

# Colpa grave e copertura assicurativa della relativa responsabilità tra codice dei contratti e legge 1/2026. La fine dello scudo previsto dal decreto legge 76/2020

03 Feb 2026 ▶ di Stefano De Marinis

L'entrata in vigore della legge 1/2026 segna un passaggio significativo nell'evoluzione della disciplina della responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici e di quanti sono assoggettati al relativo regime, oltre che dell'operatività e dei compiti della Corte dei Conti. Il testo, che si compone di sei articoli, insieme ad alcune previsioni di immediata ed autonoma operatività interviene modificando dall'interno l'ultima complessiva riforma di settore, la legge 20/1994, altresì conferendo al Governo un'ampia delega in materia di funzioni della stessa Corte.

L'intervento era da tempo da più parti richiesto; in ultimo dalla Corte Costituzionale che, con sentenza 132/2024, pur confermando la validità delle scelte operate nel 2020 con il decreto legge 76, nel senso di ridurre in modo importante il rilievo della colpa grave per favorire la ripresa del ciclo economico dopo il manifestarsi della pandemia agendo sugli investimenti attivabili con la spesa pubblica, ne prospettava il superamento per definire nuovi e certi regimi di imputabilità per tale ipotesi, nel quadro di una riforma complessiva della giurisdizione contabile.

Nell'ottica considerata, la chiave per favorire la ripresa produttiva era stata individuata, nel 2020, nell'eliminazione di quegli atteggiamenti difensivi che sempre più pervadevano l'operatività della mano pubblica, vera e propria cinghia di trasmissione tra risorse disponibili e loro trasformazione in risultati economici positivi. In tal senso, risulta chiara e coerente la ratio della scelta operata con l'articolo 21 del decreto legge 76, via via prorogata a tutto il 2025, nel senso che fermo il dolo, ridefinito in senso penalistico, la colpa grave, quale presupposto ulteriore della responsabilità erariale veniva esclusa (scudata) non già sempre e comunque, bensì solo dove si fosse trattato di valutare condotte attive o commissive.

## **Regimi autonomi o sovrapposti ?**

In disparte ogni valutazione pro o contro la validità di tale opzione, funzionale anche all'attuazione del PNRR nel quadro normativo, tutt'altro che chiaro ed univoco, in cui l'amministrazione si muove, e su quanto potrebbe argomentarsi considerando i risultati conseguiti sul fronte della accelerazione della spesa pubblica, si vuole qui porre l'attenzione sullo specifico profilo dell'impatto della legge 1 sulla disciplina dei contratti pubblici, rispetto alla quale sussistono profili di integrazione se non di vera e propria sovrapposizione posto che anche il codice reca apposite norme in materia.

Non sfugge che il tema poteva configurarsi anche prima dell'entrata in vigore della legge 1; fino al 31 dicembre 2025 però, a differenza dell'attualità, il codice era norma speciale e sopravvenuta; l'articolo 21 costituiva, inoltre, regime più favorevole

sempre per questo invocabile in tutti i casi in cui non si trattasse di valutare gli effetti di condotte omissive o frutto di inerzia.

## **La disciplina del codice dei contratti**

Tornando al tema del rapporto tra disciplina codicistica e legge 1, è stato già detto che al tema della responsabilità erariale il Dlgs 36/2023 dedica specifiche previsioni.

Tra queste, il comma 3 dell'articolo 2, intitolato al principio della fiducia, dove si prevede che ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto **e degli auto-vincoli amministrativi**, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto.

Da aggiungere il comma 3 del successivo articolo 215, riferito ai Collegi Consultivi Tecnici, per cui l'inosservanza dei pareri o delle determinazioni del collegio ... è valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale e costituisce, salvo prova contraria, grave inadempimento degli obblighi contrattuali, laddove viceversa l'osservanza delle determinazioni è di sua causa di esclusione della responsabilità per danno erariale, salva l'ipotesi di condotta dolosa.

Il comma 4 del citato articolo 2, infine, trattando delle coperture assicurative dei

rischi per il personale, prevede che, per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono adottare azioni, mentre l'articolo 45, comma 7, dispone che parte delle risorse destinate a remunerare i cosiddetti incentivi sia in ogni caso utilizzata per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale.

## **Il regime della colpa grave nella legge 1**

Delimitazione della nozione di colpa grave e copertura assicurativa della responsabilità sono, dunque, i due aspetti principali trattati sia nella legge di riforma 1 che nel codice dei contratti, dove si pone il tema del rapporto tra le due fonti, questione che, pur sollevata nel corso dell'elaborazione parlamentare del testo, non trova all'interno dell'elaborato finale specifici elementi di soluzione. Unica previsione comune riguarda la colpa grave, esclusa con identico testo, laddove la violazione o l'omissione risultino determinate dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

Al di fuori della richiamata previsione di chiusura, alcuni elementi differenzianti appaiono a prima vista evidenti, il che pone la questione dell'esistenza di due distinti ambiti di delimitazione della colpa grave a seconda che si versi nel contesto applicativo della disciplina generale, o in quella speciale dei contratti pubblici; ciò a meno di non voler considerare assorbita quest'ultima dalla prima, in quanto sopravvenuta, cosa che peraltro sembrerebbe esclusa dall'articolo 227 del codice secondo cui ogni intervento normativo incidente sulle disposizioni del codice e dei

suoi allegati, o sulle materie dagli stessi disciplinate, è attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in essi contenute.

In assenza di un'abrogazione espressa della disciplina codicistica ad opera di quella generale, i due regimi appaiono dunque destinati a coesistere in rapporto di specialità.

