



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario (relatore)

Adunanza del 24 ottobre 2024
Richiesta di parere
del Comune di Bondeno (FE)

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost.;

VISTA la L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla del. N. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la L.R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la del. N. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTA la del. N. 3/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTA la del. N. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

VISTE le del. N. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Bondeno (FE);

VISTO il decreto presidenziale n. 47/2024 del 5 settembre 2024, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 24 ottobre 2024;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, dott. Massimiliano Maitino;

FATTO

Con la nota citata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Bondeno (FE) ha formulato la richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, in ordine ai seguenti quesiti:

1. *"Qual è l'oggetto della polizza assicurativa che il Comune è obbligato a stipulare, in favore dei propri dipendenti ed i cui oneri devono essere coperti attraverso una parte delle risorse finanziarie di cui al comma 5 dell'articolo 45 - Incentivi alle funzioni tecniche - del D. Lgs. n. 36/2023, cosiddetto Codice dei contratti pubblici";*
2. *"È legittimo assicurare mediante le polizze di cui al quesito n. 1 tutte le figure che assumono responsabilità diretta attraverso atti aventi rilevanza esterna derivanti da qualunque attività elencata nell'Allegato I.10 "Attività tecniche a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure", del D. Lgs. n. 36/2023?";*

3. *“Qual è la corretta procedura che il Comune deve seguire per attivare l’assicurazione di cui al quesito n. 1 in caso di sinistro?”;*
4. *“Quali sono gli oggetti delle polizze assicurative che il Comune è legittimato a stipulare in virtù degli articoli n. 58, comma 6 del CCNL 2019 – 2021 Comparto Funzioni Locali del 16/11/2022 e n. 25 del CCNL 2019 – 2021 relativo al Personale dell’Area Funzioni Locali del 16/07/2024 (Dirigenti e Segretari)?”.*

L’Ente ha inoltre rappresentato che:

- Le disposizioni di legge di cui si chiede l’interpretazione sono dunque:
 - art. 45, c. 7 lett. c), del D. Lgs. n. 36/2023;
 - allegato I.10 del D. Lgs. n. 36/2023;
 - l’art. 58, c. 6, del CCNL 2019–2021 Comparto Funzioni Locali;
 - l’art. 25, c. 6, del CCNL 2019–2021 Area Funzioni Locali;
- già sostiene, come nella generalità di tutti gli enti locali, oneri derivanti da polizza assicurativa per la copertura di responsabilità civile verso terzi (R.C.T.) e verso prestatori d’opera (R.C.O.);
- l’assicurazione obbligatoria per il personale, a cui fa riferimento la lett. c) del c. 7 dell’art. 45 del D. Lgs. n. 36/2023, afferisce alla copertura assicurativa della responsabilità civile professionale del dipendente pubblico. Detta copertura assicurativa *“si realizzerebbe attraverso la stipula di polizze nominative a favore del dipendente stesso qualora tenuto a pagare al Comune, quale civilmente responsabile ai sensi di legge, a titolo di risarcimento danni (capitale, interessi e spese), i maggiori costi sostenuti dalla Stazione appaltante (e quindi Comune, non terze persone) in conseguenza di errori od omissioni non intenzionali dell’attività tecnica svolta, imputabili a colpa professionale del dipendente assicurato con oneri a carico del Comune”;*
- l’impianto del D. Lgs. n. 36/2023, qualora fosse confermata la tesi del Comune sopra indicata, si scontrerebbe con il mercato assicurativo che, *“in relazione a quanto fino ad oggi proposto dai broker contattati, non permette di reperire polizze nominative e collegate alle singole opere/servizi/forniture passibili di incentivi per funzioni tecniche, ai sensi dell’art. 45 del D. Lgs. n. 36/2023, anche a causa di mancati schemi tipo di polizze adottate dal Ministero competente, in analogia a quanto fatto in virtù del precedente Codice di Contratti pubblici (D. Lgs. n. 50/2016)”.*

DIRITTO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica trova disciplina nell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo *"ulteriori forme di collaborazione"* ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, *"nonché pareri in materia di contabilità pubblica"*, specificando che *"analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da comuni, province e città metropolitane"*.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati a richiederne l'esercizio e l'ambito oggettivo, identificando i requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere come caratteri di specializzazione funzionale che connotano la Corte dei conti in sede consultiva.

Pertanto, preliminarmente a ogni valutazione nel merito, il Collegio è tenuto a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere formulata ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 dal Comune di Bondeno, stante la natura eccezionale della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti e la conseguente impossibilità di configurare l'attività che ne costituisce espressione come consulenza generale sull'operato dell'Amministrazione.

