



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott. Marco Ferraro	Primo Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	Primo Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Primo Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del **23 ottobre 2024** ha pronunciato la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

#### **sulla richiesta di parere del Comune di Como**

VISTO l'articolo 100 della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Como pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri il 17 settembre 2024, e acquisita in pari data al protocollo di questa Sezione al n. 14425;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 221/2024 di assegnazione della richiesta di parere per la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITA la relatrice, dott.ssa Iole Genua;

### **PREMESSO**

Il Sindaco del Comune di Como, ricostruita la normativa disciplinante la stipula, da parte delle stazioni appaltanti, di polizze assicurative finalizzate alla copertura dei rischi di natura professionale a favore di propri dipendenti coinvolti nella fase progettuale degli interventi pubblici, chiede alla Corte *“se l'assicurazione per le attività previste dal Codice dei Contratti (...) svolte dai dipendenti (...) - verifica del progetto e attività di progettazione - a carico dell'amministrazione non debba essere limitata alla colpa lieve ma debba [essere] estesa naturalmente alla colpa tout court (quindi, anche per colpa grave)”*. Prospetta la propria interpretazione dell'apparato normativo vigente, esponendo che *“appare ragionevole ritenere che l'assicurazione per le attività (...) sia (...) di verifica del progetto, sia (...) di progettazione (interna) non possa essere limitata solo all'ipotesi di colpa lieve in quanto (essa assicurazione) non sarebbe di alcuna utilità per il dipendente che ha eventualmente determinato l'evento dannoso, posto che non potrebbe essere chiamato nella suddetta circostanza a rispondere del danno: una siffatta copertura assicurativa sarebbe utile solo all'amministrazione che si vedrebbe rimborsata dall'assicurazione per il danno da sinistro dovuto a colpa lieve del dipendente”*.

### **DIRITTO**

L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*) ha attribuito alle autonomie territoriali la facoltà di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica. La tassativa formulazione della norma impone, pertanto, uno scrutinio preliminare circa l'ammissibilità dei quesiti sotto il profilo soggettivo e quello oggettivo.

Nel caso in esame, l'istanza risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto sottoscritta dal legale rappresentante del Comune richiedente. Parimenti, la stessa appare ammissibile sotto il profilo oggettivo, poiché formulata in termini generali e astratti con riferimento a un argomento - quello concernente la stipula di polizze assicurative a favore dei dipendenti pubblici - più volte trattato da questa Corte in sede consultiva (*ex multis*, Sez. reg. contr. Piemonte, n. 145/2024/PAR).

In particolare, nel quesito posto dal comune di Como vengono in considerazione norme - di riconosciuta valenza eccezionale - che pongono a carico dell'ente pubblico, in funzione di stazione appaltante, l'obbligo di stipulare polizze assicurative a favore del proprio personale e, in ultima analisi, a tutela del proprio interesse finanziario.

Procedendo dunque all'esame del merito della questione, è opportuno riepilogare sinteticamente le principali disposizioni normative concernenti obblighi e standard minimi di assicurazione del personale dipendente della stazione appaltante, contenute nella vigente legislazione in materia di contratti pubblici (per la ricostruzione della più recente evoluzione storica del quadro normativo sull'argomento, si veda anche Sez. reg. contr. Piemonte, delibera n. 89/2023/PAR).

