amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO SPECIALE

"LA RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI – LEGGE N. 1/2026"

15 APRILE 2026

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Il controllo preventivo di legittimità

di Stefano Salvatore Scoca

(Professore Ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Teramo)

Sommario

1. Premessa. – 2. Il controllo preventivo di legittimità e la sua evoluzione. – 3. Il controllo preventivo di legittimità e il c.d. effetto di protezione. – 4. La disciplina recata dalla legge n. 1/2026 sul controllo preventivo. – 5. Considerazioni conclusive.

Abstract

This article examines the evolution and current configuration of *preventive legality control* exercised by the Italian Court of Auditors, with particular focus on the reforms introduced by Law no. 1/2026. Moving beyond the traditional act-based paradigm, the study locates preventive control within a broader transformation of administrative law toward a results-oriented model, in which oversight increasingly targets the whole administrative operation rather than isolated measures.

The analysis reconstructs the historical trajectory of preventive control, highlighting its shift from a generalised and often obstructive mechanism to a more selective instrument integrated with ex post performance evaluation and administrative liability. Particular attention is devoted to the so-called "protective effect" of preventive control, namely its capacity to exclude or mitigate liability for public officials in cases where acts have been positively reviewed.

The 2026 reform is critically assessed in light of constitutional case law, especially Constitutional Court judgment no. 132/2024. While the reform aligns with the need to reduce "defensive bureaucracy" and enhance administrative efficiency, it significantly expands both the scope of control—now extending to preparatory acts and entire administrative operations—and the exonerating effects linked to it, including in cases of tacit approval due to procedural time limits.

The article argues that this expansion generates a structural imbalance between the breadth of the protective effect and the actual effectiveness of judicial scrutiny, risking an excessive attenuation of administrative liability and a weakening of the principle of impartiality. Ultimately, the reform reflects a tension between efficiency and accountability, raising critical questions about the future balance of administrative control systems.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review*

ISSN 2036-7821

1. Premessa.

Sembra potersi affermare che l'evoluzione legislativa della disciplina dei controlli preventivi di legittimità tenda a confermare la traiettoria verso l'operazione amministrativa. Si è passato infatti dal controllo sull'atto[1], al controllo sull'attività e[2], infine, al controllo sull'operazione amministrativa[3] nell'ottica del risultato perseguito[4]. D'altronde le recenti novelle legislative a partire da quelle introdotte con il PNRR, confermate nel d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, hanno chiaramente spostato il baricentro dall'atto al risultato e correlativamente l'esigenza di non limitare l'attività di controllo al solo atto, in quanto non necessariamente indicativo di eventuali inefficienze dell'azione amministrativa.

In questa ottica evolutiva accanto alle tradizionali forme di controllo sugli atti sono stati introdotti nuovi strumenti di controllo che vanno a verificare la strategia stessa che l'amministrazione nell'attuazione dei propri obiettivi tende a operare.

Pertanto, il controllo preventivo di legittimità in realtà necessariamente deve cambiare aspetto e disciplina dovendo essere idoneo nel contempo a verificare la traiettoria strategica indicata dall'amministrazione e successivamente le singole tappe applicative della medesima.

Seguendo tale schema non si può non leggere la riforma intervenuta con la legge 7 gennaio 2026, n. 1 all'interno di un contesto più ampio[5]. Sembra doversi ritenere che

---

[1] Per tutti si vedano U. FORTI, *Atto e procedimento amministrativo (note critiche)*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranelletti*, I, Padova, 1931, 441 ss.; M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 157 ss.; F. SATTA, *Atto amministrativo*, in *Enc. giur.*, I, Roma, 1988, *ad vocem*; E. CASETTA, *Provvedimento e atto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, 1997, 243 ss.; D. SORACE, *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, Ann., III, Milano, 2010, 46 ss.

