

Il d.lgs. n. 36/2023 introduce un regime derogatorio al generale divieto per le amministrazioni di assicurare i propri dipendenti per responsabilità amministrative-contabili

di Giuseppantonio Schiavone

Data di pubblicazione: 26-11-2025

Fermo restando il generale divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile, l'obbligo di copertura assicurativa dei dipendenti, previsto dal Codice dei contratti pubblici, costituisce norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 3, comma 59, della legge n. 244/2007. Di conseguenza, tale divieto non si applica alla copertura dei danni derivanti dall'esercizio dell'attività professionale del progettista e del verificatore dipendenti pubblici, nello svolgimento delle funzioni di cui all'allegato I.10, del d.lgs. n. 36/2023, indipendentemente dal grado di colpa, ferma restando l'esclusione dei danni derivanti da fatti dolosi (art. 1900 c.c.). La deroga non si estende, tuttavia, ad altre forme di copertura assicurativa del dipendente non espressamente previste dalla legge.

Guida alla lettura

Con la delibera in esame la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha affrontato il contrasto interpretativo nato a fronte della diversa posizione assunta da alcune Sezioni regionali di controllo in merito **al rapporto tra il generale divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile** sancito dall'art. 3, comma 59, della legge n. 244/2007 e **l'obbligo di copertura assicurativa dei dipendenti pubblici che svolgono funzioni tecniche di progettazione e verifica** introdotto dal d.lgs. n.36/2023.

Il divieto di cui all'art. 3, comma 59, della legge n. 244/2007

Preliminarmente è necessario evidenziare che **nell'ordinamento interno vige il generale divieto per le amministrazioni di stipulare polizze assicurative a tutela dei propri dipendenti per responsabilità amministrativa-contabile**. Tale previsione è contenuta nell'articolo 3, comma 59, della legge n. 244/2007 il quale dispone **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 [...]”**.

Seppur la disposizione appena citata utilizza l'espressione letterale “**amministratori**”, **per consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, il divieto sancito dalla norma è**

da ritenere riferito a tutti i pubblici dipendenti (Corte Conti, Sez. Cont. Emilia-Romagna, parere del 27 gennaio 2009; Corte Conti, Sez. Cont. Lombardia, parere del 21 dicembre 2011). **Il mancato rispetto di tale divieto è sanzionato a titolo di danno erariale** con una somma pari a **10 volte l'importo dei premi pagati**.

Nella pronuncia in parola il Collegio ricorda che la norma è tesa ad ***“evitare di addossare all'ente oneri economici non sorretti da ragione giustificatrice e rafforzare nei dipendenti pubblici la consapevolezza delle conseguenze patrimoniali delle proprie azioni correlate ai concreti compiti ai quali sono stati adibiti al momento della costituzione del rapporto di pubblico impiego”***.

Il rapporto tra attività di progettazione e verifica e coperture assicurative

Il legislatore delegato del vigente Codice dei contratti, in adesione agli indirizzi forniti dalla legge delega n. 78/2022, ha posto in capo alle S.A. **l'obbligo generale di prevedere polizze assicurative per i dipendenti interni incaricati di svolgere determinate funzioni tecniche**. Tanto si ricava dal combinato disposto delle seguenti norme codicistiche: **articoli 2, comma 4 e 45 del d.lgs. n. 36/2023 e articoli 37, comma 3 e 42, comma 2, dell'allegato I.7 allo stesso decreto legislativo**.

È cosa nota che il d.lgs. n. 36/2023 individui una serie di principi guida e generali che governano la disciplina dei contratti pubblici, tra questi il **principio della fiducia** individuato all'articolo 2 che tra l'altro al comma 4 dispone 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”***. È altrettanto noto che **le S.A. possono assegnare a dipendenti in possesso di specifici requisiti tecnici e professionali incarichi ulteriori rispetto alle ordinarie funzioni**, tra i quali la redazione di un progetto e la sua verifica; tali attività sono resa *ratione officii*, e dunque riferibili all'amministrazione di appartenenza, tanto si desume dalla lettura dell'art. 45 del d.lgs. n.36/2023 e dall'allegato I.10.