Ebbene, oltre all'art. 112, comma 4, del d.lgs. 163/2006 ed all'art. 24, comma 4, del d.lgs. 50/2016, oggi abrogati - che prevedevano che le polizze assicurative per la copertura della responsabilità professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione di interventi pubblici fossero a carico dell'Amministrazione appaltante - tra le norme attualmente vigenti devono essere richiamate, come peraltro puntualmente elencate dal Comune istante, la norma di carattere generale contenuta nell'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023, in base alla quale *"le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale"*; l'art. 45, comma 7, lett. c), del d.lgs. n. 36/2023, che indirizza la destinazione di una parte delle risorse pubbliche finalizzate alla corresponsione di incentivi tecnici, e poste a carico dei bilanci delle stazioni appaltanti (art. 45, comma 1), *"in ogni caso (...) per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale"*; l'art. 42 (Verifica della progettazione) del d.lgs. 36/2023, che, al comma 5, rinvia all'allegato I.7 i contenuti e le modalità delle attività di verifica, nonché i soggetti che vi provvedono, prevedendo che gli oneri conseguenti all'accertamento della rispondenza agli elaborati progettuali siano ricompresi nelle risorse stanziare per la realizzazione delle opere; l'art. 5, comma 1, lett. e), n. 10) dell'Allegato I.7 al d.lgs. n. 36/2023 dispone che nel quadro economico dell'opera o del lavoro confluiscono, tra le somme a disposizione della stazione appaltante, le *"spese di cui all'articolo 45 [Incentivi alle funzioni tecniche], commi 6 e 7, del codice"* e tra queste gli oneri di assicurazione obbligatoria del personale; con specifico riguardo al personale addetto alla verifica della progettazione - ossia l'attività *"finalizzata ad accertare la conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute negli elaborati progettuali"* (art. 34 dell'Allegato I.7 al d.lgs. n. 36/2023) - l'art. 37, comma 3, del medesimo Allegato I.7 dispone che *"il soggetto incaricato dell'attività di verifica è munito di adeguata polizza assicurativa per la copertura dei rischi legati alle attività professionali a norma dell'articolo 43"*; la norma è da leggersi in combinato disposto con l'art. 42 del medesimo Allegato I.7, il cui comma 2, terzo periodo, prevede che *"nel caso in cui il soggetto incaricato della verifica sia dipendente della stazione appaltante esso risponde nei limiti della copertura assicurativa di cui all'articolo 37, salvo la responsabilità disciplinare e per danno erariale secondo le norme vigenti"*; l'art. 43 dell'Allegato I.7 al d.lgs. n. 36/2023, indicante i requisiti minimi della polizza assicurativa professionale richiesta al soggetto incaricato dell'attività di verifica.

La legislazione vigente conferma, quindi, espressamente che possono essere poste in essere azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale a carico dell'Amministrazione, dando, poi, per inequivocabilmente assunta nella disciplina di dettaglio la sussistenza di una copertura assicurativa *"dei rischi legati alle attività professionali"*. Il conseguente onere a carico dell'Amministrazione è deducibile dalla disposizione generale dell'art. 2, comma 4, del d.lgs. 36/2023 volta, sulla base del *"principio della fiducia"*, a favorire e valorizzare *"l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato"*.

L'esigenza di una copertura assicurativa non è, peraltro, legata all'iscrizione all'albo professionale dei progettisti interni all'amministrazione, fermo restando in ogni caso il possesso di idonea competenza in materia, in base alle caratteristiche dell'oggetto della progettazione affinché venga garantita la qualità della stessa e l'abilitazione all'esercizio della professione, quest'ultima comunque funzionale alla sottoscrizione o alla verifica del progetto e alla correlata assunzione di responsabilità, secondo le previsioni dell'ordinamento professionale (così Anac, deliberazione n. 64 del 10 gennaio 2024).

Tanto premesso, il quesito del Comune di Como riguarda la copertura assicurativa che, seppure definita *"civile e professionale"*, è chiaramente orientata ad una tutela del dipendente nella prospettiva della determinazione di un *"danno da sinistro"* che vada ad abbracciare anche le ipotesi di colpa lieve, trattandosi, nelle intenzioni dell'Ente, di fornire protezione da una generale responsabilità civile verso terzi, sicché dell'assicurazione che il Comune intende stipulare andrebbe a beneficiare la stessa amministrazione per tutte le ipotesi di c.d. responsabilità amministrativo-contabile indiretta a prescindere dal grado della colpa imputabile al dipendente assicurato. Sull'equivoco, perché di questo si tratta, della necessità di *"estendere"* la copertura alla colpa grave, anziché *"limitarla"* alla colpa lieve, si tornerà necessariamente più avanti.

Va detto intanto che in questi termini è intesa la questione come esaminata nella deliberazione SRC Piemonte n. 89/2023/PAR citata, secondo la quale *"le polizze assicurative in questione non riguardano la copertura di rischi di danno connessi alla responsabilità amministrativo-contabile del personale pubblico"*, poiché *"rispetto a quest'ultima fattispecie vale "il divieto posto dall'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008) che, oltre a sancire la nullità 'del contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile', introduce una sanzione pecuniaria in caso di violazione della predetta norma"*. Lo spirito della norma che impedisce la stipula di assicurazione contro il danno erariale (cioè, contro il pregiudizio arrecato alla stessa amministrazione di appartenenza del dipendente),

sarebbe “dettata, ancor prima che dalla necessità di evitare alla p.a. un danno erariale dipendente dalla sopportazione dei costi dei premi assicurativi, dal rischio della cosiddetta deresponsabilizzazione del personale pubblico e della classe politica dell'ente, tutelata nelle proprie illegittime o irragionevoli scelte gestionali dalla copertura delle polizze assicurative” (ancora SRC Piemonte n. 89/2023/PAR).

