

Deliberazione /2026/PAR



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Cristina Ragucci	Primo Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Primo Referendario
Dott.ssa Tiziana Sorbello	Referendario
Dott. Raffaele Giannotti	Referendario
Dott. Davide Nalin	Referendario relatore

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;**Visto** lo Statuto speciale per la Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni;**Visto** il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernenti il controllo sugli atti della Regione, come modificato dal decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74;**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, e in particolare l'articolo 1, come modificato dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1;**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'articolo 7, comma 8;

Visto l'articolo 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1;

Visto l'articolo 1, comma 19-*quiquies*, del decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2026, n. 26;

Visto l'articolo 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

Visto il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante il codice dei contratti pubblici, e in particolare gli articoli 2, 42 e 45 e gli allegati I.7 e I.10;

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

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla deliberazione n. 5/AUT/2006, dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009, dalla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010 del 17 novembre 2010 e, da ultimo, dalla deliberazione n. 17/SEZAUT/2020 della Sezione delle autonomie;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 19/SEZAUT/2025/QMIG;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Quartu Sant'Elena con nota del 14 agosto 2026, rimessa a questa Sezione dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna con deliberazione n. 15/2026 e trasmessa con nota dell'8 settembre 2026;

Visto il decreto n. 33/2026, con il quale il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Referendario dott. Davide Nalin;

Vista l'ordinanza n. 19/2026, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la camera di consiglio del 15 settembre 2026;

Udito il relatore, Referendario dott. Davide Nalin;

PREMESSO IN FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Quartu Sant'Elena, con nota del 14 agosto 2026, ha rivolto a questa Sezione, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna, una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, avente ad oggetto il regime delle coperture assicurative della responsabilità degli amministratori, dei componenti dell'organo di revisione e dei dipendenti dell'ente, a seguito delle modifiche apportate alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio delle autonomie locali, con deliberazione n. 15 adottata all'unanimità, ha rimesso l'istanza alla Sezione; la deliberazione è pervenuta con nota di trasmissione dell'8 settembre 2026. La nota indica quale data dell'atto deliberativo il 31 agosto 2026, mentre l'atto allegato reca la data del 3 settembre 2026 ed è stato sottoscritto digitalmente l'8 settembre 2026. La discordanza ha natura palesemente materiale e non incide sull'identificazione e sulla validità del provvedimento di rimessione.

2. L'istanza espone in maniera dettagliata le ragioni che ne giustificerebbero l'ammissibilità e la ricostruzione giuridica dalla quale muove.

Sotto il primo profilo, il Comune richiama la nozione dinamica di contabilità pubblica (deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010; deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006) e la deliberazione di questa Sezione n. 6/2021/PAR, che ha ritenuto ammissibile un quesito in materia di polizze assicurative del personale in ragione della sua incidenza sulla spesa; sottolinea inoltre l'effetto che, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 1 del 2026, il parere sarebbe idoneo a produrre in favore degli amministratori e dei funzionari che vi si conformino. Sotto il secondo profilo, l'ente muove dall'articolo 28 della Costituzione e dalla distinzione fra la responsabilità civile verso i terzi, che si estende all'amministrazione e che sarebbe assicurabile con oneri a carico dell'ente nei limiti della colpa lieve, e la responsabilità amministrativo-contabile per il danno cagionato all'ente stesso, non assicurabile con risorse pubbliche in forza dell'articolo 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Su questo assetto innesta le novità della legge n. 1 del 2026: la tipizzazione della colpa grave; il limite quantitativo alla condanna introdotto dal comma 1-*octies* dell'articolo 1 della legge n. 20 del 1994; l'obbligo di polizza individuale posto dal comma 4-*bis* del medesimo articolo, del cui differimento al 1°

gennaio 2027 l'istanza dà atto richiamando un comma 19-*bis* dell'articolo 1 del decreto-legge n. 200 del 2025. Il Comune segnala la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione giurisdizionale per la Puglia con ordinanza n. 11/2026 sulla nuova definizione di colpa grave e richiama l'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, nonché la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 241/2024/PAR sulla copertura assicurativa dei progettisti e dei verificatori.

3. Per ciascun profilo sopra illustrato la richiesta di parere indica la soluzione ritenuta preferibile. Il Comune sostiene, più nello specifico, che il limite del comma 1-*octies* operi soltanto nel giudizio contabile, sicché l'ente conserverebbe dinanzi al giudice ordinario il diritto all'integrale ristoro del danno, in forza del principio di autonomia fra azione civile e azione di responsabilità amministrativa affermato dalla giurisprudenza di legittimità; ne desume un tendenziale obbligo di promuovere l'azione civile per il residuo, la cui omissione potrebbe integrare un danno erariale da mancato recupero, pur dando atto di una lettura alternativa che configura l'iniziativa come mera facoltà. Ritiene, inoltre, che la polizza obbligatoria di cui al comma 4-*bis* debba coprire l'intero danno potenziale e non la sola quota ridotta della condanna; prospetta l'adozione di linee guida o di clausole contrattuali per la verifica dell'adeguatezza dei massimali esibiti dal personale; reputa preclusa, ma sistematicamente problematica, la stipulazione a spese dell'ente di polizze integrative di secondo livello per l'ipotesi di incapienza del massimale o del patrimonio del responsabile; conferma la legittimità delle polizze per la responsabilità civile verso terzi limitate alla colpa lieve, con fondamento nella contrattazione collettiva nazionale; chiede infine se la deroga riconosciuta per i progettisti e i verificatori possa estendersi ai responsabili unici del progetto.

4. Più nello specifico, i quesiti, riprodotti nel loro tenore testuale, sono i seguenti:

“1) se il limite quantitativo alla condanna risarcitoria per colpa grave introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 5), della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (nuovo comma 1 octies dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994) spieghi i suoi effetti esclusivamente nell'alveo della giurisdizione contabile, ovvero se, viceversa, si rifletta e vincoli anche la quantificazione del risarcimento nell'ambito dell'azione di responsabilità

ordinaria promossa dall'Amministrazione dinanzi al giudice civile per il ristoro del medesimo fatto dannoso;

2) se, in caso di accertamento di danno erariale liquidato dalla Corte dei conti in misura ridotta ex comma 1 octies, sussista in capo agli organi del Comune un obbligo giuridico di attivare l'ordinaria azione civile per il recupero del restante danno patrimoniale subito dall'Ente, e se l'eventuale omissione di detta iniziativa possa essere fonte di autonoma responsabilità contabile per danno da omesso recupero del credito erariale;

3) se la polizza assicurativa personale obbligatoria che l'amministratore o il funzionario che gestisce risorse pubbliche è tenuto a stipulare a proprie spese ai sensi del nuovo comma 4 bis (legge n. 1 del 2026) debba coprire il danno patrimoniale nella sua interezza, ovvero possa legittimamente limitarsi alla sola quota ridotta posta a carico del responsabile in sede contabile;

4) se sia legittimo per il Comune esigere la presentazione di detta polizza personale e procedere a una verifica interna di adeguatezza del massimale in rapporto alle risorse gestite, inserendo criteri standard in linee guida o nei contratti individuali, e se – in caso di conclamata insufficienza del massimale privato rispetto al rischio, o di incapienza del patrimonio personale del responsabile – l'Ente possa stipulare una polizza integrativa a proprio carico, o se tale spesa configuri comunque violazione dell'art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007;

5) se la deroga al divieto generale di assicurazione per colpa grave prevista, in favore di specifiche figure professionali, dall'art. 2, comma 4, del D.Lgs. n. 36 del 2023, in materia di contratti pubblici, possa trovare applicazione anche in favore del personale del Comune investito delle funzioni di responsabile unico del progetto, progettista o verificatore, e con quali limiti e condizioni”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'ammissibilità soggettiva.

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 dispone che *“le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta risulta ritualmente formulata dal Sindaco del Comune, quale organo di vertice e legale rappresentante dell'ente ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ed è pervenuta alla Sezione per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna, istituito con legge regionale 17 gennaio 2005, n. 1. Deve, pertanto, ritenersi integrato il presupposto di ammissibilità soggettiva richiesto dall'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

2. L'ammissibilità oggettiva.

La preliminare deliberazione compiuta dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio delle autonomie locali, necessariamente circoscritta ad un vaglio sommario di ricevibilità e ammissibilità, non esplica alcun effetto vincolante nei confronti della Sezione, cui resta integralmente riservata la verifica dei presupposti oggettivi per l'esercizio della funzione consultiva. Tale scrutinio deve essere condotto autonomamente con riguardo a ciascuno dei quesiti sottoposti.

2.1. I criteri per la verifica dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere sono stati delineati dall'atto di indirizzo della Sezione delle autonomie del 27 aprile 2004 e successivamente precisati, tra l'altro, dalle deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009/INPR e n. 17/SEZAUT/2020, nonché dalla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010. Da tale elaborazione emerge che l'esercizio della funzione consultiva presuppone la contestuale ricorrenza di una pluralità di condizioni: la questione deve essere riconducibile alla materia della contabilità pubblica; deve presentare carattere generale e astratto; non può richiedere valutazioni sulla legittimità, opportunità o convenienza di specifiche condotte

amministrative, né risolversi nell'indicazione della concreta scelta gestionale da adottare; non deve interferire con le funzioni requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti o con procedimenti pendenti dinanzi ad altre giurisdizioni; non può, infine, tradursi in una forma, anche indiretta, di compartecipazione della Corte all'amministrazione attiva. La funzione consultiva è, pertanto, circoscritta all'individuazione della regola giuridico-contabile applicabile in termini generali, restando riservata all'ente istante la relativa applicazione alla fattispecie concreta, nell'esercizio delle proprie attribuzioni e sotto la propria responsabilità.

