

Riforma “Foti” della Corte dei conti, possibili profili d’incostituzionalità.

di Roberto Carbonara

Data di pubblicazione: 21-3-2026

Il circuito della Corte dei conti cerca il cortocircuito istituzionale: sia disapplicando direttamente gli alleggerimenti allo spessore della responsabilità amministrativa introdotti dalla Legge “Foti” (per violazione del diritto eurounitario) sia sollevando questione di legittimità costituzionale.

Si censura soprattutto la drastica riduzione dei valori di danno riconducibili a risarcimento dell’agente pubblico che svilirebbe la funzione dissuasiva del giudizio contabile e determinerebbe “falle” nei bilanci pubblici a carico della collettività.

Ma la Corte Costituzionale non sembra sensibile a questo grido di dolore, anzi ...

Il circuito della Corte dei conti cerca il cortocircuito istituzionale: sia disapplicando direttamente gli alleggerimenti allo spessore della responsabilità amministrativa introdotti dalla Legge “Foti” (per violazione del diritto eurounitario) sia sollevando questione di legittimità costituzionale.

Si censura soprattutto la drastica riduzione dei valori di danno riconducibili a risarcimento dell’agente pubblico che svilirebbe la funzione dissuasiva del giudizio contabile e determinerebbe “falle” nei bilanci pubblici a carico della collettività.

Ma la Corte Costituzionale non sembra sensibile a questo grido di dolore, anzi ...

1. IL FOCUS DELLA QUESTIONE: LA RIDUZIONE COATTA DEGLI AMMONTARI DI DANNO ADDEBITABILI AGLI AGENTI PUBBLICI

La **Legge n. 1 del 7 gennaio 2026**, recante “*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonche' delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*”, così detta “**Legge Foti**”, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 4 del 7 gennaio 2026 ed entrata **in vigore a partire dal 22 gennaio 2026**, si pone l’obiettivo di **ridurre il carico emotivo dei funzionari preposti alla gestione di risorse pubbliche assicurando loro maggiore serenità nell’esercizio delle prerogative istituzionali**: una sorta di **ansiolitico congegnato per contrastare la così detta “paura della firma”, ritenuta un limite per lo sviluppo del “sistema – nazione”**.

La tecnica praticata per la tranquillizzazione degli operatori dall’art. 1, comma 1, lett. a), punto 5) della “Novella”, che ha introdotto il comma 1-octies all’art.1 della “Legge Fondamentale”, si concretizza, in buona sostanza, nella imposizione al giudice contabile di un consistente

potere riduttivo, scolasticamente cumulabile con il tradizionale potere riduttivo a discrezione del giudice, tale per cui **non si potrà porre a carico dei responsabili per colpa grave** (che non si siano illecitamente arricchiti) **un importo risarcitorio superiore al 30% del pregiudizio accertato**, senza in ogni caso superare il doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva-causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero il doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti (una sorta di **doppia rete di protezione**).

Il circuito interno alla Corte dei conti è stato scombussolato da questa previsione, reputata eversiva dell'ordine costituito, tanto da far parlare, con felice battuta, di **Corte “degli sconti”!**

2. I PRIMI SUSSULTI DOTTRINARI

Prima di tutto, si reputa **sindacabile un tetto risarcitorio troppo esiguo che vada a mortificare la funzione deterrente dell'istituto della “responsabilità”**. Si ingenererebbe, in questo modo, un **volano per gestioni amministrative approssimative e superficiali**. La **disposizione costituzionale direttamente lesa sarebbe quella di cui all'art. 103, comma 2 Cost. che conferisce alla Corte dei conti una funzione preventiva e dissuasiva**.

L'altro pilastro della critica d'incostituzionalità trae le proprie fondamenta dalla **esigenza di protezione efficace delle casse pubbliche**: le condanne “irrisorie” determinerebbero l'accollamento sulla Pubblica Amministrazione e sulla Collettività dei contribuenti, del prevalente costo dei danni arrecati; si produrrebbero, quali conseguenze, peculiari fenomeni di **incremento delle tassazioni, a risanamento dei bilanci pubblici, oltre che la resa di servizi a minore intensità a causa della mancanza di fondi**.

