



# Proroga della disciplina speciale in materia di responsabilità erariale

## D.L. 68/2025 / A.S. 1485

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.S.	1485
D.L.	68/2025
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 12 maggio 2025, n. 68, recante differimento del termine di cui all'articolo 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, in materia di responsabilità erariale

Il **disegno di legge n. 1485**, approvato senza modifiche in sede referente dalla Commissione Giustizia, prevede la conversione in legge del decreto-legge 12 maggio 2025, n. 68, il quale differisce il termine del 30 aprile 2025, di cui all'articolo 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (conv. legge n. 120 del 2020), in materia di responsabilità erariale, al 31 dicembre 2025.

### Quadro normativo

Il decreto-legge n. 76 del 2020, (conv. legge n. 120 del 2020), c.d. "**decreto semplificazioni**", ha apportato alcune significative modifiche alla fattispecie del danno erariale ed alla conseguente responsabilità (erariale). In particolare il comma 1 dell'articolo 21, integrando la previsione dell'articolo 1 della legge n. 20 del 1994 (*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*), che contempla la disciplina della responsabilità del pubblico dipendente, ha stabilito che "la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso".

Ai fini della configurazione del dolo erariale quindi occorrono due elementi, costitutivi, necessari:

- la volontà dell'evento dannoso
- la condotta anti-doverosa.

Attraverso tale previsione è stata non solo sostituita l'applicazione del dolo civilistico-contrattuale (o *inadimplendo*) con il dolo penalistico; ma anche superata l'opzione interpretativa per la quale la prova del dolo nell'illecito erariale si concentra solo sulla condotta e non anche sull'evento.

Occorre rammentare che ai sensi dell'art. 43 c.p. "Il delitto è doloso, o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione... è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione".

Il **dolo in chiave penalistica** è quindi, costituito da due componenti:

- la cosiddetta "rappresentazione", che consiste nella pianificazione dell'azione od omissione volta a creare l'evento dannoso;
- la "risoluzione", cioè la decisione di realizzare effettivamente lo sforzo esecutivo del piano, per giungere alla realizzazione del fatto dannoso o pericoloso.

In **accezione civilistica**, invece il dolo è elemento psicologico soggettivo del fatto illecito, disciplinato dall'articolo 2043 del Codice civile: "*Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*", nel caso della responsabilità extracontrattuale; dall'articolo 1125, sempre del codice civile, nel caso dell'inadempimento di un'obbligazione: "*Se l'inadempimento o il ritardo non dipende da dolo del debitore, il risarcimento è limitato al danno che poteva prevedersi nel tempo in cui è sorta l'obbligazione*". Il codice civile non disegna, quindi, il dolo con elementi costitutivi specifici, quali quelli indicati dall'articolo 43 del codice penale, ma è comunque connesso all'intenzione del soggetto agente di ottenere un risultato in ogni caso illecito, per violazione del principio *neminem laedere* o per consapevole e voluto inadempimento contrattuale.

E' opportuno sottolineare come sulla scorta dei riflessi che il dolo è capace di proiettare sull'esito del giudizio, parte della giurisprudenza contabile ha ipotizzato addirittura una particolare declinazione della nozione di dolo (**c.d. dolo erariale**), in cui: "la consapevolezza e volontà dell'azione od dell'omissione *contra legem* ha riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolando l'esercizio delle funzioni amministrative ed alle sue conseguenze dannose per le risorse finanziarie pubbliche" (Corte dei conti, sez. III, app. 28 settembre 2004 n. 510). Nella **giurisprudenza** successiva si sono registrati **due distinti orientamenti**: il primo ha esplicitamente fatto riferimento in più pronunce

proprio al **dolo penalistico** ex. art. 43 c.p. (Si vedano tra le altre Corte dei conti, sez. III, app. 28 settembre 2004 n. 510; Corte dei conti sez. I, app. 17/05/2010 n. 356), mentre un secondo orientamento ha riconosciuto l'applicabilità nei giudizi di responsabilità amministrativa del **dolo contrattuale o civilistico** (si vedano Corte dei conti, sez. giur. Sardegna, sentenza n. 294/09, e Corte dei conti, sentenza n. 25271/2008).

Il comma 2 dell'articolo 21 ha, poi, previsto con riguardo agli **eventuali illeciti commessi fra il 17 luglio 2020 e il 31 dicembre 2021** (tale termine, in seguito a ulteriori e successive proroghe, è stato da ultimo fissato per il **30 aprile 2025**) una **limitazione della responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti** in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità, **ai soli casi** in cui la produzione del danno **conseguente alla condotta** del soggetto agente sia stata compiuta con **dolo**. Questa limitazione di responsabilità – sempre secondo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 21 - riguarda, esclusivamente, i danni cagionati dai **comportamenti attivi**; viceversa, in quei casi di danni cagionati da comportamenti omissivi, o mediante inerzia, i soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1, L. 14 gennaio 1994, n. 20, rispondono per dolo o colpa grave.