Quanto al requisito dell'attinenza alla contabilità pubblica, le Sezioni riunite hanno accolto una nozione non meramente formale, bensì dinamica, riferita al sistema delle norme e dei principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici e, segnatamente, la formazione e gestione del bilancio, gli equilibri finanziari, l'acquisizione delle entrate, la disciplina della spesa, il patrimonio, l'indebitamento e i relativi controlli. Tale nozione consente di ricondurre alla materia anche disposizioni che, pur collocate in settori diversi dell'ordinamento, introducano limiti o divieti di spesa funzionali al coordinamento della finanza pubblica e alla salvaguardia della sana gestione finanziaria. Essa non può, tuttavia, dilatarsi sino a comprendere «qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria», poiché la mera attitudine di una questione a produrre conseguenze economiche sul bilancio non vale, di per sé, a trasformarla in materia di contabilità pubblica.

Entro tale perimetro si colloca la deliberazione di questa Sezione n. 6/2021/PAR, richiamata dal Comune. In quella sede fu ritenuto ammissibile un quesito concernente la possibilità per l'ente di sostenere, con risorse proprie, il costo di una copertura assicurativa in favore di propri dipendenti, poiché la questione investiva direttamente l'esistenza e i limiti del titolo giuridico legittimante una spesa a carico del bilancio pubblico. Quel precedente, pertanto, non consente di attrarre nella funzione consultiva ogni problematica comunque connessa a un rapporto assicurativo o a possibili conseguenze patrimoniali: resta estraneo al perimetro dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 ciò che attenga alle vicende di un contratto assicurativo stipulato dal singolo, alla determinazione del relativo contenuto negoziale o alla sorte di pretese risarcitorie da far valere in altra sede.

2.2. Il Comune attribuisce particolare rilievo all'effetto che l'articolo 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1 riconnette ai pareri resi dalla Corte dei conti. Il comma 1 della disposizione, dopo avere attribuito alla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti e alle Sezioni regionali di controllo la competenza a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC e ricorrendo gli ulteriori presupposti ivi indicati, stabilisce che *"è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi"*. Il successivo comma 2 assoggetta l'esercizio della funzione al termine di trenta giorni e, in caso di mancata pronuncia entro tale termine, ricollega alla soluzione prospettata dall'amministrazione gli effetti previsti dalla legge ai fini dell'esclusione della gravità della colpa. Sul medesimo piano si colloca la nuova formulazione dell'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, secondo cui *"non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti"*.

La portata innovativa dell'articolo 2 non ha ricevuto, nei primi mesi di applicazione della legge, una lettura univoca nella giurisprudenza consultiva. Secondo un primo orientamento, la disposizione avrebbe introdotto una particolare forma di consultazione riferita alle questioni, anche concrete, connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, purché ricorrano i requisiti, anche di valore, espressamente stabiliti dalla norma. Una diversa ricostruzione attribuisce invece alla novella una portata più ampia, ravvisandovi una complessiva ridefinizione della funzione consultiva della Corte dei conti. Del contrasto dà conto, tra le altre, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 102/2026/PAR.

La soluzione di tale questione interpretativa non è, tuttavia, necessaria ai fini della presente pronuncia. L'istanza del Comune è stata espressamente proposta ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ed è pervenuta alla Sezione per il tramite del Consiglio delle autonomie locali; essa, inoltre, non prospetta fattispecie riconducibili all'attuazione del PNRR o del PNC. Soprattutto, quale che sia l'ampiezza riconosciuta alla nuova disposizione, l'articolo 2 continua a individuare nella materia della contabilità pubblica il limite oggettivo della funzione attribuita alle Sezioni di controllo. L'effetto di esclusione della gravità della colpa presuppone,

dunque, che il parere possa essere legittimamente reso entro i precisi confini normativi sopra delineati e non costituisce esso stesso una ragione per ampliare l'ambito materiale della funzione consultiva.

Rimangono parimenti fermi i limiti derivanti dalla necessaria separazione tra controllo, amministrazione attiva e giurisdizione. È significativa, sotto tale profilo, la stessa previsione dell'articolo 2 che sottrae alla funzione consultiva i fatti in relazione ai quali la competente Procura contabile abbia già notificato un invito a dedurre: il legislatore, pur rafforzando gli effetti della consultazione preventiva, non ha trasformato le Sezioni di controllo in organi deputati ad anticipare valutazioni proprie della funzione requirente o giurisdizionale.

Ne consegue che l'effetto esimente segue l'ammissibilità del parere, non la precede né la determina. Non può, pertanto, essere utilizzato per rendere scrutinabile in sede consultiva una questione che, per il suo oggetto, richieda alla Sezione di anticipare la qualificazione di una determinata condotta come fonte di responsabilità amministrativa o di stabilire se l'omissione di una specifica iniziativa processuale integri danno erariale. In simili ipotesi la funzione consultiva verrebbe impropriamente impiegata per precostituire, con efficacia favorevole per l'agente, una valutazione destinata per sua natura all'eventuale giudizio di responsabilità.

Va infine precisato, anche in relazione al meccanismo contemplato dall'articolo 2, comma 2, che la Sezione si pronuncia espressamente sull'ammissibilità e, ove questa sussista, sul merito di ciascuno dei quesiti sottoposti. La declaratoria di inammissibilità non comporta alcuna valutazione, neppure implicita, della soluzione prospettata dall'amministrazione sul relativo quesito, né consente di ritenere tale soluzione assentita o condivisa dalla Sezione.

2.3. La richiesta di parere in esame sottopone alla Sezione una pluralità di questioni tra loro non omogenee, che devono essere oggetto di distinta valutazione. La comune riconducibilità alla riforma del 2026 costituisce, infatti, un mero elemento di contesto e non vale a conferire unitarietà giuridica a profili che investono presupposti normativi, ambiti materiali e limiti della funzione consultiva differenti.

2.3.1. Il primo quesito consiste nello stabilire se il limite quantitativo alla condanna introdotto dall'articolo 1, comma 1-*octies*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 operi

esclusivamente nel giudizio di responsabilità amministrativa ovvero incida anche sulla misura del risarcimento conseguibile dall'amministrazione mediante l'azione proposta dinanzi al giudice ordinario.

La disposizione in esame stabilisce:

“1-octies. Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio”.

Il quesito non attiene, tuttavia, alla disciplina della spesa o, più in generale, ad una regola di contabilità pubblica. Esso richiede di stabilire quale sia l'estensione dell'obbligazione risarcitoria dell'agente nei confronti dell'amministrazione al di fuori del giudizio contabile e, quindi, quale rapporto intercorra tra l'azione di responsabilità amministrativa e l'ordinaria azione risarcitoria esperibile davanti al giudice civile. L'eventuale effetto finanziario sul bilancio dell'ente costituisce soltanto la conseguenza economica della soluzione di tale questione e non vale a mutarne la natura.

In particolare, stabilire se: 1) il limite fissato dal comma 1-octies incida sulla stessa consistenza sostanziale del debito risarcitorio oppure operi soltanto sulla misura della condanna pronunciabile dalla Corte dei conti, 2) se, dopo la definizione del giudizio contabile, residui una pretesa dell'amministrazione per la parte del danno non posta a carico del responsabile e, infine, 3) quale efficacia debba riconoscersi, nel successivo giudizio civile, agli accertamenti compiuti dal giudice contabile, sono questioni che investono il contenuto e le condizioni di esercizio di una pretesa risarcitoria di diritto comune. La loro soluzione appartiene al giudice chiamato a conoscere della relativa controversia e, per quanto concerne le questioni di giurisdizione, alla Corte di cassazione a Sezioni unite.

Sussiste, inoltre, un autonomo profilo ostativo derivante dalla necessaria separazione tra funzione consultiva e funzione giurisdizionale della Corte dei conti. Il comma 1-*octies* disciplina direttamente il potere riduttivo esercitato dal giudice contabile nel giudizio di responsabilità; l'individuazione della natura, dell'estensione e degli effetti della nuova disciplina costituisce, pertanto, materia propria dell'elaborazione delle Sezioni giurisdizionali e della funzione nomofilattica esercitata, nei rispettivi ambiti, dagli organi a ciò deputati. La norma risulta, peraltro, già sottoposta al vaglio della Corte costituzionale attraverso ordinanze di rimessione che investono anche il nuovo regime del potere riduttivo.

Un pronunciamento della Sezione di controllo volto a stabilire se il limite del trenta per cento produca effetti anche sull'azione civile finirebbe, pertanto, per anticipare in sede consultiva la soluzione di una questione destinata a essere definita nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Proprio l'esigenza di evitare interferenze tra le diverse attribuzioni della Corte preclude una simile operazione.

Né conduce a diversa conclusione il richiamo, contenuto nell'istanza, alla giurisprudenza di legittimità che afferma l'autonomia tra azione civile e azione di responsabilità amministrativa. Tale principio non risolve, di per sé, la diversa questione posta dalla novella del 2026, concernente gli effetti che il nuovo limite quantitativo della condanna possa eventualmente produrre sulla consistenza o sull'azionabilità della pretesa risarcitoria dinanzi al giudice ordinario; ed è precisamente tale questione che non può essere definita nell'esercizio della funzione consultiva.