1.1 Ammissibilità soggettiva

In relazione al requisito dell'ammissibilità soggettiva, i presupposti per la richiesta di parere devono essere valutati con riguardo alla legittimazione dell'ente ed alla capacità della persona fisica firmataria a essere qualificata come organo dotato di legale rappresentanza.

Al riguardo, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), tale profilo sottende l'analisi della legittimazione soggettiva "esterna" ed "interna". La prima, intesa come legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, *"appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitano, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). L'elencazione dei soggetti

legittimati a richiedere parere alle Sezioni regionali, contenuta nell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, è stata ritenuta tassativa dalla giurisprudenza contabile in quanto la disposizione menzionata riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost., di cui costituisce attuazione (cfr. Sez. autonomie, del. n. 13/AUT/2007), pervenendo, la stessa giurisprudenza in funzione nomofilattica, a estendere ulteriormente il perimetro di tale previsione (ad esempio, riconoscendo la legittimazione a richiedere pareri anche alle Unioni di comuni, limitatamente a questioni inerenti alle funzioni esercitate dall'Unione stessa, riconoscendole a tal fine l'assimilazione al Comune quale proiezione dei singoli enti partecipanti all'esercizio congiunto di funzioni di competenza comunale – cfr. Sez. autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Relativamente alla "legittimazione soggettiva interna", la Sezione delle Autonomie ha chiarito che questa *"riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere"* e che la richiesta stessa, d'altra parte, possa considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'organo rappresentativo dell'ente (presidente della giunta regionale, presidente della provincia, sindaco o, nel caso di atti di normazione, il consiglio regionale, provinciale, comunale) e che, pertanto, nel caso di un Comune *"...ai sensi dell'art. 50, c. 2, TUEL, è il Sindaco il legale rappresentante dell'ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti"* (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

La richiesta di parere sottoposta all'odierno esame risulta soggettivamente ammissibile, sia con riguardo all'ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato, in quanto l'istanza di parere proviene dal Comune – ente espressamente indicato nell'art. 7, c. 8, L. n. 131/2003 – ed è sottoscritta dal Sindaco, soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ai sensi dell'art. 50, c. 2, TUEL.

Per completezza, si rappresenta che l'istanza è stata trasmessa direttamente dall'Ente locale e non per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, organo previsto dall'art. 123 della Costituzione: tuttavia, l'art. 7, c. 8, della L. 131/2003, nel prevedere che le richieste possano essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle Autonomie locali, non esclude che ci sia un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

1.2 Ammissibilità oggettiva

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, occorre verificare l'aderenza della questione al concetto di contabilità pubblica con riferimento ai quattro quesiti oggetto della richiesta di parere.

Al riguardo, la Sezione rammenta che in base all'art. 7, c. 8, della L. 131/2003, la funzione consultiva è circoscritta alla materia della contabilità pubblica e che la perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "materia di contabilità pubblica" è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, del. Sez. autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla del. n. 9/2009 della medesima Sezione; del. n. 5/2006 Sez. autonomie; del. n. 54/2010 Sez. Riunite in sede di controllo; del. n. 27/2011 Sez. Riunite in sede di controllo; del. n. 3/2014 Sez. autonomie). Nella deliberazione da ultimo citata, si conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo, espressamente, che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto "connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, c. 3, Cost. - contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio": essa, tuttavia, non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali" (cfr. del. n. 5/2006 Sez. autonomie).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia la *"normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli"* (cfr. del. n. 5/2006 Sez. autonomie).

Inoltre, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può

estendersi sino a ricomprendere tutti quei *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (cfr. del. n. 54/2010 Sez. Riunite in sede di controllo) e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica". In particolare, si configura l'attinenza alla materia della contabilità pubblica quando ricorrono, specificamente, le condizioni delineate dalla delibera n. 17/2020/QMIG, in cui cioè *"la nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa» o, in altre parole, situazioni in cui possono rinvenirsi quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del Legislatore"* (del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *"non si rinvergono quei caratteri - se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (cfr. del. n. 3/2014 Sez. autonomie), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa. Il pericolo è quello che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa *"nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (così, ancora, la del. n. 5/AUT/2006, nonché Sez. Riunite in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10, cit., e del. 12 maggio 2011, n. 27/CONTR/11, che sottolinea, a tale riguardo, *"la necessaria adeguatezza anche espositiva*

dell'istanza dell'ente"; nei medesimi termini, in tempi più recenti, la Sez. autonomie, con del. n. 24/SEZAUT/2019/QMIG che ha concluso per l'inammissibilità della questione di massima posta dalla Sezione remittente, cfr. anche la del. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG Sez. autonomie).

Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da compiere (amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia, del. n. 104/2010 e n. 118/2009), cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderativa di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali.

Costituisce, altresì, *ius receptum*, il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur originando di norma da un'esigenza gestionale dell'amministrazione, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di norme, principi ed istituti, attinente alla materia contabile; viceversa è preclusa, l'indagine su casi o atti gestionali specifici e puntuali, pregressi o futuri.

Ciò significa che è esclusa qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, attivata dall'interessato al fine di precostituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità (cfr. per tutte: Sezione autonomie, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; Sez. controllo Veneto del. n. 492/2015/PAR, n. 109/2019/PAR e n. 311/2019/PAR).

1.2.1 Sulla base delle coordinate sopra riferite, la Sezione può quindi procedere alla valutazione di ammissibilità oggettiva dei quesiti formulati dal Sindaco del Comune di Bondeno.

1.2.2 Orbene, il Collegio intende dare continuità alla posizione assunta dalla giurisprudenza contabile in punto di ammissibilità dei quesiti inerenti alle polizze assicurative per i dipendenti (cfr. Sezione contr. Lombardia, del. n. 665/2011, Sezione contr. Sardegna, del. n. 6/2021, Sezione contr. Piemonte, deliberazioni nn. 89/2023 e 145/2024 e questa medesima Sezione con deliberazione n. 32/2010).

Può infatti ritenersi che il parere richiesto attenga alla "*materia di contabilità pubblica*" in quanto investe l'interpretazione di principi e di norme che governano

l'attività finanziaria dell'amministrazione rispetto ai limiti di assunzione di spesa connessi ai suddetti contratti di assicurazione.

In tal senso depone, come evidenziato dalla delibera n. 6/2021 della Sezione di controllo per la Sardegna, la rinnovata "visione dinamica" della contabilità pubblica *"che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente i relativi equilibri"*; in tale prospettiva, un contratto di assicurazione diretto a manlevare il dipendente pubblico dalla responsabilità civile nei confronti di terzi può avere effetti tali da ripercuotersi *"sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio"* se l'attenzione non si limita al solo dato del costo del premio e degli oneri connessi alla procedura di scelta della compagnia di assicurazione, ma si allarga ai risparmi di spesa corrispondenti alle somme (potenzialmente rilevanti) di cui l'ente dovesse risultare debitore a titolo di risarcimento verso terzi per effetto dell'illecito posto in essere dal proprio dipendente.

L'attinenza della richiesta di parere alla materia della contabilità pubblica si apprezza, quindi, *"nell'accezione dinamica di quest'ultima che mira, in ultima analisi, a garantire quell'equilibrio di bilancio che potrebbe essere compromesso da importanti azioni risarcitorie vittoriosamente esperite da terzi e i cui effetti possono essere neutralizzati attraverso il prodotto assicurativo sottoposto al vaglio interpretativo della Sezione"*.

La formulazione in termini sufficientemente generali ed astratti depone per l'ammissibilità dal punto di vista oggettivo dei primi due quesiti (per il terzo ed il quarto si rinvia, rispettivamente, ai successivi punti 1.2.3 e 1.2.4).

Sebbene la richiesta di parere rivolta alla Corte sia originata plausibilmente dalla necessità di assumere determinazioni concrete inerenti ad una situazione specifica, i primi due quesiti risultano formulati in termini generali e astratti, il che consente alla Sezione di esprimere, in pari termini, valutazioni attinenti esclusivamente alla linea interpretativa percorribile rispetto alla legge e ai principi di diritto sottostanti alla questione giuridica oggetto di quesito, in tal modo eludendo ogni rischio di ingerenza nell'attività amministrativa dell'ente.

1.2.3 Ad avviso della Sezione, il terzo quesito, pur ascrivibile alla nozione di contabilità pubblica, risulta, tuttavia, privo dei requisiti di generalità ed astrattezza e, quindi, oggettivamente inammissibile in quanto funzionale all'adozione di atti gestionali che farebbero esondare la delibera del Collegio dall'alveo dell'attività consultiva in un'indebita forma di compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di

indipendenza della Corte dei conti nello svolgimento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

1.2.4 Infine, con riguardo al quarto quesito di cui alla richiesta di parere, questa Sezione ritiene, invece, oggettivamente inammissibile in ragione del fatto che, per consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo (in argomento, cfr. Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 2/2019/PAR), l'interpretazione di clausole della contrattazione collettiva è estranea al perimetro dell'attività consultiva di questa Corte, in quanto demandata, per legge, alle parti contraenti e, per la parte pubblica, all'ARAN (art. 49 D. Lgs n. 165/2001).

