

# IOCPI

## Il disegno di legge Foti: attacco alla Corte dei conti o misura di efficientamento?

di Alessio Capacci

7 febbraio 2025

*Il disegno di legge Foti, attualmente in esame presso la Commissione Giustizia e Affari Costituzionali della Camera, modifica il sistema della responsabilità erariale per velocizzare l'azione della Pubblica Amministrazione. Se approvato, i funzionari pubblici saranno esonerati da responsabilità per colpa grave dei danni erariali (questo al fine di limitare la "paura della firma") per tutti gli atti che hanno superato il controllo preventivo della Corte dei conti. Vengono inoltre introdotte misure per velocizzare l'attuazione degli appalti del PNRR e del Piano nazionale complementare. Si modifica quindi la funzione di controllo della Corte dei conti, il che ha sollevato un forte dibattito in ambito giurisprudenziale sui potenziali risvolti della riforma. Questa nota illustra alcuni elementi critici e come il ddl potrebbe essere migliorato.*

\* \* \*

Il disegno di legge (ddl) Foti modifica la disciplina della responsabilità amministrativa del funzionario pubblico. Presentato il 19 dicembre 2023 (vedi il [link](#)) alla Camera, è ora in esame nella Commissione Affari costituzionali e nella Commissione Giustizia. Per commentarlo è utile chiarire alcuni concetti.

### La responsabilità amministrativa

Il danno erariale è il danno patrimoniale causato da un funzionario pubblico alla Pubblica Amministrazione (PA). Il danno può essere arrecato con dolo (cioè volontariamente) o colpa grave (cioè per negligenza o imprudenza). Il funzionario può essere chiamato a rispondere dell'illecito sotto diversi profili, tra cui quello della responsabilità amministrativa, che riguarda specificamente il danno patrimoniale arrecato alla PA.<sup>1</sup>

Il giudizio sulla responsabilità amministrativa spetta alla Corte dei conti. Tuttavia, negli anni è emersa la necessità, riconosciuta anche dalla Corte

---

<sup>1</sup> Possono sorgere anche responsabilità civili, penali, disciplinari e dirigenziali. Vedi il [link](#).

costituzionale (vedi sentenza 132/2024 al [link](#)), di riformare il sistema della responsabilità amministrativa per non ostacolare l'azione della PA. Un controllo eccessivo potrebbe infatti disincentivare il funzionario pubblico dal prendere decisioni utili per la comunità. È il fenomeno della cosiddetta "burocrazia difensiva", cioè la tendenza a evitare di prendere decisioni per timore delle conseguenze legali. Anche se le accuse fossero infondate, rimarrebbe il rischio di vedere danneggiata la propria carriera. E in effetti il controllo 'eccessivo' sembra esistere: oltre il 60% dei processi per danno erariale si conclude con l'assoluzione per infondatezza delle accuse. L'erario, tra l'altro, recupererebbe solo il 10% di quanto la Corte ha condannato a pagare. È evidente che qualcosa non funziona.

## Lo scudo erariale e il ddl Foti

Per agevolare l'azione della PA durante la pandemia, l'art. 21 del d.l. 76/2020 (vedi [link](#)) ha introdotto lo "scudo erariale", che esclude (solo per gli atti e non per le omissioni) la responsabilità da danno erariale per colpa grave, ma non per dolo. Inizialmente previsto fino al 31 luglio 2021, lo scudo fu rinnovato negli anni, ma solo temporaneamente, visto che la Corte costituzionale ha indicato, nella sentenza sopra riportata, che solo uno scudo temporaneo è costituzionale; al momento è in vigore fino al 30 aprile 2025.<sup>2</sup> Il ddl Foti lo vuole rendere strutturale in alcuni casi. Il ddl si compone di quattro articoli.

- Art. 1: le principali modifiche all'attuale regime sono:
  - l'esclusione della responsabilità erariale per colpa grave (anche se non per dolo) per gli atti che hanno superato il controllo preventivo della Corte (ora richiesto, per esempio, per atti di una certa rilevanza economica) e in caso di conclusione di accordi di conciliazione;
  - l'introduzione di un tetto (che ora non esiste) al danno imputabile al funzionario: non potrà superare due annualità lorde di stipendio;
  - l'introduzione della possibilità di sospendere il funzionario dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo tra 6 mesi e 3 anni, destinandolo a incarichi di studio o ricerca;
  - l'introduzione dell'obbligo per i funzionari di sottoscrivere polizze assicurative a copertura dei danni patrimoniali causati alla PA;

---

<sup>2</sup> Lo scudo, introdotto dal Governo Conte II, è stato rinnovato dal Governo Draghi (fino al 30 giugno 2023) e da quello Meloni (in diverse occasioni, l'ultima col decreto Milleproroghe dello scorso 9 dicembre).