Il primo quesito deve, pertanto, essere dichiarato inammissibile, sia perché estraneo alla materia della contabilità pubblica, sia perché suscettibile di interferire con l'esercizio della funzione giurisdizionale.

2.3.2. Il secondo quesito chiede se, una volta intervenuta una pronuncia della Corte dei conti che abbia posto a carico del responsabile soltanto una parte del pregiudizio accertato in applicazione dell'articolo 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994, sussista in capo agli organi dell'ente un obbligo giuridico di promuovere dinanzi al giudice ordinario l'azione per il recupero della parte residua e se l'eventuale inerzia

possa integrare un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa per omesso recupero.

Il quesito è, anzitutto, logicamente dipendente dal precedente. Postulare un obbligo dell'amministrazione di agire per il "residuo" presuppone, infatti, che quel residuo integri un credito giuridicamente esistente, azionabile e determinabile nella sua misura. Ma è proprio tale presupposto a costituire l'oggetto del primo quesito: stabilire se, dopo l'esercizio del potere riduttivo da parte del giudice contabile, permanga in capo all'amministrazione una distinta pretesa risarcitoria per la parte del danno non compresa nella condanna significa definire natura ed effetti del limite introdotto dal comma 1-*octies* e il rapporto tra azione contabile e azione civile. Trattandosi di profilo che, per le ragioni già sopra esposte, non può essere risolto in sede consultiva, neppure può essere scrutinata la questione ulteriormente consequenziale relativa alla doverosità dell'azione diretta al suo recupero.

A tale rilievo si aggiunge un'autonoma ragione di inammissibilità. La seconda parte del quesito domanda espressamente alla Sezione se l'omessa proposizione dell'azione civile possa costituire fonte di responsabilità amministrativa. Una risposta sul punto imporrebbe di individuare preventivamente una condotta suscettibile di integrare illecito erariale e di predeterminarne, sia pure in termini generali, la rilevanza ai fini della responsabilità. Si verrebbe così a sovrapporre la funzione consultiva alle attribuzioni proprie della Procura regionale e delle Sezioni giurisdizionali, alle quali soltanto compete accertare, nella concreta fattispecie, la sussistenza della condotta antigiuridica, dell'elemento soggettivo richiesto dalla legge, del danno erariale e del relativo nesso causale. L'astrattezza formale del quesito non elimina tale interferenza, poiché ciò che viene richiesto alla Sezione non è l'interpretazione di una regola di contabilità pubblica, ma la preventiva individuazione di una regola di imputazione della responsabilità amministrativa.

Non conduce a diversa conclusione il richiamo operato dall'ente al parere delle Sezioni riunite in sede consultiva n. 3/2024/CONS. Tale pronuncia è stata resa ai sensi dell'articolo 1 del regio decreto-legge 9 febbraio 1939, n. 273 nell'ambito dell'esame della proposta di legge A.C. 1621, durante l'iter parlamentare successivamente conclusosi con l'approvazione della legge 7 gennaio 2026, n. 1. Essa contiene, pertanto,

valutazioni formulate rispetto ad una disciplina ancora *de iure condendo* e non costituisce interpretazione della normativa oggi vigente, né può essere assunta quale fonte di un obbligo giuridico, in capo agli enti locali, di promuovere sistematicamente un'azione civile per la parte del danno non posta a carico del responsabile dal giudice contabile.

Resta fermo, su un piano distinto, il generale dovere dell'amministrazione di provvedere con diligenza alla tutela del proprio patrimonio e alla conservazione e riscossione dei propri crediti. L'individuazione delle iniziative concretamente necessarie a tal fine, comprese quelle di natura giudiziale, presuppone tuttavia la previa verifica dell'esistenza, consistenza, esigibilità e conveniente azionabilità della pretesa e resta rimessa alla responsabilità dell'ente, senza che la funzione consultiva possa tradursi nella prescrizione della specifica condotta processuale da adottare.

Il secondo quesito deve, pertanto, essere dichiarato inammissibile, sia perché logicamente subordinato alla previa individuazione dell'esistenza e della consistenza del preteso credito residuo, questione estranea al perimetro della funzione consultiva per le ragioni già esposte con riguardo al primo quesito, sia perché sollecita la Sezione a predeterminare la rilevanza, ai fini della responsabilità amministrativa, dell'eventuale omissione dell'azione civile. Sotto entrambi i profili, la richiesta non verte sull'interpretazione di una regola di contabilità pubblica, ma investe valutazioni riservate, rispettivamente, al giudice competente sulla pretesa risarcitoria e agli organi requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti in ordine alla configurabilità dell'illecito erariale.

2.3.3. Il terzo quesito richiede se la polizza assicurativa personale prevista dall'articolo 1, comma 4-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 debba garantire l'intero danno patrimoniale cagionato all'amministrazione ovvero possa essere commisurata alla sola quota di danno concretamente posta a carico del responsabile nel giudizio contabile.

La disposizione in esame prevede:

“Chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali

cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave. Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario".

Il quesito, così formulato, non investe la legittimità di una spesa posta a carico del bilancio comunale. La polizza contemplata dal comma 4-*bis* è, infatti, un contratto che il soggetto obbligato stipula personalmente con l'impresa assicuratrice e il cui premio, secondo la stessa prospettazione dell'ente, rimane a carico dell'assicurato. Ciò che viene domandato alla Sezione è, dunque, di determinare l'estensione oggettiva della garanzia assicurativa imposta dalla legge e, in particolare, di stabilire quale debba essere il *quantum* del rischio assicurato in rapporto al danno accertabile e alla misura della condanna pronunciabile dal giudice contabile.

Si tratta di una questione concernente il contenuto di un rapporto assicurativo privato privo di effetti verso i terzi (art. 1372 c.c.), non l'individuazione di un titolo normativo che abiliti l'amministrazione ad assumere una spesa. L'interesse dell'ente a che la garanzia prestata dal proprio amministratore o dipendente sia adeguata rispetto al pregiudizio potenzialmente arrecabile al patrimonio pubblico non modifica la natura del problema: la possibile incidenza economica dell'insufficienza della copertura sul patrimonio comunale costituisce un effetto mediato della disciplina del rapporto assicurativo e non vale, secondo i criteri già richiamati, a ricondurre la questione alla materia della contabilità pubblica. Diversamente opinando, la funzione consultiva verrebbe estesa alla determinazione del contenuto dei contratti assicurativi stipulati, con risorse proprie, dai soggetti che operano nell'amministrazione, in assenza di un corrispondente titolo di spesa pubblica da interpretare.

A ciò si aggiunge, *ad abundantiam*, che l'operatività dell'obbligo assicurativo introdotto dal comma 4-*bis* è stata differita al 1° gennaio 2027. La disciplina non impone, pertanto, allo stato, la stipulazione della polizza nei termini prospettati dal quesito. Anche tale circostanza preclude la funzione consultiva per predeterminare il contenuto di un obbligo non ancora operativo, tanto più in un settore nel quale, prima della sua effettiva applicazione, potrebbero intervenire ulteriori disposizioni legislative o attuative.

Il terzo quesito deve, pertanto, essere dichiarato inammissibile, in via principale perché non concerne una regola di contabilità pubblica né l'esistenza o i limiti di un

titolo di spesa a carico dell'ente, ma il contenuto di un rapporto assicurativo stipulato dal singolo con oneri propri. Il differimento al 1° gennaio 2027 dell'operatività dell'obbligo costituisce, inoltre, un ulteriore elemento che esclude la necessità di conformarne anticipatamente il contenuto mediante l'esercizio della funzione consultiva.

2.3.4. Il quarto quesito presenta un contenuto non unitario e deve, pertanto, essere esaminato distinguendo i due profili nei quali si articola.

La prima parte chiede se il Comune possa imporre l'esibizione della polizza individuale e verificarne l'adeguatezza mediante criteri *standard*, eventualmente recepiti in linee guida interne o nei contratti individuali. La questione investe, dunque, l'organizzazione dell'ente e il contenuto dei rapporti di ufficio e di servizio, richiedendo di stabilire quali condizioni possano essere collegate all'assunzione o all'esercizio dell'incarico, quali obblighi assicurativi o documentali possano essere imposti ai singoli e secondo quali criteri o classi di rischio l'amministrazione possa valutarne l'adeguatezza. È di tutta evidenza che tali profili non attengono alla materia della contabilità pubblica.

Rileva, inoltre, la Sezione, *ad abundantiam*, che anche in tale ipotesi la disposizione sulla quale il quesito si fonda non è ancora operativa, essendone stata differita l'applicazione al 1° gennaio 2027. Il quesito deve, pertanto, essere dichiarato inammissibile *in parte qua*.

Diversa conclusione si impone con riguardo alla seconda parte, con la quale il Comune domanda se, in caso di insufficienza del massimale della polizza personale o di incapienza patrimoniale del responsabile, l'ente possa stipulare, con oneri a proprio carico, una copertura assicurativa integrativa ovvero se tale spesa ricada nel divieto di cui all'articolo 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Sotto tale profilo, la richiesta investe direttamente la possibilità di impiegare risorse del bilancio comunale e l'individuazione della portata di una disposizione imperativa che limita l'assunzione della spesa, commina la nullità del contratto stipulato in violazione del divieto e collega alla relativa inosservanza una specifica conseguenza a titolo di danno erariale. La questione è, pertanto, riconducibile alla materia della contabilità pubblica.

