Controllo preventivo di legittimità, responsabilità erariale, colpa grave, esimente, Corte dei conti

Keywords: Preventive review of legitimacy, administrative liability, gross negligence, exemption, Court of Auditors

Sommario: 1. Introduzione. 2. L'abrogazione dell'inciso “limitatamente ai profili presi in considerazione ai fini del controllo”. 3. Alcune ipotesi di applicazione. 4. L'esimente degli “atti richiamati e allegati” e la questione del silenzio assenso. 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Il tema dell'efficacia e del perimetro del controllo preventivo favorevole scudante o delle esimenti alla responsabilità erariale in conseguenza di controllo favorevole è certamente uno dei temi di maggior interesse su cui la legge 7 gennaio 2026, n. 1 (la c.d. legge Foti)¹ è intervenuta².

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Tale legge reca 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.

² In generale sulla legge cfr. l'intero fascicolo speciale “La riforma della Corte dei conti – Legge n. 1/2026” in [Amministrativ@mente](#) (d'ora in poi brevemente “fascicolo speciale, in Amministrativamente, 2026”); L. BALESTRA, *La riforma della Corte dei conti e la svolta culturale*, in [Riparte l'Italia](#), 8 gennaio 2026; ID., *Il nuovo ruolo della Corte dei conti dopo la riforma*, in *Il Sole 24 ore*, 6 gennaio 2026; F. CARDARELLI, *Principi e criteri direttivi nella delega legislativa sulla riorganizzazione*

Non a caso esso ritorna come una sorta di *leitmotiv* nelle recenti relazioni di inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei conti³.

Esso si connette direttamente con quelli dei rapporti tra controllo e giurisdizione⁴; dei controlli sulle Regioni e gli enti locali ormai anche facoltativi⁵; dei tempi del procedimento di controllo preventivo; con la specifica materia connessa con l'applicazione del PNRR e, in generale, con i rapporti con l'attività consultiva⁶.

Nella legge n. 1 del 2026 si possono distinguere principalmente due parti: la prima parte, quella già vigente, in cui vi sono anche le importanti modifiche alla legge n. 20 del 1994 e la seconda, che è quella con cui si delega il governo ad operare una riforma complessiva della Corte dei conti⁷.

L'atteggiamento su tali parti deve essere quindi diverso: da un lato si tratta di eseguire, di attuare quello che il legislatore ha stabilito interpretandolo nel modo sistematicamente più corretto, e, dall'altro lato, di aiutare il legislatore a dettare delle norme, a scrivere nuove disposizioni che aiutino il più possibile l'efficacia relazione amministrativa.

L'obiettivo che il presente contributo sui "limiti della portata esclusiva della colpa grave in conseguenza dell'esito favorevole del controllo preventivo di legittimità" si propone è quello di provare a sostenere

e riordino delle funzioni della Corte dei conti, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., p. 102 ss.; L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, in *Riv. di diritto ed economia dei Comuni*, 2025, 3, pp. 25 ss.; G. COLOMBINI, *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in *Federalismi*, 2026, 5, pp. 1 ss.; ID., *Considerazioni introduttive sulla riforma Foti*, in fascicolo speciale "La riforma della Corte dei conti", cit., pp. 5 ss.; S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare*, in *Federalismi*, 2026, 5, pp. 55 ss.; M. MAZZAMUTO, *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e incongruenza del disegno di legge s. 1457 (Foti)*, in *Diritto e conti*, 1 settembre 2025, spec. 4; G. RIVOSECCHI, *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, in *Federalismi*, 5, 2026, pp. 21 ss.; ID., *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, in *AIC*, 4/2024, pp. 5 ss.; V. TENORE, *La paura della firma e la fatica dell'amministrare tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla Corte dei conti alla Corte degli sconti*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 1/2025, pp. 1 ss.; ID., *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026, n. 1*, in *Lexitalia*, 1, 2026, pp. 1 ss.

³ Cfr. ad es. G. Carlino, Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2026, Relazione del Presidente, 24 febbraio 2026; P. Silvestri, Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2026, Intervento del Procuratore Generale, 24 febbraio 2026; B. Tridico, Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Abruzzo, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2026, Relazione del Presidente, L'Aquila, 13 marzo 2026.

⁴ M. DILULLO, *Contributo allo studio delle funzioni di controllo della Corte dei conti. Verso la tutela delle generazioni future*, Torino, 2024, spec. 282-286; V. GIOMI, *Il sistema delle prove nei giudizi davanti alla Corte dei conti*, Torino, 2011; M. NUNZIATA, *Controllo e giurisdizione della Corte dei conti: una problematica sinergia*, in *Dir.amm.*, 2020, pp. 457 ss.; F.G. SCOCA, *Fondamento storico ed ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa*, in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme). Atti del 51° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 15-17 settembre 2005*, Milano, 2006, pp. 1 ss.; D. SICLARI, *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli*, Napoli, 2012, pp. 113 ss.

⁵ G. COLOMBINI, *Considerazioni introduttive sulla riforma Foti*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., p. 9.

⁶ 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 fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., pp. 73 ss.