Va precisato che, sebbene nel richiamato testo normativo il divieto di assicurazione contro la responsabilità erariale a carico dell'Amministrazione riguardi solo gli amministratori e non tutto il “personale pubblico”, tuttavia, tanto nella delibera piemontese, quanto nella giurisprudenza e nella pratica generale, lo stesso è inteso quale divieto assoluto (in tal senso si veda a pagg. 14 e 15 del parere n. 3/2024/cons. reso dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 30 ottobre 2024 in ordine alla proposta di legge C. 1621, art. 1, modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20). Del resto, se così non fosse (cioè, se il divieto non fosse considerato generale) non si comprenderebbe neppure una norma, quale quella in commento, che prevede una ipotesi eccezionale di assicurazione del dipendente a carico dell'amministrazione.

Sulla base di tali coordinate il precedente della Sezione piemontese (peraltro citato nel parere ANAC poc'anzi richiamato) circoscrive la tematica delle polizze assicurative previste dal Codice dei contratti pubblici per i progettisti e dai verificatori dipendenti dell'amministrazione appaltante alla sola responsabilità civile verso terzi.

Pur condividendo la ricostruzione storica della normativa in materia, questo Collegio ritiene di doversi discostare dalle conclusioni testé evidenziate, così come da quelle rese in un precedente della Sezione (Sez. reg. contr. Lombardia n. 665/2011/PAR, ma anche più recentemente da Sez. reg. contr. Emilia Romagna, n. 108/2024/PAR), in ordine al fatto che l'apparato normativo in commento non riguarderebbe anche - e sicuramente in via principale - l'assicurazione contro il danno erariale causato dal dipendente all'amministrazione nell'esercizio della propria attività professionale, bensì esclusivamente generiche ipotesi di “sinistro” cagionato a terzi.

Si tratta, in definitiva, di una normativa derogatoria del divieto di assicurazione stabilito dall'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Depongono in tal senso le chiare norme di legge che - proprio per il caso dei progettisti e dei verificatori - fanno esplicito e testuale riferimento alla sola assicurazione sulla responsabilità professionale e non tout court a quella per responsabilità civile (intesa come generale responsabilità da fonte obbligatoria e pure prevista, come si vedrà subito, per altre specifiche fattispecie individuate nell'ambito del Codice dei contratti pubblici), ma anche la conseguente pratica commerciale e la modulistica, da ritenersi ancora vigente, predisposta dal Ministero dello Sviluppo Economico con decreto 16 settembre 2022, n. 193, e recepita nel Regolamento contenente gli schemi tipo per le garanzie fideiussorie e le polizze assicurative (di cui agli articoli 24, 35, 93, 103 e 104 del

precedente Codice dei contratti pubblici) e nei relativi allegati che definiscono la copertura assicurativa della responsabilità civile professionale del dipendente pubblico incaricato della progettazione di lavori *“per i maggiori costi sostenuti dalla Stazione appaltante dei lavori in conseguenza di errori od omissioni non intenzionali del progetto posto a base di gara..., imputabili a colpa professionale dell’Assicurato”* (art. 1, Allegato A, Sezione II – Coperture assicurative, Schema tipo 2.1 Copertura assicurativa della responsabilità civile professionale del dipendente pubblico incaricato della progettazione di lavori ai sensi del d.lgs. n. 50/2016, art. 24, comma 4).

Nello stesso Regolamento, l’art. 7, corrispondente allo Schema tipo 2.3 inerente alla copertura assicurativa per danni di esecuzione, responsabilità civile terzi e garanzia di manutenzione ai sensi dell’art. 103, comma 7, del d.lgs. n. 50/2016, individua, ma solo con riferimento alla garanzia di manutenzione, l’oggetto dell’assicurazione stabilendo che qualora sia previsto un periodo di garanzia di manutenzione, sono indennizzabili i danni materiali e diretti alle opere assicurate, nonché i danni a terzi verificatisi durante l’esecuzione delle opere stesse e dovuti a causa risalente al periodo di esecuzione oppure a fatto del contraente nello svolgimento delle operazioni di manutenzione.