Essa è, inoltre, formulata in termini generali e astratti, non postula la valutazione di comportamenti già realizzati né richiede alla Sezione di pronunciarsi sulla legittimità di uno specifico contratto. Si colloca, dunque, nel medesimo ambito materiale già scrutinato da questa Sezione con la deliberazione n. 6/2021/PAR, nella quale l'ammissibilità del quesito è stata riconosciuta proprio in quanto concernente l'esistenza e i limiti di un titolo giuridico di spesa per una copertura assicurativa gravante sul bilancio dell'ente.

Il quarto quesito deve, pertanto, essere dichiarato inammissibile nella parte in cui concerne l'esibizione della polizza personale e la determinazione dei criteri interni di adeguatezza della copertura. Esso è, invece, ammissibile nella parte in cui investe la possibilità per il Comune di sostenere con risorse proprie il costo di una polizza integrativa, trattandosi, in quest'ultimo caso, di questione direttamente attinente ai limiti legali della spesa pubblica, alla portata dell'articolo 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007 e, pertanto, alla materia della contabilità pubblica.

2.3.5. Il quinto quesito concerne l'ambito applicativo della disciplina speciale dettata dal Codice dei contratti pubblici in materia di coperture assicurative del personale con oneri a carico della stazione appaltante e, in particolare, chiede se la deroga al generale divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile per colpa grave operi anche nei confronti del personale comunale incaricato delle funzioni di responsabile unico del progetto, progettista o verificatore, nonché entro quali limiti soggettivi, oggettivi e funzionali essa possa trovare applicazione. Anche tale questione è riconducibile alla materia della contabilità pubblica, poiché investe direttamente la possibilità per l'ente di sostenere una spesa assicurativa e richiede di delimitare l'ambito applicativo di una disciplina speciale rispetto al generale divieto di porre a carico del bilancio pubblico la copertura della responsabilità amministrativo-contabile personale dell'agente. Non viene, dunque, in rilievo il contenuto di un rapporto assicurativo privato, ma l'esistenza e l'estensione del titolo normativo che consente all'amministrazione di assumere il relativo onere.

Il quesito presenta, inoltre, carattere generale e astratto e non richiede la valutazione di incarichi già conferiti o di specifiche posizioni individuali. La questione ha, peraltro,

formato oggetto anche di un principio di orientamento della Sezione delle autonomie, del quale si darà conto nell'esame del merito.

Il quinto quesito deve, pertanto, ritenersi ammissibile, nei limiti in cui la Sezione è chiamata a individuare la disciplina generale applicabile e il relativo perimetro soggettivo e funzionale, restando riservata all'ente la verifica delle mansioni concretamente attribuite ai singoli dipendenti e della loro riconducibilità alle fattispecie contemplate dalla normativa speciale.

2.4. Nei limiti così delineati, il *thema decidendum* resta circoscritto a due questioni.

La prima concerne la possibilità, alla stregua del quadro normativo vigente alla data della richiesta, di porre a carico del bilancio comunale il premio di una copertura assicurativa integrativa della responsabilità amministrativa per colpa grave di amministratori, componenti dell'organo di revisione e dipendenti, destinata a operare nell'ipotesi di insufficienza della polizza individuale ovvero di incapacità patrimoniale del responsabile.

La seconda riguarda l'ambito applicativo delle coperture assicurative poste dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 a carico della stazione appaltante e, in particolare, se la disciplina speciale che consente la copertura anche della colpa grave trovi applicazione, oltre che nei confronti dei progettisti e dei verificatori interni, anche in favore del responsabile unico del progetto e, in caso affermativo, entro quali limiti soggettivi e funzionali.

Restano, invece, estranei alla presente pronuncia la valutazione o l'approvazione di specifici prodotti assicurativi, la congruità dei relativi premi e massimali, l'individuazione nominativa dei soggetti da assicurare, nonché l'interpretazione e l'applicazione al caso concreto di singole disposizioni della contrattazione collettiva. Tali valutazioni restano rimesse all'amministrazione procedente, nell'esercizio delle proprie attribuzioni e sotto la propria responsabilità.

3. Il quadro normativo.

3.1. L'articolo 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 dispone: *“È nullo il 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. I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. In caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che 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 dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo”*.

La disposizione non sancisce un divieto assoluto di assicurazione della responsabilità amministrativa. L'articolo 1900 del codice civile consente, infatti, che il contratto assicurativo comprenda, mediante espressa pattuizione, anche i sinistri cagionati con colpa grave. Il divieto posto dalla legge in esame opera su un diverso piano: esso impedisce che il costo della copertura di una responsabilità personale verso l'erario sia trasferito sul bilancio dell'ente che potrebbe subire il danno. In tal modo il legislatore preserva la personalità della responsabilità dell'agente pubblico e impedisce che le relative conseguenze patrimoniali vengano, attraverso il pagamento pubblico del premio, nuovamente poste a carico della collettività.

La regola trova fondamento negli articoli 28 e 97 della Costituzione. La responsabilità personale dell'agente concorre, infatti, alla tutela delle risorse pubbliche e alla funzione preventiva propria del sistema della responsabilità amministrativa, che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 132 del 2024, ha ricondotto, unitamente alla funzione riparatoria, al necessario bilanciamento con l'esigenza di non pregiudicare l'efficienza dell'azione amministrativa.

Benché l'articolo 3, comma 59, menzioni testualmente i soli amministratori, la disposizione si inserisce in un più generale principio dell'ordinamento contabile che preclude, in assenza di una specifica previsione legislativa derogatoria, l'utilizzo di risorse pubbliche per assicurare la responsabilità amministrativo-contabile personale di soggetti che operano nell'interesse dell'ente. In questa direzione si colloca la deliberazione n. 19/SEZAUT/2025/QMIG della Sezione delle autonomie, la quale assume espressamente quale premessa della propria ricostruzione il «*generale divieto*

di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile», ravvisando nelle specifiche disposizioni del decreto legislativo n. 36 del 2023 una disciplina speciale idonea a derogare al principio nei soli casi da essa contemplati.

Il medesimo criterio vale per i componenti dell'organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali. Infatti, i revisori esercitano un *munus* pubblicistico disciplinato dagli articoli 234 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e sono titolari, ai sensi dell'articolo 239, di specifiche funzioni di collaborazione, vigilanza e controllo sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione. Le condotte realizzate nell'esercizio di tali attribuzioni possono dar luogo, ricorrendone i presupposti, a responsabilità amministrativa personale innanzi alla Corte dei conti; lo stesso articolo 248, comma 5-bis, del TUEL contempla specifiche conseguenze nei confronti dei componenti dell'organo di revisione riconosciuti responsabili di aver contribuito al dissesto dell'ente. Il rischio connesso a tale responsabilità appartiene, pertanto, alla sfera patrimoniale del revisore e non a quella dell'amministrazione. Ne consegue che il relativo premio non può essere posto a carico del bilancio dell'ente in mancanza di una specifica disposizione legislativa che lo consenta.

Restano, invece, estranee al divieto due fattispecie, fondate su presupposti diversi.

La prima è la copertura, con oneri a carico dell'ente, della responsabilità civile verso i terzi per il fatto dei propri dipendenti, nei limiti in cui il rischio assicurato ricada sulla stessa amministrazione. Quando il danno è cagionato con colpa lieve, l'ente risponde ai sensi dell'articolo 28 della Costituzione e degli articoli 22 e 23 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, applicabili agli enti locali per effetto dell'articolo 93 del decreto legislativo n. 267 del 2000, mentre il dipendente non è personalmente tenuto al risarcimento. La polizza, in tale ipotesi, non trasferisce all'assicuratore il rischio derivante dalla responsabilità personale dell'agente, ma un rischio patrimoniale proprio dell'amministrazione. Su tale presupposto questa Sezione, con deliberazione n. 6/2021/PAR, ha riconosciuto la possibilità della copertura assicurativa nei limiti consentiti dalla disciplina collettiva allora applicabile, individuandone il fondamento nell'articolo 43 del CCNL del comparto Regioni-Autonomie locali del 14 settembre 2000 e confermando l'esclusione delle ipotesi di dolo e colpa grave.

La seconda fattispecie è costituita dalla polizza stipulata direttamente dall'interessato, con premio integralmente a proprio carico, per assicurare la propria responsabilità amministrativa anche per colpa grave. In questo caso non si realizza alcuna traslazione del rischio o del relativo costo sul bilancio pubblico: la copertura resta espressione dell'autonomia privata del soggetto assicurato (art. 1322 cod.civ.) e non determina alcun onere finanziario per l'amministrazione.

La linea di demarcazione è, dunque, costituita non dalla possibilità astratta di assicurare la colpa grave, ma dall'imputazione del rischio e del costo della relativa copertura: l'ente può assicurare, nei casi consentiti dall'ordinamento, rischi che gravano sul proprio patrimonio; non può invece finanziare, salvo espressa deroga legislativa, la copertura della responsabilità amministrativo-contabile personale dell'agente.

3.2. La legge 7 gennaio 2026, n. 1 è intervenuta sull'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 secondo tre direttrici normative distinte, che devono essere mantenute separate, poiché la modifica intervenuta su ciascuna di esse non determina, di per sé, effetti automatici sulle altre.