⁷ Su di essa criticamente F. CARDARELLI, *Principi e criteri direttivi nella delega legislativa sulla riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti*, cit., pp. 102 ss.

che si può dare alle norme sulle esimenti della colpa grave in conseguenza di controllo favorevole un'interpretazione costituzionalmente orientata capace di ricondurle a sistema.

Non si affronteranno, invece, il tema di fondo della c.d. “paura della firma” su cui la dottrina, anche in senso critico, si è in più occasioni soffermata⁸ e i temi, altrettanto rilevanti, dell'esimente politica presunta⁹; dell'introduzione delle polizze assicurative per i dipendenti pubblici¹⁰; del tetto di limitazione della responsabilità per danno erariale¹¹ e della conseguente questione della eventuale riqualificazione della natura giuridica della responsabilità erariale come sanzionatoria¹²; del doppio binario¹³; della nuova funzione consultiva¹⁴; del controllo concomitante¹⁵, delle norme sanzionatorie¹⁶ e neppure le innumerevoli questioni su cui la delega apre la discussione¹⁷ o le questioni di diritto transitorio¹⁸.

Ci si limiterà solo allo specifico punto dell'esimente della colpa grave in conseguenza di controllo favorevole.

L'interpretazione ispirata al principio di ragionevolezza che si propone potrebbe depotenziare gli effetti più critici delle esimenti stesse che la dottrina non ha finora mancato di evidenziare.

In tal modo, forse, alcuni dei timori che sono stati manifestati al riguardo potranno essere, se non sopiti, quanto meno attenuati.

2. L'abrogazione dell'inciso “limitatamente ai profili presi in considerazione ai fini del controllo”

La legge n. 1 del 2026 ha modificato, in relazione al tema di cui ci si occupa, due norme della legge n. 20 del 1994: l'art. 1 sull'azione di responsabilità e l'art. 3 recante norme in materia di controllo della Corte dei conti.

⁸ Sul punto v. ampiamente F.A. CANCELLA, S. GRECO, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: criticità, attualità e prospettive dell'illecito erariale*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 2/2025, pp. 18 ss.; L. LORENZONI, *Contratti pubblici e burocrazia difensiva*, in *Dir. amm.*, 2025, pp. 559 ss.; V. TENORE, *La paura della firma e la fatica dell'amministrare tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla Corte dei conti alla Corte degli sconti*, cit., con ampia bibliografia nella nota 4.

⁹ Su cui S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare*, cit., p. 61.

¹⁰ Cfr. sul punto L. LORENZONI, *Il regime delle assicurazioni*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., pp. 313 ss.

¹¹ Su cui F. G. SCOCA, *Prefazione*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., p. 2. Di recente con ordinanza n. 26 del 23 aprile 2026 la Corte dei conti, II Sez. Centrale appello, ha sollevato alla Corte Costituzionale la questione di costituzionalità della disposizione che prevede tale tetto massimo.

¹² G. COLOMBINI, *Considerazioni introduttive sulla riforma Foti*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., p. 14 che sembra propendere, se pur con cautela su tale soluzione.

¹³ F. G. SCOCA, *Prefazione*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., p. 3 ritiene che non aver affrontato tale problema costituisca una delle maggiori lacune della legge Foti.

¹⁴ G. RIVOCCHI, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, cit., pp. 32 ss.

¹⁵ A. CRISMANI, *Il controllo concomitante*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., p. 229.

¹⁶ F. F. TUCCARI, *Le norme sanzionatorie*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., pp. 263 ss.

¹⁷ Cfr. sul punto ad es. M. D'ORSOGNA-G. CIALONE, *I presidi territoriali*, in *Amministrativamente*, 2026, p. 143.

¹⁸ G. TERRACCIANO, *Le disposizioni transitorie della legge n. 1 del 2026 di riforma della Corte dei conti: limiti e problematiche applicative*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., pp. 351 ss.

Com'è noto l'art. 1 inizia stabilendo che «la responsabilità dei soggetti sottoposti alla Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è (...) limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo e colpa grave»¹⁹. Tale disposizione generale copre, non facendo nessun tipo di distinzione e quindi in linea generale, la responsabilità riferita sia ad atti che a comportamenti posti in essere dai soggetti sottoposti.

Proseguendo la norma si dedica alla tipizzazione della colpa grave sia in positivo che in negativo²⁰ che pone una serie di compatibilità con altre norme speciali come quella del codice dei contratti pubblici²¹.

Vi è all'inizio l'indicazione di ciò che costituisce colpa grave in positivo: «la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili; il travisamento del fatto; l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente (e sull'incontrastabilmente si potrebbe aprire un dibattito) esclusa dagli atti del procedimento; la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento»²².

E qui si tratta indubbiamente di colpa grave che si riferisce agli atti (e non alle attività materiali)²³ posti in essere dai soggetti come è stato rilevato anche da quella giurisprudenza recente che ha sollevato la questione di costituzionalità proprio con riferimento a questo aspetto²⁴.

Di tale disposizione sulla disciplina in positivo è stata data giustamente un'interpretazione costituzionalmente orientata che impone di considerare la nuova tipizzazione come limitata all'attività provvedimentale della pubblica amministrazione dal momento che un differente approccio interpretativo comporterebbe l'improponibilità di gran parte delle azioni esercitabili dalla Corte dei conti in caso di comportamenti dannosi²⁵.