[2] E. CASETTA, *Attività amministrativa*, in *Dig. pubbl.*, I, 1987, 522 ss.; F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, Agg. VI, 75 ss.; B. G. MATTARELLA, *Attività amministrativa*, in *Diz. dir. pubbl.*, in S. Cassese (a cura di), Milano, 2006, 520 ss.; G. CORSO, *Attività amministrativa*, in *Enc. Treccani online*, 2014, *ad vocem*.

[3] Sul punto per tutti D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, passim; L. GIANI, *L'operazione amministrativa nella prospettiva del risultato: nel procedimento e nel processo*, in *Nuove Autonomie*, 2012, 167 ss.

[4] Sul tema ampissima è la dottrina, limitando l'esame ai contributi che hanno introdotto la nozione di rinvia a L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, 57 ss.; ID., *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 1 ss.; A ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 813 ss.; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, 2002, 127 ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla "libertà dell'amministrazione"*, in *Dir. soc.*, 2000, 101 ss.; A. POLICE, *Amministrazione di "risultati" e processo amministrativo*, in M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, Giappichelli, 2004, 101 ss.

[5] Tra i primi commenti in dottrina si segnalano: V. TENORE, *Riflessioni sulla "tendenziale tipizzazione" o "tipicità affievolita" degli illeciti disciplinari (nel sistema delle "clausole aperte") e spunti correttivi per alcuni regimi sanzionatori magistratuali ed associativi gravemente inosservanti di tale regola: il caso Corte dei conti dopo la legge Foti n. 1/2026*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 6/2025, 1; ID., *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in *Lexitalia*, 21 gennaio 2026; ID., *Ulteriori riflessioni d'insieme sulla legge 7 gennaio 2026 n. 1: un pericoloso ius superveniens retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti*, in *Bilancio Comunità Persona*, 28 febbraio 2026; L.

ISSN 2036-7821

tale legge segua un percorso già da tempo indicato in dottrina, recentemente fatto proprio dalla giurisprudenza, soprattutto del giudice amministrativo, e infine dai recenti interventi normativi e da ultimo declinato dalla Corte costituzionale con la nota sentenza 16 luglio 2024, n. 132[6].

In particolare, appare fondamentale un passaggio del giudice dellr leggi che si pone da ponte tra la previgente disciplina e quella delineata nella legge n. 1/2026. Al punto 11 del considerato in diritto viene svolta una considerazione in ottica di evoluzione del sistema amministrativo, laddove si afferma che il "*consolidamento dell'amministrazione di risultato e i mutamenti strutturali del contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui essa opera, come si è già messo in evidenza, giustificano la ricerca, a regime, di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione. // In assenza di simili interventi, il fenomeno della "burocrazia difensiva", dopo la scadenza del regime provvisorio oggetto della disposizione censurata, sarebbe destinato a rispandersi e la percezione da parte dell'agente pubblico di un eccesso di deterrenza tornerebbe a rallentare l'azione amministrativa. Ne sarebbero pregiudicati, oltre al principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, anche altri rilevanti interessi costituzionali*". Inoltre, la Corte proseguiva indicando le linee entro le quali avrebbe dovuto muoversi una complessiva riforma della responsabilità amministrativa richiesta per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare.

Gli indirizzi indicati dalla Corte costituzionale (contenuti nel punto 11.1) si possono così riassumere: tipizzazione della colpa grave; introduzione di un limite massimo al

---

VENTURINI, *L'obbligo di assicurazione dei gestori di risorse pubbliche*, in *Lexitalia*, 4 febbraio 2026; P. CUCUMILE, *La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'Erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni*, in *Lexitalia*, 25 gennaio 2026; M. PANI, C. SANNA, *Alcune riflessioni sulla riforma della Corte dei conti di cui alla legge n. 1 del 2026 in tema di azione di responsabilità*, in *Lexitalia*, 10 febbraio 2026; A. BULLO, *Responsabilità amministrativa e obbligo di assicurazione. Note in tema di soggetti obbligati, allocazione del premio e ambito della copertura*, in *Lexitalia*, 13 febbraio 2026; T. TESSARO, M. BERTIN, *Sulla (in)compatibilità sistemica tra riduzione legale del danno erariale e principio costituzionale di equilibrio di bilancio: profili di responsabilità intergenerazionale*, in *Lexitalia*, 23 febbraio 2026; L. D'ANGELO., L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, in *Diritto e Conti*, 20 gennaio 2026; T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1*, Giappichelli, 2026.