Il Codice, poi, ha previsto per l'attività di progettazione e verifica una specifica disciplina individuata nell'allegato I.7 che in materia di coperture assicurative, a mezzo dell'art. 37, pone in capo ai soggetti esterni alla S.A. incaricati della verifica dell'attività di progettazione l'obbligo di essere muniti di adeguata polizza assicurativa per lo svolgimento di attività professionali secondo quanto disposto dall'art. 43 dello stesso allegato. L'art. 42, infine, precisa che **nei casi in cui tali attività siano svolte da un dipendente interno alla S.A. esso risponde nei limiti della copertura assicurativa di cui all'articolo 37**, salve la responsabilità disciplinare e per danno erariale secondo le norme vigenti.

Tanto chiarito, è di tutta evidenza che **tale impostazione codicistica collima con il generale divieto di copertura delle responsabilità amministrative-contabili di cui sopra si è detto**.

La posizione divergente della giurisprudenza contabile

Sul tema **la giurisprudenza contabile ha assunto posizioni divergenti**. Se da un lato alcune Sezioni regionali di controllo hanno **inteso riconoscere al *corpus* normativo introdotto con il nuovo Codice dei contratti un regime derogatorio al generale divieto previsto dall'art. 3, comma 59, l. n. 244/2007** (Corte Conti, sez. cont. Lombardia, n.c241/2024), altre sono giunte a **conclusioni opposte** (Corte Conti, sez. cont. Piemonte, n.8c9/2023 e Corte Conti, sez. cont. Emilia-Romagna, n. 108/2024).

L'intervento nomofilattico della Sezione autonomie

La Sezione autonomie con la deliberazione in esame ha inteso fornire un chiarimento **teso a garantire uniformità applicativa** delle norme di che trattasi. Per il Collegio è chiaro che **le S.A. per lo svolgimento di specifiche attività tecniche possono alternativamente decidere di ricorrere a professionisti esterni, ma anche interni alla propria organizzazione**. Di poi, in una logica di equiparazione è evidente che **l'obbligo per i professionisti esterni di essere muniti di adeguate polizze assicurative debba applicarsi anche ai dipendenti interni dell'amministrazione stessa qualora gli stessi vengano incaricati di svolgere specifiche funzioni tecniche**.

In tali ultimi casi è chiaro, statuiscono i giudici contabili, **l'interesse proprio e in concreto dell'amministrazione a stipulare polizze assicurative** per diverse ragioni:

- **incentivare i dipendenti interni all'assunzione di incarichi altrimenti rifiutabili**, con conseguente **aggravio di spese a carico dell'amministrazione** che sarebbe costretta ad affidare tali attività a professionisti esterni;
- **tutelare sé stessa per i danni cagionati a terzi che, viceversa, in forza del principio di solidarietà passiva tra ente e dipendente a garanzia del creditore, si ripercuoterebbero in via indiretta esclusivamente sui bilanci dello stesso ente**.

In tale senso depone anche la **previsione contenuta alla lettera c) del comma 7 dell'articolo 45 del Codice** che, nel disciplinare le modalità di ripartizione delle somme destinate ad incentivare lo svolgimento delle funzioni tecniche, dispone che una parte delle risorse in parole debba essere utilizzata *“per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale”*

Ciò posto, però, continuano i giudici, **la copertura assicurativa, nel rispetto della generale previsione di cui all'articolo 3, comma 59, della l. n. 244/2007, non potrà avere ad oggetto la copertura di danni ulteriori rispetto a quelli derivanti dall'esercizio dell'attività professionale del progettista e del verificatore dipendenti pubblici nello svolgimento delle funzioni incentivate di cui all'allegato I.10 del d.lgs. 36/2023**.