Vi è poi la disciplina in negativo della colpa grave, quella in cui la colpa grave viene esclusa, quella delle c.d. esimenti.

¹⁹ In generale in punto di elemento soggettivo S. CIMINI, *La colpa nella responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2008; ID., *La tipizzazione della colpa grave nella nuova responsabilità amministrativa*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, pp. 30 ss; G. CREPALDI, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa prima e dopo il decreto semplificazioni*, in *Resp. civile e prev.*, 2021, pp. 23 ss.; F. FRACCHIA, *Elemento soggettivo e illecito civile dell'amministrazione pubblica*, Napoli, 2009; M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave nella responsabilità erariale dei pubblici funzionari*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2, 2021, pp. 301 ss.

²⁰ Di recente con ordinanza n. 11 del 25 febbraio 2026 la Sez. giur. Puglia ha sollevato questione di legittimità costituzionale di tale disposizione della legge Foti.

²¹ Sul punto v. G. COLOMBINI, *Considerazioni introduttive sulla riforma Foti*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., pp. 11-13 e A. CANCRINI, *La responsabilità amministrativa contabile del RUP alla luce della nuova legge n. 1/2026*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., pp. 340 ss.

²² Sul tema dell'incontrastabilità come diversa dalla incontrovertibilità e inoppugnabilità v. S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare*, cit., p. 60 e S. CIMINI, *La tipizzazione della colpa grave nella nuova responsabilità amministrativa*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, pp. 52-53.

²³ S. CIMINI, *La tipizzazione della colpa grave nella nuova responsabilità amministrativa*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, 53 ritiene essere proprio questa la principale lacuna della legge Foti.

²⁴ Ci si riferisce alla già citata ordinanza n. 11 del 25 febbraio 2026 della Corte dei conti Sez. giur. Puglia

²⁵ In tal senso di recente Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 27 febbraio 2026, n. 41 (pres. Tenore, Rel. Vinciguerra).



In tale parte “negativa”, di più stretto interesse per la presente analisi, si conferma innanzitutto che anche nella normativa 2026 non costituisce colpa grave «la violazione o l’omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti».

E, da questo punto di vista, nulla di nuovo sotto il sole: ciò avveniva già in passato.

Ma vi è qui la prima novità: una disposizione che salta, che viene abrogata.

Il testo dell’art. 1 della legge del 1994 nella formulazione vigente prima degli interventi modificativi del 2026 prevedeva, infatti, che «in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall’emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità *limitatamente ai profili presi in considerazione nell’esercizio del controllo* [n.d.r. corsivo aggiunto]».

L’inciso finale «limitatamente ai profili presi in considerazione nell’esercizio del controllo» è proprio quello che costituisce oggetto di abrogazione nel 2026.

Si elimina dunque, almeno apparentemente, proprio quel pezzo di norma che veniva interpretato nel senso che esso consentisse al controllo di “scudare” solo con riferimento a ciò che effettivamente era stato oggetto di controllo.

Lo scudo o l’effetto di protezione, sulla base di quell’inciso, veniva interpretato come funzionante limitatamente a quanto era stato preso in considerazione in sede di controllo.

Questa era l’interpretazione comune che veniva data: l’efficacia limitata dello scudo veniva fatta discendere proprio dalla presenza dell’inciso.

Potremmo dire che in tale interpretazione comune l’inciso veniva considerato come “salvifico” della responsabilità: il ragionamento era quello per cui lo scudo effettivamente toglie la responsabilità, ma fortunatamente non del tutto... perché c’è l’inciso che salva.

Conseguentemente il venir meno dell’inciso ha generato numerosi commenti interni ed esterni che hanno guardato a tale abrogazione dell’inciso salvifico con preoccupazione²⁶.

Si è ritenuto, infatti, che la sua abrogazione comportasse una sorta di allargamento dello scudo anche a ciò che non è stato preso in considerazione dal controllo²⁷.

Si è visto, in altre parole ancora, in tale abrogazione, una sorta di ulteriore pesante decapitazione del giudizio di responsabilità²⁸.

²⁶ Cfr. per tutti Corte dei conti, SS. RR., parere n. 3/2024/CONS, Adunanza 28 ottobre 2024, punto 2.1.1. In dottrina cfr. G. COLOMBINI, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, in *Dir. amm.*, 2024, 3, p. 695; ID., *Considerazioni introduttive sulla riforma Foti*, cit., p. 9; G. RIVOSACCHI, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, cit., p. 13.

²⁷ In tal senso si interroga ad esempio S. S. SCOCA, *Il controllo preventivo di legittimità*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, p. 71 per il quale «in sostanza tramite il provvedimento sottoposto a controllo si garantisce un’intera operazione amministrativa».

²⁸ Tale processo di decapitazione si fa risalire alla legge n. 20 del 1994 con la sua eliminazione della colpa lieve e alla successiva sentenza Corte Cost., 20 novembre 1998, n. 371 Pres. Vassalli, Rel. Vari che l’avrebbe legittimata.

Si potrebbe, invece, provare a riflettere su questo inciso in modo diverso, si potrebbe provare a proporre una linea che toglie ad esso la sua “salvificità”.