Appare evidente, quindi, come la prima tipologia di polizza copra un danno erariale e l’oggetto della legittima copertura assicurativa è definito dalla fonte secondaria che approva gli schemi appena sinteticamente illustrati. Essa serve, infatti, a tenere indenne il dipendente assicurato di quanto questi sia tenuto a pagare, quale civilmente responsabile ai sensi di legge, a titolo di risarcimento del danno (capitale, interessi e spese) nei confronti dell’amministrazione di appartenenza; la polizza in questione copre, tuttavia, solo i rischi professionali derivanti dal contratto di prestazione d’opera disciplinato dall’art. 2236 c.c., che stabilisce che *“se la prestazione implica la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà, il prestatore d’opera non risponde dei danni, se non in caso di dolo o di colpa grave”*.

La seconda assicurazione è, invece, posta a carico dell’esecutore dei lavori, cioè di un soggetto estraneo alla stazione appaltante, ed è volta alla tutela, più ampia, per eventuali danni che possano essere causati all’opera e ad assicurare l’amministrazione contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso della realizzazione o della manutenzione.

Nonostante al professionista sia richiesta, ex art. 1176, comma 2, c.c., una diligenza qualificata da valutarsi con riguardo alla natura dell’attività, la riconosciuta difficoltà della prestazione professionale configura l’ipotesi di responsabilità solo per colpa grave rispetto al generale parametro di imputazione della responsabilità contrattuale che si configura anche per colpa lieve.

Avuto riguardo al contenuto della prestazione ex art. 2236 c.c., cui è riconducibile quella del verificatore del progetto, quindi, l’assicurazione professionale andrà a coprire anche i comportamenti posti in essere in colpa ordinaria o lieve che dir si voglia.

La fattispecie della stipula da parte dell'Amministrazione di polizze professionali a copertura dei rischi riconducibili alla disciplina di cui all'art. 2236 c.c. come gravanti sui propri dipendenti progettisti o verificatori dei progetti, configura, pertanto, una ipotesi derogatoria del menzionato art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Ciò si giustifica sulla base del richiamato "principio di fiducia" contenuto nel d.lgs. n. 36/2023 che garantisce uno speciale trattamento ad alcuni dipendenti pubblici tanto in ragione del ruolo da essi rivestito, quanto al fine di incentivarne l'iniziativa, liberandoli dal timore di essere esposti a conseguenze risarcitorie nei confronti dell'Amministrazione per le maggiori spese che questa fosse chiamata a sostenere per effetto di errori od omissioni non intenzionali del progetto relativo all'opera pubblica.

Al di là del definito e circoscritto ambito di copertura dell'assicurazione professionale e della relativa polizza, del resto, non vi sarebbe realisticamente margine per configurare, quale effetto della imperizia professionale del verificatore, "danni" o "sinistri" nei riguardi di ipotetici terzi, diversi dalla stazione appaltante, ed estranei al progetto, come all'opera da realizzare.

Pur aderendo alla ricostruzione giuridica teorica espressa in precedenti arresti della Corte e, anche di questa Sezione (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia n. 665/2011/PAR; Sez. reg. contr. Sardegna, n. 6/2021/PAR), va detto, infatti, che se l'assicurazione mira a trasferire nella sfera patrimoniale dell'assicuratore l'alea economica connessa al danno causato dal dipendente nell'esercizio dell'attività professionale di progettazione o di verifica del progetto, occorre primariamente capire in quale modo tale attività può effettivamente danneggiare terzi diversi dalla pubblica amministrazione-stazione appaltante, alla quale si estenderebbe la responsabilità civile derivante dagli atti compiuti dai propri funzionari in violazione di diritti (art. 28 Cost.; art. 22 d.p.r. n. 3/1957). La traslazione del peso economico del danno sulla compagnia assicuratrice presuppone un rischio concreto che, nel caso di danno a terzi, allo stato la normativa in esame non sembrerebbe contemplato e, conseguentemente, mancherebbe un interesse della stazione appaltante alla stipula di simili coperture assicurative.