Conclusioni

La Sezione delle autonomie nel pronunciarsi definitivamente sulla questione, riconoscere **al corpus normativo introdotto dal d.lgs. n.36/2023 afferente all'obbligo di copertura assicurativa** dei dipendenti incaricati di funzioni tecniche **carattere derogatorio del generale divieto previsto dall'art. 3, comma 59, l. n. 244/2007**, ponendo allo stesso tempo, però, un **limite invalicabile a tali contratti assicurativi che, al fine di non scontare la penna della nullità e l'applicazione del conseguente regime sanzionatorio, non potranno prevedere la copertura dei danni derivanti dallo svolgimento di attività non ricomprese nel Codice dei contratti all'allegato I.10.**

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 19/SEZAUT/2025/QMIG

Adunanza del 2 ottobre 2025

Presieduta dal Presidente

della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidente della sezione preposto alla funzione di referto

Francesco PETRONIO

Presidente della sezione preposto alla funzione di coordinamento: Maria Annunziata RUCIRETA

Presidenti di sezione: Mario NISPI LANDI, Antonio CONTU, Stefano SIRAGUSA, Marcovalerio POZZATO, Maria Teresa POLVERINO, Giuseppe TAGLIAMONTE, Ugo MONTELLA, Alfredo

GRASSELLI, Cinzia BARISANO, Cristiana RONDONI, Paolo PELUFFO, Antonio BUCCARELLI, Susanna LOI, Luisa D'EVOLI, Francesco UCCELLO;

Consiglieri

Elena TOMASSINI, Antongiulio MARTINA, Rosa FRANCAVIGLIA, Alessandro PALLAORO, Daniele BERTUZZI, Marcello DEGNI, Giampiero Maria GALLO, Stefano GLINIANSKI, Tiziano TESSARO, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Francesco SUCAMELI, Andrea LUBERTI, Gianpiero D'ALIA, Alessandro VISCONTI, Stefania Anna DORIGO;

Primi Referendari

Diego Maria POGGI, Fabio CAMPOFILONI, Luigia IOCCA;

Referendari

Antonino GERACI.

Visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione; Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000;

Vista la deliberazione n. 118/2025/QMIG, adottata nelle camere di consiglio del 15 e 22 maggio 2025, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Toscana, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Comune di Fauglia (PI), tramite il Consiglio delle autonomie locali, ha sottoposto al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa l'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, o alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, la seguente questione di massima ai fini dell'adozione di una pronuncia di orientamento 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 amministrativo- 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)».

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 8 del 13 giugno 2025, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato articolo 6 del decreto-legge n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti, prot. n. 2707 del 24 settembre 2025, di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Vista la nota del Presidente preposto alla funzione di Referto della Sezione delle autonomie, prot. n. 2708 del 24 settembre 2025, con la quale è stata comunicata ai componenti del Collegio la possibilità di partecipazione anche tramite collegamento da remoto;

Udito il Relatore, Consigliere Stefano Glinianski;

PREMESSO IN FATTO

La questione di massima rimessa all'esame di questa Sezione origina da una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Fauglia (PI), – relativamente alla possibilità di stipula da parte di un ente locale di una polizza assicurativa per la copertura dei rischi ex art. 2236 del codice civile gravanti sui propri dipendenti progettisti o verificatori di progetti - concernente la corretta interpretazione delle norme in materia di obbligo di copertura assicurativa dei dipendenti pubblici previsto dal Codice dei contratti pubblici (modificato da ultimo con il d.lgs. n. 36 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 quesito del Comune riguarda specificamente i ruoli di progettista e verificatore nelle attività indicate all'allegato I.10, del d.lgs. n. 36/2023, che circoscrive il tema della copertura assicurativa ad alcune specifiche categorie.