[6] Annotata da R. CHIEPPA, *Responsabilità amministrativa: legittimità del regime temporaneo di limitazione e criteri per il futuro (e necessario) intervento del legislatore*, in *Ius amministrativo*, 31 luglio 2024; F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *www.federalismi.it*, 7 agosto 2024; 95; A. INDELICATO, *L'evoluzione della responsabilità amministrativa: dalla provvisoria legittimità costituzionale dello scudo erariale alle possibili riforme della Corte dei conti*, in *www.judicium.it*, 4 settembre 2024; F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Riv. Corte conti*, 4, 2024, 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 C.1621, Nota a Corte cost. n. 132/2024*, *ivi*, 195 ss.

ISSN 2036-7821

risarcimento del danno oltre il quale il danno,
per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico,
ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce al quale si può accompagnare la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio; modifica della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti; rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni; scongiurare le ipotesi di responsabilità sovrapposte.
Dalla lettura della disciplina recata nella legge n. 1/2026 sembra che la stessa sia applicativa delle indicazioni recate dal Giudice delle leggi e che si muova in tale perimetro, anche laddove aggiunge la semplificazione dei controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti con riferimenti agli atti di attuazione del PNRR e PNC nonché la facoltà per Regioni ed Enti locali di chiedere il controllo della Corte dei conti.
Se dunque è innegabile che la c.d. legge Foti si muova all'interno di un perimetro ben delineato dalla Corte costituzionale, di contro è innegabile che presenta qualche criticità e aporia di sistema. In sostanza, se il legislatore ha correttamente interpretato le indicazioni del Giudice delle leggi che fotografano correttamente l'evoluzione e le esigenze dell'amministrazione attuale, di contro ha accentuato oltre misura l'esigenza di rendere sempre più libero e sciolto da vincoli l'operare dell'amministrazione. In particolare, se la responsabilità pare attenuata per l'amministrazione attiva, essa sembra tendere allo zero per chi imposta le linee di indirizzo e strategiche con limitazioni ed esimenti per gli organi politici. Pertanto, se sembra doversi salutare con favore quell'orientamento che propende per la garanzia del buon andamento, sembra invece incrinarsi l'applicazione del principio di imparzialità nella sua accezione di cesura tra organi politici e amministrazione attiva.

2. Il controllo preventivo di legittimità e la sua evoluzione.

L'attribuzione del controllo preventivo di legittimità alla Corte dei conti avviene già all'indomani dell'unificazione nazionale con la legge 14 agosto 1862, n. 800. L'art. 13 statuiva che tutti i decreti reali, qualunque sia il ministero da cui emanano e qualunque ne sia l'obbiettivo, fossero presentati alla Corte perché vi apponesse il visto e ne facesse registrazione. L'art. 14 invece attribuiva alla Corte l'indagine di legittimità sull'atto consentendole di non apporre il visto; mentre il comma 2 consentiva l'apposizione del visto con riserva. Infine, l'art. 15 statuiva che la registrazione e il visto della Corte non facevano cessare la responsabilità del Ministro. Appare chiaro come la disciplina introdotta all'indomani dell'unificazione

ISSN 2036-7821

nazionale già delinea il controllo della Corte dei conti come operante in forza di un parametro di legittimità e che fosse preventivo rispetto alla efficacia dell'atto. Tuttavia, il limite dei controlli era nel loro oggetto in quanto erano limitati singoli atti di spesa determinati.

Per completezza merita rilevare che la legge di contabilità del 1869, pur non innovando le attribuzioni in materia di controlli della Corte dei conti, modificò il sistema affiancando al controllo della Corte anche i controlli delle neoistituite Ragionerie dei ministeri e Centrale.

