

Prot. n. 76/2024/SG/FB

Roma, 16 aprile 2024

Ai Segretari generali regionali  
Ai Segretari generali territoriali  
Ai Coordinatori Nazionali

**LORO SEDI****Oggetto: Coperture Assicurative Tecnici Enti Pubblici - Adempimenti assicurativi - Codice dei contratti**

Cari colleghe, cari colleghi,

in questi ultimi mesi abbiamo riscontrato un aumento di richieste di informazioni e/o chiarimenti, avanzate sia alla Segreteria Nazionale che direttamente al broker MAG, in merito alla copertura assicurativa per colpa grave in ambito personale tecnico degli Enti Pubblici anche a seguito dell'entrata in vigore del "Nuovo Codice degli Appalti".

Come Segreteria Nazionale abbiamo già inviato diverse note sull'argomento che di seguito indichiamo:

- ⇒ 04/04/2023 "Nuovo Codice dei contratti pubblici - Modifiche alla disciplina sugli incentivi per funzioni tecniche.";
- ⇒ 12/10/2023 "Nuovo Codice dei contratti Assicurazione obbligatoria per destinatari incentivo funzioni tecniche"
- ⇒ 25/10/2023 con il seguente oggetto "Parere ANAC – Criteri di ripartizione degli incentivi tecnici oggetto di contrattazione integrativa";

in alcune di queste sono stati inviati anche pareri dell'ANAC e del MIT, ma visto che permangono ancora dubbi abbiamo chiesto al broker MAG di farci il punto sullo stato dell'arte per permettervi di poter dare il maggior supporto a tutti gli iscritti interessati dal Nuovo Codice degli Appalti

Di seguito la relazione ricevuta:

*"Con quanto segue proviamo a riassumere quello che è l'assetto assicurativo previsto dalla Legge per le polizze dei Tecnici degli Enti Pubblici, anche alla luce delle previsioni del Codice dei Contratti.*

*Riteniamo utile ed opportuno fare due premesse, necessarie all'inquadramento della problematica.*

*Sul tema si sono espresse diverse istituzioni (ANAC, MIT, Corte dei Conti), con pareri contrastanti e non sempre organici.*

*Come ben saprete, sia l'ANAC che il MIT rendono pareri consultivi non vincolanti, che non fanno giurisprudenza.*

*La Corte dei Conti è, invece, il Giudice per eccellenza dei Dipendenti Pubblici e fa giurisprudenza; pertanto riteniamo più qualificati oltre che vincolanti le indicazioni di quest'ultima.*

*Il nostro Ordinamento Giuridico prevede una netta distinzione tra la Responsabilità Amministrativa e Contabile per Colpa Lieve che, in funzione dell'immedesimazione organica rimane in capo all'Ente di appartenenza, e quella per Colpa Grave, di cui risponde personalmente ogni singolo Dipendente Pubblico. Tale assetto non è cambiato, né può essere cambiato dal Codice dei Contratti.*

*Fatte le doverose ed opportune premesse di cui sopra, il Codice dei Contratti prevede diversi riferimenti alle coperture assicurative dei Dipendenti Pubblici coinvolti negli appalti, tra cui:*

- *Art. 2 "Principio di fiducia"*
- *Art. 45 "Incentivi alle funzioni Tecniche"*
- *Allegati I.7 e I.10.*

*Con particolare riferimento ai Tecnici, ma anche alle altre figure coinvolte nelle procedure di gara.*

*Rispetto alle responsabilità dei pubblici dipendenti, precisiamo quanto segue:*

- ⇒ *La responsabilità civile verso terzi, ex art.2043 c.c., è sempre coperta dalla polizza RCT/O dell'Ente di appartenenza;*
- ⇒ *La responsabilità amministrativa e contabile (danno erariale) per colpa lieve è sempre coperta dalla polizza RC Patrimoniale colpa lieve dell'Ente, che per il personale Tecnico è anche polizza RC professionale;*
- ⇒ *La responsabilità amministrativa e contabile (danno erariale) per colpa grave rimane a carico del singolo dipendente, il quale ha l'onere di attivare la propria polizza di RC Patrimoniale colpa grave, che per il personale Tecnico è anche polizza RC professionale.*

*Tutte le coperture richieste dal Codice dei contratti sono riconducibili alle polizze di cui sopra; mentre la copertura della responsabilità dei dipendenti coinvolti nelle procedure di gara è riconducibile a:*

