



Proroga della disciplina speciale in materia di responsabilità erariale

D.L. 68/2025 / A.C. 2461

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2461
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
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	2
Date:	
emanazione:	12 maggio 2025
approvazione del Senato:	17 giugno 2025
assegnazione:	17 giugno 2025
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali, II Giustizia
Pareri previsti:	V Bilancio e Tesoro

Il disegno di legge [AC 2461](#), approvato senza modifiche dal Senato della Repubblica in prima lettura, prevede la conversione in legge del decreto-legge 12 maggio 2025, n. 68, il quale **proroga al 31 dicembre 2025** il regime temporaneo di **limitazione della responsabilità erariale** introdotto dall'articolo 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76.

Contenuto

Il decreto-legge in conversione consta di due articoli.

L'**articolo 1** dispone il differimento al **31 dicembre 2025** del termine di cui all'articolo 21, comma 2, del decreto legge n. 76 del 2020, che aveva introdotto una **temporanea deroga** al regime della **responsabilità erariale**, limitandola ai soli casi di danno conseguente alla **condotta dolosa** del soggetto. In particolare, l'ambito di applicazione di tale disciplina derogatoria era stato originariamente circoscritto agli illeciti commessi fra il 17 luglio 2020 e il 31 dicembre 2021 e per effetto di successive proroghe, il termine finale era stato, da ultimo, fissato al 30 aprile 2025 (v. *infra* "Quadro normativo").

Inoltre, il decreto-legge in conversione stabilisce che la disciplina derogatoria, oggetto di proroga, 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).

Si fa presente che, con riguardo alla originaria formulazione dell'articolo 21 del decreto-legge "semplificazioni" n. 76 del 2020, in assenza di una specifica disciplina transitoria, la giurisprudenza è stata chiamata a dirimere la questione 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, operata dal decreto-legge semplificazioni. Secondo la **Corte dei conti d'appello (Sez. I, n. 234 del 2020)**, non può trovare applicazione il "*principio del tempus regit actum, in base al quale... 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*". La Corte ha, infatti, ribadito il principio in forza del quale solo le norme di carattere processuale sono di immediata applicazione e, quindi, si applicano anche ai rapporti in corso e non esauriti. Al contrario, le norme di carattere sostanziale, come quelle che definiscono il regime di responsabilità erariale, soggiacciono al diverso principio di cui all'art. 11, comma 1, disp. prel. c.c. Ne consegue che la limitazione della responsabilità erariale "*non si applica ai rapporti sorti antecedentemente alla modifica perché [si tratta di rapporti di] carattere sostanziale*".

L'**articolo 2** disciplina l'entrata in vigore del decreto-legge, ovvero il 12 maggio 2025. Il termine per la conversione in legge del decreto, pertanto, scade l'11 luglio 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 in materia di **responsabilità erariale**. In particolare l'articolo 21, comma 1, integra la previsione dell'articolo 1 della legge n. 20 del 1994 (*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*), in forza del quale "la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali". In particolare, per effetto della citata novella, è stata inserita la previsione secondo cui "la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso".

Attraverso tale previsione è stato, dunque, precisato che, ai fini della integrazione del **dolo erariale**, è **richiesto** l'accertamento della volontà riferita non solo alla condotta antidoverosa, ma anche all'evento dannoso.

Come riportato nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 76/2020, la disposizione chiarisce così che il dolo erariale deve essere inteso in chiave penalistica (art. 43 c.p.), e non civilistica, e consente di superare alcuni orientamenti emersi nella giurisprudenza contabile, tesi ad applicare al dolo erariale i criteri elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza civilistica in materia di dolo c.d. "contrattuale o *in adimplendo*". Secondo tale indirizzo di matrice civilistica, l'elemento del dolo sarebbe integrato dall'inadempimento di uno specifico dovere di comportamento nascente dal rapporto con l'ente pubblico, tenuto dal dipendente scientemente in violazione di un obbligo di servizio, mentre non sarebbe necessario, ai fini della configurazione del comportamento doloso, la diretta e cosciente intenzione del soggetto di agire ingiustamente in danno delle pubbliche finanze (Corte conti, Sez. II centr. app., 29 maggio 2017, n. 340; Sez. III centr. app., 9 febbraio 2017, n. 74).

L'articolo 21, comma 2, ha altresì 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, era stato da ultimo fissato per il 30 aprile 2025 ed è differito dal provvedimento in esame al 31 dicembre 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 secondo il regime ordinario 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.

Occorre rammentare che la **Corte costituzionale**, con la [sentenza n. 132 del 2024](#), ha **respinto le censure di illegittimità costituzionale** sollevate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, nei confronti dell'articolo 21, comma 2, 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 tuttavia 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 (per una più ampia e puntuale disamina si veda [Rassegna di giurisprudenza costituzionale n. 3/Anno IV Luglio-Settembre 2024](#), pp. 45 e ss.).

Si ricorda che è attualmente in corso d'esame in sede referente alle Commissioni riunite 1^a (Affari Costituzionali) e 2^a (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.

Senato: Dossier n. 481/2

Camera: Progetti di legge n. 447 /2

23 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 Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	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.
D25068b