



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario	NISPI LANDI	Presidente
Giampiero Maria	GALLO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario
Anna	PETA	Primo Referendario
Lucia	MARRA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 15 e 22 maggio 2025, ha pronunciato la seguente

#### DELIBERAZIONE

##### **sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Fauglia (PI)**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16 giugno 2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di “*ulteriori forme di collaborazione*” tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall’ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale 19 maggio 2025, n. 14 con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Ref. Matteo Lariccia;

### PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 20 marzo 2025, al n. 1206, il Sindaco del Comune di Fauglia ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131 avente ad oggetto la corretta interpretazione delle norme in materia di obbligo di copertura assicurativa dei dipendenti pubblici, prevista dal Codice dei contratti pubblici (modificato da ultimo con il d.lgs n. 136 del 2023) e in particolare i rapporti tra tale normativa ed il generale divieto di stipulare contratti assicurativi aventi ad oggetto la copertura della responsabilità amministrativo contabile per danni causati all’erario

Il Comune di Fauglia evidenzia che relativamente alla questione all’esame si sono formati due distinti orientamenti nelle pronunce della Corte dei conti.

Secondo il primo (introdotto da Sezione controllo Piemonte, Deliberazione n. 89/2023 e confermato da Sezione Controllo Emilia-Romagna, Deliberazione n. 108/2024 avallata da ANAC con Deliberazione 10 gennaio 2024, n. 64), la disciplina del nuovo Codice degli appalti pubblici – ove l’obbligo assicurativo si ricava in via implicita nelle norme che riguardano gli incentivi tecnici – avrebbe introdotto esclusivamente l’obbligo di stipulare polizze a copertura della responsabilità civile per danno a terzi, mentre in virtù del non derogato e perdurante divieto, tali polizze non coprirebbero e non potrebbero coprire la responsabilità per danno erariale.

Secondo un diverso orientamento (sostenuto da Sezione controllo Lombardia, Deliberazione n. 241/2024), il Codice dei contratti pubblici avrebbe introdotto una normativa derogatoria del divieto di assicurazione di cui all’articolo 3, comma 59, l. 244/2007 ispirata a una maggior tutela per quei dipendenti pubblici più esposti a conseguenze risarcitorie verso l’amministrazione di appartenenza.

La ricostruzione da ultimo esposta poggerrebbe sul presupposto sistematico dell’incentivazione di specifiche professionalità all’interno dell’amministrazione, esaltata dal principio della fiducia introdotto dall’art. 2, d.lgs. n. 36/2023; sarebbe confermata dalla constatazione fattuale secondo cui (almeno limitatamente a progettisti e verificatori, sui quali il parere si esprime, ndr) parrebbe difficile configurare danni a soggetti terzi, estranei al progetto o all’opera ed estranei alla stazione appaltante; avrebbe l’effetto di estendere l’assicurazione stipulata oltre che alla responsabilità amministrativa, anche a quella parte di responsabilità connotata dalla colpa lieve, atteso che – limitatamente alla colpa grave – sussisterebbe l’esenzione di cui all’art. 2236 cc (almeno limitatamente alla risoluzione di problemi tecnici di speciale complessità, ndr).

Il Comune chiede pertanto a questa sezione di risolvere il citato contratto giurisprudenziale e di chiarire se “*se quanto prospettato dal relativo allegato I.7 nel combinato disposto di cui agli artt. 34 co. 2 lett. c), d) e 37 co. 3 e secondo quanto prescritto dall’art. 45 commi 5 e 7 in combinato disposto con l’Allegato I.10 del Codice rappresenti una deroga al generale divieto di cui l’art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ovvero se la disciplina del D.lgs. 36/2023 non configuri una deroga a tale divieto e pertanto la stipula di una polizza assicurativa che ricomprenda anche i danni all’amministrazione derivanti da errori nella soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà ai sensi dell’art. 2236 c.c., in sede di progettazione e verifica del progetto, possa integrare un’ipotesi*

*di danno erariale e l'applicazione della sanzione di cui al citato articolo 3 comma 59, come prospettato dall'agente assicurativo interpellato".*

## CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La richiesta di parere, sottoscritta dal Sindaco e trasmessa a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle autonomie locali va ritenuta ammissibile sotto il profilo soggettivo e oggettivo. Come ampiamente riportato nelle considerazioni introduttive della richiesta di parere, analoghe richieste hanno formato oggetto di pronuncia da parte di altre Sezioni di controllo che hanno ravvisato preliminarmente la riconducibilità alla materia della contabilità pubblica e la generalità della prospettazione, orientamento al quale il Collegio ritiene di dare doverosa continuità.