- *Polizza RC patrimoniale colpa lieve stipulata dall'Ente per tutti i dipendenti, nel caso di colpa lieve;*
- *Polizza RC Patrimoniale colpa grave stipulata individualmente da ciascun dipendente, per il caso di colpa grave.*

*Infine per quanto riguarda le coperture assicurative dei Progettisti e dei Verificatori interni alla Stazione Appaltante, le relative coperture sono disciplinate dall'art.45 del codice dei contratti e dall'allegato I.7; rispetto a tali norme l'allegato parere della Corte dei Conti ha fornito chiarimenti e delucidazioni ulteriori. In particolare, laddove il Progettista ed il Verificatore siano interni alla Stazione Appaltante, la stessa ha l'onere di attivare le coperture richieste dal Codice dei Contratti mediante appositi certificati assicurativi che vengono emessi sulla polizza RC Patrimoniale Colpa*

*Lieve dell'Ente. Gli oneri economici connessi fanno parte del quadro economico dell'opera ed in particolare del 20% degli incentivi che deve essere destinato alle finalità di cui ai commi 6 e 7 dell'art.45, tra cui figura (comma 7 lett. c) la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale. Rimane a carico del singolo dipendente incaricato della progettazione e/o della verifica l'onere assicurativo per la "Colpa Grave".*

***A tal proposito ci preme evidenziare che la Convenzione Assicurativa CISL FP per la RC Patrimoniale Colpa Grave, per il personale Tecnico, prevede già la copertura delle attività di verifica e validazione dei progetti, all'interno della estensione di copertura per la RC Professionale del Personale Tecnico.***

***Pertanto nessuna ulteriore copertura assicurativa è necessaria per la RC Professionale.***

***Rimane opportuna e consigliata la attivazione della polizza Tutela Legale.***

*Sulla possibilità che l'Ente paghi ai dipendenti le polizze di colpa grave si è espressa negativamente la Corte dei Conti, con il parere allegato, con il quale ha ribadito la piena validità delle norme di cui all'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 disponendo che "l'amministratore che pone in essere o proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa, sono tenuti al rimborso a titolo di danno erariale di una somma pari a 10 volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo."*

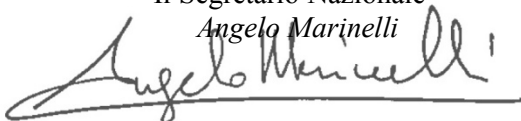
*Riteniamo, pertanto, di fondamentale importanza che non vengano avallate pratiche di pagamento delle polizze RC patrimoniale colpa grave da parte dell'Ente, che esporrebbero le persone coinvolte a gravi sanzioni da parte della Corte dei Conti.*

*Segnaliamo, infine, che circola un parere del MIT, che sembrerebbe autorizzare la stipula di polizze di colpa grave a favore dei Dipendenti Pubblici da parte delle Amministrazioni; tuttavia, ad una lettura più approfondita dello stesso, sembrerebbe riferirsi alla responsabilità civile verso terzi, ex art.2043 c.c., che è sempre coperta (senza distinzione sul grado di colpa) dalla polizza RCT/O dell'Ente.*

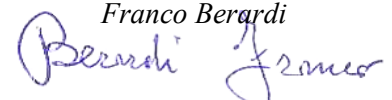
*Speriamo di essere stati sufficientemente chiari ed esaustivi e di aver chiarito ogni dubbio, ma se doveste avere necessità di ulteriori chiarimenti e/o delucidazioni rimaniamo a Vostra disposizione".*

Cordiali saluti.

Il Segretario Nazionale  
Angelo Marinelli



Il Segretario Nazionale  
Franco Berardi



All.: Polizze tecnici parere Corte dei Conti



# CORTE DEI CONTI

## Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 89/2023/SRCPIE/PAR

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.	Claudio CHIARENZA	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario relatore
Dott.	Andrea CARAPELUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario

**nella camera di consiglio del 27 ottobre 2023**

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del **Comune di (...)** formulata con nota del 4 agosto 2023 e pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 7 agosto 2023 (nota prot. n. 18548), recante quesiti in materia di contabilità pubblica;

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

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, 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 e, 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 criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza del 30 agosto 2023, n. 46, con la quale la richiesta di parere è stata assegnata per la trattazione al Referendario dott. Massimiliano Carnia;

Vista l'ordinanza del 4 ottobre 2023 n. 55, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario dott. Massimiliano Carnia;

#### **FATTO**

Con nota a firma del Sindaco pro tempore del Comune di (...), pervenuta a questa Sezione in data 7 agosto 2023, l'Amministrazione in questione ha rivolto una richiesta di parere volta a stabilire quale disciplina, alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici introdotto con D.Lgs. n. 36 del 31/03/2023, risulti applicabile *"in ordine alla possibilità di stipulare, con oneri a carico dell'ente, specifica polizza assicurativa per responsabilità civile professionale per il dipendente pubblico incaricato della verifica della progettazione"*.

