



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

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

Nell'adunanza del 10 aprile 2025,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di “*ulteriori forme di collaborazione*” tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

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

VISTA l’ordinanza presidenziale n. 11/2025 con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore, Primo Ref. Rosaria Di Blasi;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 25 febbraio 2025, al n. 959, il Sindaco del Comune di Colle di Val d’Elsa (SI) ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

2. La menzionata richiesta contiene un quesito concernente il corretto modo di operare per la stipula, con oneri a carico dell’Ente, di coperture assicurative per il proprio personale che svolge le funzioni tecniche indicate nell’allegato I.10 del decreto legislativo 36/2023 e ss.mm.e ii.

3. L’ente, in particolare, dopo aver richiamato l’art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, in tema di incentivi per funzioni tecniche, afferma che il comma 2 del citato articolo “*pone l’obbligo a carico della stazione appaltante di assicurare il personale che svolge le sole funzioni tecniche indicate nell’allegato I.10 al D.Lgs 36/2023 e ss.mm.ii*”, mentre dal combinato disposto dei commi 5 e 7, lett. c), desume che “*le uniche somme utilizzabili per l’assicurazione obbligatoria sono quelle derivanti dalle risorse finanziarie destinate all’incentivazione per le funzioni tecniche e nel limite del 20%, con esclusione delle risorse che derivano da finanziamenti europei o da altri finanziamenti a destinazione vincolata*”.

4. L’amministrazione, pertanto, ritiene che, ai sensi dell’art. 45, co. 2, 5 e 7, lett. c) del d.lgs. n. 36/2023, sussista l’obbligo per l’ente di stipulare polizze assicurative, in funzione incentivante e nei limiti di cui al citato comma 5, a beneficio del personale che svolge le funzioni tecniche indicate nell’allegato I.10, per le ipotesi di responsabilità professionale.

5. Tutto ciò premesso, il Sindaco del Comune di (...) rivolge alla Sezione il seguente quesito: “[...] *quando l’importo del 20% spettante per l’incentivazione delle funzioni tecniche non è sufficiente a coprire il costo del premio assicurativo, come ci si deve comportare?*”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il corretto esplicitarsi della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato all’esame, in via preliminare, delle condizioni di ammissibilità della richiesta, nel rispetto di quanto previsto all’art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, così come interpretato e integrato dalla giurisprudenza di questa Corte. Secondo il consolidato orientamento al riguardo, occorre valutare, infatti, l’ammissibilità dei quesiti, sia con riferimento alla legittimazione dell’organo richiedente (profilo soggettivo), sia con riferimento all’attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo).

Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, con l'effetto di interferire con le attività di altri organi magistratuali.

1. Ammissibilità soggettiva

1.1 Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile, in quanto è formulata dal Comune di Colle di Val d'Elsa, è firmata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'ente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 50, comma 2, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ed è stata sottoposta alla Corte per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito, nella Regione Toscana, con L. R. 21 marzo 2000, n. 36.

2. Ammissibilità oggettiva

2.1. Sotto il profilo oggettivo, l'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, attribuisce agli enti locali la facoltà di rivolgere richieste di pareri *"in materia di contabilità pubblica"*. A tal riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno accolto una visione dinamica della nozione di contabilità pubblica, *"che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione di bilancio a quello inerente i relativi equilibri"* (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10). Ciò può legittimare richieste di parere che sollecitino l'interpretazione di materie di per sé estranee, nel loro nucleo originario, alla nozione stretta di contabilità. Le Sezioni Riunite hanno tuttavia chiarito che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione (anzi, *"limitatamente all'interpretazione"*) di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

2.2. D'altra parte, la Sezione delle autonomie ha evidenziato la necessità di privilegiare una nozione di contabilità pubblica tale da non investire ogni attività che, direttamente o indirettamente, comporti una spesa e una conseguente fase contabile. La nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva deve essere pertanto limitata alla sola fase finanziaria degli interventi di settore (i bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli), non potendo estendersi a qualsivoglia attività amministrativa avente effetti finanziari. Ciò, infatti, determinerebbe una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

2.3. La Sezione delle Autonomie, inoltre, chiarisce che *"la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica", in quanto "si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche"*

di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede" (Deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e 24/SEZAUT/2019). La funzione consultiva di questa Corte, infatti, non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). Le pronunce in sede consultiva della Corte dei conti, dunque, non possono interferire né sovrapporsi in alcun modo a quelle degli organi giudiziari.