2. Premesso quanto sopra, nel merito il Collegio ritiene di formulare le seguenti considerazioni.

2.1. Va preliminarmente ricordato che l'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 detta un divieto generale di assicurare i dipendenti per i rischi che derivano dall'espletamento delle funzioni, limitatamente alla responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad altri enti pubblici. La disposizione sanziona con la nullità il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica, per i rischi che derivano da danni allo Stato o all'ente di appartenenza (responsabilità amministrativa per danno erariale).

La disposizione vieta agli enti pubblici la stipulazione di polizze assicurative volte a tutelare i propri amministratori dai rischi di responsabilità per danno erariale o responsabilità contabile. La *ratio legis* cui tale norma è ispirata è duplice: da un lato, essa preserva il principio della responsabilità personale degli amministratori verso lo Stato o gli enti pubblici, ex art. 28 Cost. senza possibilità che tale onere venga surrettiziamente addossato all'ente pubblico stesso tramite il pagamento dei premi assicurativi; da un altro lato, essa previene ipotesi di *moral hazard*: infatti, con la copertura del rischio di responsabilità per danni all'amministrazione di appartenenza, si rischierebbe di favorire o incentivare condotte disinvolte o negligenti da parte dei dipendenti pubblici. In sintesi, la norma rafforza il principio secondo cui l'amministratore pubblico deve agire con diligenza, proprio perché consapevole della responsabilità personale e delle conseguenze, anche patrimoniali delle proprie azioni.

La disposizione trova fondamento nei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), nonché nella responsabilità diretta del pubblico funzionario per danni arrecati a terzi e alla pubblica amministrazione (art. 28 Cost.), senza possibilità di traslazione ad altri soggetti o a coperture assicurative sostenute dall'ente pubblico stesso, pena la vanificazione del principio di responsabilità.

Nell'interpretazione offerta dalla Corte, si è affermata la natura generale del divieto. Il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile - nel ritenere illegittima la stipula di polizze assicurative da parte di enti pubblici a copertura della responsabilità amministrativa e contabile dei propri amministratori e dipendenti - ha riconosciuto nella stipula di tali polizze un danno erariale. Ciò in considerazione del fatto che un ente pubblico può assicurare quei rischi che rientrano nella sfera della propria responsabilità patrimoniale e che trasferiscano all'assicuratore la responsabilità patrimoniale stessa, mentre sarebbe priva di giustificazione e, come tale, causativa di danno erariale, l'assicurazione di eventi per i quali l'ente non deve rispondere e che non rappresentano un rischio per l'ente medesimo (Sez. contr. Lombardia, Deliberazione n. 665/2011).

2.2. Nel corso del tempo, tuttavia, il legislatore ha previsto - limitatamente ad alcune materie e per la copertura di alcuni rischi - taluni obblighi assicurativi per i dipendenti pubblici. Con specifico riguardo al settore dei contratti pubblici, il d. lgs 50/2016 ha dettato un obbligo assicurativo nella disciplina della progettazione interna dei contratti di lavori pubblici, inserendo una disposizione a tenore della quale sono a carico delle stazioni appaltanti "la copertura dei rischi

*di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione”* (art. 24, comma 4, d.lgs 50/2016). Preme osservare che la disposizione del d. lgs 50/2016, perimetrando la copertura dei rischi di natura professionale e non comprendendo i rischi legati alla responsabilità amministrativa, non può essere intesa come deroga al divieto di cui all’art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

**2.3.** La recente disciplina del d. lgs 36/2023, che ha abrogato il d.lgs 50/2016, non detta una disciplina altrettanto esplicita sull’obbligo di assicurazione dei dipendenti che svolgono funzioni tecniche. L’obbligo di copertura assicurativa dei dipendenti, infatti, può essere ricavato dal combinato disposto di alcune norme che implicitamente prevedono che alcuni dipendenti debbano essere assicurati: in via generale, all’art. 2, comma 4, d. lgs 36/2023 ove si prevede che, per promuovere la fiducia nell’azione legittima, trasparente e corretta dell’amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale; ancora all’art. 5, comma 1, lett. e), n. 10, dell’Allegato I.7 al Codice, che include, fra le somme a disposizione della stazione appaltante nell’ambito del quadro economico dell’intervento, anche le spese di cui all’art. 45, comma 7 sopra citato (copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale); infine, all’ art. 34, comma 2, lett. c), d) in combinato disposto con l’art. 37, comma 3) dell’All. I.7 al Codice; nonché all’art. 45, commi 5 e 7, del Codice, avuto riguardo all’Allegato I.10.

**2.4.** In sostanziale continuità con il vecchio Codice, l’opera ermeneutica di giurisprudenza e Autorità di settore ha affermato, dunque, l’obbligo di assicurazione dei dipendenti esercenti funzioni tecniche.