Il primo intervento riguarda il criterio di imputazione soggettiva della responsabilità. Il comma 1, terzo periodo, dispone ora che *“costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento”*. La disposizione attiene, dunque, all'individuazione dei presupposti soggettivi della responsabilità amministrativa.

Il secondo intervento concerne la misura della condanna. Il comma 1-octies stabilisce che *“salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione*

o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio". Il comma 1-bis, come modificato, qualifica come obbligatorio l'esercizio del potere riduttivo nelle ipotesi contemplate dal comma 1-octies. Si tratta, quindi, di una disciplina che interviene sul *quantum* della condanna pronunciabile dal giudice contabile, e non sulla diversa questione dell'esistenza dell'obbligo assicurativo.

Il terzo intervento riguarda, infatti, un piano autonomo: quello della copertura assicurativa personale. Il comma 4-bis prevede che *"chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave. Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario"*.

L'operatività di tale ultimo precetto è stata, tuttavia, differita. L'articolo 1, comma 19-quinquies, del decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 200, introdotto dalla legge di conversione 27 febbraio 2026, n. 26, dispone che il comma 4-bis *"si applica a decorrere dal 1° gennaio 2027"*. Alla data del presente parere non sussiste, pertanto, un obbligo attuale di stipulazione della polizza né può essere desunta dalla disposizione una condizione legale, già operativa, di esibizione della stessa ai fini dell'assunzione dell'incarico. In tal senso si è espressa anche la Sezione regionale di controllo per la Lombardia con deliberazione n. 102/2026/PAR. Il differimento riguarda esclusivamente l'obbligo assicurativo introdotto dal comma 4-bis e non incide né sulla disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa già vigente, né sulle coperture assicurative che trovino in altre disposizioni un autonomo titolo normativo. Ai fini dei quesiti ritenuti ammissibili assumono rilievo due elementi testuali del comma 4-bis. Anzitutto, il precetto è rivolto a *"chiunque assuma un incarico"*: destinatario dell'obbligo assicurativo è, dunque, il soggetto investito dell'incarico, non l'amministrazione. La disposizione, infatti, non contiene alcuna previsione che autorizzi l'ente a sostenere, in tutto o in parte, il costo del relativo premio con risorse del proprio bilancio.

In secondo luogo, la previsione secondo cui l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario nei procedimenti per danni patrimoniali opera sul piano processuale e non

modifica l'imputazione dell'obbligo assicurativo. Essa impone la partecipazione dell'assicuratore al giudizio, ma non determina chi debba sopportare il costo della polizza, non stabilisce un massimale legale minimo e, soprattutto, non attribuisce all'amministrazione alcun potere di integrare con risorse proprie la copertura stipulata dal soggetto obbligato.

Ne consegue che la nuova disciplina dell'obbligo assicurativo personale non può essere utilizzata come fondamento normativo per porre a carico del bilancio dell'ente il premio della polizza individuale o di una sua eventuale integrazione. Una simile possibilità deve trovare, ove prevista, un autonomo ed espresso titolo legislativo.

La nuova definizione legislativa della colpa grave è attualmente sottoposta al vaglio della Corte costituzionale. La Sezione giurisdizionale per la Puglia, con ordinanza n. 11/2026, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della relativa disciplina; ad essa hanno fatto seguito ulteriori ordinanze di rimessione, alcune delle quali hanno investito anche il nuovo regime del potere riduttivo attribuito al giudice contabile.

La pendenza dei giudizi di costituzionalità non determina, tuttavia, né la sospensione né la perdita di efficacia delle disposizioni censurate. Esse continuano a costituire diritto vigente sino all'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale, essendo soltanto la pronuncia della Corte costituzionale a produrre, secondo il meccanismo delineato dall'articolo 136 della Costituzione, la cessazione di efficacia della norma dichiarata costituzionalmente illegittima.

Le questioni rimesse alla Corte costituzionale operano, inoltre, su un piano distinto rispetto a quello rilevante ai fini dei quesiti qui ritenuti ammissibili. Esse concernono la conformazione sostanziale della responsabilità amministrativa e, in particolare, la nozione di colpa grave e, in alcune rimessioni, la disciplina del potere riduttivo; non investono, invece, direttamente il diverso problema della sussistenza di un titolo legislativo che consenta all'amministrazione di porre a carico del proprio bilancio il costo di una copertura assicurativa. L'eventuale decisione della Corte costituzionale potrà incidere sull'estensione della responsabilità per colpa grave e, di riflesso, sul perimetro del rischio assicurabile, ma non modifica, allo stato, le norme che individuano i soggetti tenuti al pagamento del premio né quelle che consentono o vietano l'impiego di risorse pubbliche a tale scopo.

Non occorre, pertanto, ai fini della soluzione delle questioni devolute alla Sezione, prendere posizione sul carattere tassativo o meramente esemplificativo dell'elencazione delle ipotesi di colpa grave introdotta dalla legge n. 1 del 2026.

Il presente parere, pertanto, assume la disciplina vigente quale dato normativo e resta circoscritto al diverso profilo dei titoli e dei limiti della spesa assicurativa a carico dell'ente.

3.3. Ciò precisato in linea generale, la Sezione procede ora allo scrutinio dei quesiti ritenuti ammissibili.

4. Esame della seconda parte del quarto quesito: la polizza integrativa a carico dell'ente.

4.1. L'operazione prospettata nella seconda parte del quarto quesito consiste nella stipulazione, con premio a carico del Comune, di una copertura destinata a integrare quella personale dell'agente, qualora il relativo massimale risulti insufficiente o, secondo la diversa ipotesi formulata dall'ente, il patrimonio del responsabile non consenta di soddisfare la pretesa risarcitoria.

La qualificazione dell'operazione deve muovere dall'articolo 1917, primo comma, del codice civile, secondo cui, nell'assicurazione della responsabilità civile, *“l'assicuratore è obbligato a tenere indenne l'assicurato di quanto questi, in conseguenza del fatto accaduto durante il tempo dell'assicurazione, deve pagare a un terzo, in dipendenza della responsabilità dedotta nel contratto”*. È dunque la responsabilità dedotta nel contratto a individuare il rischio assicurato. Se la copertura integrativa è destinata a tenere indenne l'amministratore, il revisore o il dipendente di quanto questi sia personalmente tenuto a corrispondere all'amministrazione in conseguenza della propria responsabilità amministrativa, l'aumento del massimale, la previsione di un secondo livello di garanzia o la subordinazione dell'intervento assicurativo all'esaurimento della prima copertura non modificano l'obbligazione assicurata: essa resta il debito risarcitorio personale dell'agente verso l'ente.

Per gli amministratori opera, tuttavia, direttamente l'articolo 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che commina la nullità del *“contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori”* per i rischi concernenti *“la*

responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile”.

La norma individua, dunque, contestualmente il soggetto contraente, il beneficiario della copertura e il rischio la cui assicurazione con risorse dell'ente è vietata.

Quanto ai dipendenti, la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 19/SEZAUT/2025/QMIG, ha assunto l'articolo 3, comma 59, quale espressione del «*generale divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile*», **precisando che l'amministrazione può assicurare soltanto rischi rientranti nella propria sfera di responsabilità patrimoniale** e che le deroghe introdotte dal Codice dei contratti pubblici operano esclusivamente entro le fattispecie espressamente previste dalla legge. Lo stesso principio di orientamento conclude che la deroga riconosciuta per progettisti e verificatori «*non si estende [...] ad altre forme di copertura assicurativa del dipendente non espressamente previste dalla legge*».

Per i componenti dell'organo di revisione, già ricondotti, per le ragioni esposte al paragrafo 3.1, al medesimo principio in quanto titolari di una responsabilità personale derivante dall'esercizio del *munus*, manca una disposizione speciale che autorizzi l'ente ad assumere il costo della relativa copertura. Il pagamento pubblico del premio non trova, pertanto, titolo nella disciplina generale, con conseguente preclusione dell'operazione.

La specifica nullità e le conseguenze patrimoniali previste dall'articolo 3, comma 59, operano nei termini soggettivi e oggettivi stabiliti dalla disposizione e secondo l'interpretazione offertane dalla giurisprudenza contabile. Resta, invece, estranea alla funzione consultiva la verifica della loro concreta applicabilità a persone, contratti o condotte determinate.

4.2. Non conduce a diversa conclusione la qualificazione dell'insufficienza del massimale o dell'incapienza patrimoniale dell'agente come “rischio di credito” dell'amministrazione.

Occorre, anche sotto tale profilo, distinguere il rischio economico che l'ente assume di non conseguire integralmente quanto eventualmente dovutogli dall'oggetto giuridico della copertura assicurativa prospettata. Ai sensi dell'articolo 1917 del codice civile, se la polizza è strutturata come assicurazione della responsabilità dell'agente e interviene per tenere quest'ultimo indenne, nei confronti dell'amministrazione,

dell'obbligazione risarcitoria rimasta eccedente rispetto alla prima garanzia, il rischio dedotto nel contratto continua a essere la responsabilità personale dell'assicurato. Il fatto che l'adempimento dell'assicuratore accresca, indirettamente, le possibilità dell'ente di conseguire ristoro non modifica il titolo dell'obbligazione assicurata.