La disciplina è stata profondamente innovata dal r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, segnando lo sganciamento del controllo preventivo da sistema contabile a verifica della legittimità dell'atto. La disciplina dei controlli viene coordinata e ridefinita nel r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, t.u. delle leggi sulla Corte dei conti. In particolare, il Capo II del suddetto t.u. disciplina le attribuzioni della Corte in materia di controlli.

L'art. 100, comma 2 della Costituzione statuisce che la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato.

Si tratta in sostanza di un controllo esterno sul parametro della legittimità degli atti del Governo "rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo"[7].

La disciplina dei controlli operati dalla Corte dei conti è stata profondamente innovata dalle riforme del 1994. In particolare, la legge 14 gennaio 1994, n. 20 modificato la stessa natura dell'attività di controllo. Le ragioni a fondamento della riforma del 1994 possono essere riassunte, in estrema sintesi, nella ravvisata inefficienza complessiva del sistema dei controlli preventivi di legittimità. In quanto aventi carattere sostanzialmente generalizzato, la verifica preventiva ha finito con l'essere sempre più percepita come un ostacolo alla speditezza dell'azione amministrativa.

La disciplina tendeva ad armonizzare il profilo della responsabilità con l'attività dei controlli. In particolare, la l. n. 20/1994 poneva una forte limitazione dell'oggetto del controllo preventivo, limitandolo ai soli atti fondamentali del Governo tassativamente enumerati, mentre istituzionalizza il controllo successivo generalizzato sulla gestione quale forma operativa "ordinaria" della Corte dei conti. Inoltre, la novella del 1994 ha legato il controllo preventivo al perimetro della responsabilità erariale, nel senso che ove l'atto abbia superato il vaglio preventivo, il funzionario non può essere ritenuto responsabile per gli aspetti esaminati dalla Corte, ancorché questi poi si rivelino illegittimi.

Pertanto, la legge n. 20/1994 opera in una duplice direzione: da un lato una

[7] In tal senso Corte cost., 12 novembre 1976, n. 226, in *cortecostituzionale.it*.

ISSN 2036-7821

complessiva rivisitazione del sistema dei controlli con aggiunta (e a favore) di quelli successivi. Dall'altro collega l'attività di controllo e il perimetro della responsabilità amministrativa.
Venendo alla disciplina precipua dei controlli preventivi questa è contenuta nell'art. 3, il cui comma 1, indica un *numerus clausus* degli atti soggetti a controllo preventivo della Corte dei conti.
Salvo verificare *infra* le modifiche apportate con la l. n. 1/2026, il procedimento è sommariamente delineato dalla legge. L'avvio del controllo inizia con l'invio dell'atto sottoposto a controllo al competente ufficio della Corte dei conti. Qualora l'atto sia ritenuto legittimo la Corte lo ammette a visto e registrazione. Ciò significa che in quel momento l'atto diviene produttivo di effetti giuridici. Di tale momento il comma 2 dell'art. 3 non dava contezza disciplinando direttamente eventuali incidenti procedimentali che dovessero avvenire nel procedimento. Infatti, il comma 2 prevedeva una sorta di svincolo in caso di ritardo del controllo. In particolare, statuiva che i provvedimenti sottoposti a controllo acquistavano efficacia se il competente ufficio di controllo non ne rimetteva l'esame alla sezione di controllo nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Tuttavia, tale termine poteva essere interrotto qualora l'ufficio avesse richiesto chiarimenti o elementi integrativi, al termine del quale l'ufficio di controllo, articolazione interna della Corte dei conti, poteva deferire il provvedimento alla sezione di Controllo. In caso di deferimento alla Sezione di Controllo, l'atto diviene esecutivo decorsi trenta giorni dal ricevimento o da eventuali controdeduzioni presentate in ottemperanza a eventuali ordinanze istruttorie.