In particolare, dalla lettura di talune disposizioni del citato decreto (artt. 2 comma 4, 42 comma 5, 45 comma 7) e del relativo allegato I.7 (artt. 5 comma 1. lett. e) punti 9 e 10, 34 comma 1, 37 comma 3, 42 comma 2), l'ente evidenzia il permanere *"di un'incertezza giuridica circa l'inclusione della polizza assicurativa per responsabilità civile e professionale del dipendente pubblico incaricato della verifica della progettazione fra le polizze obbligatorie per i dipendenti da stipulare con oneri a carico dell'ente, dovendo anche tenere conto della regola generale della responsabilità diretta dei pubblici dipendenti per i danni arrecati a terzi nell'esercizio delle funzioni."*

Al Collegio è pertanto richiesto di dipanare qualsiasi dubbio interpretativo al riguardo.

#### **AMMISSIBILITA'**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e

le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Esaminando, in primo luogo, il profilo soggettivo, occorre precisare che i limiti della funzione consultiva attengono *"sia all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può effettuare formalmente la richiesta. Il primo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva esterna", è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 "ed "appartiene alle Regioni, che lo esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito.... Il secondo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva interna", riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere". (Sez. Aut. n. 11/2020/QMIG).*

Nel caso di specie, la richiesta è dunque ammissibile, provenendo da un Comune per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed essendo firmata dal Sindaco, organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere, in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale ai sensi dell'art. 50 TUEL.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva occorre procedere, in via pregiudiziale, alla verifica della riconducibilità del quesito nel perimetro della "materia di contabilità pubblica", così come delineata dalla giurisprudenza contabile (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009 n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Inoltre, risulta indispensabile esplorare gli ulteriori profili di ammissibilità elaborati dalla giurisprudenza contabile quali: il carattere generale e astratto del parere; l'assenza di una funzionalità diretta della richiesta rispetto all'adozione di specifici e concreti atti di gestione; la carenza di valutazioni in merito a comportamenti già posti in essere ovvero a provvedimenti amministrativi già adottati; l'impossibilità che l'attività consultiva interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali intestate alla Corte dei conti ovvero con le funzioni riservate ad altre giurisdizioni.

Quanto al primo punto, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, convertito con modificazioni con Legge n. 109/2009, hanno

delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri.

Ne è scaturita una visione della materia avente ad oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche tutti *"quei quesiti connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* *"Talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) - in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci - vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. (Sezioni Riunite in sede di Controllo deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010).

Per cui, materie in sé estranee alla materia di contabilità pubblica, possono ricollegarsi ad essa, laddove sussista una connessione con le norme di coordinamento della finanza pubblica che contengono limiti e divieti funzionali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa.

I predetti principi sono stati da ultimo confermati dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, con la precisazione che *"l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa».* Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003" (conformi, da ultimo, Sez. Aut., 26 luglio 2022, n. 14/SEZAUT/2022/QMIG; id., 4 luglio 2022, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG; id., 7 marzo 2022, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG)

Ciò chiarito e venendo ad analizzare più specificamente il quesito posto dall'ente comunale, è d'uopo osservare come quest'ultimo solleciti l'intervento della Corte rispetto all'interpretazione di disposizioni normative del nuovo codice dei contratti pubblici inerenti la materia delle polizze assicurative, evidenziando una situazione di incertezza interpretativa circa l'inclusione delle medesime fra le polizze obbligatorie da stipulare con oneri a carico dell'amministrazione locale (cfr. artt. 2 comma 4, 42 comma 5, 45 comma 7 D.Lgs. n. 36/2023 e artt. 5 comma 1. lett. "e" punti 9 e 10, 34 comma 1, 37 comma 3, 42 comma 2 del relativo allegato I.7).