Se così fosse sarebbe dimostrato che, anche sotto questo profilo, la nuova disciplina della responsabilità non è mutata ed ha invece, nonostante l'apparente mutamento, mantenuto le sue caratteristiche²⁹.

A tal fine occorre ricordare che la norma che inserisce il collegamento tra la responsabilità e il controllo favorevole, quello che si definisce come l'effetto scudante del controllo favorevole, risale al 2009 ed è precisamente il d.l. n. 78/2009 con le norme ad esso successive³⁰.

Fu allora che sembrò superarsi il principio che fino a quel momento veniva dettato a chiare lettere dall'art. 27 R.D. n. 1214/1934 per il quale «la responsabilità dei Ministri non viene mai meno in qualsiasi caso per effetto della registrazione e del visto della Corte».

I commentatori di tali norme fin da subito hanno affermato in via generale che mentre prima vi erano due compartimenti stagni, responsabilità e controllo, è dal 2009 che si inizia il processo osmotico tra i due istituti.

E ci hanno detto anche, che la legittimità di tale processo osmotico è alquanto dubbia.

In ogni caso fu nel 2009 che nell'inserire la norma sull'efficacia scudante del controllo preventivo si inserì anche l'inciso che abbiamo definito salvifico.

Si noti, peraltro, che tale inciso non venne inserito dalla versione originaria della norma ma dalla legge di conversione.

Tale versione originaria prevedeva l'esclusione dalla colpa grave «quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità» ma non includeva anche l'inciso successivo «limitatamente ai profili presi in considerazione ai fini del controllo».

L'aggiunta dell'inciso venne letta come una sorta di atto dovuto e si ricollegò proprio ad essa la restrizione dello scudo.

E dunque, grazie ad esso nella norma previgente, quella risultante dalla novella del 2009, si arrivava a ritenere che lo scudo c'era ma che valeva solo per quanto preso in considerazione dal controllo.

L'inciso salvifico consentiva, quindi, certamente di creare uno scudo, ma si trattava di uno “scudo minimo” dal momento che lasciava, per così dire, esposte le parti non coperte dal controllo e quindi consentiva comunque l'azione di responsabilità.

²⁹ In tal senso in generale F. G. SCOCA, *Prefazione*, in fascicolo speciale, Amministrativamente, 2026, cit., p. 3.

³⁰ Segnatamente l'art. 17, co. 30-*quater*, d.l. 1 luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 e successivamente integrato dal d.l. 3 agosto 2009, n. 103 convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141. In tema cfr. F.M. LONGAVITA, *Il controllo preventivo di legittimità nel sistema dei controlli della magistratura contabile, anche nei suoi rapporti con la responsabilità erariale. Cenni all'ordinanza della Corte di giustizia dell'unione europea del 4 ottobre 2021 (causa C-161/21)*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, 2021, pp. 545 ss.

Ma qui viene una prima considerazione: il controllo, in base al principio di ragionevolezza, non può che scudare solo ciò che è stato oggetto di controllo.

Sarebbe irragionevole ritenere che il controllo scudi anche ciò che non è stato da esso preso in considerazione.

L'interpretazione costituzionalmente orientata della norma non può che essere nel senso che lo scudo debba essere coerente con ciò che è stato controllato in ossequio ad un vero e proprio principio di corrispondenza.

Un'interpretazione diversa della norma che preveda che il controllo scudi più di ciò che è stato controllato sarebbe contraria al principio di ragionevolezza.

Ma se dunque, l'inciso aggiunto nel 2009 si limitava ad esplicitare ciò che era già nella natura delle cose, esso era da considerarsi a tutti gli effetti pleonastico.

Conseguentemente, con la sua eliminazione non cambia nulla.

Il fatto che l'inciso ci sia o non ci sia, dal punto di vista dell'interpretazione sistematica non rileva.

Quello che la norma del 2009 scudava e che continua a scudare oggi, seguendo ovviamente l'interpretazione proposta, è l'illecito da provvedimento, quello in cui il danno erariale deriva direttamente dall'atto amministrativo, ossia dal suo contenuto o dalla sua illegittimità.

Cosa ben diversa è l'illecito da comportamento che è conseguenza di una condotta materiale o di una non corretta esecuzione del provvedimento³¹.

La distinzione tra i due tipi di illecito, da provvedimento o da comportamento, assume rilievo decisivo ai fini dell'applicazione della clausola di esonero.

L'espressione secondo cui il fatto dannoso deve "trarre origine dall'emanazione dell'atto", dovrebbe, quindi, deve essere interpretata in senso causale restrittivo, riferendosi ai soli casi in cui il danno sia effetto diretto del provvedimento.

Diversamente opinando, e cioè includendo anche le ipotesi di cattiva esecuzione, si finirebbe per attribuire al controllo preventivo una portata eccessivamente ampia, tale da coprire condotte autonome e successive rispetto all'atto e ciò sarebbe in contrasto con l'innanzi richiamato principio di corrispondenza tra controllato e perimetro dello scudo.

Una simile interpretazione si porrebbe in contrasto con la stessa funzione del controllo preventivo, che, pur essendo oggi più penetrante rispetto al passato anche alla luce della legge n. 241 del 1990, resta pur sempre un controllo di legittimità e non si estende alla fase esecutiva.