Orbene, secondo la legge 1 integra la responsabilità per colpa grave ogni violazione delle norme di diritto applicabili, violazione che peraltro deve essere manifesta, dovendosi al riguardo tener conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Oltre alla violazione manifesta della legge rilevano il travisamento dei fatti, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

Secondo la disciplina dei contratti pubblici alla violazione delle norme di diritto, quale elemento comune, si aggiunge quella riferibile agli autovincoli amministrativi nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza, l'omissione di cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto.

Come si vede, dunque, i due ambiti non sembrano coincidere risultando la responsabilità tracciata dal codice appalti in parte più ampia di quella che consegue al regime ordinario; in tal senso rilevano, oltre alla legge, anche gli autovincoli e cioè le scelte con le relative previsioni fissate dalla stessa amministrazione pubblica nei disciplinari o nell'ulteriore documentazione di gara.

Contribuiscono a circoscrivere la responsabilità per colpa grave nella disciplina generale le due fattispecie comportamentali ivi tipizzate e l'espressa previsione di esigibilità da rapportare alle competenze specifiche di chi viene chiamato in causa, oltretutto al caso concreto.

Più incerta è la valutazione degli effetti rivenienti dalla diversità di definizione, nelle due fonti, della fattispecie violativa dei rispettivi parametri comportamentali, che per generare responsabilità in un caso deve essere **palese** e nell'altro **manifesta**.

## **Il problema del diritto transitorio delle nuove regole**

Da aggiungere che, in base all'articolo 6 della legge 1, le disposizioni che riconfigurano il perimetro della colpa grave si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato al 22 gennaio 2026 (data di entrata in vigore) laddove la disciplina dell'articolo 21 si applicava a tutti i fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, cioè il 17 luglio 2020, fino al 31 dicembre 2025.

Trattasi di una scelta non scevra da dubbi, discutibile nella misura in cui applica retroattivamente una definizione di colpa grave oggettivamente più restrittiva, per lo meno nei casi di attività produttiva; ulteriore elemento problematico riguarda la differenziazione, sempre in ipotesi di opzione peggiorativa, dei procedimenti chiusi da quelli ancora da definire.

Altra previsione che rischia di applicarsi retroattivamente, con effetti sanzionatori che secondo i principi generali del diritto sarebbero di regola esclusi, riguarda l'articolo 4 per il quale fatto salvo l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità - di cui alla più recente disciplina - al pubblico ufficiale responsabile dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC, in relazione ai quali si verifichi, per fatto allo stesso imputabile, un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento, si applica, sulla base della gravità della colpa, una sanzione pecuniaria da euro 150 fino a due annualità del proprio trattamento economico complessivo annuo lordo.

## **La copertura assicurativa nella legge 1**

Passando al distinto aspetto delle coperture assicurative della responsabilità, specie dei dipendenti pubblici, le differenziazioni appaiono ancor più rilevanti.

Il comma 4 bis dell'articolo 2 della legge 20 dispone, ora espressamente, che chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto

a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave; anche su tale questione, come detto sopra, era già intervenuto il d.lgs. n.36/2023.

Orbene il tema che al riguardo si pone è quello del chi debba farsi carico in termini economici di ciò che a tutti gli effetti costituisce un obbligo per coloro che, sia come dipendenti pubblici che come privati, assumano incarichi che comportino la gestione di risorse pubbliche: se la legge n.1 non risolve il tema, riaprendo la questione del rapporto con l'articolo 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007 a nullità dei contratti di assicurazione stipulati a spese dell'ente per rischi connessi al l'espletamento di compiti istituzionali, onde salvaguardare l'efficacia deterrente della responsabilità erariale e l'obbligo di diligenza, il codice dei contratti pareva aver superato tale scoglio, almeno in parte, esprimendosi in modo chiaro.

Ci si riferisce all'obbligo di destinare alla copertura delle relative spese parte degli stanziamenti previsti per l'affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti. Se ne può dedurre che, per lo meno nel campo di applicazione del codice dei contratti, relativamente ai dipendenti pubblici, semmai per alcune funzioni (Corte dei conti Toscana n. 167/2025/PAR), sia sostenibile che la copertura del l'obbligo resti a carico dell'amministrazione.

## **Ulteriori questioni e razionalizzazione del sistema**

---

Circa gli ulteriori elementi di forte innovatività della legge n.1, quali ad esempio l'introduzione del tetto al danno risarcibile da parte dei soggetti tenuti, la previsione di fattispecie obbligatorie di esercizio del potere riduttivo del giudice o l'ampliata possibilità di sottoposizione ai pareri ed ai controlli preventivi di legittimità che si perfezionano con il silenzio assenso, non sembrano al momento configurarsi ragioni di conflitto diretto insanabile tra le due serie di norme, potendosi le relative previsioni vicendevolmente integrarsi.

Ad esempio, il fatto di dar corso alle indicazioni dei Collegi Consultivi Tecnici dovrebbe continuare ad essere considerata autonoma causa di esclusione della responsabilità di chi ha agito, in termini aggiuntivi rispetto alla disciplina generale; ciò ancorché le modifiche portate all'articolo 1, comma 1.1 della legge n.20 non facciano ad essi riferimento alcuno.

La coesistenza delle due discipline per gli aspetti non di diretto contrasto può peraltro porre il tema del possibile appesantimento dei processi.

In questo senso - in fine - la legge n.1 ben potrebbe contribuire anche su tali aspetti, valorizzando conseguentemente quei criteri di delega che all'articolo 3 dispongono tra l'altro di razionalizzare il quadro normativo, eventualmente raccogliendo in codici o testi unici le norme attinenti all'organizzazione della Corte dei conti e ... allo svolgimento dei procedimenti non giurisdizionali (lett. q) o di individuare gli atti degli enti locali di particolare rilevanza e complessità sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 20 (lett. s).