L'insufficienza del massimale e l'incapienza patrimoniale sono, peraltro, fenomeni giuridicamente diversi. Nel primo caso residua, secondo le condizioni della polizza, una parte della responsabilità eccedente la somma assicurata; lo stesso articolo 1917, nel disciplinare le spese di resistenza, contempla espressamente l'ipotesi in cui la somma dovuta al danneggiato superi il capitale assicurato. Nel secondo caso viene invece in rilievo la solvibilità del soggetto obbligato. Nessuna delle due circostanze, tuttavia, consente di desumere dall'articolo 1, comma 4-*bis*, della legge n. 20 del 1994 un titolo per finanziare con risorse dell'ente una ulteriore assicurazione della responsabilità dell'agente, poiché tale disposizione si limita a imporre la stipulazione della polizza al soggetto che assume l'incarico e non contempla un intervento integrativo dell'amministrazione.

Resta distinta – e non forma oggetto del quesito – l'eventuale stipulazione di un contratto avente realmente ad oggetto un autonomo rischio patrimoniale dell'ente, quale assicurato, e non la responsabilità personale del proprio agente. La relativa ammissibilità dovrebbe essere valutata alla luce dello specifico contenuto del contratto e del titolo normativo o negoziale della spesa e non può essere fatta discendere dalla diversa fattispecie qui esaminata.

4.3. Neppure le modifiche introdotte dalla legge n. 1 del 2026 consentono di ricavare un titolo per la copertura integrativa prospettata.

Come già rilevato, il legislatore ha disciplinato separatamente, all'interno dell'articolo 1 della legge n. 20 del 1994, la misura della condanna e l'obbligo assicurativo. Il comma 1-*octies* regola il potere riduttivo esercitato dalla Corte dei conti; il comma 4-*bis* stabilisce, invece, che *“chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche”* è *“tenuto a stipulare”* la polizza a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione per colpa grave. Da nessuna delle due disposizioni è ricavabile una previsione che autorizzi l'amministrazione a sostenere il premio della copertura personale o a integrarne il massimale con risorse proprie.

L'asserita "aporia" prospettata dall'ente non può, pertanto, essere risolta mediante l'estensione interpretativa di una deroga al generale regime della spesa assicurativa. La Sezione delle autonomie (deliberazione n. 19/SEZAUT/2025/QMIG), proprio con riguardo alle eccezioni introdotte dal decreto legislativo n. 36 del 2023, ha affermato che la possibilità di assicurare con oneri pubblici la responsabilità amministrativa del dipendente discende dalla specialità della fonte legislativa e resta circoscritta alle attività per le quali tale fonte prevede la copertura; la deroga non è estensibile a fattispecie diverse.

Tale soluzione è coerente con il quadro costituzionale delineato dalla sentenza n. 132 del 2024, nella quale la Corte costituzionale ha affermato che la concreta conformazione della responsabilità amministrativa e la ripartizione del rischio dell'attività fra apparato e agente appartengono alla discrezionalità del legislatore, con il limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà. Il bilanciamento fra deterrenza della responsabilità e buon andamento non può, quindi, essere modificato in sede interpretativa introducendo un titolo di spesa assicurativa che il legislatore non ha previsto.

4.4. La medesima conclusione riguarda le forme negoziali che, pur assumendo una diversa configurazione esteriore, producano il medesimo effetto di porre sul bilancio dell'ente il costo della copertura della responsabilità personale dell'agente.

Per gli amministratori, il limite discende direttamente dall'articolo 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007 e non può essere eluso mediante una diversa strutturazione negoziale dell'operazione. Sul piano civilistico viene altresì in rilievo l'articolo 1344 del codice civile, secondo il quale *"si reputa altresì illecita la causa quando il contratto costituisce il mezzo per eludere l'applicazione di una norma imperativa"*. Ne consegue che la qualificazione deve dipendere dall'effetto giuridico del negozio e non dalla denominazione attribuitagli dalle parti.

Per le altre categorie di soggetti, rimborsi del premio, contribuzioni o assunzioni a carico dell'ente di franchigie e scoperti riferibili alla responsabilità personale dell'agente richiedono, in ogni caso, un autonomo titolo che abiliti l'amministrazione a sostenere quella spesa; tale titolo non è rinvenibile nel comma 4-bis, che pone

l'obbligo di stipulazione in capo al soggetto incaricato, né può essere desunto dal solo interesse economico dell'ente alla maggiore capienza della garanzia.

Neppure la contrattazione collettiva integrativa può derogare a un limite stabilito dalla legge o dalla contrattazione nazionale. L'articolo 40, comma 3-*quinquies*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 stabilisce espressamente che le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere contratti integrativi *"in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali"* e che, in caso di violazione dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, *"le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile"*. La sede decentrata non può, dunque, costituire autonomamente un titolo di spesa che la legge preclude o che il contratto collettivo nazionale non consente.

La disponibilità delle risorse in bilancio attiene alla copertura finanziaria della spesa e non sostituisce il distinto presupposto della sua legittimità giuridica. L'esistenza dello stanziamento, pertanto, non può rendere consentita una prestazione che sia priva del necessario titolo.

4.5. Resta estranea a tale ricostruzione la diversa copertura della responsabilità civile dell'amministrazione verso i terzi per fatti dei propri dipendenti nei casi in cui il relativo rischio ricada sul patrimonio dell'ente.

La distinzione trova fondamento, anzitutto, nell'articolo 28 della Costituzione e negli articoli 22 e 23 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, applicabili al personale degli enti locali per effetto dell'articolo 93 del decreto legislativo n. 267 del 2000. L'articolo 23 circoscrive la responsabilità personale dell'impiegato verso il terzo alle violazioni commesse con dolo o colpa grave; quando difetta tale elemento soggettivo, il rischio risarcitorio resta in capo all'amministrazione secondo il regime già ricostruito da questa Sezione nella deliberazione n. 6/2021/PAR.

La differenza emerge anche dall'articolo 1917 del codice civile. Quando l'assicurato è l'ente e la *"responsabilità dedotta nel contratto"* è quella dell'amministrazione verso il terzo, l'assicuratore tiene indenne l'amministrazione da un'obbligazione gravante sul suo patrimonio. Quando, invece, la responsabilità dedotta è quella personale dell'agente verso l'amministrazione, è il patrimonio dell'agente a essere protetto dalla

garanzia. Il pagamento eventualmente effettuato dall'assicuratore direttamente al danneggiato, consentito dal secondo comma dell'articolo 1917, incide sulle modalità di adempimento dell'obbligazione assicurativa, non sulla titolarità del rischio assicurato.

È, quindi, l'obbligazione oggetto della garanzia – non la denominazione commerciale della polizza né il soggetto al quale materialmente venga versato l'indennizzo – a distinguere l'assicurazione di un rischio proprio dell'amministrazione dalla copertura della responsabilità personale dell'agente.

4.6. Infine, il comma 4-*bis* dell'articolo 1 della legge n. 20 del 1994 non modifica, allo stato, la conclusione raggiunta.

L'articolo 1, comma 19-*quinquies*, del decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2026, n. 26, dispone espressamente che tale comma *“si applica a decorrere dal 1° gennaio 2027”*. Alla data della presente pronuncia l'obbligo non è, pertanto, ancora operativo, come già più sopra rilevato.

Anche considerando il testo della disposizione destinato a trovare applicazione da tale data, il precetto è costruito come obbligo posto in capo a *“chiunque assuma un incarico”* comportante la gestione di risorse pubbliche e non contiene una previsione che autorizzi l'amministrazione a sostenere il premio, a rimborsarlo o a finanziare una copertura integrativa.

La Sezione non può anticipare gli effetti di eventuali modifiche normative o disposizioni attuative che dovessero intervenire prima dell'operatività dell'obbligo. Nel quadro vigente alla data della richiesta, deve limitarsi a rilevare che il comma 4-*bis* non costituisce titolo giuridico per imputare al bilancio comunale il costo della polizza integrativa descritta dall'ente.

4.7. In conclusione, con riferimento al quesito in oggetto, la Sezione pronuncia il parere nei seguenti termini:

«Nel quadro normativo vigente alla data della richiesta, l'articolo 1, comma 4-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, introdotto dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, la cui applicazione è differita al 1° gennaio 2027 dall'articolo 1, comma 19-quinquies, del decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2026, n. 26, pone l'obbligo

di stipulazione della polizza in capo al soggetto che assume l'incarico e non costituisce titolo normativo per imputare al bilancio dell'ente locale il premio della relativa copertura, né di polizze integrative o di secondo rischio destinate a garantire la responsabilità amministrativa per colpa grave dell'agente.

L'insufficienza del massimale della polizza individuale o l'incapienza patrimoniale del responsabile non modificano la natura del rischio assicurato: ove la copertura ulteriore abbia ad oggetto la medesima obbligazione risarcitoria personale dell'agente verso l'amministrazione, essa continua a costituire assicurazione della responsabilità amministrativa del soggetto autore del danno e non assicurazione di un rischio proprio dell'ente. Per gli amministratori, la relativa spesa ricade nel divieto previsto dall'articolo 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244; per i componenti dell'organo di revisione e per i dipendenti, in assenza di una specifica previsione legislativa derogatoria, opera il generale principio, del quale la medesima disposizione costituisce espressione, che preclude l'impiego di risorse pubbliche per finanziare la copertura della responsabilità amministrativo-contabile personale dell'agente.