2.4. La richiesta di parere, infine, deve connotarsi dei requisiti di generalità ed astrattezza, non potendo spingersi fino a valutazioni inerenti all'azione amministrativa da porre in essere in concreto (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). In tal senso, la richiesta deve attenere all'interpretazione di una disposizione di significato controverso, inerente alla materia contabile e non deve tradursi nella verifica di conformità a un parametro normativo di provvedimenti in corso di adozione ovvero già adottati. La Sezione di controllo non può, infatti, con la propria pronuncia, ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti dell'amministrazione.

2.5. Tutto ciò premesso, la richiesta può parimenti essere considerata ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto rientrante nel perimetro della contabilità pubblica. Il quesito, infatti, concerne la corretta interpretazione della normativa relativa alla copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale ex art. 45, co. 7, lett. c) del c.d. nuovo codice dei contratti pubblici, coinvolgendo limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa, con una diretta incidenza sulla gestione dei bilanci e sui connessi equilibri degli enti locali. La citata disposizione, infatti, rientra nell'ambito di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica - disciplinanti l'attività finanziaria dell'amministrazione in relazione ai vincoli di spesa connessi alla stipula di contratti assicurativi - poste a presidio degli equilibri di bilancio degli enti, in particolare rispetto ai possibili effetti pregiudizievoli, sui conti pubblici, derivanti dagli illeciti extracontrattuali commessi dal proprio personale dipendente. Tale circostanza, pertanto, permette la riconduzione del quesito in esame alla materia della contabilità pubblica, nella sua particolare accezione "dinamica", *"volta a garantire gli equilibri di bilancio dal rischio di importanti azioni risarcitorie vittoriosamente esperite da terzi, i cui effetti potrebbero essere neutralizzati solo attraverso fattispecie assicurative come quella sottoposta al vaglio interpretativo della Sezione"* (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 89/2023/PAR).

2.6. La richiesta, inoltre, è formulata in termini di generalità e astrattezza, tali per cui il parere della Sezione non interferirebbe con scelte discrezionali della amministrazione istante. Per la sua formulazione, inoltre, il parere richiesto non implica valutazioni di comportamenti amministrativi connessi ad atti già adottati o a comportamenti espletati, suscettibili di essere oggetto di indagine della Procura regionale o di giudizio innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, civile o amministrativo innanzi alla magistratura ordinaria o speciale.

3. La favorevole valutazione preliminare sull' ammissibilità del quesito – esaminata sotto gli esplicitati profili - consente di accedere all'analisi del merito.

3.1 Il quesito posto all'esame della Sezione concerne le modalità di copertura delle spese per l'assicurazione obbligatoria del personale che svolge le funzioni tecniche – indicate nell'Allegato I.10 del d.lgs. n. 36/2023 – qualora la quota dell'importo del 20%, di cui al combinato disposto dei commi 5 e 7, lett. c) dell'art. 45, non risulti sufficiente a finanziare il costo del premio assicurativo.

3.2. Pare opportuno anteporre all'esame di merito della questione una succinta esposizione del regime normativo relativo alla tematica *de quo*, a partire dalla disciplina della responsabilità dei dipendenti pubblici per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni.

In tema di responsabilità degli agenti pubblici, la norma cardine è l'art. 28 della Costituzione che, da un lato, prevede la responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, chiamati a rispondere personalmente – in sede penale, civile e amministrativa – per gli atti compiuti in violazione dei diritti; dall'altro, disciplina il meccanismo di responsabilità solidale dell'Amministrazione, secondo i principi civilistici, estendendo l'obbligo risarcitorio anche allo Stato e agli enti pubblici per i danni causati dai propri agenti.