Più in generale è opportuno ricordare che la responsabilità amministrativo-contabile, che condivide con la responsabilità penale - in via tendenziale- i caratteri della personalità e della intrasmissibilità agli eredi, sul piano generale, può definirsi come la "misura" prevista dall'ordinamento contro chi, legato da un rapporto di servizio con la P.A., arrechi un danno suscettibile di valutazione economica allo Stato o ad altro ente od organismo pubblico, con dolo o colpa grave, in violazione dei suoi doveri di servizio.

Gli elementi di specifica caratterizzazione di tale tipo di responsabilità sono:

- il rapporto di servizio, che lega l'autore dell'illecito all'amministrazione pubblica che risente della sua negativa condotta;
- l'evento lesivo, che si sostanzia in un danno patrimoniale (illegittimo sacrificio di un bene economico della P.A.) oppure nella violazione di un bene bene-valore fondamentale della contabilità pubblica;
- lo stato soggettivo di dolo o almeno di colpa grave che ha sostenuto la condotta di chi ha agito, stante l'irrelevanza della semplice colpa.

**L'illecito contabile**, in particolare, per essere legittimamente imputabile al convenuto deve essergli riferibile **a titolo di dolo o colpa grave**, essendo irrilevante la mera colpa lieve (si veda Corte cost., sentenza 28 novembre 1998, n. 371), la quale può produrre conseguenze dal punto di vista del diritto civile ed amministrativo (e persino di quello penale ove il reato sia previsto come colposo), ma non di quello contabile civile (si veda fra le tante Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Umbria, sentenza n. 67 del 25 settembre 2019).

Sempre con riguardo specificamente ai titoli di **imputazione soggettiva delle condotte** (fatti e omissioni) secondo la giurisprudenza prevalente la **colpa grave** (generalizzata dall'art. 1, comma 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20), da accertarsi (ex ante al tempo della condotta e non ex post) non in termini psicologici bensì normativi, consiste nell'errore professionale inescusabile dipendente da una violazione di legge, da intendersi in senso ampio, ovvero fondata su imperizia, negligenza e imprudenza dovendo la stessa sempre essere riferibile ai compiti, mansioni, funzioni e poteri del convenuto, non potendo, invece, essere dedotta dalla mera posizione di vertice, a meno che questa non implichi la necessità di adottare atti specifici puntualmente indicati dalla Procura regionale (Si vedano fra le altre C. conti, sez. riun., 14 settembre 1982, n. 313; sez. riun., 26 maggio 1987, n. 532; sez. riun., 10 giugno 1997, n. 56; sez. riun., 8 maggio 1991, n. 711).

Con riguardo al **dolo** (vedi *amplius supra*) esso consiste nella intenzionalità del comportamento produttivo dell'evento lesivo, vale a dire della consapevole volontà di arrecare un danno ingiusto all'Amministrazione (C. conti, sez. III, 20 febbraio 2004, n. 1447). Il dolo peraltro è un coefficiente soggettivo reale, e non normativo come la colpa grave, che necessita per il suo accertamento di una compiuta analisi delle concrete modalità della condotta posta in essere dal presunto responsabile, così come emergono dal complesso degli elementi di fatto acquisiti al processo e che connotano i parametri di rappresentazione e volizione della condotta stessa (C. dei Conti Sez. II App., 09 marzo 2016, n. 252).

E' opportuno sottolineare inoltre che l'imputazione del fatto a titolo di dolo, anziché di colpa grave, risulta decisivo al fine dell'insorgenza della **solidarietà passiva** nei casi in cui il fatto dannoso sia stato causato dall'azione di più persone, e dei relativi effetti in tema di atti interruttivi della prescrizione. In particolare il comma 1-*quinquies* dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 precisa che nel caso di fatto dannoso causato da più persone, i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente. La presenza del dolo è, tutt'altro che irrilevante, facendo venir meno, infatti, una fondamentale norma attenuatrice della responsabilità, quella dell'esclusione della solidarietà passiva, con i correlati effetti specie in tema di atti interruttivi della prescrizione" (Corte dei conti, sez. III, app. 28 settembre 2004 n. 510).