L'altare di questa alternativa visione costituzionale viene ulteriormente corroborato dal riferimento al **potenziale contrasto con l'Ordinamento eurounitario che imporrebbe la necessità della valenza risarcitoria della responsabilità erariale**. Questa **concezione protettiva di carattere economico fa perno sull'art. 97 della Costituzione**, in forza del quale le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

A corollario dell'impostazione, si evoca altresì lo scardinamento dei principi che garantiscono la logica del “giusto processo”, indefettibile presupposto di civiltà giuridica. In particolare, verrebbe **mortificati il libero convincimento del giudice e la sua autonomia decisionale attraverso lo snaturamento del potere di riduzione dell'addebito, indissolubilmente connesso alla valutazione discrezionale del singolo caso concreto ed evidentemente contraddetto da un “pacchetto” preconfezionato di attenuazioni della “pena”**.

Inoltre, il **regime transitorio della Riforma (inquadrato all'art. 6), che la dilata retroattivamente ai procedimenti tuttora in corso** (non conclusi con sentenza passata in giudicato), finirebbe con l'**inficiare il principio di parità delle parti processuali**, con precipua lesione delle prerogative della procura contabile, consegnando alle fasi dibattimentali un'istruttoria già cristallizzata e conclusa, immodificabile, agevolmente trasponibile in

dinamiche divenute vantaggiose per il (solo) convenuto.[\[1\]](#)

3. LA GIUSTIZIA “SELF EXECUTIVE”: L’IPOTIZZATA VIOLAZIONE DEL DIRITTO EUROUNITARIO

La dialettica appena rappresentata inizia a ricevere qualche cenno di riscontro in sede di contenzioso ufficiale.

La **Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio** ha addirittura deciso di non dare alcun seguito alla Riforma, senza mediazione alcuna, grazie al supposto contrasto con il diritto comunitario che consentirebbe agli operatori (ivi compresi i giudici) di disapplicare (anche d’ufficio) le norme in conflitto con le finalità unionali ovvero re-interpretarle in armonia con le medesime finalità (il diritto eurounitario prevale automaticamente su ogni norma e sul “diritto vivente” nazionale).[\[2\]](#)

L’assunto fondamentale di questa impostazione è reso dalla necessità di **non mortificare l’azione di responsabilità erariale, dato che la stessa costituisce uno strumento di attuazione degli obiettivi UE**, preordinati ad una **gestione della finanza pubblica efficiente, economica, sana, sostenibile**.[\[3\]](#) Il tutto corroborato dalla esigenza di **assicurare il recupero effettivo non solo di fondi nazionali ma pure di derivazione comunitaria**.

Secondo l’angolo visuale appena prospettato, la Riforma integrerebbe gli estremi della **legge contraria alla Costituzione (all’art. 81 Cost.) anche perché priva di copertura finanziaria**: ovverosia, sarebbe in grado di **creare ammanchi e squilibri di bilancio, a causa della clamorosa contrazione delle capacità di recupero dei danni recati all’erario**.

Ulteriore aspetto critico sarebbe rappresentato dal contrasto con la giurisprudenza comunitaria che ha elaborato il **principio della proporzionalità sanzionatoria in materia di responsabilità amministrativo – contabile**.

Pur apprezzando l’**abile sforzo interpretativo sviluppato dai giudici romani, non può tralasciarsi come la loro analisi e le loro conclusioni siano imperniate, non tanto su misurate violazioni di puntuali precetti unionali, quanto piuttosto su di una forfettizzata ponderazione di spirito e contesto**. Da ciò discende che il **mancato azionamento del giudizio incidentale di legittimità costituzionale appare eccessivo prestandosi ad una riscrittura in sede impropria della Riforma**. Potrebbe, quindi, essersi inverata un’invasione della sfera di attribuzioni propria del Giudice delle Leggi, una sorta di eccesso di potere giurisdizionale censurabile dinanzi alle Sezioni Riunite della Corte di Cassazione.