Relativamente agli amministratori e al personale degli enti locali, viene in rilievo anche l'art. 93 del d.lgs. 267/2000 (TUEL) che, in tema di responsabilità patrimoniale dei dipendenti, richiede espressamente l'osservanza delle *“disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato”*. A tal fine, appare doveroso il richiamo all'art. 22 del d.p.r. n. 3/1957, secondo il quale *“L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni conferitigli dalla legge o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23, è personalmente obbligato a risarcirlo”*. La disposizione prevede, altresì, che l'azione risarcitoria possa essere esercitata congiuntamente nei confronti dell'impiegato e dell'Amministrazione - qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato – consentendo, all'ente che abbia provveduto al risarcimento del danno, di rivalersi, in conformità agli artt. 18 e 19, sull'impiegato responsabile. Il successivo art. 23 individua il perimetro della nozione di danno ingiusto, inteso quale danno derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato stesso abbia commesso per dolo o per colpa grave, fatte salve le responsabilità più gravi previste dalle leggi vigenti.

Analogamente a quanto disposto a livello statale, coerentemente al principio costituzionale sopra richiamato, anche per il personale degli enti locali la regola generale, dunque, è costituita dalla responsabilità diretta del dipendente per i danni cagionati a terzi con dolo o colpa grave, alla quale si affianca la responsabilità solidale dell'amministrazione di appartenenza, in applicazione - sotto il profilo dell'elemento soggettivo - del più ampio parametro della *culpa levis* (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 89/2023/PAR).

Ciò premesso, si evidenzia che, in taluni casi, il Legislatore ha introdotto fattispecie normative che impongono, a carico dell'ente, l'obbligo di stipulare polizze assicurative a favore dei propri dipendenti, nell'esercizio della propria attività professionale, a copertura,

altresì, dei rischi rientranti nella sfera di responsabilità “solidale” dell’amministrazione stessa, ai sensi del sopracitato art. 28 della Costituzione.

Pare opportuno specificare, tuttavia, che, alla luce della disciplina generale di cui agli art. 28 Cost., art. 93 del TUEL e artt. 22 e 23 del d.p.r. n. 3/1957, le disposizioni che impongono a carico dell’ente l’obbligo di stipulare polizze assicurative a copertura dei danni arrecati dai dipendenti, assumono carattere eccezionale, avendo l’effetto di traslare il rischio degli effetti risarcitori del danno extracontrattuale a carico della compagnia assicurativa. Trova applicazione, pertanto, il principio fissato dall’art. 14 disposizioni preliminari al codice civile (c.d. Preleggi) secondo cui *“le leggi che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati”*.

In tale contesto, si inseriscono le disposizioni del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) che prevedono la stipula di polizze assicurative per responsabilità civile professionale dei dipendenti. Alcune sono di carattere generale, come l’art. 2, comma 4, ai sensi del quale *“[...] gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale [...]”*, altre, invece di carattere puntuale, come l’articolo 45 co. 7, che forma oggetto del quesito in esame.

Il regime derogatorio, introdotto da quest’ultima norma, trova fondamento nel richiamato art. 2 (principio della fiducia), concepito con l’intento di promuovere la fiducia nell’azione legittima, trasparente e corretta dell’amministrazione. Il principio in questione garantisce *“uno speciale trattamento ad alcuni dipendenti pubblici tanto in ragione del ruolo da essi rivestito, quanto al fine di incentivarne l’iniziativa, liberandoli dal timore di essere esposti a conseguenze risarcitorie nei confronti dell’Amministrazione per le maggiori spese che questa fosse chiamata a sostenere per effetto di errori od omissioni non intenzionali del progetto relativo all’opera pubblica”* (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 241/2024/PAR). Inoltre, secondo l’orientamento della Sezione regionale di controllo per il Piemonte (deliberazione n. 97/2023/PAR), al quale questo Collegio ritiene di aderire, *“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”*.