La richiesta, pertanto, mira a chiarire, con riferimento alle categorie per le quali l'obbligo di copertura assicurativa è previsto dal Codice dei contratti pubblici, se tale obbligo debba essere inteso in coerenza con il divieto generale stabilito dall'art. 3, comma 59, della legge n. 244/2007 (divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile), limitatamente quindi alla copertura dei danni a terzi derivanti da errori nell'esercizio dell'attività professionale; oppure se, al contrario, esso costituisca una deroga al suddetto divieto e

consenta di stipulare una polizza assicurativa anche per la copertura dei rischi di danno all'amministrazione (responsabilità amministrativa).

La necessità di un intervento nomofilattico nasce dall'avere la Sezione di controllo Lombardia ritenuto, difformemente da quanto in passato prospettato da altre Sezioni (da ultimo SRC Piemonte, del. n. 89/2023 e SRC Emilia-Romagna, del. n. 108/2024), che il nuovo Codice dei contratti pubblici abbia introdotto una normativa derogatoria del divieto di assicurazione di cui all'articolo 3, comma 59, l. n. 244/2007, tale da consentire la possibilità, per l'amministrazione, con riferimento all'attività dei progettisti e i verificatori di progetto, di coprire il rischio del danno che essi possano provocare all'amministrazione, nonché il rischio di danni derivanti da colpa lieve, "elemento che discende dalla combinazione con il regime dell'art. 2236 cc" (SRC Lombardia del. n. 241/2024/PAR).

In particolare, la diversa ricostruzione troverebbe la sua *ratio* nel principio della fiducia, introdotto dall'art. 2, d.lgs. n. 36/2023 e prodromico alla incentivazione delle specifiche professionalità all'interno delle amministrazioni; vedrebbe una sua conferma nella circostanza per cui, almeno per progettisti e verificatori, sui quali il parere si esprime, parrebbe difficile configurare danni a soggetti terzi, estranei al progetto o all'opera che non ricadano anche sulla 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.

La Sezione di controllo Toscana, alla luce della differente prospettazione fornita dalle Sezioni regionali di controllo, ravvisando l'esigenza di un chiarimento nomofilattico sulla latitudine applicativa della norma, in ragione della rilevanza generale della questione e dell'esigenza, in futuro, di garantirne l'uniforme applicazione, ha sospeso la pronuncia e rimesso, con la deliberazione n. 118/2025/QMIG, la questione di massima 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, co. 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 questione è stata deferita alla Sezione delle autonomie con ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 8 del 13 giugno 2025, ed è posta nei seguenti termini: « *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 amministrativo 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)*».

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare, la Sezione ritiene sussistere i requisiti di ammissibilità, stante l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale in materia sicuramente attinente alla contabilità pubblica.

Nel merito, occorre in primo luogo affermare la obbligatorietà della stipula di polizze assicurative per i progettisti interni e per i verificatori, con spese a carico delle risorse indicate dall'art. 45, d.lgs. n. 36/2023.

A seguito dell'abrogazione del d.lgs. n. 50/2016, che conteneva all'art. 24, comma 4, una clausola espressa in tal senso, l'esistenza di un obbligo assicurativo per dipendenti che svolgono funzioni tecniche è ricavabile, *in primis*, dall'articolo 1, comma 2, lett. P) della legge di delega n. 78/2022, che prevede espressamente il principio generale secondo il quale in caso di affidamento di incarichi di progettazione a personale interno alle amministrazioni aggiudicatrici è necessaria la stipulazione di apposite polizze assicurative per la copertura di rischi di natura professionale con oneri a carico delle medesime amministrazioni; di poi, dalla previsione di carattere generale di cui all'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023, che dispone, per promuovere la fiducia in una azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale; infine, dall'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).

Inoltre, relativamente alla figura del soggetto incaricato della verifica della progettazione, giova richiamare l'articolo 37, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, che dispone espressamente che il soggetto incaricato dell'attività di verifica è munito di adeguata polizza assicurativa per la copertura di rischi legati alle attività professionali di cui all'articolo 43.