L'interesse dell'amministrazione ad assicurare l'integrale soddisfacimento della propria eventuale pretesa risarcitoria non costituisce autonomo titolo di spesa e non trasforma la responsabilità personale dell'agente in un rischio patrimoniale proprio dell'ente. Restano ferme, nei rispettivi presupposti, la possibilità per l'amministrazione di assicurare rischi che gravino direttamente sul proprio patrimonio, compresa, ove assistita da idonea base normativa o contrattuale, la responsabilità civile verso terzi per fatti dei dipendenti non imputabili a questi ultimi a titolo di dolo o colpa grave; la facoltà del singolo di assicurare, con premio integralmente a proprio carico, la propria responsabilità anche per colpa grave; nonché le specifiche deroghe legislative previste per determinate attività o figure professionali».

5. Esame del quinto quesito: le coperture professionali nel settore dei contratti pubblici

5.1. Il quinto quesito deve essere risolto muovendo dalla disciplina speciale dettata per il settore dei contratti pubblici, nella quale il legislatore ha espressamente previsto ipotesi di copertura assicurativa del personale con oneri gravanti sulla stazione appaltante.

Il primo dato normativo è contenuto nella legge delega 21 giugno 2022, n. 78. L'articolo 1, comma 2, lettera p), ha imposto al legislatore delegato la “previsione, in

caso di affidamento degli incarichi di progettazione a personale interno alle amministrazioni aggiudicatrici, della sottoscrizione di apposite polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale, con oneri a carico delle medesime amministrazioni”. La fonte delegante individua, pertanto, tanto l’attività assicurata – la progettazione interna – quanto la natura del rischio – professionale – e imputa espressamente il relativo costo all’amministrazione.

Il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 ha dato attuazione al criterio direttivo mediante disposizioni tra loro coordinate. L’articolo 2, comma 4, stabilisce 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”*. La disposizione assume valore sistematico, ma non costituisce, isolatamente considerata, un’autorizzazione generale alla copertura con risorse pubbliche di qualsiasi responsabilità del dipendente: l’oggetto e l’estensione delle assicurazioni consentite devono essere ricavati dalle ulteriori disposizioni del Codice che ne individuano presupposti, attività e fonti di finanziamento.

Sul piano finanziario, l’articolo 45, comma 7, lettera c), dispone che una parte delle risorse di cui al comma 5 sia *“in ogni caso utilizzata [...] per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale”*. L’articolo 5, comma 1, lettera e), dell’Allegato I.7 completa la disciplina del quadro economico: al numero 9 include le spese *“di assicurazione dei progettisti qualora dipendenti dell’amministrazione, ai sensi dell’articolo 2, comma 4, del codice nonché per la verifica preventiva della progettazione ai sensi dell’articolo 42 del codice”*; al successivo numero 10 comprende le *“spese di cui all’articolo 45, commi 6 e 7, del codice”*. Il titolo della copertura e la relativa imputazione finanziaria trovano, quindi, specifico riscontro nella disciplina positiva e non nel solo principio di fiducia. Ancora più puntuale è la disciplina della verifica. L’articolo 37, comma 3, dell’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”*; quest’ultimo stabilisce caratteristiche, durata e massimali della garanzia. L’articolo 42, comma 2, dello stesso Allegato precisa poi che, quando il verificatore 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". L'articolo 42, comma 5, del Codice stabilisce, infine, che gli oneri conseguenti alla verifica sono ricompresi nelle risorse stanziare per la realizzazione delle opere.

Il quadro normativo è dunque diverso da quello esaminato con riguardo alla polizza integrativa del precedente quesito: in questo settore è la legge stessa a individuare specifiche attività professionali del dipendente e a porre il costo della relativa copertura a carico della stazione appaltante.

5.2. Sull'estensione di tale copertura si era formato un contrasto nella giurisprudenza consultiva.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con deliberazione n. 89/2023/PAR, aveva riconosciuto, nel nuovo Codice, il ripristino dell'obbligatorietà della copertura professionale per il verificatore, mantenendo tuttavia distinta da essa la responsabilità amministrativo-contabile. La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 241/2024/PAR, richiamata dal Comune, aveva invece ritenuto che la disciplina del decreto legislativo n. 36 del 2023 integrasse, per progettisti e verificatori, una deroga al generale divieto di assicurazione della responsabilità amministrativa, consentendo alla copertura di comprendere anche il danno cagionato all'amministrazione. Il contrasto è espressamente ricostruito dalla successiva deliberazione della Sezione delle autonomie.

La questione è stata rimessa dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana con deliberazione n. 118/2025/QMIG e definita dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2025/QMIG, la quale ha enunciato 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».

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, a tale principio sono tenute a conformarsi le Sezioni regionali di controllo, come espressamente disposto dalla stessa deliberazione n. 19/SEZAUT/2025/QMIG.

La questione sottoposta dal Comune non può, pertanto, essere risolta assumendo il contrasto precedente come tuttora aperto: per progettisti e verificatori la portata della disciplina è stata definita in sede nomofilattica.

5.3. Ne consegue che, quando al dipendente della stazione appaltante siano affidate attività di progettazione o di verifica riconducibili alle fattispecie contemplate dal Codice, la copertura assicurativa posta a carico dell'amministrazione può comprendere anche i danni arrecati alla stessa amministrazione per effetto di condotte gravemente colpose. Il principio della Sezione delle autonomie è inequivoco nell'affermare che la deroga opera *«indipendentemente dal grado di colpa»*, rimanendo esclusi soltanto i fatti dolosi in forza dell'articolo 1900 del codice civile.

La deroga non è, tuttavia, collegata alla mera qualità di dipendente della stazione appaltante, essendo circoscritta all'attività professionale assicurata. La Sezione delle autonomie muove dalla possibilità dell'amministrazione di affidare a dipendenti in possesso delle necessarie competenze tecniche specifici incarichi di progettazione o verifica, qualificando tali prestazioni come professionalmente qualificate e ulteriori rispetto alle ordinarie funzioni inerenti al rapporto di impiego; proprio tale specificità giustifica la copertura assicurativa pubblica, alternativa a quella che assisterebbe il professionista esterno.

La delimitazione è espressamente affermata dalla pronuncia: l'oggetto del contratto deve essere *«esclusivamente funzionale alla copertura dei rischi legati all'esercizio dell'attività professionale»* di progettazione o verifica, per i danni contrattuali verso l'amministrazione ed extracontrattuali verso i terzi, senza estendersi alla generale responsabilità del dipendente. Le condotte non riconducibili all'esercizio delle già menzionate attività restano fuori dalla disciplina derogatoria e soggette al generale regime della responsabilità amministrativo-contabile.

Non è, dunque, sufficiente che il medesimo dipendente partecipi al procedimento contrattuale, ma è necessario che il danno derivi direttamente dall'esercizio della specifica attività professionale per la quale l'ordinamento contempla la copertura.

5.4. Tale precisazione assume rilievo specialmente per la posizione del responsabile unico del progetto.

L'Allegato I.10 include espressamente il *“responsabile unico del progetto”* fra le attività tecniche poste dall'articolo 45 a carico degli stanziamenti della singola procedura; il RUP non è, quindi, estraneo al sistema delle funzioni tecniche cui il Codice collega anche previsioni assicurative. La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con deliberazione n. 145/2024/PAR, ha infatti ritenuto, con riguardo alla responsabilità civile verso terzi, che la polizza relativa al RUP possa avere ad oggetto le attività tecniche dell'Allegato I.10 concretamente affidategli nella singola procedura. La stessa pronuncia ha, tuttavia, espressamente escluso dal proprio ragionamento la responsabilità amministrativo-contabile, ribadendo che la copertura esaminata riguardava la responsabilità civile verso terzi.

Il problema posto dal Comune con la presente richiesta di parere è, tuttavia, diverso e non riguarda la questione se il RUP possa essere destinatario di una copertura assicurativa per i rischi consentiti dal Codice, ma se la deroga al divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile per colpa grave, riconosciuta dalla Sezione delle autonomie, possa essere estesa alla funzione di RUP in quanto tale.

Sul punto il principio della deliberazione n. 19/SEZAUT/2025/QMIG individua espressamente quali destinatari della deroga il *«progettista e il verificatore dipendenti pubblici»* e, dopo aver delimitato l'oggetto della copertura alle relative attività professionali, precisa che la deroga *«non si estende [...] ad altre forme di copertura assicurativa del dipendente non espressamente previste dalla legge»*. Né l'articolo 45, comma 7, lettera c), che individua una destinazione finanziaria per gli oneri delle assicurazioni obbligatorie, definisce autonomamente l'oggetto di tali assicurazioni o autorizza, per ciascuna delle attività indicate nell'Allegato I.10, la copertura della responsabilità amministrativa verso la stazione appaltante.

Non è pertanto consentito ad avviso della Sezione desumere dalla sola inclusione della funzione di RUP nell'Allegato I.10 una generalizzata estensione alla stessa della deroga elaborata per la responsabilità amministrativa del progettista e del verificatore. L'inclusione nell'Allegato I.10 individua l'attività tecnica e la relativa imputazione finanziaria; non equivale, da sola, a una disposizione che renda assicurabile con oneri pubblici la responsabilità amministrativo-contabile per colpa grave derivante dall'intera funzione di RUP.