Occorre rammentare che la **Corte costituzionale**, con la [sentenza n. 132 del 2024](#) (per una più ampia e puntuale disamina si veda [Rassegna di giurisprudenza costituzionale n. 3/Anno IV Luglio-Settembre 2024](#), pp. 45 e ss.), ha **respinto le censure di illegittimità costituzionale** sollevate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania nei confronti del comma 2 dell'articolo 21 del decreto-legge n. 76 del 2020, nella parte in cui prevede per le condotte commissive, una temporanea limitazione della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi dolose. La Corte ha ritenuto costituzionalmente legittima la disposizione, in ragione del carattere provvisorio della disciplina ivi dettata, legata all'esigenza di stimolare l'attività degli agenti pubblici per il rilancio dell'economia nazionale, dopo il periodo segnato dalla crisi epidemiologica e dalla prolungata chiusura delle attività produttive e- successivamente con riguardo alle proroghe- alla necessità di semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal

Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Nella medesima sentenza, il giudice costituzionale ha rivolto un **monito al legislatore**, sollecitando una complessiva riforma della responsabilità amministrativa, finalizzata a "ristabilire una coerenza" tra la sua disciplina e le trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare, in modo da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la "fatica dell'amministrare" senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità.

Si ricorda che è attualmente in corso d'esame in sede referente alle Commissioni riunite 1<sup>a</sup> (Affari Costituzionali) e 2<sup>a</sup> (Giustizia) del Senato il [disegno di legge n. 1457](#) (già approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura il 9 aprile 2025), il quale apporta una serie di modifiche alla legge n. 20 del 1994 (recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti") e al codice della giustizia contabile (di cui all'allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016); introduce ulteriori disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale; conferisce altresì, una delega al Governo per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti, nonché in materia di rimborsi da parte delle amministrazioni di appartenenza delle spese legali sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa.

## Contenuto

Il decreto-legge in conversione consta di due articoli.

L'**articolo 1** prevede che il termine di cui al comma 2 dell'articolo 21 del decreto legge n. 76 del 2020 (vedi *supra*), è differito al 31 dicembre 2025, precisando che tale disciplina, inoltre, trovi applicazione anche retroattivamente per gli illeciti commessi tra il 30 aprile 2025 e il 12 maggio 2025 (data di entrata in vigore del decreto in esame).

Occorre ricordare che, con riguardo alla originaria formulazione dell'articolo 21 del decreto legge semplificazioni, in assenza di una specifica disciplina transitoria, la giurisprudenza è stata chiamata a dirimere una questione di natura processuale, relativa all'applicabilità della novella ai giudizi in corso. I giudici contabili hanno escluso l'applicazione della suddetta disciplina rispetto agli illeciti commessi anteriormente all'entrata in vigore della modifica dell'art. 1, comma 1, Legge 14 gennaio 1994, n. 20. Secondo la **Corte dei conti d'appello, sez. I, Sentenza 2 settembre 2020 n. 234** vigerebbe infatti in materia "*il notorio principio del tempus regit actum, in base al quale è il diritto processuale in vigore al momento della causa che regola l'actio con riferimento a soggetto ed oggetto della fattispecie in esame. Ciò significa che l'atto processuale resta soggetto alla disciplina vigente al momento del suo compimento per quanto si verifichi una modifica, medio tempore, nelle more del giudizio... Pertanto, deve ritenersi che la novella invocata non si applica ai rapporti sorti antecedentemente alla modifica della norma in questione perché di carattere sostanziale, a differenza dei rapporti processuali che, al contrario, ben possono essere sempre regolati dalla normativa vigente al momento di pubblicazione della norma, indipendentemente dall'epoca di commissione del fatto. In sostanza, le norme di carattere processuale sono di immediata applicazione e, quindi, si applicano anche ai rapporti in corso e non esauriti, mentre per le norme di carattere sostanziale, come quella in esame, vige il principio di cui all'art. 11, comma 1, disp. prel. c.c.*".

Sempre secondo la giurisprudenza (**Corte dei conti d'appello, sez. I, Sentenza 12 ottobre 2020, n. 263**) la nuova norma, in ipotesi più "favorevole" per gli accusati, non si potrebbe trovare applicazione tuttavia agli illeciti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore, dal momento che essa ha valore sostanziale e non processuale. In ogni caso, quand'anche la si volesse concepire come norma processuale in quanto riferita alla formazione della prova del dolo (e pertanto soggetta al principio del *tempus regit actum* a carattere retroattivo), non potrebbe comunque retroagire al momento in cui essa non operava per il P.M. contabile, poiché altrimenti, diversamente opinando, sarebbe paradossalmente preclusa una integrazione probatoria in appello in virtù del disposto dell'articolo 194 del codice della giustizia contabile in base al quale appunto «nel giudizio d'appello non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile» (si veda altresì **Corte dei conti d'appello, sez. I, Sentenza n. 317 del 2020**).

L'**articolo 2** disciplina l'entrata in vigore del decreto-legge.

**Senato: Dossier n. 481/1**

**Camera: Elementi per l'esame in Assemblea n. 447 /1**

**16 giugno 2025**

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	✕ SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	✕ CD_giustizia

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.  
D25068a