Con riferimento specifico, poi, agli obblighi di copertura assicurativa dei progettisti interni, enunciati dal già richiamato articolo 1, comma 2, lett. P) della legge di delega n. 78/2022 che, in caso di affidamento di incarichi di progettazione a personale interno, prevede la necessaria stipula di polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale, con oneri a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, l'ANAC, con parere n. 64/23, ha, in linea con l'orientamento della magistratura contabile, espressamente affermato che «...in tema di polizze assicurative, le norme ...depongono quindi per la conferma, da parte del legislatore, dell'obbligatorietà della stipula delle stesse per i progettisti interni, con spese a carico delle risorse indicate dall'art. 45 del Codice. Quanto sopra trova conforto nell'avviso espresso dalla Corte dei conti (Sez. reg. controllo Piemonte,

Deliberazione n. 89/2023/SRCPIE/PAR) che, seppure afferente alle polizze professionali per la verifica della progettazione, costituisce un orientamento di carattere generale sull'argomento...».

Sul tema, il giudice contabile (SRC Piemonte, del. n. 89/2023) confermava, sottolineandone la natura di orientamento di carattere generale, l'obbligatorietà delle polizze professionali per i verificatori di progetto, anche nel regime introdotto dal d.lgs.n. 36/2023, precisando che «...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, ... 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».

Infine, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Servizio Supporto Giuridico, con parere n. 2163 del 20 luglio 2023, ha osservato che *«Le figure per le quali vige l'obbligo di assicurazione sono quelle indicate al comma 2 dell'art. 45 per le sole attività elencate puntualmente nell'allegato I.10, se presenti all'interno della stazione appaltante. In relazione al secondo quesito, si precisa che l'assicurazione è a carico esclusivamente delle somme previste nel quadro economico dell'intervento»*

Nel quadro prospettico così rappresentato, e che depone chiaramente e trasversalmente per la sussistenza di precisi obblighi di copertura assicurativa per peculiari figure professionali presenti all'interno delle amministrazioni locali, resta da delineare in modo univoco la portata (*id est*, l'ambito oggettivo di applicazione) di tale obbligo assicurativo.

In relazione a tale ultimo aspetto, alcune Sezioni (SRC Piemonte, del. n. 89/2023 e SRC Emilia-Romagna, del. n. 108/2024) ritengono trattarsi di obblighi di copertura assicurativa per responsabilità civile per danni a terzi che non possono includere ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile per il perdurante divieto di carattere generale di cui all'articolo 3, comma 59, l. n. 244/2007; altro pronunciamento, pur condividendo la ricostruzione storica effettuata dalle Sezioni richiamate e, dunque, il generale divieto di assicurazione contro il danno erariale causato dal dipendente, perviene - in forza della distinzione tra assicurazione sulla generale responsabilità civile per sinistri cagionati a terzi ed assicurazione sulla responsabilità per danni causati nell'esercizio della propria attività - a conclusioni diverse (SRC Lombardia, del. n. 241/2024).

Più specificamente, la Sezione Lombardia (del n. 241, citata), discostandosi dai precedenti pronunciamenti in materia, afferma, interpretando l'apparato normativo in commento quale implicitamente e necessariamente derogatorio del divieto di assicurazione ex articolo 3, comma 59, l. n. 244/2007, che la legittimità della stipulazione, da parte di un ente locale, di una polizza assicurativa per la copertura dei rischi ex art. 2236 c.c. gravanti sui propri dipendenti progettisti o verificatori di progetti troverebbe la propria *ratio* nel principio della fiducia introdotto dall'art. 2, d.lgs. n. 36/2023, prodromico alla incentivazione delle specifiche professionalità all'interno delle amministrazioni; vedrebbe una sua conferma nella circostanza per cui, almeno per progettisti e verificatori, sui quali il parere si esprime, parrebbe difficile configurare danni a soggetti terzi, estranei al progetto o all'opera, in quanto unico soggetto sostanzialmente danneggiato per colpa grave e/o lieve finirebbe per essere la pubblica amministrazione [per effetto del principio di solidarietà passiva: *n.d.r.*]; avrebbe, in conclusione, l'effetto di estendere l'assicurazione stipulata, oltre che alla responsabilità amministrativa, anche a quella parte di responsabilità connotata dalla colpa lieve.