3. Il controllo preventivo di legittimità e il c.d. effetto di protezione.

La riforma del 1994 non si è limitata a dettagliare e riordinare l'oggetto e il parametro dell'attività di controllo preventivo, ma ha inteso coordinare lo stesso controllo preventivo con gli elementi della responsabilità amministrativa, in particolare l'elemento soggettivo. Infatti, il comma 1 dell'art. 1, della l. n. 20/1994 (a seguito della modifica introdotta con d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla l. 20 dicembre 1996, n. 639), stabiliva che [i]*n 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*". Tale modifica introduce un rapporto di interferenza del controllo sull'elemento soggettivo. In altri termini la sussistenza della colpa grave veniva automaticamente esclusa per quegli atti vistati in sede di controllo della Corte, con la conseguenza la responsabilità è direttamente correlata all'ampiezza della cognizione del controllo preventivo di legittimità. Tuttavia, la previgente formulazione normativa rendeva oltremodo complesso verificare gli elementi che avevano consentito l'apposizione del visto e della registrazione

ISSN 2036-7821

rischiando di creare una sorta di copertura troppo ampia.
Tale idea di fondo sembra essere stata ripresa e amplificata nella l. n. 1/2026 in tema di attività di controllo preventivo rende centrali sia la funzione di protezione sia il riparto di rischio tra P.A. e funzionario[8].
Ciò emerge chiaramente dalle proposte iniziali al disegno di legge ove si è tentato di escludere del tutto la perseguibilità dell'amministratore qualora l'atto sottoposto a controllo avesse ottenuto il visto preventivo di legittimità, a prescindere dai concreti contenuti esaminati dal visto[9]. Infatti, nella realtà è estremamente complesso individuare quali siano i profili effettivamente presi in considerazione in sede di verifica preventiva di legittimità.
Tuttavia durante l'*iter* di approvazione parlamentare è intervenuta la citata pronuncia della Corte costituzionale n. 132/2024 con la quale è stata espressamente esclusa la legittimità di una esenzione generalizzata della perseguibilità delle condotte colpose, con la conseguenza che al Senato è stato licenziato un testo che ha preso atto della statuizione del Giudice delle leggi nel quale è stata eliminata la previsione di una esenzione generalizzata e si è limitato l'effetto di protezione ai soli aspetti individualmente analizzati dal controllo preventivo della Corte dei conti, pur estendendone il perimetro anche agli atti presupposti al fine di potenziare comunque l'effetto di protezione garantita dal vaglio preventivo.
Sebbene vada visto con favore l'intento di valorizzare la funzione di controllo preventivo nella rinovata ottica della efficienza amministrativa, sembra tuttavia che l'idea dell'effetto di protezione, introdotto nel previgente testo della l. n. 20/1994, sia stata eccessivamente dilatata con la conseguenza di determinare una asimmetria tra la rimodulazione della esenzione colpa grave rispetto all'ampliamento della capacità di controllo di legittimità preventivo della Corte dei conti.

4. La disciplina recata dalla legge Foti sul controllo preventivo.

Nella sua disciplina essenziale il controllo preventivo non viene stravolto dalla l. n. 1/2026, ma ciò che muta è il rapporto tra controllo preventivo ed esimente[10]. A bene guardare l'art. 3 viene ampliato quanto all'ambito oggettivo e soggettivo del controllo, ma le modalità di esercizio del controllo rimangono sostanzialmente immutate. Si potrebbe ritenere che la modifica maggiormente impattante sia

[8] In tal senso si rinvia ad A. CRISMANI, *Illeciti contabili tipici ed ipotesi sintomatiche di danno erariale*, in AA.VV., *Atti del LI convegno di studi di scienza dell'amministrazione Responsabilità giurisdizione contabile (ad un decennio dalla riforma)*, Giuffrè, Milano, 2005, 705 e ss.
[9] Il riferimento è al disegno di legge A.C. 1621 successivamente identificato come S. 1457 dopo il passaggio alla lettura del Senato.
[10] Sul punto cfr. M. MAZZAMUTO, *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e di incongruenza del disegno di legge S. 1457 (Foti)*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 1° settembre 2025.