³¹ L. MERCATI, *Gli antidoti alla paura della firma: dallo scudo erariale alla riforma della Corte dei conti*, Relazione all'Università degli Studi di Perugia, 11 marzo 2026; P. SANTORO, *Trattato di contabilità e finanza pubblica*, Torino, 2024, p. 1452.

Quest'ultima costituisce un momento autonomo dell'azione amministrativa, nel quale il funzionario è tenuto a operare secondo diligenza, perizia e prudenza.

Sotto il profilo costituzionale, un'interpretazione che prevedesse un'esenzione generalizzata dalla responsabilità anche per le condotte esecutive negligenti risulterebbe difficilmente compatibile con una pluralità di parametri.

In primo luogo, con l'art. 97 Cost., in quanto legittimerebbe forme di cattiva amministrazione prive di conseguenze, compromettendo il buon andamento dell'azione amministrativa.

In secondo luogo, con l'art. 28 Cost., che sancisce la responsabilità diretta dei funzionari pubblici che secondo tale interpretazione di fatto verrebbe limitata.

In terzo luogo, con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, poiché verrebbero equiparate condotte diligenti a condotte gravemente negligenti.

In quarto luogo, non meno rilevanti sarebbero i profili connessi alla tutela delle risorse pubbliche, riconducibili all'art. 81 Cost.

Infine, se si adottasse poi un'interpretazione diversa emergerebbero criticità anche alla luce del diritto dell'Unione europea³².

In particolare, l'art. 325 TFUE impone agli Stati membri di adottare misure effettive e dissuasive per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Un'interpretazione che escluda la responsabilità anche in presenza di colpa grave nella fase esecutiva rischierebbe di compromettere tale esigenza, rendendo il sistema nazionale non idoneo a prevenire e sanzionare irregolarità.

Ciò si porrebbe altresì in contrasto con i principi di effettività ed equivalenza elaborati dalla Corte di giustizia, nonché con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Alla luce di tali considerazioni, l'interpretazione più costituzionalmente ed eurounitariamente orientata della norma imporrebbe di limitarne l'ambito applicativo ai soli casi di illecito da provvedimento, escludendo che l'esonero possa operare con riferimento alle condotte esecutive.

In queste ultime ipotesi, infatti, il danno non trae origine dall'emanazione dell'atto ma da una causa autonoma imputabile al comportamento del funzionario.

Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, in altre parole, può incidere sulla valutazione della colpa grave nella fase decisionale con i limiti precisati che discendono dal principio di corrispondenza ma non può trasformarsi in uno strumento di immunità generalizzata.

³² Cfr. sul punto W. BERRUTI, *La giurisdizione della Corte dei conti e i finanziamenti europei*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 4/2023, pp. 71 ss.; G. COLOMBINI, *Considerazioni introduttive sulla riforma Foti*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., p. 6.



Solo mantenendo ferma la distinzione tra atto ed esecuzione è possibile garantire un equilibrio tra l'esigenza di non paralizzare l'azione amministrativa e quella di assicurare l'effettività della responsabilità erariale.

3. Alcune ipotesi di applicazione

Si supponga che il Ministero delle infrastrutture adotti un decreto dirigenziale per affidare un appalto urgente relativo alla manutenzione straordinaria di una infrastruttura pubblica e lo faccia in deroga alle procedure ordinarie invocando, appunto, la ragione di urgenza.

Si supponga ancora che la sezione controllo della Corte dei conti ammetta a registrazione tale decreto e che quindi esso superi favorevolmente il controllo.

A questo punto, però, ipotizziamo che il dirigente che stipula il contratto con l'impresa nell'eseguire tale atto controllato favorevolmente ponga in essere comportamenti scorretti: autorizzi subappalti non adeguati; approvi varianti in aumento significative; ometta controlli sull'avanzamento dei lavori o contestazioni per ritardi o inadempimenti.

Si avrebbe, dunque, in conseguenza di tali comportamenti, un'opera realizzata male nonché un esborso pubblico superiore al dovuto.

In questo caso, indipendentemente o meno dalla presenza dell'inciso, non si può pensare ragionevolmente che il controllo favorevole operato sull'atto iniziale scudi il comportamento successivo gravemente negligente.

Un conto è il controllo sull'atto e un altro è il comportamento negligente del dirigente.

Un'interpretazione della norma che arrivasse a conclusioni diverse, ricomprendendo l'intera operazione, dovrebbe essere ritenuta contraria, ancor prima che a tutte le norme costituzionali innanzi citate, soprattutto al buon senso perché non sarebbe logica.

Ma si pensi ad un altro esempio in cui un Ministero adotti un decreto di concessione di finanziamenti ad un ente. La Corte dei conti registri il decreto. L'amministrazione ometta i controlli successivi sull'uso dei fondi.

Anche qui si avrebbe un'ipotesi di irregolarità e un uso distorto delle risorse.

Viene allora da chiedersi se siamo sicuri che la vecchia norma andasse letta nel senso che l'esito favorevole del controllo sul decreto di concessioni dei finanziamenti scudi i comportamenti conseguenti.

La risposta non può che essere negativa e ciò vale anche in vigenza dell'attuale formulazione dell'art. 1 legge n. 20/1994 come modificato dalla legge n. 1/2026.