A riguardo il Collegio, aderendo ad un consolidato orientamento giurisprudenziale (Sezione Regionale Sardegna n. 6/2021; Sezione regionale Piemonte n. 126/2017/PAR, Sezione regionale Friuli Venezia Giulia n. 54/2017/QMIG e n. 69/2017/PAR, Sezione regionale Toscana n. 141/2016; Sezione regionale Lombardia n. 665/2011/PAR, Sezione regionale Emilia-Romagna n. 32/2010/PAR), ritiene di ricondurre il quesito avanzato dall'ente nella materia della contabilità pubblica sia per ragioni di carattere generale che particolare.

Infatti, in linea generale, la tematica di cui si tratta riguarda il settore della contrattualistica pubblica, materia storicamente attratta nell'ambito della contabilità: si rinvia in merito al R.D. n. 2240/1923 "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato Legge di contabilità di Stato"; al R.D. n. 923/1924 "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato"; infine, ad altri interventi legislativi più recenti, come il D.P.R. n. 97/2003, "Regolamento sull'amministrazione e la contabilità degli Enti pubblici" (il cui Titolo IV si riferisce all'attività negoziale).

Inoltre, più specificamente, la questione risulta incentrata sull'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica che regolano l'attività finanziaria dell'amministrazione rispetto a limiti di assunzioni di spesa legate a contratti assicurativi, al fine di scongiurare possibili ripercussioni pregiudizievoli sugli equilibri di bilancio dell'ente qualora, accanto alle sole spese di polizza (es.: premi ed oneri connessi alla scelta della compagnia assicurativa), si aggiungessero ulteriori e consistenti oneri dipendenti dagli illeciti extracontrattuali posti in essere da funzionari pubblici. In quest'ultimo caso, peraltro, l'attinenza della richiesta di parere alla materia della contabilità pubblica si apprezza soprattutto in quella visione "*dinamica*", volta a garantire gli equilibri di bilancio dal rischio di importanti azioni risarcitorie vittoriosamente esperite da terzi, i cui effetti potrebbero essere neutralizzati solo attraverso fattispecie assicurative come quella sottoposta al vaglio interpretativo della Sezione.

Nella direzione dell'ammissibilità oggettiva del parere depone, inoltre, la formulazione dell'istanza in termini generali ed astratti. Sebbene l'oggetto del quesito nasca



dall'esigenza dell'Amministrazione di dare risposta ad una fattispecie concreta, è d'uopo osservare come l'istanza avanzata comporti comunque la trattazione di questioni dirette a fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile alle polizze assicurative, con il precipuo fine di orientare l'ente ad una corretta azione gestionale. Ciò consente al Collegio di esprimere valutazioni relative alla linea interpretativa percorribile rispetto alla normativa di riferimento ed ai correlati principi di diritto, in tal modo eludendo ogni rischio di ingerenza e compartecipazione nell'attività amministrativa dell'ente (cfr. Deliberazioni della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 9 del 16 gennaio 2014 e n. 24 del 2 febbraio 2017).

Il Collegio, infine, preso atto che l'oggetto del parere non risulta funzionale alla valutazione di comportamenti o provvedimenti amministrativi già adottati e che non sussistono interferenze della funzione consultiva con altre funzioni della magistratura contabile o con procedimenti giurisdizionali di competenza di altra magistratura, ritiene oggettivamente ammissibile l'istanza in questione.

Rimane inteso che le scelte discrezionali rimangono nella piena ed esclusiva responsabilità dell'amministrazione competente a provvedere alla concreta gestione amministrativa.

### **MERITO**

Prima di addentrarsi nel merito della questione posta dal Comune di (...), il Collegio osserva preliminarmente, al fine di evitare ogni fraintendimento, che le polizze assicurative in questione non riguardano la copertura di rischi di danno connessi alla responsabilità amministrativo-contabile del personale pubblico. Rispetto a quest'ultima fattispecie vige infatti 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 disponendo che *"l'amministratore che pone in essere o proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa, sono tenuti al rimborso a titolo di danno erariale di una somma pari a 10 volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo."*

In questo caso la scelta di fondo operata dal legislatore è stata 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.