ISSN 2036-7821

collocata nel novellato art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994.

L'art. 1 della l. n. 1/2026 introduce rilevanti modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, concernenti l'azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti.

Come nella versione previgente della l. n. 20/1994, a seguito delle modifiche introdotte con la l. n. 1/2026, la disciplina del controllo, o più precisamente i suoi effetti, va coordinata con l'art. 1.

La nuova disciplina del controllo preventivo, pertanto, si distende e amplia l'area il legame tra la responsabilità amministrativa, o più precisamente dell'esimente, e la disciplina precipua del controllo; tuttavia, è possibile limitare l'esame alle sole modifiche apportate all'art. 3 della l. n. 20/1994.

L'art. 1, comma 1, numero 1.2), della l. n. 1/2026 modifica il terzo periodo dell'art. 1 della l. n. 20/1994, inserisce la seguente statuizione: "*ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo*"; questa modifica sostituisce la previgente disposizione in cui si stabiliva l'esclusione della colpa "*limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo*".

Pertanto, il terzo periodo dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994 per come modificato dalla l. n. 1/2026 attualmente recita che "[i]*n 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 ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo*".

La nuova formulazione del periodo non si compendia in un semplice *drafting* normativo, ma ha una portata molto più impattante in quanto idonea a modificare l'area della esimente erariale a seguito di controllo. In particolare, tale modifica va letta in combinato con quanto introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b), n. 3) della l. n. 1/2026 ove viene modificato il comma 2 dell'art. 3 al quale sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "*e si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l'esclusione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1, comma 1*". Cosicché la disciplina dell'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 3 adesso recita: "[d]*ecorso questo termine i provvedimenti divengono esecutivi e si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l'esclusione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1, comma 1*".

Tale modifica riprende le considerazioni già anticipate in precedenza circa la asimmetria tra esimente e controllo effettivo. Infatti, se da un lato si elimina l'ambiguo riferimento a generici profili presi in considerazione in sede di controllo, la nuova formulazione non chiarisce l'ambito di ciò che entra nell'attività di controllo. Sicuramente chiarisce che sebbene il controllo si esplica sull'atto esso si estende anche tutti gli atti antecedenti ad esso connessi. Tuttavia, il riferimento agli atti richiamati *e* allegati, pone un dubbio interpretativo circa l'ampiezza del sindacato della Corte in sede di controllo. Secondo una interpretazione letterale, che valorizza

ISSN 2036-7821

la congiunzione "e", si dovrebbe ritenere che gli atti richiamati nell'atto soggetto a controllo debbano anche essere allegati in sede di controllo.

Se questa è l'interpretazione che pare doversi preferire si può ritenere che il legislatore abbia inteso sottoporre a controllo, per il tramite dell'atto, tutta l'operazione amministrativa, consentendo alla Corte vagliare la correttezza dell'ultimo atto attraverso l'ottica operazionale. In particolare, il parametro di legittimità sarà articolato non solo ed esclusivamente sull'atto, ma sulla intera operazione laddove la Corte dovesse ritenere che gli atti presupposti non siano il legittimo presupposto logico-giuridico dell'atto sottoposto a controllo.

Come accennato la reale portata di questa modifica va letta con i termini assai stringenti cui l'ufficio di controllo è tenuto a valutare. In particolare, l'ampliamento del sindacato di controllo esteso anche agli atti presupposti impone una notevole mole di lavoro che deve svolgere l'ufficio del controllo, il quale dovrà adesso vagliare non solo l'atto oggetto di controllo, ma l'intera operazione. Il comma 2 dell'art. 3 mantiene il termine di trenta giorni affinché l'ufficio di controllo si pronunci, diversamente, nello stesso termine l'esame dovrà essere deferito alla sezione di controllo. Sebbene la disciplina sul punto non sia stata modificata dalla l. n. 1/2026, cambia non poco l'effetto di protezione in ragione dell'oggetto e delle modalità del controllo. Pertanto, l'ufficio del controllo ha trenta giorni per rimettere la questione alla sezione del controllo, diversamente l'atto diviene efficace. Il termine può essere interrotto per richieste istruttorie, ricevute le quali l'ufficio ha ulteriori trenta giorni per rimettere la questione alla sezione di controllo. La sezione ha un termine di trenta giorni per pronunciarsi, decorsi i quali i provvedimenti i provvedimenti divengono esecutivi "*e si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l'esclusione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1, comma 1*". La novella amplifica un meccanismo, già presente nella previgente formulazione che sembra richiamarsi al silenzio assenso nel caso di mancato pronunciamento della sezione di controllo.