Thema decidendum è, dunque, se le disposizioni normative previste dal novellato Codice dei contratti, con riferimento alla fattispecie in esame, possano ritenersi derogatorie del divieto di assicurazione ex articolo 3, comma 59, l. n. 244/2007.

La Sezione ritiene, nei rigorosi limiti che si diranno, di esprimersi favorevolmente in tal senso, per le ragioni che seguono.

L'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, il cui fondamento risiede negli articoli 28 e 97 della Costituzione, nel dettare 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, sanziona con la nullità il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori e dipendenti per i già menzionati rischi, e introduce una sanzione pecuniaria in caso di violazione. Più precisamente, la norma vietando agli enti pubblici la stipulazione di polizze assicurative volte a tutelare i propri amministratori e dipendenti dai rischi di responsabilità per danno erariale o responsabilità contabile, trova la sua ragione nella volontà di preservare il principio della responsabilità personale degli amministratori verso lo Stato o gli enti pubblici ex art. 28 Cost., prevenendo rischi di condotte disinvolte o negligenti da parte dei dipendenti pubblici contrastanti con il buon andamento che deve caratterizzare l'azione amministrativa (cd. "rischio di deresponsabilizzazione").

La magistratura contabile, tra l'altro, affermando la natura generale del divieto, ha riconosciuto nella stipula di tali polizze un danno erariale, nel presupposto che una amministrazione possa assicurare esclusivamente quei rischi che rientrano nella sfera della propria responsabilità patrimoniale, sottendendo, dunque, la necessità di un interesse proprio dell'amministrazione alla stipulazione del contratto di assicurazione che, viceversa, ove stipulata nell'interesse di un terzo, *id est* del dipendente o dell'amministratore, sarebbe priva di giustificazione causale e, conseguentemente, foriera di danno (SRC Lombardia, del. n. 665/2011).

Occorre, in altri termini, evitare di addossare all'ente oneri economici non sorretti da ragione giustificatrice e rafforzare nei dipendenti pubblici la consapevolezza delle conseguenze patrimoniali delle proprie azioni correlate ai concreti compiti ai quali sono stati adibiti al momento della costituzione del rapporto di pubblico impiego.

Ciò detto, pur senza discostarsi da tale generale e pacifico orientamento, tuttavia, la Sezione ritiene che la specialità della norma che disciplina la fattispecie sottoposta alla odierna disamina consenta, entro specifici limiti, di pervenire a considerazioni differenti.

È noto che l'amministrazione ha la possibilità di affidare a peculiari categorie di dipendenti in possesso di specifiche competenze tecniche ulteriori incarichi, quali appunto la redazione di un progetto o la sua verifica, affiancandoli alle funzioni afferenti al profilo professionale di appartenenza (art. 3, comma 1, all. I.7).

Tali attività – ancorché non configurabili quali libero-professionali, qualificandosi il progettista interno o il verificatore di progetto sempre come dipendenti pubblici, ed essendo la loro prestazione resa *ratione officii*, e dunque riferibile alla amministrazione di appartenenza - si

palesano come professionalmente qualificate e, in quanto tali, presuppongono il necessario possesso di idonei requisiti specialistici, oltre che l'abilitazione all'esercizio della professione (funzionale, per i progettisti interni, alla sottoscrizione del progetto e alla correlata assunzione di responsabilità secondo le previsioni dell'ordinamento professionale).

Queste ulteriori prestazioni richieste, eccedenti le abituali e ordinarie funzioni, legittimano le amministrazioni, conseguentemente, a riconoscere e a prevedere in favore di detti dipendenti incentivi economici, entro specifici limiti individuabili nella disciplina normativa, sulla base della contrattazione collettiva e, comunque, circoscritti entro il quadro economico dell'opera, e ad assisterli con assicurazioni obbligatorie a carico del bilancio dell'ente per la specifica attività professionale interna loro richiesta.