La questione sottoposta all'attenzione del Collegio riguarda invece la tematica delle polizze assicurative, previste dalla legge, stipulate dalla Stazione Appaltante per responsabilità civile verso terzi a copertura dei danni arrecati da propri dipendenti, nel caso di specie tenuti a verificare la rispondenza del progetto dei lavori "alle esigenze espresse nel documento di indirizzo e la sua conformità alla normativa vigente" nonché "ad accertare la conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute nei lavori progettuali dei livelli già approvati" (cfr. art. 42 co. 1 D.lgs. n. 36/2023 ed art. 34 co.1 allegato I.7)

Il necessario referente normativo di tale forma di responsabilità lo si ritrova in primo luogo nell'art. 28 della Carta Fondamentale laddove, accanto alla regola della responsabilità diretta dell'agente pubblico ("*i funzionari dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti*"), viene ad aggiungersi quella della responsabilità dell'Amministrazione basata sul meccanismo civilistico della solidarietà passiva ("*la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici*").

Per il personale degli enti locali viene inoltre in rilievo l'articolo 93 TUEL che, in tema di responsabilità patrimoniale dei dipendenti delle amministrazioni locali, richiama "le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato". Il riferimento è in particolare all'articolo 22 del D.p.r. n. 3/1957, rubricato "responsabilità verso terzi", in base a cui "*l'impiegato che nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalla legge o dai regolamenti, cagioni ad altro un danno ingiusto ai sensi dell'articolo 23 è personalmente obbligato a risarcirlo*". A tale prescrizione seguono gli incisi secondo cui "*l'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione, qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato.*" e "*l'amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo a norma degli artt. 18 e 19...*".

In armonia con il dettato costituzionale anche per il personale degli enti locali si afferma quindi, quale regola generale, quella della responsabilità diretta del dipendente chiamato a rispondere del danno ingiusto cagionato a terzi con dolo o colpa grave (cfr. art. 23 D.p.r. n. 3/1957). A tale responsabilità si affianca poi quella solidale dell'amministrazione di appartenenza, rispetto alla quale, sotto il profilo dell'elemento soggettivo, vale invece il più ampio parametro della *culpa levis*.

Con riguardo a quest'ultima forma di responsabilità la stessa giurisprudenza contabile ha in particolare evidenziato che *"un ente pubblico può assicurare esclusivamente quei rischi che rientrano nella sfera della propria responsabilità patrimoniale e che trasferiscono all'assicuratore la responsabilità patrimoniale stessa, ove si verifichi l'evento temuto, 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. giurisdizionale Regione Sicilia n. 734/2008).

Tuttavia, il legislatore ha in taluni casi previsto fattispecie normative che impongono a carico dell'ente l'obbligo di stipulare polizze assicurative a tutela dei propri interessi finanziari.

In particolare, analizzando l'evoluzione della disciplina normativa sulla questione all'attenzione del Collegio, occorre evidenziare come il disposto normativo dell'abrogato art. 112 D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici attuativo delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), al comma 4 bis (introdotto dal successivo d.lgs. n. 152/2008) aveva espressamente stabilito che *"il soggetto incaricato dell'attività di verifica deve essere munito, dalla data di accettazione dell'incarico, di una polizza di responsabilità civile professionale, estesa al danno all'opera, dovuta ad errori od omissioni nello svolgimento dell'attività di verifica, avente le caratteristiche indicate nel regolamento. Il premio relativo a tale copertura assicurativa, per i soggetti interni alla stazione appaltante, è a carico per intero dell'amministrazione di appartenenza ed è ricompreso all'interno del quadro economico; l'amministrazione di appartenenza vi deve obbligatoriamente provvedere entro la data di validazione del progetto. Il premio è a carico del soggetto affidatario, qualora questi sia soggetto esterno."* Sulla base di una simile disposizione era quindi fatto obbligatoriamente carico all'amministrazione di appartenenza di munirsi di idonea polizza assicurativa per la copertura dei rischi connessi all'attività svolta dal dipendente.

Viceversa, l'art. 26 del successivo codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 50/2016), rubricato "Verifica preventiva della progettazione", nulla aveva previsto in riferimento all'obbligo di procedere alla stipula di polizze di responsabilità civile professionale, limitandosi la disposizione a prevedere che *"gli oneri derivanti dall'accertamento della rispondenza agli elaborati progettuali sono ricompresi nelle risorse stanziare per la realizzazione delle opere"*. Solo in tema di progettazione interna l'art. 24 aveva disposto *"a carico delle stazioni appaltanti le polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione"*.