Ma vi è di più. L'espresso richiamo all'esimente opera anche in tale ultima ipotesi, ossia quando la sezione non si è pronunciata nel termine di trenta giorni.

Venendo agli atti espressamente soggetti a controllo preventivo la novella del 2026 modifica soltanto parzialmente la lett. g) del comma 1 dell'art. 3, della l. n. 20/1994 laddove stabilisce che sono soggetti a controllo preventivo i decreti che approvano contratti "*di appalto di lavori, servizi o forniture, se di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*" delle amministrazioni dello Stato. Invero tale modifica appare da salutare con favore laddove chiarisce che entrano nel perimetro del controllo preventivo anche gli appalti di servizi e forniture e chiarisce il dubbio circa gli appalti di lavori o di opere, optando per la prima ipotesi. Inoltre, si allinea alla disciplina del codice dei contratti pubblici in materia di soglie con la conseguenza che si deve ritenere la sussistenza di

ISSN 2036-7821

un rinvio esterno all'art. 14, del d.lgs. n. 36/2023.

Di particolare interesse anche l'introduzione dei commi 1-*ter*, 1-*quater*, 1-*quinquies* e 1-*sexies* che non si limitano ad ampliare l'ambito oggettivo e soggettivo del controllo preventivo, ma anche ad applicare quel meccanismo echeggiante il silenzio significativo in caso di inutile decorso del termine per la deliberazione della sezione di controllo della Corte dei conti.

È bene subito precisare che la formulazione normativa non risulta né semplice né piana in quanto impone una serie di rimandi e controrimandi ad altri commi, ma nella sostanza, come si vedrà *infra*, si tende ad estendere anche alle nuove ipotesi introdotte il modello echeggiante il silenzio significativo.

Il comma 1-ter estende l'ambito oggettivo del controllo ai contratti pubblici connessi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC). Il controllo è svolto sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento. Invero si deve leggere tale disposizione con quella recata dall'art. 1, comma 1 e dunque anche tutti gli atti richiamati e allegati, con la conseguenza che se i termini indicati dal comma 2 dell'art. 3, espressamente qualificato come perentori, l'atto si intende registrato con esclusione della responsabilità. Anche in tale ipotesi si applica quel meccanismo che sembra richiamarsi al silenzio assenso.

Il comma 1-*quater*, amplia l'ambito soggettivo consentendo anche alle regioni, alle province autonome e agli enti locali, previa adozione di norma di legge regionale o statutaria e soggetta a parere preventivo delle sezioni riunite della Corte dei conti, di sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte medesima i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, ovvero i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale, relativi ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, ovvero ai contratti di concessione, finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, di importo superiore alle soglie previste dall'articolo14 del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 36/2023. Il comma 1-*quinquies* attribuisce a ogni soggetto pubblico attuatore del PNRR e del PNC la facoltà di sottoporre a controllo preventivo della Corte dei conti i provvedimenti di aggiudicazione nel rispetto dei rispettivi ordinamenti.

Il Comma 1-*sexies*, invece disciplina tempi e modalità stabilendo che si applica la disciplina di cui al comma 1-*ter*, anche per le ipotesi indicate dai commi 1-*quater* e *quinquies*.

La novella del 2026 non apporta ulteriori modifiche all'art. 3 il quale rimane dunque immodificato nelle restanti parti.