Come più volte messo in evidenza dalle Sezioni riunite della Corte (cfr. deliberazioni nn. 50/CONTR/2010 e 56/CONTR/2011), dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5 del 2006), nonché dalla giurisprudenza costante delle Sezioni regionali di controllo (*ex multis* deliberazioni: Sez. contr. Liguria n. 61/2023/PAR, Sez. contr. Piemonte n. 14/2024/PAR e Sez. contr. Lombardia n. 39/2024/PAR), l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il Legislatore ha attribuito all'ARAN e trova compiuta disciplina nel D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e, in particolare, nell'art. 46, il quale prevede che l'ARAN assicuri alle pubbliche amministrazioni assistenza *"ai fini dell'uniforme applicazione dei contratti collettivi"* (SS.RR. contr., del. n. 56/2011/QMIG, deliberazioni della Sez. contr. Piemonte nn. 69/2019/PAR, 171/2021/PAR e 56/2023/PAR).

Per le ragioni sopra esposte la richiesta di parere deve essere considerata inammissibile limitatamente al terzo e al quarto quesito. Per tale ragione verranno affrontati nel merito soltanto i primi due quesiti.

In via preliminare, va osservato, al fine di evitare fraintendimenti, che le polizze assicurative in questione non riguardano la copertura di rischi di danno connessi alla responsabilità amministrativo-contabile del personale pubblico. La questione sottoposta all'attenzione del Collegio riguarda infatti la tematica delle polizze assicurative previste dalla legge e stipulate dalla stazione appaltante per responsabilità civile verso terzi a copertura dei danni arrecati da propri dipendenti nello svolgimento delle attività di cui all'allegato I.10 del D. Lgs. n. 36/2023.

Il necessario referente normativo di tale forma di responsabilità lo si ritrova in primo luogo nell'art. 28 della Costituzione laddove, accanto alla regola della responsabilità diretta dell'agente pubblico (*"i funzionari dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili*

ed amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti”), viene ad aggiungersi quella della responsabilità dell’Amministrazione basata sul meccanismo civilistico della solidarietà passiva (“la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”).

Per il personale degli enti locali viene inoltre in rilievo l’art. 93 del D. Lgs. n. 267/2000 che, in tema di responsabilità patrimoniale dei dipendenti delle amministrazioni locali, richiama *“le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato”*. Il riferimento è in particolare all’art. 22 del d.P.R. n. 3/1957, rubricato *“responsabilità verso terzi”*, in base a cui *“l’impiegato che nell’esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalla legge o dai regolamenti, cagioni ad altro un danno ingiusto ai sensi dell’articolo 23 è personalmente obbligato a risarcirlo”*. A tale prescrizione seguono gli incisi secondo cui *“l’azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l’azione diretta nei confronti dell’Amministrazione, qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell’ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato.”* e *“l’amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest’ultimo a norma degli artt. 18 e 19...”*. In aderenza al dettato costituzionale anche per il personale degli enti locali si afferma quindi, quale regola generale, quella della responsabilità diretta del dipendente chiamato a rispondere del danno ingiusto cagionato a terzi con dolo o colpa grave (cfr. art. 23 del d.P.R. n. 3/1957). A tale responsabilità si affianca poi quella solidale dell’amministrazione di appartenenza, rispetto alla quale, sotto il profilo dell’elemento soggettivo, vale invece il più ampio parametro del *culpa levis*.

Con riguardo a quest’ultima forma di responsabilità la stessa giurisprudenza contabile ha in particolare evidenziato che *“un ente pubblico può assicurare esclusivamente quei rischi che rientrano nella sfera della propria responsabilità patrimoniale e che trasferiscono all’assicuratore la responsabilità patrimoniale stessa, ove si verifichi l’evento temuto, mentre sarebbe priva di giustificazione e, come tale, causativa di danno erariale, l’assicurazione di eventi per i quali l’ente non deve rispondere e che non rappresentano un rischio per l’ente medesimo”*. (Sez. giurisdizionale Regione Sicilia n. 734/2008). Tale preclusione in capo alla pubblica amministrazione è altresì finalizzata a mitigare il rischio della cosiddetta deresponsabilizzazione del personale pubblico che altrimenti si vedrebbe tutelato nelle proprie illegittime o irragionevoli scelte gestionali dalla copertura delle polizze assicurative a carico della finanza pubblica.