Peraltro, la giurisprudenza è avara di casi in cui l'"efficacia scudante del controllo preventivo" sia stata limitata solo per la presenza dell'inciso.

Vi è solo il caso relativo alla metro C di Roma³³ che pure, però, potrebbe essere riletto nella prospettiva proposta.

Quindi, si potrebbe dire, le possibilità di agire contro i dipendenti pubblici negligenti sono rimaste pressoché intatte dal 2009 ad oggi, purché si faccia un'interpretazione ragionevole e restrittiva della norma.

E dato che tale interpretazione secondo il principio di ragionevolezza spetterà proprio alla giurisprudenza della Corte dei conti, le criticità prospettate della norma della riforma Foti del 2026 che elimina l'inciso potrebbero sul punto ampiamente ridimensionarsi.

È giusto però, e peraltro questo rispecchia il *trend* di progressivo rafforzamento dell'affidamento che si manifesta in modo chiaro nel diritto amministrativo generale, penso al termine dell'annullamento d'ufficio di cui all'art. 21 *nonies* della legge n. 241/1990 prima non esistente, poi di 18 mesi, poi di 12 mesi, ed oggi di 6³⁴, che il funzionario possa fare affidamento sull'atto controllato favorevolmente.

È corretto, senz'altro, che tale affidamento vi sia, e si può ritenere sia corretto che nessuno possa chiamarlo in giudizio per avervi dato applicazione, allo stesso tempo si potrebbe ritenere altrettanto corretto che non si possa sostenere che ci si possa servire di tale scudo per i propri comportamenti illeciti.

Lo stesso parere delle Sezioni Riunite del 3/2024, che parla di «complementarietà funzionale tra funzione di controllo e giurisdizione», non può che fondarsi su un logico “principio di corrispondenza tra controllato e scudato” e non nel senso che il controllo favorevole possa scudare i comportamenti illeciti.

Interpretazioni diverse da quella proposta andrebbero a scontrarsi anche con la sentenza n. 132/2024 della Corte Costituzionale³⁵ a proposito dello scudo erariale introdotto con d.l. n. 76/2020 (*abolitio* temporanea della colpa grave commissiva che invece permaneva per i comportamenti omissivi) con la quale si è ben chiarito che l'elemento soggettivo della colpa grave a regime non può che essere mantenuto³⁶.

³³ Corte Cont, Sez. Centrali appello, II, n. 303/2024.

³⁴ Sulla base della modifica introdotta dall'art. 1, co. 1 della legge 2 dicembre 2025, n. 182

³⁵ Su cui v. F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi*, 19, 2024, pp. 122 ss.; F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 4/2024, pp. 1 ss.; 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 dei conti*, n. 4/2024, pp. 195 ss. Cfr. anche F.S. MARINI, *La Corte dei conti nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 6/2021, pp. 3 ss.

³⁶ In tema G. CREPALDI, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa prima e dopo il decreto semplificazioni*, in *Resp. civile e prev.*, 2021, pp. 23 ss.; M.T. D'URSO, *La riforma del dolo nei giudizi di responsabilità dopo il d.l. n. 76/2020 (c.d. “decreto semplificazioni”) convertito dalla legge n. 120/2020*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 2/2021, pp. 21 ss.; A. GIORDANO, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull'art. 21 D.L. n. 76/2020*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 1/2021, pp. 14 ss.

La legittimità costituzionale del d.l. n. 76/2020 convertito dalla legge n. 120/2020 e delle norme successive è stata affermata, infatti, solo perché la compressione della colpa grave è avvenuta in via eccezionale e soprattutto transitoria.

4. L'esimente degli “atti richiamati e allegati” e la questione del silenzio assenso

Quanto si è detto finora consente di leggere anche la parte successiva della norma in cui si afferma che l'esimente della responsabilità si ha anche ove il fatto dannoso tragga origine «dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo».

La norma sembrerebbe doversi leggere nel senso che lo scudo funziona anche nell'ipotesi in cui il fatto dannoso trae origine non direttamente dall'atto sottoposto a controllo ma anche da atti richiamati e allegati che ne costituiscono presupposto³⁷.

Quindi se l'atto A, richiama gli atti B e C ed essi ne costituiscono presupposto logico-giuridico e l'atto A viene sottoposto a controllo, anche il fatto dannoso che tragga origine da B e C verrebbe ad essere scudato.

Ma se, come si è detto, il controllo favorevole dell'atto A non scuda il comportamento negligente che tragga origine da A, non si vede come possa scudare quelli che addirittura derivano da B o da C indipendentemente dal fatto che essi ne costituiscano atti presupposti.

Anche qui non si vede come si possa scudare un fatto dannoso che tragga origine non dall'atto sottoposto a controllo, che già non è possibile, ma dai suoi atti presupposti se pur logicamente connessi.

Anche in questo caso, quindi, un'interpretazione ispirata al principio di ragionevolezza andrebbe a diminuire l'impatto negativo di questa disposizione.

Vi è poi la questione del silenzio assenso.