Diversa è, invece, l'ipotesi nella quale il medesimo dipendente, oltre a essere RUP, svolga una delle attività specificamente assistite dalla disciplina speciale. L'articolo 34, comma 2, lettera d), dell'Allegato I.7 consente, per i lavori di importo inferiore a un milione di euro, che la verifica sia effettuata dal responsabile unico del progetto; l'articolo 42, comma 2, del Codice contempla a sua volta l'eventualità che il RUP effettui personalmente la verifica. In tale fattispecie l'ammissibilità della copertura assicurativa non discende dalla qualità di RUP, ma dalla distinta attività di verificatore effettivamente esercitata, alla quale si applicano gli articoli 37, 42 e 43 dell'Allegato I.7 e il principio enunciato dalla Sezione delle autonomie.

Analogamente, qualora al medesimo dipendente siano legittimamente affidate attività di progettazione, la copertura opera in relazione alla progettazione e ai rischi professionali che da essa derivano, non per effetto della contemporanea titolarità dell'incarico di RUP. Resta fermo il limite di incompatibilità stabilito dall'articolo 42, comma 2, del Codice e dall'articolo 34, comma 3, dell'Allegato I.7, secondo cui l'attività di verifica, per il medesimo progetto, è incompatibile con la progettazione, con il coordinamento della sicurezza della progettazione, con la direzione dei lavori e con il collaudo.

Neppure la sottoscrizione della validazione è sufficiente, di per sé, a trasformare il RUP in verificatore. L'articolo 42, comma 4, del Codice qualifica la validazione come *"l'atto formale che riporta gli esiti della verifica"*, prescrivendo che essa faccia preciso riferimento al rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica. La norma distingue, dunque, l'attività tecnica di verifica dall'atto di validazione che ne recepisce gli esiti. Solo quando il RUP effettui egli stesso la verifica nei casi consentiti dalla legge

assume, per quella specifica attività, la posizione cui è collegata la relativa copertura professionale.

5.5. Anche la disciplina finanziaria conferma la necessità di mantenere distinto il titolo della copertura dalla fonte della provvista.

L'articolo 45, comma 5, destina alle finalità dei successivi commi 6 e 7 una quota delle risorse finanziarie previste per le funzioni tecniche; il comma 7, lettera c), impone che una parte di tali risorse sia in ogni caso utilizzata *“per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale”*. Nel quadro economico dell'opera, l'articolo 5, comma 1, lettera e), numero 9, dell'Allegato I.7 contempla espressamente l'assicurazione dei progettisti dipendenti e la verifica preventiva della progettazione, mentre il numero 10 comprende le spese di cui all'articolo 45, commi 6 e 7. Per la verifica, l'articolo 42, comma 5, del Codice dispone inoltre che i relativi oneri siano ricompresi nelle risorse stanziare per la realizzazione delle opere.

Tali disposizioni regolano la provvista finanziaria delle coperture che l'ordinamento qualifica come obbligatorie, ma non ampliano l'oggetto delle assicurazioni consentite. La presenza nel quadro economico di somme utilizzabili per gli oneri assicurativi non può, pertanto, costituire autonomo titolo per coprire rischi diversi da quelli per i quali la legge prevede l'assicurazione. Specularmente, quando ricorrano i presupposti della copertura obbligatoria, il relativo onere deve essere imputato secondo le modalità finanziarie stabilite dal Codice.

Quanto alla verifica, l'articolo 43 dell'Allegato I.7 disciplina direttamente i requisiti della polizza, distinguendo fra garanzia specificamente riferita all'incarico e polizza professionale generale integrata per il singolo progetto e fissando i relativi massimali. La concreta conformazione della garanzia deve quindi rispettare tali parametri normativi; resta estranea al presente parere la valutazione di singole condizioni contrattuali o di specifici prodotti assicurativi.

5.6. Resta da coordinare la disciplina speciale del Codice dei contratti con l'articolo 1, comma 4-*bis*, della legge n. 20 del 1994, introdotto dalla legge n. 1 del 2026.

La deliberazione n. 19/SEZAUT/2025/QMIG è anteriore a tale novella e non ha, pertanto, esaminato il rapporto tra le coperture professionali previste dal decreto legislativo n. 36 del 2023 e il successivo obbligo assicurativo personale.

Ritiene la Sezione che il coordinamento deve essere effettuato muovendo dai rispettivi dati normativi.

Le coperture contemplate dal Codice dei contratti hanno un titolo specifico: per la progettazione, l'articolo 1, comma 2, lettera p), della legge delega n. 78 del 2022 e le disposizioni attuative sopra richiamate; per la verifica, gli articoli 37, 42 e 43 dell'Allegato I.7. Il relativo costo è posto, secondo la disciplina speciale, a carico delle risorse della stazione appaltante. L'articolo 1, comma 4-*bis*, della legge n. 20 del 1994 introduce invece un distinto obbligo, rivolto a *"chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche"*, consistente nella stipulazione di una polizza per i danni patrimoniali cagionati all'amministrazione per colpa grave. Come già rilevato, l'applicazione di quest'ultima disposizione è differita al 1° gennaio 2027.

Il comma 4-*bis* non abroga né modifica le disposizioni speciali del Codice dei contratti e non contiene alcuna previsione che subordini al 1° gennaio 2027 le coperture già obbligatorie in forza di altre norme. Le assicurazioni dei progettisti e dei verificatori interni continuano, pertanto, a trovare il proprio autonomo fondamento nella disciplina del decreto legislativo n. 36 del 2023 e restano dovute secondo il regime ad esse proprio.

Per converso, l'articolo 45, comma 7, lettera c), non può essere assunto come titolo per trasferire alla stazione appaltante il costo del distinto obbligo personale introdotto dal comma 4-*bis*. La disposizione del Codice è inserita nel sistema finanziario delle funzioni tecniche disciplinate dall'articolo 45 e deve essere coordinata con le specifiche fattispecie assicurative previste dallo stesso Codice. A ciò si aggiunga che il successivo comma 4-*bis* della legge n. 20 del 1994 non contiene alcun rinvio all'articolo 45, né modifica la relativa disciplina finanziaria, ma pone testualmente l'obbligo di stipulazione in capo al soggetto che assume l'incarico.

Ne consegue che la futura operatività dell'obbligo assicurativo generale non modifica, allo stato della legislazione vigente, né il titolo né l'oggetto delle coperture professionali speciali previste dal Codice dei contratti, e non consente di estendere alla responsabilità del RUP, in quanto tale, la deroga alla copertura della responsabilità amministrativa per colpa grave che la Sezione delle autonomie ha espressamente riconosciuto per le attività professionali di progettazione e verifica.

5.7. In conclusione, con riferimento al quesito in oggetto, la Sezione pronuncia il parere nei seguenti termini:

«Le coperture assicurative previste dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 in favore dei dipendenti della stazione appaltante incaricati della progettazione e della verifica della progettazione costituiscono, secondo il principio di orientamento enunciato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2025/QMIG, disciplina speciale sopravvenuta rispetto al generale divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile e consentono la copertura dei danni derivanti dall'esercizio di tali specifiche attività professionali indipendentemente dal grado della colpa, ferma restando l'esclusione dei fatti dolosi ai sensi dell'articolo 1900 del codice civile. I relativi oneri sono posti a carico della stazione appaltante secondo le modalità di finanziamento stabilite dal Codice, segnatamente dall'articolo 45, comma 7, lettera c), e dalle pertinenti disposizioni dell'Allegato I.7 relative al quadro economico dell'intervento.

La deroga ha carattere funzionale e non soggettivo: essa opera esclusivamente per i rischi direttamente riconducibili alle attività professionali di progettazione e verifica contemplate dalla disciplina speciale e non si estende, per il solo fatto dell'appartenenza del dipendente alla stazione appaltante, ad altre funzioni o responsabilità. In particolare, la mera titolarità dell'incarico di responsabile unico del progetto non costituisce titolo per porre a carico dell'amministrazione la copertura della responsabilità amministrativa per colpa grave derivante dall'esercizio generale delle funzioni di RUP. La disciplina speciale trova invece applicazione quando il medesimo dipendente, oltre a rivestire tale incarico, sia legittimamente chiamato a svolgere attività di progettazione o, nei casi consentiti dal Codice e dall'Allegato I.7, di verifica della progettazione, e limitatamente ai rischi professionali derivanti da tali specifiche attività».

P.Q.M.

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna:

1) dichiara ammissibile, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Quartu Sant'Elena e trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna;

- 2) dichiara inammissibili, sotto il profilo oggettivo, il primo, il secondo e il terzo quesito, nonché il quarto quesito nella parte concernente l'esigibilità della polizza individuale e la verifica interna dell'adeguatezza dei massimali, nei sensi di cui in motivazione;
- 3) dichiara ammissibile sotto il profilo oggettivo il quarto quesito, nella parte concernente la stipulazione a carico dell'ente di una polizza integrativa della responsabilità personale;
- 4) dichiara ammissibile sotto il profilo oggettivo il quinto quesito;
- 5) nei limiti dell'ammissibilità oggettiva e nei sensi di cui in motivazione, rende il parere nei termini sopra esposti.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Quartu Sant'Elena e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna.

Così deliberato in Cagliari, nella camera di consiglio del 15 settembre 2026.

Il Relatore

Davide Nalin



DAVIDE
NALIN
16.09.2026
09:35:11
GMT+02:00

Il Presidente

Antonio Contu



ANTONIO
CONTU
16.09.2026
10:14:19
GMT+02:00

Depositata in Segreteria il 16 settembre 2026.

Il dirigente

F.to Paolo Carrus



PAOLO
CARRUS
16.09.2026
10:43:52
GMT+02:00