Pertanto, nella prospettiva futura, è proprio il Legislatore a guardare con favore all'assicurazione con oneri a carico dell'amministrazione pubblica contro il danno erariale - anche indiretto piuttosto che verso terzi - commesso con colpa grave, prevedendola nel già citato d.d.l. di riforma della Corte dei conti (art. 1, comma 1-novies), sia pure limitatamente ai soli dirigenti pubblici e, quindi, nei confronti di soggetti la cui attività professionale non implica affatto la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà nei termini di cui all'art. 2236 c.c., ma che comunque considera gravati - psicologicamente, più che concretamente - dal rischio derivante dall'espressione della volontà dell'amministrazione attraverso la firma di atti.

Così contestualizzato e considerato, il quadro normativo positivo delineato nel quesito si pone, in linea di sostanziale continuità con la disciplina dei previgenti codici dei contratti pubblici, i quali, introducendo un'eccezione alla regola generale della responsabilità diretta del lavoratore pubblico portata dall'art. 28 della Costituzione, hanno specificamente definito un presidio funzionale alla partecipazione del personale dipendente delle stazioni appaltanti alle attività concernenti la progettazione delle opere pubbliche. Tale tutela, rientrando tra le forme tipiche di incentivazione dell'attività svolta dal personale tecnico interno, allo stato attuale, non si estende alla responsabilità civile per danni a terzi se non per quanto attiene alle conseguenze risarcitorie del danno erariale indiretto ed al diritto di rivalsa dell'amministrazione pubblica sul proprio dipendente che l'ha determinato.

La *ratio* di garanzia e incentivazione del personale pubblico sottesa alla legislazione in commento - ispirata al perseguimento delle finalità di riduzione della spesa pubblica sostenuta per la remunerazione di incarichi a professionisti esterni, e dell'accrescimento professionale delle risorse umane interne alle amministrazioni - consente, infatti, di ritenere che solo le polizze assicurative della responsabilità professionale, ma non evidentemente quelle per responsabilità civile per danni a terzi, possano costituire idonei strumenti di tutela per i dipendenti interessati, proteggendo questi ultimi non da qualsivoglia rischio della vita lavorativa, ma da quello direttamente ed immediatamente derivante dall'esercizio della propria attività professionale, quale che sia il grado della colpa connotante la relativa condotta (elemento quest'ultimo, che né la disciplina codicistica del contratto di assicurazione, né la normativa pubblicistica in commento, prendono in considerazione, ma che discende dalla combinazione con il regime previsto dall'art. 2236 c.c.).

Trattandosi, infatti, di copertura di un rischio professionale che si realizza solo nelle ipotesi di colpa grave, l'assicurazione prevista dalle norme del d.lgs. n. 36/2023, oggetto del quesito del Comune di Como, fornisce una protezione che comprende le condotte connotate da colpa lieve.

L'assicurazione, in ogni caso, dovrà tener conto dei rigorosi parametri stabiliti dalla legge e dai regolamenti sopra succintamente illustrati, restando naturalmente esclusa la copertura dei danni derivanti da fatti dolosi (art. 1900 c.c.).

Quest'ultima precisazione contribuisce a chiarire anche il richiamo dell'art. 42 dell'Allegato I.7, il cui comma 2, terzo periodo, prevede che *"nel caso in cui il soggetto incaricato della verifica sia dipendente della stazione appaltante esso risponde nei limiti della copertura assicurativa di cui all'articolo 37, salve la responsabilità disciplinare e per danno erariale secondo le norme vigenti"*. Tale norma non è da intendersi nel senso che il rischio coperto non è il danno arrecato all'amministrazione, bensì, all'opposto, che i limiti di copertura - analiticamente stabiliti nel dettaglio normativo - possono risultare inferiori al



danno erariale effettivamente prodotto, rispetto al quale l'amministrazione dovrà agire nei confronti del dipendente secondo le regole della responsabilità amministrativa.

Allo stato attuale - ed in attesa della eventuale approvazione di un nuovo regime normativo regolante la responsabilità amministrativo-contabile - ricade nel divieto di assicurazione di cui all'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ogni altra forma di protezione del pubblico dipendente non espressamente prevista dalla legge (e quindi anche quella contro la responsabilità civile verso terzi non direttamente derivante dallo svolgimento dell'attività professionale di progettista o verificatore ed eventualmente soggetta ad azione di rivalsa da parte della pubblica amministrazione).

**P.Q.M.**

nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione.

Così deliberato nella camera di consiglio del 23 ottobre 2024.

La Relatrice  
(Iole Genua)

Il Presidente  
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il  
27 novembre 2024  
Il funzionario preposto  
(Susanna De Bernardis)