- la riduzione da 60 a 30 giorni del tempo a disposizione della Corte per controllare gli appalti del PNRR e Piano Nazionale Complementare (PNC); decorso i quali, vale il silenzio-assenso e il funzionario è comunque escluso dalla responsabilità erariale.
- Art. 2: viene introdotta la possibilità di richiedere un parere preventivo alla Corte per gli atti non soggetti al controllo preventivo, relativi ad appalti del PNRR e PNC di valore superiore a 1 milione di euro. Il rispetto del parere esclude l'amministratore dalla responsabilità erariale.
- Art. 3: se l'amministratore causa un ritardo superiore al 10% del termine stabilito per i progetti legati a PNRR e PNC di cui è responsabile, gli sarà applicata una multa compresa tra i 150 euro e due annualità del trattamento economico lordo, a seconda del grado di colpevolezza.
- Art. 4: le spese legali sostenute da chi è stato sottoposto a un giudizio concluso con l'esclusione della responsabilità amministrativa sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza.

## Critiche e proposte

Molte modifiche del ddl sono in linea con i suggerimenti della Corte costituzionale. Nella sentenza 132/2024, infatti, si legge:

- “meritevole di considerazione potrebbe essere il 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”;
- “altro aspetto che potrebbe essere preso in considerazione, nell'interesse sia dell'agente pubblico che della stessa amministrazione danneggiata, è quello della incentivazione delle polizze assicurative”;
- “da vagliare con attenzione [...] l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al funzionario pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione”.

Tuttavia, il ddl ha alcune criticità, molte delle quali emerse durante le audizioni condotte alla Camera, tra cui:

- La Corte costituzionale aveva sì suggerito l'esenzione da responsabilità colposa per chi si adegua alle indicazioni della Corte dei conti, ma solo in presenza di un “rafforzamento” delle funzioni di quest'ultima, che invece non è previsto.

- Non è facile definire esattamente quali sia l'oggetto del parere preventivo che la Corte è chiamata a esprimere. Il rischio è che il funzionario faccia una richiesta di parere molto vaga per cercare di coprirsi su tutta una procedura. Di fronte a un parere espresso dalla Corte a una domanda vaga, sarebbe poi eccessivo prevedere un'assenza di responsabilità per il funzionario. Per evitare questa situazione occorrerebbe definire in modo chiaro quali specifiche questioni dovrebbero essere sottoposte al parere preventivo della Corte e l'assenza di responsabilità dovrebbe essere poi limitata solo a tali questioni.
- La paura della firma potrebbe essere combattuta semplicemente tipizzando meglio la colpa grave: molti ritengono che la “burocrazia difensiva” emerga a causa dell'incertezza legata alla definizione di “colpa grave” (la stessa Corte costituzionale la considera un “concetto giuridico indeterminato”), cosa che il ddl non fa.<sup>3</sup>
- La lentezza della Corte dei conti nel realizzare controlli preventivi potrebbe essere superata attraverso una sua riforma organizzativa: ridurre da 60 a 30 giorni i tempi di risposta della Corte potrebbe, in assenza di una riforma, essere impossibile, rendendo in sostanza irrilevante l'obbligo di controllo preventivo. La riorganizzazione si realizzerebbe unificando le sezioni di controllo con le sezioni giurisdizionali al fine di contrastare l'inefficienza di alcune sezioni della Corte. Questione complessa, ma in effetti sembrano possibili miglioramenti. Come notato in audizione dal professor Marini (vedi [link](#)), “la media mensile per Sezione è di due giorni di udienza a Sezione e di 0,4 giorni al mese per singolo magistrato”, mentre “un giudice della Sezione della Corte di Cassazione con minore produttività in termini quantitativi svolge in media 4 udienze al mese e scrive ben più di 20 sentenze al mese (tendenzialmente di analoga complessità rispetto a quelle in materia di responsabilità erariale)”.
- Per ridurre la percentuale dei processi che finiscono con l'assoluzione, è stata proposta l'istituzione di un Giudice per l'udienza preliminare per filtrare le richieste di rinvio a giudizio.<sup>4</sup>

## Conclusioni

Il ddl Foti ha il merito di voler riformare il sistema della responsabilità amministrativa al fine di garantire una maggior efficienza della PA, e di farlo

---

<sup>3</sup> Vedi per esempio l'audizione di Guido Carlino, Presidente della Corte dei conti, al [link](#) e di Tommaso Miele, presidente aggiunto della Corte, al [link](#).

<sup>4</sup> Vedi per esempio l'audizione di Roberto Benedetti, Presidente della sezione regionale del Lazio della Corte dei Conti, al [link](#) e l'audizione del professor Fimmanò al [link](#).

attraverso l'azione del parlamento. Tuttavia, occorre evitare di abbassare troppo la guardia. Rendere possibile una richiesta di controllo preventivo, al di sopra di certi importi, è ragionevole, ma come proposto dalla Corte costituzionale dovrebbe essere accompagnato da un rafforzamento dell'efficacia di intervento della Corte dei conti. Tipizzare meglio la colpa grave sarebbe in ogni caso utile e ridurrebbe la paura della firma (assumendo che sia questo il problema che frena l'efficienza della PA e non la mancanza di incentivi, come riteniamo). Inoltre, ridurre i tempi di risposta della Corte richiede una sua riorganizzazione per evitare che i suoi controlli siano sostanzialmente aggirati.