Tutto ciò premesso, è possibile affrontare nel merito il quesito sottoposto dall’ente. Occorre specificare, a tal proposito, che la richiesta di parere sottoposta all’attenzione di questa Sezione, sebbene apparentemente formulata con l’intento di assumere determinazioni concrete inerenti ad una situazione specifica, viene analizzato nel merito nel rispetto dei parametri della generalità e dell’astrattezza, illustrando la sollecitata interpretazione dell’art. 45 d.lgs. n. 36/2023, sulla base del solo quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

Orbene, l’art. 45, co. 1, del d.lgs. n. 36/2023 prevede che *“gli oneri relativi alle attività tecniche indicate nell’allegato I.10 sono a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti”*. A valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, infatti, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dal proprio personale - specificate nell’allegato I.10 e per le finalità indicate al comma 5

- in misura non superiore al 2 per cento dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, posto a base delle procedure di affidamento (comma 2).

Tali risorse finanziarie, relative a ogni opera, lavoro, servizio e fornitura, sono ripartite, per l'80 per cento, a favore del RUP e dei soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate al comma 2, nonché tra i loro collaboratori (comma 3); per il 20 per cento – eventualmente incrementato delle quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte o prive, dell'attestazione del dirigente, oppure non corrisposto per le ragioni di cui al comma 4, secondo periodo, e, comunque, ad eccezione delle risorse derivanti da finanziamenti europei o da altri finanziamenti a destinazione vincolata - invece, a favore delle finalità di cui ai commi 6 e 7 del medesimo articolo. Il comma 7, lett. c), in particolare, prevede che *“una parte”* delle risorse di cui al comma 5 (cioè, una parte del 20%) debba essere utilizzata, *“in ogni caso”*, per *“per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale”*.

Sussiste, quindi, l'obbligo per l'ente di stipulare polizze assicurative, in funzione incentivante, a beneficio dei dipendenti che svolgono le funzioni di cui all'allegato I.10 del citato decreto legislativo, per le ipotesi di responsabilità professionale.

In linea con l'orientamento espresso dalla Sezione controllo Emilia-Romagna, deliberazione n. 108/2024/PAR, questo Collegio ritiene che gli oneri di assicurazione di cui al comma 7 dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, siano da riferire esclusivamente alle figure per le quali, ex lege, vige l'obbligo di assicurazione e limitatamente per le attività tecniche elencate nell'allegato I.10.

Trattandosi di un obbligo normativamente imposto, questo Collegio ritiene, peraltro, che l'ente sia tenuto a provvedere integralmente alla relativa copertura economica.

Appare evidente, a tal riguardo, che l'art. 45, co. 7, lett. c), nel disporre che *“una parte”* delle risorse di cui al comma 5 debba essere *“in ogni caso”* utilizzata per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale, non circoscrive le uniche risorse destinabili a tal fine, ma si limita ad introdurre un vincolo di destinazione su una parte della quota del 20 per cento delle risorse finanziarie di cui al comma 2. In altre parole, le risorse previste dall'art. 45, co. 7, lett. c), non sono le uniche utilizzabili per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria, ma costituiscono una *“quota minima”* che l'amministrazione deve necessariamente destinare a tal fine.

Qualora tali risorse non fossero sufficienti a garantire la totale copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale, amministrazione dovrà, comunque, provvedere al relativo finanziamento con risorse di bilancio, da inserire nell'ambito del quadro economico dell'intervento, tra le somme a disposizione della stazione appaltante, in coerenza con quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lett. "e", n. 10 dell'allegato I.7 del codice dei contratti (in tal senso cfr. anche parere MIT n. 2163/2023).

Deve, tuttavia, ritenersi di esclusiva spettanza della singola Amministrazione la valutazione, in concreto, di quanta parte degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale che svolge le funzioni tecniche debba trovare copertura all'interno del 20 per cento delle risorse finanziarie di cui al comma 2 dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 (a discapito quindi

delle altre finalità previste dai commi 6 e 7) e di quanta invece debba essere coperta da altre risorse presenti all'interno del quadro economico dell'intervento.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di (...), con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco dell'ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 10 aprile 2025.

Il Relatore
Rosaria Di Blasi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 17 aprile 2025.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)