



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere (relatore)
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Primo Referendario
Francesco Testi	Primo Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella Camera di consiglio del 11 marzo 2026 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Manerba del Garda (BS)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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”*, in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n.1;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

VISTA la richiesta di parere n. 1972 del 19 febbraio 2026 proposta, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, dal Sindaco del Comune di Manerba del Garda (BS) – *“Ambito soggettivo di applicazione dell'art. 1, comma 4-bis della legge 14 gennaio 1994 n. 20, come introdotto dalla legge 7 gennaio 2026, n.1”*, ed acquisita al protocollo pareri di questa Sezione in pari data;

VISTI l'ordinanza n. 63 del 20 febbraio 2026 e il decreto n. 7 del 3 marzo 2026 con cui il Presidente ha convocato la Camera di consiglio in data odierna per deliberare sull'istanza sopra citata;

UDITO il relatore, Cons. Vittoria Cerasi

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Manerba del Garda (BS) ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, circa l'interpretazione dell'art.1, comma 4-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, introdotto dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, disposizione che prevede l'obbligo, per chiunque assuma un incarico comportante la gestione di risorse pubbliche con conseguente sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, di stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione per colpa grave. In particolare, il Sindaco (di un comune con popolazione tra i 5.000 e i 15.000 abitanti) chiede *“se l'obbligo di stipula della polizza assicurativa:*

- 1. trovi applicazione anche nei confronti dei Consiglieri comunali che esercitano esclusivamente funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo, in assenza di poteri di gestione diretta di risorse pubbliche;*
- 2. trovi applicazione nei confronti dei Consiglieri comunali ai quali il Sindaco abbia conferito deleghe per specifiche materie, prive tuttavia di autonomi poteri di gestione finanziaria o di adozione di atti amministrativi a rilevanza esterna;*
- 3. debba ritenersi circoscritto ai soli soggetti titolari di funzioni gestionali in senso tecnico, comportanti poteri di amministrazione attiva e diretta gestione di risorse pubbliche.”*

Precisa, inoltre, che il quesito formulato non riguarda provvedimenti già adottati dall'amministrazione, né profili concernenti l'eventuale configurabilità di danni erariali di competenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante *“Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale”* (in vigore dal 22 gennaio 2026), all'art. 2, dedicato alla *“Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica”*,

prevede che *“la sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre”, aggiungendo che “le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni”* (comma 1).

La disposizione precisa che *“è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi”* e, al comma 2, che *“i pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta”*.

È in tale rinnovato contesto normativo che la Sezione è tenuta ad esaminare il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Manerba sul Garda (e pertanto soggettivamente ammissibile), in quanto e per i soli profili connessi al conferimento ai consiglieri comunali di *poteri di amministrazione attiva e diretta gestione di risorse pubbliche* e al conseguente obbligo di stipula della polizza assicurativa previsti proprio dalla legge 1/2026 e dunque riconducibili (quanto alla ammissibilità oggettiva) alla materia della *contabilità pubblica*, intesa in un'ottica dinamica, *“che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”* (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10).

In ordine alle ulteriori condizioni poste dalla legge 1/2026 per rendere il parere, osserva il Collegio che la questione oggetto del quesito non può allo stato evidentemente costituire atto soggetto al controllo preventivo di legittimità e neppure può essere oggetto di invito a dedurre notificato da parte della competente Procura contabile.

La Sezione non ignora la lettura *“riduttiva”* della disposizione, emersa anche nell'ambito della giurisprudenza contabile espressasi all'indomani dell'entrata in vigore della legge 1/2026 (Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 42/2026/PAR-PNRR, Sezione di controllo per la Siciliana, deliberazione n. 12/2026/PAR, nonché da ultimo Sezione di controllo per la Campania n. 79/2026/PAR), che attribuisce natura speciale alla disciplina dell'art. 2 sopra citato, per limitarne l'applicazione alle sole questioni, anche giuridiche e concrete, connesse all'attuazione del PNRR e PNC di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e, tuttavia, ha già ritenuto e ampiamente argomentato (delibera n. 75/2025/PAR) sull'attribuzione di un diverso e più ampio significato alla previsione

in parola, anche alla luce della clausola di esclusione della responsabilità, del termine perentorio assegnato per rispondere ai quesiti, e degli effetti del silenzio della Corte, così aderendo all'orientamento più in linea con lo spirito della norma assunto dalla Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna nella deliberazione n. 14/2026/PAR).