Infine, con l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 36/2023), l'art. 42 ha disciplinato in termini generali modalità di espletamento e profili peculiari

dell'attività di "verifica della progettazione", rinviando la regolamentazione di dettaglio all'allegato I.7 e prevedendo anch'esso, sul piano contabile finanziario, che "gli oneri conseguenti all'accertamento della rispondenza agli elaborati progettuali sono ricompresi nelle risorse stanziare per la realizzazione delle opere".

In particolare, in tema di polizze assicurative, sono stati reintrodotti dal legislatore alcuni riferimenti normativi a favore dell'obbligatorietà della stipula: il primo, di carattere generale, previsto dall'art. 2 comma 4, secondo cui "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....."; altri, di carattere più puntuale, desumibili dagli artt. 42 e 45 del codice, in combinato disposto con la regolamentazione di dettaglio degli allegati I.7 e I.10.

Sebbene la formulazione dell'inciso normativo soprarichiamato non risulti particolarmente puntuale nell'espressione "adottano azioni", è tuttavia ragionevole ricondurre l'obbligatorietà della prescrizione a tutte quelle fattispecie normative successive che impongono la sottoscrizione di polizze assicurative con oneri a carico della stazione appaltante.

Fra queste la fattispecie risultante dal combinato disposto di cui agli artt. 34 comma 2 (lett. c e d) e 37 comma 3 dell'Allegato I.7. La prima disposizione prevede infatti che l'attività di verifica della progettazione sia eseguita "c) per i lavori di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 14 del codice e fino a 1 milione di euro, dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti...." e "d) per i lavori di importo inferiore a 1 milione di euro, dal responsabile unico del progetto, anche avvalendosi della struttura di cui all'articolo 15, comma 6, del codice."; mentre la seconda disposizione specifica che il soggetto incaricato dell'attività di verifica (nella fattispecie sopraindicata un dipendente pubblico) risulti munito "di adeguata polizza assicurativa per la copertura dei rischi legati alle attività professionali", secondo le caratteristiche puntualmente determinate nel successivo art. 43, che pone una distinzione fra polizze limitate all'incarico di verifica e polizza professionali generali relative all'intera attività.

Continuando, l'allegato I.10 ha ricompreso la "verifica del progetto" nell'alveo delle "attività tecniche" funzionali ad assicurare ai dipendenti la corresponsione degli incentivi finanziati "con stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture" (cfr. art. 45 co. 1 D.lgs n. 36/2023). Anche questa fattispecie, disponendo che una parte degli incentivi debba essere utilizzata "per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale" (cfr. art. 45 co. 5 e 7 lett. c del nuovo codice), ha confermato l'assunzione degli impegni di spesa a carico dell'Amministrazione. Infine, sulla falsariga di quanto già previsto dagli artt. 42 comma 5 ultimo inciso e 45 comma 7 lett. c del nuovo codice, l'art. 5 comma 1 lett. "e" n.ro 10 dell'allegato I.7 ha

ricompreso, fra le somme a disposizione della stazione appaltante nell'ambito del "quadro economico dell'opera o del lavoro" oggetto di progettazione, anche le spese di cui all'art. 45 comma 7 lett. c del codice relative "alla copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale".

Ponendo pertanto a raffronto la nuova ricostruzione normativa con le regole generali fissate dall'art. 28 Cost. e dagli artt. 93 TUEL e 22 D.p.r. n. 3/1957, il Collegio non può che prendere atto del carattere eccezionale di qualsiasi previsione normativa che trasli il rischio degli effetti risarcitori del danno extracontrattuale a carico della compagnia assicurativa (conforme in tal senso Sezione Regionale Piemonte n. 126/2017/PAR). In continuità con una linea interpretativa già affermata nella giurisprudenza di questa Corte (Sezione Regionale Sardegna n. 6/2021/PAR e Sezione Regionale Lombardia n. 665/2011/PAR) assume quindi rilevanza decisiva il principio fissato dall'art. 14 disposizioni preliminari al codice civile (c.d. Preleggi) secondo cui "le leggi che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati".

Alla luce di ciò il Collegio ritiene non permangono ragioni ostative all'applicazione della regola speciale della copertura assicurativa a carico dell'Amministrazione per responsabilità civile professionale del personale.

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

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato nella Camera di consiglio svoltasi a Torino il 27 ottobre 2023.

Il Relatore

Dott. Massimiliano CARNIA



Il Presidente

Dott. Claudio CHIARENZA



Depositato in Segreteria il **20 novembre 2023**

Il Funzionario Preposto

Margherita RAGONESE