Tuttavia, il legislatore ha in taluni casi previsto, *ex lege*, fattispecie normative che impongono a carico dell'ente l'obbligo di stipulare polizze assicurative a tutela dei propri interessi finanziari anche per rischi che non rientrino nella sfera della propria responsabilità patrimoniale.

Al riguardo, con il D. Lgs. n. 36/2023, in tema di polizze assicurative, sono stati introdotti dal legislatore alcuni riferimenti normativi a favore dell'obbligatorietà della stipula: il primo, di carattere generale, previsto dall'art. 2, c. 4, secondo cui *"per promuovere la fiducia nell'azione, legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale....."*; altri, di carattere più puntuale, desumibili dagli artt. 42 e 45 del codice, in combinato disposto con la regolamentazione di dettaglio degli allegati I.7 e I.10.

Nella citata delibera n. 89/2023, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha osservato che, nonostante la formula utilizzata nell'espressione *"adottano azioni"*, contenuta nella disposizione soprarichiamata, non risulti particolarmente precisa, *"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"*.

Inoltre, dall'art. 45, c. 1 e 2, del D. Lgs. n. 36/2023 risalta la circostanza per cui il Legislatore abbia inteso riferire genericamente, ai dipendenti e a tutte le attività contemplate nell'allegato I.10, la funzione incentivante a cui è destinata la quota percentuale (da individuarsi in base al combinato disposto di cui alla citata normativa), degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture.

Ponendo pertanto a raffronto la nuova ricostruzione normativa con le regole generali fissate dall'art. 28 Cost. e dagli artt. 93 TUEL e 22 d.P.R. n. 3/1957, il Collegio non può che prendere atto del carattere eccezionale di qualsiasi previsione normativa che trasli il rischio degli effetti risarcitori del danno extracontrattuale a carico della compagnia assicurativa (conforme in tal senso Sezione regionale Piemonte nn. 89/2023 e 126/2017/PAR). In continuità con una linea interpretativa già affermata nella giurisprudenza di questa Corte (cfr. Sez. contr. Sardegna, del. n. 6/2021/PAR e Sez. contr. Lombardia, del. n. 665/2011/PAR) assume quindi rilevanza decisiva il principio fissato dall'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile, 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"*.

Ne consegue che, ferma restando, da un lato, la responsabilità erariale dei dipendenti stessi nei riguardi dei danni prodotti all'ente nello svolgimento della propria attività e rimanendo impregiudicate, dall'altro, le polizze assicurative che l'ente stipuli per essere affrancato da azioni risarcitorie che soggetti terzi promuovano, in via diretta o in solido, nei confronti dell'ente stesso per il danno patito dall'azione dei dipendenti e/o collaboratori di quest'ultimo; residua, ai sensi dell'art. 45, c. 2, 5 e 7 lett. c), del D. Lgs. n. 36/2023, l'obbligo per l'ente di stipulare polizze assicurative, in funzione incentivante e nei limiti sopracitati, a beneficio dei dipendenti che svolgano le funzioni di cui all'allegato I.10 del citato decreto legislativo, per le ipotesi di responsabilità professionale.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, tutto quanto premesso, rende il parere richiesto dal Comune di Bondeno nei seguenti termini:

1. con riferimento al primo e al secondo quesito pronuncia il seguente principio di diritto: *"sussiste, ai sensi dell'art. 45, c. 2, 5 e 7 lett. c), del D. Lgs. n. 36/2023, l'obbligo per l'ente di stipulare polizze assicurative, in funzione incentivante e nei limiti di cui al citato c. 5, a beneficio dei dipendenti che svolgano le funzioni di cui all'allegato I.10 del citato decreto legislativo, per le ipotesi di responsabilità professionale"*;
2. con riferimento al terzo quesito, dichiara l'inammissibilità oggettiva per carenza dei requisiti di generalità ed astrattezza in quanto funzionale all'adozione di atti gestionali;
3. con riferimento al quarto quesito, dichiara l'inammissibilità oggettiva in ragione del fatto che l'interpretazione di clausole della contrattazione collettiva è estranea al perimetro dell'attività consultiva di questa Corte, in quanto demandata, ai sensi dell'art. 49 del D. Lgs n. 165/2001, alle parti contraenti e, per la parte pubblica, all'ARAN

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Bondeno;
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web

istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del 24 ottobre 2024.

Il Relatore
Massimiliano Maitino
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 31 ottobre 2024

Il Funzionario preposto
Nicoletta Natalucci
(firmato digitalmente)