Premesso quanto sopra, poiché pregiudiziale all'esame nel merito dei quesiti sottoposti all'esame di questa Sezione è la verifica dei requisiti di ammissibilità oggettiva e soggettiva secondo l'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 7 legge n. 131/2003, elementi già considerati sussistenti in termini generali nel caso di specie, Nel caso di specie, inoltre, il quesito è formulato in via generale e astratta, senza alcun riferimento a fattispecie concrete oggetto di istruttoria né a eventuali procedimenti in corso. Il Sindaco dichiara che il quesito non riguarda provvedimenti già adottati dall'amministrazione comunale, né profili connessi ai controlli previsti dall'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 266/2005. Inoltre, non prospetta questioni inerenti alla sussistenza di danni erariali rientranti nella competenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, rappresentando che, sulla materia oggetto del parere non risultano, allo stato, specifici pronunciamenti di altre Sezioni di controllo della Corte dei conti, né precedenti giurisprudenziali o interpretazioni da parte di altri rilevanti organismi pubblici, quali ARAN, ANCI, UPI, UNCEM o la Ragioneria generale dello Stato tramite proprie circolari.

Occorre comunque fare una specificazione ulteriore, dato che la richiesta di parere in esame potrebbe, in prima battuta, apparire inammissibile, in quanto la responsabilità degli amministratori comunali e la conseguente ricaduta sull'erario del danno erariale non sono considerate, di per sé, materia di contabilità pubblica quando siano considerate in astratto, o come tema generale di diritto della responsabilità.

Il quesito, infatti, può essere ricondotto alla contabilità pubblica qualora sia connesso alla corretta gestione delle risorse pubbliche e agli effetti della condotta sugli equilibri di bilancio dell'ente, come è il caso riguardante la disposizione di cui all'art. 1, comma 4-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come introdotto dalla recente legge 7 gennaio 2026, n. 1, entrata in vigore il 22 gennaio 2026. In altri termini, il parere sulla responsabilità amministrativa può essere fatto rientrare nel perimetro rilevante ai fini consultivi solo nella misura in cui venga esaminato come strumento di tutela della legalità finanziaria e degli equilibri di bilancio, non invece qualora l'amministrazione richiedente intenda ottenere valutazioni su specifiche condotte, su casi concreti o su profili suscettibili di interferire con la funzione giurisdizionale della Corte.

Depone in tal senso, sia il *focus* dell'intero intervento normativo nel suo complesso sull'esonero dalla responsabilità (in particolare sulla colpa grave), sia nello specifico

gli effetti che la legge riconduce all'esercizio (come pure al non esercizio) della funzione consultiva.

Non v'è dubbio, infatti, che l'espressa esclusione della colpa grave come discendente dall'emissione di un parere, in un termine perentorio molto ridotto volto a rafforzare il valore precettivo e performativo della norma, si riflette sulla gestione delle risorse pubbliche come effetto di condotte che, in quanto scusate nei loro possibili effetti dannosi rispetto a chi le pone in essere, possono traslare il corrispondente pregiudizio sulle finanze pubbliche e conseguentemente e sugli equilibri di bilancio dell'ente.

Una ulteriore riflessione si impone a conforto dell'ammissibilità oggettiva dei quesiti che si vanno ad esaminare.

In una analisi controfattuale, infatti, l'ipotesi – finora assolutamente prevalente sul piano statistico – che la Corte non esprima alcun parere dichiarando l'inammissibilità oggettiva, lascerebbe irrisolti i temi posti e nell'incertezza l'Amministrazione comunque esposta al rischio che le venga intestato un danno erariale qualunque scelta ponga in essere, come anche per il caso di inerzia.

Tuttavia, se anteriormente alla legge 1/2026 un *non liquet* della Corte dei conti nell'espressione di una funzione consultiva afinalistica non comportava alcuna conseguenza giuridica, con la novella normativa il rifiuto di risposta, pur riconducibile al formale richiamo delle tradizionali categorie dell'inammissibilità oggettiva, non potrà più essere considerato privo di effetti in quanto rappresenta – già solo in dipendenza del fatto che la questione è stata posta all'attenzione della magistratura contabile – un ostacolo al processo di efficienza e, soprattutto, di efficacia dell'agire amministrativo che il legislatore dichiaratamente intende perseguire. Inoltre, v'è da considerare che il comportamento prudentiale e cautelativo che l'Amministrazione pone in essere attivando la funzione consultiva, assumerebbe, in un contesto giudiziario, valore quasi pari a quello che la stessa legge (art. 2, comma 1, secondo periodo) ora assegna al silenzio-assenso della Corte, conseguendo, di fatto, l'altro obiettivo che è l'esonero da responsabilità.