Venendo allora alle coperture assicurative che devono assistere tali specifici profili professionali, se, dunque, è data facoltà all'amministrazione di ricorrere, entro precisi limiti, a soggetti interni per lo svolgimento di determinate attività, altrimenti conferibili a professionisti terzi all'amministrazione, è evidente che le stesse ragioni di tutela dell'amministrazione che obbligano i professionisti esterni ad essere muniti di adeguate polizze assicurative ai sensi dell'articolo 5 del d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137 - funzionali ad evitare che danni derivanti da loro errori si ripercuotano sui bilanci dell'ente - si imporranno, ove a svolgere dette mansioni siano i dipendenti dell'amministrazione stessa.

Ne consegue, pertanto, un interesse proprio e in concreto dell'amministrazione (*id est*, economico individuale dell'operazione negoziale) a stipulare contratti assicurativi, prodromici non solo ad incentivare i dipendenti interni allo svolgimento di tali attività nel rispetto del già evocato principio di fiducia di cui al nuovo Codice dei contratti, ma anche a tutelarsi nell'ipotesi di danni che direttamente o indirettamente potrebbero determinarsi quale conseguenza di errori professionali dei propri dipendenti.

Un interesse proprio ed in concreto, dunque, che conferma la validità e l'efficacia del contratto *de quo*, per le seguenti ragioni: *in primis*, perché la copertura assicurativa incentiva i dipendenti interni all'assunzione di incarichi altrimenti rifiutabili, con conseguente aggravio di spese a carico dell'amministrazione che sarebbe costretta ad affidare tali attività a professionisti esterni, in distonia, pertanto, con il principio di valorizzazione delle professionalità interne caratterizzante il nuovo codice dei contratti.

Di poi, perché - partendo dall'assunto che il professionista risponde di regola per negligenza, imprudenza e colpa lieve, atteso il maggior grado professionale che si presume in capo allo stesso - assicurando il progettista interno ed il verificatore per colpa lieve, l'amministrazione tutelerà anche se stessa per i danni cagionati a terzi che, viceversa, in forza del principio di solidarietà passiva tra ente e dipendente a garanzia del creditore, si ripercuoterebbero in via indiretta esclusivamente sui bilanci dello stesso ente.

Infine, ove la prestazione implichi la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà, e rispondendo, per tali ipotesi, il prestatore d'opera dei danni solo in caso di dolo o di colpa grave, ai sensi del richiamato articolo 2236 del codice civile, esclusa comunque ogni assicurazione per le condotte dolose, la polizza, coprendo danni connotati da condotte

gravemente colpose, garantirà all'amministrazione, in considerazione della sua realistica chiamata in causa, in forza del già citato principio di solidarietà passiva tra ente e dipendente, il recupero delle risorse finanziarie spese per risarcire eventuali danni cagionati a terzi per responsabilità indiretta, altrimenti sovente difficilmente recuperabili, e gravanti in conclusione sulle sole casse dell'ente.

Ciò detto, resta da precisare che, proprio in considerazione della peculiarità della fattispecie all'esame di questa Sezione, l'oggetto del contratto di assicurazione dovrà essere esclusivamente funzionale alla copertura dei rischi legati all'esercizio dell'attività professionale dei dipendenti interni incaricati della progettazione e/o della verifica di progetto, sia contrattuali (per danni al committente, *id est* all'amministrazione), sia extracontrattuali, per danni a terzi, e non oltre tale perimetro.

Tanto si ricava dagli articoli 37, comma 3, e 42, comma 2. dell'all. I.7 del d.lgs. n.36/2023.

L'articolo 37, comma 3, dispone che il soggetto (esterno) 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.

