Gli antidoti alla ‘paura della firma’: dallo scudo erariale alla riforma della Corte dei conti

11 Marzo 2026

di **Livia Mercati**

Università degli Studi di Perugia

Nel corso dell’emergenza pandemica il legislatore ha introdotto il cd. ‘scudo erariale’, con la principale finalità di far ripartire l’economia e di rispettare le tempistiche per la realizzazione degli impegni assunti con il PNRR. In sintesi, lo scudo consiste nella limitazione della responsabilità amministrativa per danno erariale alle sole ipotesi di condotte commissive dolose, ascrivendo rilevanza alla colpa grave per le sole condotte omissive (art. 21, c. 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76).

Mentre la disposizione veniva più volte prorogata, è stato presentato un d.d.l., d’iniziativa del deputato di Fratelli d’Italia Tommaso Foti (A.C. n. 1621), recante modifiche alla disciplina in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale.

La relazione illustrativa metteva in primo rilievo la diffusa presenza della «paura della firma», intesa come principale ostacolo all’efficienza amministrativa; ricordando la ‘soluzione’ al versante penalistico del problema, cioè l’abolizione dell’abuso d’ufficio, si sottolineava la necessità di «trovare una soluzione anche sul piano della gestione delle risorse pubbliche», motivando così un analogo intervento sul piano della responsabilità amministrativa, volto a limitare i relativi processi che, si legge, «hanno ripercussioni negative sulle carriere e alimentano, a livello generale, il circuito della ‘paura’».

Il lungo *iter* del d.d.l., avviato nel dicembre del 2023, si è concluso nel dicembre 2025 con l’approvazione in Senato della legge recante «Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale», pubblicata nella G.U. n. 4 del 2026 (l. 7 gennaio 2026, n. 1).

Nel corso dell’esame presso la Camera è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale, n. 132/2024, che ha riconosciuto la *temporanea* legittimità costituzionale dello scudo erariale. La Consulta – dopo aver ricostruito le ragioni della «fatica dell’amministrare» – ‘suggerisce’ al legislatore di intervenire in materia superando lo scudo erariale e fornendo alcune indicazioni per il futuro e necessario intervento normativo.

Ad alcune di quelle indicazioni già corrispondevano le disposizioni originarie del d.d.l. Foti che, come si diceva, all’epoca della sentenza si trovava in corso di esame alla Camera – altre, come ad esempio la «tipizzazione della colpa grave già conosciuta in specifici settori dell’ordinamento» – venivano recepite in quel testo nel corso del suo *iter* normativo.

L’intervento legislativo, nel suo complesso, ha dunque l’intento, eliminando lo scudo erariale, di contrastare il fenomeno della «burocrazia difensiva» e utilizza a questo scopo – modificando gli artt., 1 e 3 della l. n. 20/1994 («Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti)» – la tipizzazione della colpa grave (nei termini che si vedranno; la presunzione di buona fede in capo agli organi politici laddove gli atti siano stati «proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso»; l’obbligo dell’esercizio del potere riduttivo e la fissazione di un ‘tetto’ al *quantum* del risarcimento; l’obbligo assicurativo; l’introduzione di nuove cause di esclusione della responsabilità per colpa grave nel caso in cui il controllo preventivo di legittimità si sia positivamente svolto, oppure se l’atto si sia conformato a pareri della Corte dei conti; nuove regole in materia di identificazione del *dies a quo* per la prescrizione.

A ciò si aggiunge la «Delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti» (art. 3. l. n. 1/2026), che, tra l’altro, prevede tra i principi e i criteri direttivi il divieto di passaggio dalle

funzioni requirenti alle funzioni giudicanti e l'organizzazione, sia a livello centrale che territoriale, in sezioni abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, «in una prospettiva di dubbia compatibilità con la tipicità delle funzioni della Corte dei conti fondate sugli artt. 100 e 103 Cost. e, conseguentemente, con il principio della separazione dei poteri» (G. Rivosecchi, *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, in *federalismi.it*, n. 5/2026, xxii).

In attesa dell'esercizio della delega, che pure fa presagire effetti dirompenti sull'organizzazione e sull'attività della Corte dei conti, sono comunque numerose e radicali le modifiche apportate alla disciplina dei controlli e della responsabilità amministrativo-contabile, nonostante le perplessità espresse al riguardo da autorevoli audizioni presso le Commissioni riunite I e II della Camera (es. Luciani, Rivosecchi), dal parere della Corte dei conti (Sez. Riun. in sede consultiva, n. 3/2024) e dalle opinioni fortemente contrarie manifestate attraverso gli organi di stampa dalla magistratura contabile (cfr., ad es., D. Centrone, *La troppa fretta di cambiare la Corte dei Conti*, in Il Sole24ore, 18 dicembre 2025).

Più nel dettaglio, e ad esempio, la presunzione di buona fede degli organi politici crea di fatto una vera e propria area di irresponsabilità nel nome dell'efficienza amministrativa, ingenerando dubbi di compatibilità rispetto all'art. 3, Cost.; infatti, poiché la responsabilità amministrativa ha (anche) natura di rimedio risarcitorio del danno erariale, essa non potrebbe essere differentemente calibrata in ragione della posizione gerarchica o del ruolo politico del soggetto agente (Corte cost., n. 4/1965 e n. 132/2024); così facendo, invece, si finisce per attribuire surrettiziamente all'efficienza dell'azione amministrativa una forza derogatoria rispetto al principio di uguaglianza. Peraltro, la disposizione, a ben vedere, non incide nemmeno sulla «burocrazia difensiva», in quanto finalizzata ad una redistribuzione (interna) delle responsabilità tra organi politici e funzionari pubblici – in favore dei primi rispetto ai secondi – finendo per incentivare, anziché limitare, comportamenti difensivi dell'apparato burocratico.