Passando dall’ambito dell’architettura costituzionale a quello dei diritti processuali di parte, potrebbe essere stato **inciso negativamente anche il principio del giusto processo di cui all’art. 111 Cost. attraverso la deprivatione di consistenti quote di contraddittorio** (non essendo avulso dalla logica del contraddittorio coinvolgente le parti processuali anche il giudizio incidentale di legittimità costituzionale).

In definitiva, **l’alterazione delle garanzie proprie del sistema accentrato afferente al**

controllo di costituzionalità delle leggi, si presta ad incrinare i principi di certezza del diritto.[\[4\]](#)

4. IL SOLLEVAMENTO DELLA PRIMA QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

Le diverse sfaccettature della tematica già contemplano un primo rinvio ufficiale alla Corte costituzionale, metodologia che si ritiene più corretta della precedente, praticata dalla **sezione giurisdizionale per la Regione Puglia**.[\[5\]](#)

Anche se l'ambito coinvolto è differente da quello della riduzione obbligatoria degli ammontari di danno involvendo la **neo-definizione "tassativa" di colpa grave**, introdotta dall'**art. 1, comma 1, lett. a), punto 1) della Riforma** che ha **integrato il secondo periodo dell'art. 1, comma 1 della Legge Fondamentale**.

Per l'effetto, a partire dal 22 gennaio del 2026, la colpa grave è solo quella che si traduce in *una violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, nel travisamento del fatto, nell'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o nella negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento tenendo conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e gravità dell'inosservanza*, senza tralasciare il riferimento agli indirizzi giurisprudenziali prevalenti o ai pareri delle autorità competenti.

Ebbene, secondo i giudici pugliesi, si tratta di una **definizione che si attaglierebbe esclusivamente alle attività procedimentali amministrative in senso stretto, senza potervi ricomprendere quelle prettamente operative/materiali di soggetti comunque sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti**.

Sovvengono in proposito gli **esempi delle forze dell'ordine** (con specifico riferimento all'utilizzo delle armi) o delle **professioni mediche** (si pensi agli interventi chirurgici). In tutti questi casi potrebbero emergere, oltre alla violazione di regole di buona prassi e linee-guida, scolasticamente sussumibili nell'alveo della novella definizione, anche dinamiche afferenti ai canoni della perizia, della prudenza e della diligenza, non così agevolmente riconducibili alla palettatura legislativa di recentissima introduzione.

5. LA VISIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE *REBUS SIC STANTIBUS*

Ad ogni modo, la Consulta non parrebbe disponibile, o quanto meno pronta, ad accogliere le tesi ostative all'applicazione della Riforma, a fronte di un precedente specifico (che peraltro si è dilatato oltre il suo perimetro fisiologico).

In occasione (o a causa) della pandemia da Covid, il legislatore ha provvisoriamente introdotto (inizialmente per soli 6 mesi) il così detto "scudo erariale", concretatosi nella limitazione della responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei

conti ai soli casi in cui **la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente sia stata dolosamente voluta, con salvezza dei danni cagionati da omissione o inerzia**^[6], per le solite ragioni di **tenuta della funzionalità di sistema, non ostacolabile dalle ansie dei funzionari pubblici; scudo poi prorogato addirittura sino al 31 dicembre 2025**, in modo da concatenare un quasi perfetto “passaggio di testimone” con l’entrata in vigore della Riforma (solo tre settimane di ordinario regime intimidatorio nei riguardi degli agenti pubblici!).