Vi è, quindi, da prendere atto della svolta finalistica (duplice) impressa dalla legge 1/2026 alla attività consultiva della Corte dei conti: da un lato, il perseguimento del risultato da parte dell'amministrazione pubblica, dall'altro, l'esonero della responsabilità per colui che per essa opera, in conseguenza, per entrambi gli effetti, della correttezza dell'azione amministrativa che impedisce, almeno in termini di astrazione, di determinare pregiudizi alle finanze pubbliche.

Un'ultima precisazione. L'esonero della responsabilità che (e quando) consegue al rilascio del parere riguarda l'insussistenza, almeno potenziale, dei requisiti oggettivi

della fattispecie erariale, ovvero danno e nesso causale, non certo l'atteggiamento interiore dell'agente.

Non può che rimanere nell'alveo della giustizia contabile - per l'eventualità in cui un danno erariale comunque si verificasse anche dopo l'esercizio della funzione consultiva - l'accertamento del requisito soggettivo (la colpa) che, in sede di controllo, è assolutamente impronosticabile dato che il comportamento dannoso, che è oggetto del sindacato esclusivo della Procura contabile, non si è ancora verificato.

Quanto al caso in esame, una connessione diretta con la contabilità pubblica - quale vincolo alla spesa del personale - sussisteva (e non è escluso che torni ad esservi in futuro) nella precedente formulazione del ddl 1421 AC il cui comma 1 novies, da inserire nell'art. 1 della legge n. 20/1994, prevedeva che una quota del trattamento economico accessorio spettante al dirigente incaricato di gestire risorse pubbliche fosse destinata dall'amministrazione alla stipulazione di una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione stessa per colpa grave dal dirigente medesimo con un massimale di copertura limitato -dal comma 4 bis- a sole due annualità del trattamento economico.

Alla luce di quanto illustrato, la Sezione ritiene la richiesta di parere ammissibile oggettivamente nei limiti specificati e rientrante nei confini dell'attività consultiva già delineati dall'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, in quanto attiene all'applicazione di una norma ad un caso astratto e non a specifiche scelte gestionali prospettate dall'ente istante in relazione a casi concreti.

MERITO

Il Sindaco sottopone alla Sezione la richiesta di interpretazione della disposizione di cui all'art. 1, comma 4-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come introdotto dall'articolo 1 della legge 7 gennaio 2026, n. 1. In particolare, chiede se l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa sia estensibile anche ai consiglieri comunali che svolgono esclusivamente funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo, senza esercitare poteri di gestione diretta di risorse pubbliche, nonché se tale obbligo sussista anche nei confronti dei consiglieri ai quali il Sindaco abbia attribuito deleghe su determinate materie, in assenza, tuttavia, di autonomi poteri di gestione finanziaria o di adozione di atti amministrativi aventi rilevanza esterna.

Sul punto, occorre innanzitutto precisare che, in via generale, rientrano nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, gestiscono o amministrano risorse pubbliche, ossia coloro che hanno la disponibilità giuridica o materiale di denaro, beni o valori appartenenti alla pubblica amministrazione e che, attraverso la propria attività, possono incidere sugli equilibri finanziari dell'ente. Il criterio discrezionale non è meramente formale (qualifica