Altri aspetti particolarmente critici risiedono nella fissazione di un 'tetto' al *quantum debeatur* in caso di colpa grave; la limitazione al trenta per cento del danno accertato oppure a due annualità di stipendio finisce non solo per sbilanciare la responsabilità amministrativa sul versante sanzionatorio, ma, anche, per collocare a carico della collettività il restante danno, in modo potenzialmente pregiudizievole per la tutela delle finanze pubbliche e del buon andamento della p.a (in violazione degli artt. 81 e 97, Cost.). Ancora, la fisionomia prettamente sanzionatoria che finirebbe per assumere la responsabilità erariale potrebbe andare in conflitto con i 'criteri *Engel*' applicati dalla CEDU per evidenziare o escludere la violazione del principio del *ne bis in idem*.

Inoltre, rendendo obbligatorio il potere riduttivo del giudice contabile entro un minimo e un massimo tassativamente determinati, si riduce, fino ad eliminarlo, il suo margine di apprezzamento nel poter effettivamente graduare il *quantum* tenendo conto dei profili oggettivi e soggettivi del convenuto, idonei ad incidere sul livello di negligenza nello scostamento dalle regole di condotta, margine che, invece, costituisce il *proprium* del potere riduttivo/equitativo del giudice contabile (P. Santoro, *Trattato di contabilità e finanza pubblica*, Torino, Giappichelli, 2024, 1507 ss.; Corte cost., n. 340/2001).

Una riflessione va dedicata anche alla 'tipizzazione' della colpa grave introdotta dall'art. 1, c. 1, l. n. 1/2026, allo scopo di identificare con certezza alcune condotte pacificamente illecite. Più in particolare, le disposizioni presentano profili problematici con riferimento alla fattispecie della «violazione *manifesta* delle norme di diritto applicabili». In primo luogo, la nozione non corrisponde a quella di cui all'articolo 2, d.lgs. n. 36/2023, che fa riferimento alla mera «violazione di norme di diritto», a prescindere dal carattere manifesto della stessa; secondariamente, il collegamento tra quest'ultimo carattere e il «grado di chiarezza e precisione delle norme violate», rimanda inevitabilmente a concetti vaghi ed indeterminati. Ora, a parte ogni considerazione sulla scarsa attenzione del legislatore in ordine al necessario coordinamento dei testi normativi, il risultato sembra essere l'esatto contrario della *ratio* ispiratrice dell'intervento, cioè quella di contenere le maglie finora assai larghe dell'ordinario criterio di imputazione della responsabilità, poiché comunque permane un ampio margine di discrezionalità in capo al giudice contabile (V. Raeli, *La responsabilità amministrativa dopo la L. 7 gennaio 2026, n. 1*, in *Danno e responsabilità*, in corso di pubblicazione).

Va considerata, infine, la funzione esimente attribuita all'esito positivo del controllo preventivo di legittimità

rispetto alla colpa grave, estesa «agli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo»; la relazione al d.d.l. ne esplicita l'intento nel conseguimento di un effetto 'tombale' sulla responsabilità amministrativa, trascurando del tutto il fatto che il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile non ha ad oggetto l'atto amministrativo, bensì i comportamenti e i fatti lesivi sotto il profilo della liceità/illiceità. Non sussiste, cioè, alcuna corrispondenza tra la legittimità dell'atto e la liceità del fatto giuridico ad esso riferibile, potendo esistere l'illiceità del comportamento anche laddove la Corte dei conti abbia accertato la legittimità del primo con il visto e la registrazione. Così come un atto non vistato e registrato perché ritenuto illegittimo non è di per sé sufficiente ad integrare un illecito amministrativo-contabile.

I dubbi di ragionevolezza sollevati da una tale impropria sovrapposizione di procedimenti distinti per natura e *ratio*, appaiono ulteriormente rafforzati dalla perentorietà attribuita al termine di trenta giorni per l'effettuazione dei controlli e dalla relativa formazione del silenzio-assenso. Infatti, poiché tale tipo di controllo può anche essere 'richiesto' dalle Regioni e dalle autonomie locali per i contratti finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC (e identicamente per i pareri richiesti su questa 'materia', ai quali è pure attribuita l'efficacia esimente), è facile immaginare un 'ingolfamento' nelle competenti sezioni della Corte che condurrebbe alla concreta impossibilità di esaminare tutti gli atti trasmessi per i quali, in ogni caso, il decorso del tempo produrrebbe il visto e il conseguente effetto esimente, contraddicendo, così, l'intento del 'rafforzamento' della funzione di controllo che la Corte costituzionale aveva ben sottolineato.

Si può dunque affermare che mentre, all'epoca delle riforme amministrative, con la l. n. 20/1994 ci si proponeva di conseguire l'efficienza amministrativa riducendo l'ambito dei controlli preventivi di legittimità, potenziando quelli successivi e la responsabilità erariale, oggi si assiste ad una vera e propria inversione di tendenza: l'efficienza amministrativa, per non essere compromessa dalla 'paura della firma', farà perno proprio sull'estensione del controllo preventivo di legittimità, rischiando anche di compromettere l'altro versante dell'attività di controllo – quello successivo, avente ad oggetto la legalità finanziaria – al quale rimane affidato il compito di prevenire squilibri nei bilanci e di garantire la quantità e la qualità dei servizi erogati ai cittadini.

In conclusione, seppure la finalità della legge sia quella di garantire una maggiore efficienza grazie al venir meno della 'paura della firma', dalla sua analisi emergono, al contrario, compromissioni significative del buon andamento dell'azione amministrativa, nonché di altri rilevanti interessi costituzionali ed un minore livello di garanzia riconosciuto al corretto e proficuo utilizzo delle risorse pubbliche.