ISSN 2036-7821

5. Considerazioni conclusive.

Analizzata la disciplina recata dalla novella del 2026 è possibile trarre delle considerazioni conclusive a prima lettura. La novella per quanto riguarda le modifiche introdotte sul controllo preventivo di legittimità presenta dei chiaroscuri: alcune modifiche sono da salutare con sicuro favore, altre invece presentano delle aporie.

Di sicuro pregio sono le modifiche che hanno ampliato e chiarito l'ambito oggettivo, in particolare la modifica introdotta al comma 1, lett. *g*) che chiarisce dubbi interpretativi e allinea la disciplina contenuta nella l. n. 20/1994 al codice dei contratti pubblici. Da guardare con favore anche la possibilità per gli enti territoriali di sottoporre a controllo preventivo i contratti di loro competenza relativi al PNRR e al PNC. La norma sembra anche rispettosa del principio di autonomia in quanto consente l'esercizio di tale facoltà solo se essa è stata inserita in legge regionale o atto statutario dell'ente territoriale. Pertanto, l'ambito soggettivo e oggettivo del controllo preventivo viene ampiamente dilatato.

Più problematica è l'analisi del rapporto tra perimetro della responsabilità e perimetro del controllo o meglio tra esimente della colpa grave e controllo, laddove, peraltro si applica un meccanismo che sembra richiamarsi al silenzio assenso.

In particolare, se da un lato il controllo preventivo si arricchisce quanto all'oggetto, dall'altro non sono previsti ulteriori strumenti per l'analisi degli atti presupposti che pur formano oggetto dell'effetto di protezione generato dalla registrazione esplicita o implicita dell'atto. Sembra che la riforma tenda a creare un pendolo tra controllo ed esimente a tutto vantaggio della seconda. Sembra che la novella tenda a dare massimo risalto a quell'effetto di protezione determinato dal controllo, ma non coordina l'effetto con un controllo reale, garantendo l'effetto anche in caso di mancato pronunciamento nei termini della Corte. Se si può ritenere che la registrazione e il visto possano anche determinare il venir meno della colpa grave, non si può certo ritenere che il medesimo effetto di esenzione della colpa grave possa essere determinato dallo spirare dei termini entro i quali la Corte deve pronunciarsi.

A ciò si aggiunga che la disciplina pur allargando il controllo all'operazione, e questo è da guardare con favore, sembra sottintendere che tutta l'attività collegata all'atto sottoposto a controllo risulti coperta da esimente a prescindere dalla reale verifica che la Corte abbia (potuto) svolgere su una mole documentale spesso immane. Con la conseguenza che più sarà approfondito il sindacato della Corte di conti, maggiore sarà la possibilità che non soltanto l'atto, ma l'intera operazione sia coperta dall'esimente sulla colpa grave. L'ampliamento del controllo, se va visto positivamente, per altro verso può portare a ritenere, per implicita la correttezza di un'operazione amministrativa anche quando questa non sia integralmente legittima. In sostanza tramite il provvedimento sottoposto a controllo si garantisce un'intera

ISSN 2036-7821

operazione amministrativa.
La valutazione della disciplina del controllo preventivo, per come novellata dalla l. n. 1/2026, va necessariamente coordinata con la disciplina della responsabilità.
Si può ritenere in conclusione che la novella dia nuovo vigore alla funzione di controllo della Corte dei conti e imponga un sindacato pieno in tale sede capace di verificare se la intera operazione amministrativa, per il tramite del provvedimento sottoposto al suo vaglio, sia conforme a legge. La conformità a legge determina dunque l'assenza di colpa grave e dunque incide direttamente sulla responsabilità. È ovvio che in tale sede la Corte analizzerà la legittimità dell'atto sulla base della qualificazione della colpa grave per come novellata e dunque dovrà verificare che nell'atto sottoposto al suo vaglio e negli atti in esso richiamati e allegati non sarà riscontrabile la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza.

ISSN 2036-7821