L'art. 3 della l. n. 20/1994 come modificata nel 2026 recante norme in materia di controllo della Corte dei conti al comma 2 stabilisce che «i provvedimenti sottoposti al controllo preventivo acquistano efficacia se il competente ufficio di controllo non ne rimetta l'esame alla sezione di controllo nel termine di trenta giorni dal ricevimento (...). La sezione del controllo si pronuncia sulla conformità alla legge entro trenta giorni dalla data di deferimento dei provvedimenti (...). Decorso questo termine i provvedimenti divengono esecutivi e si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l'esclusione di responsabilità ai sensi dell'art. 1, co. 1»³⁸.

³⁷ Cfr. sul punto Corte dei conti, SS. RR., parere n. 4/2025/CONS, Adunanza 9 giugno 2025. Sulla nozione di atto presupposto S. DETTORI, *Il rapporto di presupposizione nel diritto amministrativo. Contributo allo studio della funzione complessa*, Napoli, 2006

³⁸ Lo stesso prevede l'art. 3, comma 1 ter della medesima legge n. 20/1994 come riformata dalla legge Foti per gli interventi connessi al PNRR e al PNC.

In precedenza la norma si limitava a prevedere che i provvedimenti, una volta decorso il termine, diventavano definitivi, oggi si aggiunge l'esclusione di responsabilità *per silentium*.

Si potrebbe sostenere che il silenzio assenso era già previsto dalla legge previgente e la novità semmai sta nel fatto che si esplicita che gli effetti di tale silenzio si estendono anche allo scudo.

Ma si ritiene che il punto di fondo sia costituito dall'applicazione in *subiecta* materia dell'istituto del silenzio assenso.

Il silenzio assenso, che, come noto, è nato e collocabile sistematicamente all'interno del procedimento amministrativo e che già anche in esso non pochi problemi ha causato³⁹, sembra infatti difficilmente applicabile all'attività di controllo soprattutto ove la si qualifichi come di tipo giurisdizionale⁴⁰.

Se, da una parte, da questo punto di vista la norma del 2026 sembra limitarsi ad esplicitare ciò che era già nelle cose (se silenzio assenso c'era, se controllo favorevole per *silentium* si era formato, non si vede perché tale silenzio dovesse limitarsi solo ad alcuni aspetti e non ad altri), d'altra parte, si potrebbe discutere se un istituto proprio del procedimento possa essere applicato *sic et simpliciter* ad altro tipo di attività.

In altre parole, se è vero che il silenzio assenso è un provvedimento favorevole a tutti gli effetti, il tema è se esso possa applicarsi legittimamente a fattispecie in cui appare rilevante che il controllo esplicito, anche per la sua efficacia scudante, i profili che sono stati presi in considerazione.

Appare, dunque, lecito interrogarsi, in ultima analisi, se sia corretta la parificazione del silenzio procedimentale con quello sul controllo o se, date le loro diverse funzioni, invece, non si debba intervenire al riguardo anche in via legislativa.

5. Conclusioni

Il valore scudante dei controlli pone un problema che va al di là della mera interpretazione delle norme ma inevitabilmente si riferisce all'intera organizzazione dell'istituzione Corte dei conti e delle sue articolazioni⁴¹.

In un contesto in cui controlli e attività consultiva diventano sempre più rilevanti⁴² occorrerebbe prevedere importanti investimenti in risorse umane e finanziarie da allocare in questa direzione⁴³.

³⁹ Sul punto si consenta di rinviare a *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *Federalismi*, 21 ottobre 2015.

⁴⁰ Sul punto in senso critico V. TENORE, *La paura della firma e la fatica dell'amministrare tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla Corte dei conti alla Corte degli sconti*, cit., p. 8.

⁴¹ Interessante al riguardo la ricostruzione operata da G. BOTTINO, *Rischio e responsabilità amministrativa*, Napoli, 2017, pp. 43-63.

⁴² Si è parlato di possibile "overdose di richieste di controllo": G. COLOMBINI, *Considerazioni introduttive sulla riforma Foti*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., p. 10.

⁴³ Esprime perplessità sulla clausola di invarianza finanziaria G. COLOMBINI, *Considerazioni introduttive sulla riforma Foti*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, cit., pp. 27-28.

L'art. 3 comma 6 della legge n. 1/2026 prevede non a caso che «nelle more dell'attuazione del principio di cui al comma 2 lettera c) [articolazione delle sedi territoriali] il consiglio di Presidenza della Corte dei conti assicura che la Corte e i suoi presidi territoriali siano dotati di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede di ciascun magistrato con particolare riferimento alle esigenze connesse allo svolgimento delle funzioni consultive e di controllo» ed è facile prevedere che l'attuazione di tale norma richiederà non poca fatica da parte del Consiglio di Presidenza.

È chiaro, in generale, poi, che a partire dal 1994 stiamo assistendo a progressive incursioni del legislatore, da ultimo sulla clausola generale della colpa grave.

Tale tipizzazione è stata tendenzialmente valutata in senso positivo in dottrina, se pur con alcune precisazioni⁴⁴ ma anche dalla stessa Corte dei conti⁴⁵ e dalla Corte Costituzionale⁴⁶.

Però, forse, oggi, nel momento che stiamo vivendo, occorre interrogarsi nuovamente sull'opportunità di essa.