Anche in questo caso, la Corte dei conti ha storto il naso promuovendo apposito giudizio incidentale di legittimità costituzionale, fondato sulle seguenti considerazioni: **la previsione scriminante a connotazione “emergenziale” sarebbe andata a sminuire il “minimum” costituzionale del concetto di colpa grave, da intendersi quale punto di equilibrio nel generale sistema delle responsabilità**. In particolare, si sarebbe **discriminato, nell’ambito del settore pubblico, tra funzionari preposti a compiti di controllo e vigilanza (che sarebbero rimasti maggiormente esposti) e funzionari titolari di compiti di gestione attiva (ingiustificatamente alleggeriti); senza tuttavia dimenticare la macro-discriminazione tra lavoratori del settore pubblico (pressoché impuniti) e lavoratori del settore privato (richiamabili all’ordine dal datore di lavoro privato anche per colpa lieve)**.^[7]

Ebbene, la **Corte costituzionale non si è lasciata condizionare dalle suggestive tesi “contabili”, a fronte della provvisorietà della disciplina introdotta**, nell’immanente contesto storico in cui viene ad operare l’agente pubblico, connotato dai principi del risultato e della fiducia.

Anzi (e qui sta la dilatazione preannunciata) ha addirittura **sollecitato il legislatore ad una complessiva riforma della responsabilità amministrativa per ristabilire coerenza con le trasformazioni intervenute sull’attuale ambiente operativo delle Amministrazioni: alleggerendo l’impianto dell’elemento psicologico di detta responsabilità (con adeguata tipizzazione della colpa grave e limitazione dei massimali di danno addebitabili)**.^[8]

Che la risposta all’*imput* della Consulta non sia già intervenuta grazie alla Riforma “Foti”?

^[1] Tenore, “*Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*”, su LexItalia.it del 26 gennaio 2026; D’Angelo-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&Conti”, 2026; Attanasio, “*Brevi considerazioni in merito alle proposte di riforma delle funzioni della Corte dei conti*”, in documenti.camera.it, 7 ottobre 2024.

[2] Si tratta della sentenza n. 82/2026, pubblicata in data 20 febbraio 2026. Da notare come questa pronuncia focalizzi un vero e proprio “manifesto di resistenza” alla Riforma, destinato peraltro a cristallizzarsi nel tempo (sia pure in chiave relativa): probabilmente non correrà il rischio di essere smentita in via immediata e diretta, grazie al plausibile passaggio in giudicato dato che, una volta disapplicata la Riforma, si è proceduto ad assolvere nel merito gli incolpati per insussistenza (nel caso concreto) del requisito di imputazione soggettiva della colpa grave. In altri termini, la Procura potrà ritenersi soddisfatta dalla protezione delle sue prerogative; gli incolpati dall’assoluzione piena e non assecondata dal regime di favore loro concesso dal Riformatore. Si è realizzata così la soddisfazione pressoché unanime ed integrale delle parti in causa, titolate al gravame.

[3] Come da art. 126 TFUE, unitamente al Protocollo n. 12 sui disavanzi pubblici eccessivi; Regolamenti del Consiglio del 17 giugno 1997, n. 1446 16 e 1447, ss.mm.; Risoluzione del Consiglio 17 giugno 1997, n. 97/C – c.d. patto di stabilità e crescita comunitario; Regolamento del Consiglio europeo del 25 giugno 1996, n. 2223/96 – c.d. “sistema SEC 95” – ora sostituito dal Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 549/2013, in vigore dal 1° settembre 2014, c.d. sistema “SEC 2010” - sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni).

[4] Spunti tratti da Monea, *“Corte dei conti, la riforma non si può disapplicare per sentenza”*, NT+ Enti Locali & Edilizia del Sole 24h del 4 marzo 2026; Balestra, *“Corte conti, l’interpretazione non può ribaltare la riforma”*, NT+ Enti Locali & Edilizia del Sole 24h del 16 marzo 2026.

[5] Con l’ordinanza n. 11 dell’11 febbraio 2026.

[6] Art. 21, comma 2 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 e successive modificazioni.

[7] Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, ordinanza n. 19 del 18 dicembre 2023.

[8] Corte Costituzionale, sentenza n. 132/2024 del 16 luglio 2024.