soggettiva o natura del rapporto), bensì funzionale. Ciò che rileva è l'effettivo inserimento del soggetto nell'organizzazione pubblica e l'esercizio di poteri idonei a determinare effetti patrimoniali sull'erario. In tale perimetro, quindi, rientrano sia gli amministratori titolari di incarichi politici (quali sindaco, assessori, consiglieri o presidenti di enti), che possono essere chiamati a rispondere qualora, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo, adottino atti o concorrano a decisioni idonee a determinare una gestione illegittima o gravemente colposa delle risorse pubbliche, sia i dirigenti e i funzionari investiti di compiti gestionali, cui spetta l'attività amministrativa in senso proprio. Per i primi, la responsabilità non deriva dalla mera titolarità della carica, ma dall'effettiva incidenza delle scelte sugli equilibri finanziari dell'ente; per i secondi, essa si correla direttamente all'esercizio dei poteri di gestione e all'eventuale violazione delle regole di contabilità pubblica e dei principi di legalità, economicità e buon andamento. Di conseguenza, la distinzione tra funzione di indirizzo politico e funzione gestionale assume rilievo ai fini dell'individuazione del titolo della responsabilità, per cui gli organi politici rispondono per le scelte - poste in essere in mala fede rispetto alla assistenza tecnico-giuridica loro prestata - che incidono sull'assetto finanziario e per eventuali direttive illegittime; i dirigenti rispondono per l'attuazione concreta e per gli atti di gestione finanziaria.

Pertanto, la giurisdizione contabile si radica quando la condotta, connotata da dolo o colpa grave, sia causalmente produttiva di un danno erariale, ossia di un pregiudizio patrimoniale per l'ente pubblico. Il perimetro soggettivo della responsabilità, infatti, è definito in funzione della gestione effettiva di risorse pubbliche e non esclusivamente della qualifica rivestita.

Seguendo il criterio del radicamento della giurisdizione contabile appena illustrato, l'obbligo di assicurazione sarebbe riconducibile a tutte le figure che a qualunque titolo, di diritto o di fatto, gestiscono risorse pubbliche.

Tuttavia, vi è da osservare che con la conversione nella legge 27 febbraio 2026, n. 26 del decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 200 ("decreto milleproroghe 2026"), recante disposizioni urgenti in materia di termini normativi, è stata posticipata al 1° gennaio 2027 l'applicazione dell'obbligatorietà della assicurazione per i soggetti che gestiscono fondi pubblici. Più precisamente, la norma citata prevede l'introduzione all'art. 1, comma 19-bis del d.l. n.200/25, in base al quale *"il comma 4-bis dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, relativo all'obbligo di assicurazione nel caso di assunzione di incarichi comportanti la gestione di risorse pubbliche e la sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 7), della legge 7 gennaio 2026, n. 1, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2027."*

Il differimento dell'entrata in vigore dell'obbligo assicurativo ha conseguentemente rinviato anche l'adozione dei provvedimenti attuativi destinati a definirne modalità e termini applicativi, che allo stato non risultano ancora emanati. La modifica normativa, infatti, non reca alcuna disciplina con riferimento al periodo intercorrente tra il 22 gennaio 2026, e la data di entrata in vigore della disposizione differita.

In tale periodo temporale potrebbero comunque verificarsi interventi normativi di dettaglio o di interpretazione autentica della norma idonei a risolvere i dubbi prospettati con i quesiti in esame.

Non appare, quindi, possibile per questa Corte esprimersi sull'applicazione di una disposizione la cui efficacia è stata differita e che, peraltro, presuppone l'adozione di eventuali interventi legislativi correttivi e integrativi volti a rendere pienamente operativo il nuovo assetto normativo introdotto, anche al fine di superare i dubbi interpretativi e le incertezze emerse nell'immediatezza applicativa.

In conclusione, deve affermarsi che allo stato non risulta vigente alcun obbligo di stipula di polizza assicurativa a carico dei soggetti cui siano conferiti incarichi comportanti la gestione di risorse pubbliche. Ne consegue che tutti coloro che esercitano funzioni gestionali restano assoggettabili all'azione di responsabilità per danno erariale secondo i presupposti e nei limiti delineati dalla disciplina introdotta dalla legge n. 1/2026.

P.Q.M.

il parere della Sezione al quesito posto dal Sindaco di Manerba del Garda (BS) è nei seguenti termini:

L'obbligo di assicurazione per i soggetti cui siano affidati incarichi comportanti la gestione di risorse pubbliche, ai sensi dell'art. 1, comma 4-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come introdotto dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, è stato differito al 1° gennaio 2027. Pertanto, nelle more dell'adozione dei decreti attuativi destinati a definirne modalità e termini applicativi, non sussiste allo stato un obbligo di stipula della polizza in capo ai medesimi soggetti, ai quali resta comunque applicabile la disciplina della responsabilità amministrativa come novellata dalla citata legge n. 1/2026.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 11 marzo 2026.

il Relatore
(Vittoria Cerasi)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
17 marzo 2026
Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)