L’ANAC ha ritenuto che, in tema di polizze assicurative, le norme richiamate depongono per la conferma dell’obbligatorietà della stipula delle stesse per i progettisti interni, con spese a carico delle risorse indicate dall’art. 45, d.lgs 36/2023.

Analogamente, il Ministero delle infrastrutture, Servizio Supporto Giuridico, con parere n. 2163/2023, ha fornito chiarimenti in merito all’art. 45, comma 7, lett. c) del d.lgs. 36/2023, il quale dispone che “...una parte delle risorse di cui al comma 5 (20%) è in ogni caso utilizzata per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale”. In tal senso, è stato chiarito che le funzioni interne per le quali vige tale assicurazione obbligatoria sono quelle indicate all’art. 45, comma 2, per le attività elencate in allegato I.10, se presenti all’interno della stazione appaltante; e che le spese per l’assicurazione sono a carico esclusivamente delle somme previste nel quadro economico dell’intervento

**2.5.** Le pronunce delle Sezioni di controllo intervenute nella specifica materia oggetto della richiesta di parere non dubitano dell’obbligo di assicurazione per le funzioni tecniche, ma evidenziano che la continuità con il vecchio codice, ricavata in via interpretativa, non delinea in modo chiaro ed univoco la portata dell’obbligo assicurativo; pertanto, la copertura dei rischi si presta ad interpretazioni contrastanti.

**2.5.1** In particolare, secondo l’indirizzo sostenuto da Sezione controllo Piemonte e Sezione Controllo Emilia-Romagna, che questa sezione ritiene di condividere, la disciplina del nuovo Codice avrebbe - in continuità con il codice previgente - introdotto un mero obbligo di stipulare polizze a copertura della responsabilità civile per danno a terzi. In virtù del perdurante (e non derogato) divieto, tali polizze infatti non coprirebbero e non potrebbero coprire la responsabilità amministrativo-contabile (Corte dei Conti, Sezione controllo Piemonte, Deliberazione n. 89/2023/SRCPIE/PAR, Corte dei Conti, Sezione controllo Emilia- Romagna, Deliberazione n. 108/2024).

**2.5.2.** Secondo il diverso orientamento di Sezione controllo Lombardia, il Codice dei contratti pubblici avrebbe, di contro, introdotto una normativa derogatoria del divieto di assicurazione di cui all’articolo 3, comma 59, l. 244/2007, tale da consentire la possibilità di coprire il rischio del danno che il dipendente può provocare all’amministrazione, nonché il rischio di danni derivanti

da colpa lieve, “elemento che discende dalla combinazione con il regime dell’art. 2236 cc” (Corte dei conti, sezione controllo Lombardia 241/2024/PAR).

3. Alla luce della differente prospettazione fornita dalle Sezioni Regionali di controllo, si ravvisa l’esigenza di un chiarimento nomofilattico sulla latitudine applicativa della norma, in ragione della rilevanza generale della questione e dell’esigenza, per il futuro, di garantirne l’uniforme applicazione.

#### **P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana

#### **SOSPENDE**

la pronuncia nel merito sul quesito sottoposto dal Comune di Fauglia, per come esplicitato al punto 1

#### **DELIBERA**

alla luce delle considerazioni esposte in parte motiva e della rilevanza delle questioni, di rimettere gli atti al Presidente della Corte dei conti ai fini della valutazione dell’opportunità di deferire alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell’art. 17, comma 31, decreto-legge 1 luglio 2009 n. 78, ovvero alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell’art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174, la seguente questione di massima di particolare rilevanza avente carattere di interesse generale: *“Quale sia comprensione dell’obbligo di copertura assicurativa dei dipendenti ricavabile dal Codice dei contratti pubblici e, in particolare, se tale obbligo debba essere interpretato in coerenza con il divieto generale di cui all’art. 3, comma 59, della l. 244/2007 (divieto di assicurazione della responsabilità amministrativa contabile) e sia, pertanto, rivolto alla esclusiva copertura di danni a terzi, per la copertura di errori nell’esercizio dell’attività professionale; oppure se, al contrario, l’obbligo in parola debba essere considerato una deroga al divieto di cui sopra e, in tal senso, se esso consenta di stipulare una polizza assicurativa a copertura dei rischi di danno all’amministrazione (responsabilità amministrativa)”*.

#### **DISPONE**

la trasmissione della deliberazione, a cura della Segreteria della Sezione:

- all’Ufficio di Presidenza della Corte dei conti,
- al Comune di Fauglia, in persona del Sindaco, che ha trasmesso il quesito interpretativo di cui ai punti 1 e 2 della parte *“Premesso in fatto”*,

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 22 maggio 2025.

Il Relatore  
Matteo Lariccia  
(firmato digitalmente)

Il Presidente  
Mario Nispi Landi  
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 12 giugno 2025.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Cristina Baldini  
(firmato digitalmente)