Mentre infatti la cultura amministrativa del passato, quella in cui ci siamo formati, guardava, si riferiva, a una realtà tendenzialmente semplice e soprattutto caratterizzata da stabilità nel tempo e poteva quindi fondarsi legittimamente su canoni di legalità di tipo formale, su una razionalità di tipo weberiano che poggia sulla prevedibilità e sul controllo gerarchico, in un contesto diverso in cui l'amministrazione si trova a confrontarsi con esigenze sempre più interconnesse, mutevoli e instabili, l'opportunità di tale tipizzazione normativa potrebbe essere ripensata.

Siamo, infatti, – si può dire – nell'era della non prevedibilità e dell'incertezza che non si limita alla sola sfera tecnico-scientifica ma assume oggi una connotazione sistemica e che riguarda le varie componenti del nostro vivere: sociali, ambientali, geopolitiche, economiche.

Ed è in questo contesto che si manifesta quella “fatica dell'amministrare”⁴⁷ che rende difficile l'esercizio della discrezionalità amministrativa come chiarito dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 132 del 2024.

Ma allora, in quest'ottica, anche i controlli e la stessa responsabilità non potranno essere più essere quelli di prima⁴⁸: si necessiteranno soluzioni che, pur in accordo con la tradizione amministrativa, sappiano aumentare la flessibilità e l'apprendimento.

⁴⁴ In tal senso S. CIMINI, *La tipizzazione della colpa grave nella nuova responsabilità amministrativa*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, 38 nota 20.

⁴⁵ Parere n. 3/2024/CONS del 28 ottobre 2024.

⁴⁶ Corte Cost., n. 132/2024.

⁴⁷ Su tale espressione in senso critico v. V. TENORE, *La paura della firma e la fatica dell'amministrare tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla Corte dei conti alla Corte degli sconti*, cit., p. 2.

⁴⁸ Il parere n. 3/2024 delle Sezioni Riunite in sede consultiva del 28 ottobre 2024, non a caso, si è soffermato sulla necessaria coerenza tra la disciplina delle responsabilità della pubblica amministrazione e il contesto in cui essa deve operare.



In questo nuovo contesto lasciare più spazio alla giurisprudenza, come del resto è avvenuto in passato⁴⁹, potrebbe essere una possibilità da esplorare maggiormente⁵⁰.

Le incursioni del legislatore, in disparte il tema della compatibilità con altre norme come quella contenuta nell'art. 2, co. 3 del d.lgs. n. 36 del 2023 codice dei contratti pubblici⁵¹ o quella di cui all'art. 2, co. 3 della legge n. 117/88 sulla responsabilità civile dei magistrati, in una società sempre più liquida e complessa nell'attuale contesto potrebbero essere oggetto di *self restraint* da parte del legislatore perché sottraggono spazi alla giurisdizione e irrigidiscono le maglie della discrezionalità.

Nel quadro liquido in cui viviamo e operiamo l'opera della giurisprudenza, con la sua flessibilità e la sua aderenza al fatto, potrebbe, quindi, essere particolarmente valorizzata riscoprendo quella millenaria tradizione spesso richiamata dalla migliore dottrina⁵².

Certo ciò imporrebbe un continuo esame di coscienza da parte della giurisprudenza stessa per verificare di volta in volta, giorno per giorno, cosa si è fatto di male e fare propositi di miglioramento: ma questo – lo si crede fermamente – la giurisprudenza della Corte dei conti sarà sicuramente, con rinnovato slancio, in grado di fare.

In ogni caso nei momenti di grande e rapida trasformazione come quello che stiamo vivendo pare importante che tutte le istituzioni si interrogino su ciò che può essere migliorato e si muovano, se si vuole ancor più del solito, nello spirito di leale collaborazione che sempre dovrebbe caratterizzare i loro rapporti.

Era del resto questo l'auspicio di colui che fu il primo Presidente della Corte dei conti dopo la sua istituzione con la legge del 14 agosto 1862, n. 800.

Nel suo discorso di insediamento il Presidente Colla concluse dicendo: «io mi lusingo che la Corte dei conti, vigile, sempre ferma e prudente a seconda dei casi, si mostrerà degna della sua alta missione, e farà palese come l'antica istituzione italiana di un forte e indipendente controllo preventivo, evidentemente più efficace che un tardo sindacato di fatti compiuti, si possa sapientemente conciliare colle altre istituzioni e con tutti i bisogni di vasto e libero Stato»⁵³.

E questa conclusione credo possa essere ancor oggi di sorprendente attualità.

⁴⁹ Lo ricorda molto bene CIMINI, *La tipizzazione della colpa grave nella nuova responsabilità amministrativa*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, p. 36.

⁵⁰ Richiama il processo di fuga dalla fattispecie richiamando i lavori di N. IRTI e G. CORSO, S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare*, cit., p. 62, nota 11.

⁵¹ Sul punto v. S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare*, cit., 62; S. CIMINI, *La tipizzazione della colpa grave nella nuova responsabilità amministrativa*, in fascicolo speciale, *Amministrativamente*, 2026, 41ss.; L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, in *Riv. di diritto ed economia dei Comuni*, 28. In tale senso anche il parere n. 4 del 2025 delle Sezioni Consultive.

⁵² ID., pp. 31ss.

⁵³ Discorso di insediamento pronunciato dal Presidente Federico Colla, 1° ottobre 1862.