L'articolo 42 prevede che il soggetto (esterno) incaricato dell'attività di verifica, che sia inadempiente agli obblighi posti a suo carico da disposizioni normative e dal contratto di appalto di servizi, è tenuto a risarcire i danni derivanti alla stazione appaltante in conseguenza dell'inadempimento ed è escluso per i successivi tre anni dalle attività di verifica. Per i danni non ristorabili, per tipologia o importo, mediante la copertura assicurativa di cui all'articolo 43, resta ferma la responsabilità del soggetto esterno incaricato dell'attività di verifica, la quale opera anche nell'ipotesi di inesigibilità, in tutto o in parte, della prestazione contrattualmente dovuta dall'assicuratore.

La disposizione, infine, precisa 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.

Orbene, in una logica di equiparazione della tutela con riferimento a progettisti esterni ed interni alla p.a., nel caso del progettista interno, l'espressione "*nei limiti della copertura assicurativa*" sta a significare che la polizza potrà coprire solo i rischi legati alla attività professionale (di progettazione e di verifica) a lui richiesta, e ultronea rispetto alle funzioni normalmente afferenti al rapporto di inquadramento organico con l'ente di appartenenza.

Più precisamente, l'ambito di copertura dell'assicurazione dovrà essere definito e circoscritto nei limiti dell'attività professionale e unicamente per i danni che dalla stessa direttamente ed immediatamente potranno determinarsi, e non estensibile alla generale responsabilità civile per danni a terzi per qualsivoglia rischio della vita lavorativa.

Venendo poi alla responsabilità amministrativa, la stessa, nel rispetto della generale previsione di cui all'articolo 3, comma 59, della l. n. 244/2007, non potrà essere oggetto di assicurazione

se non nei limiti di una copertura dei danni derivanti dall'esercizio dell'attività professionale del progettista e del verificatore dipendenti pubblici nello svolgimento delle funzioni incentivate di cui all'allegato I.10 del d.lgs. 36/2023 e, dunque, per l'ipotesi di danni che l'amministrazione potrebbe subire, direttamente o indirettamente, per effetto degli errori professionali del suo dipendente nello svolgimento delle anzidette attività.

In tal senso si spiega, ove il soggetto incaricato sia dipendente della stazione appaltante, l'inciso normativo per *“cui esso risponde nei limiti della copertura assicurativa di cui all'articolo 37, salve la responsabilità disciplinare e per danno erariale secondo le norme vigenti”*.

Proprio in considerazione della delimitazione dell'oggetto del contratto di assicurazione nei citati termini, tutte le condotte non confluenti nell'esercizio dell'attività professionale del progettista e del verificatore dipendenti pubblici nello svolgimento delle funzioni di cui all'allegato I.10, del d.lgs. n. 36/2023 e foriere di danno per responsabilità amministrativa, non potranno essere oggetto di copertura assicurativa, con conseguente nullità del contratto, ai sensi dell'articolo 3, comma 59, della l. n. 244/2007, ed applicazione del previsto regime sanzionatorio.

PER QUESTI MOTIVI

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana con deliberazione n. 118/2025/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:

«Fermo restando il generale divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile, l'obbligo di copertura assicurativa dei dipendenti, previsto dal Codice dei contratti pubblici, costituisce norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 3, comma 59, della legge n. 244/2007. Di conseguenza, tale divieto non si applica alla copertura dei danni derivanti dall'esercizio dell'attività professionale del progettista e del verificatore dipendenti pubblici, nello svolgimento delle funzioni di cui all'allegato I.10, del d.lgs. n. 36/2023, indipendentemente dal grado di colpa, ferma restando l'esclusione dei danni derivanti da fatti dolosi (art. 1900 c.c.). La deroga non si estende, tuttavia, ad altre forme di copertura assicurativa del dipendente non espressamente previste dalla legge».

La Sezione regionale di controllo per la Toscana si atterrà al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento. Al medesimo principio si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell'adunanza del 2 ottobre 2025.

Il Presidente Guido CARLINO

Il Relatore Stefano GLINIANSKI

