amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)
Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Alla ricerca dell'equilibrio perduto: il ruolo delle polizze assicurative nel sistema di responsabilità amministrativo-contabile tra divieti ed aperture

di Matteo Celsa

(Dottorando di ricerca in diritto amministrativo presso l'università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli")

Sommario

1. Introduzione- 2. L'inefficienza dell'attuale sistema di recupero dei crediti erariali. Un problema di ordine sistematico- 3. La spinta riformatrice della contrattualistica pubblica. Le ragioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti- 4. Alcune riflessioni a margine della c.d. riforma Foti. Considerazioni finali.

Abstract

This research analyses the role of insurance policies in the administrative and accounting liability system, with particular reference to recent developments favoured by the commonly referred to as "Foti reform" (2024) and by certain jurisprudential trends that are attuned to the "burden of administration". Starting from the observation of the inefficiencies that characterise the current system of public credit recovery, this paper explores the possibility of resorting to the stipulation of administrative liability insurance policies to protect public employees and address any forms of administrative paralysis.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

1. Introduzione.

Negli ultimi anni il ruolo della Corte dei conti e l'estensione delle sue funzioni di controllo sulla pubblica amministrazione - o, secondo altra prospettiva, il loro ridimensionamento - hanno costituito uno dei principali temi di discussione nel dibattito politico parlamentare. Il confronto sinora ha evidenziato la difficoltà di individuare un punto di equilibrio tra la tutela delle ragioni contabili, garantita dal controllo giurisdizionale della Corte dei conti, e la valorizzazione di un modello di pubblica amministrazione disposta ad assumersi i rischi connessi all'azione amministrativa, specialmente nell'ambito delle politiche pubbliche.

Nel dichiarato intento di superare le principali criticità che secondo alcuni affliggono l'operato delle pubbliche amministrazioni, il legislatore negli ultimi anni si è proposto di ampliare progressivamente gli spazi dell'azione amministrativa tentando di ridimensionare e contenere i ben noti fenomeni della c.d. paura della firma e della burocrazia difensiva[1].

In questa prospettiva, tra i più significativi e noti interventi di riforma si possono ricordare i due "decreti semplificazioni"[2] (D.l. 16 luglio 2020, n. 76 e d.l. 31 maggio

[1] Il fenomeno dell'amministrazione difensiva è da tempo ormai al centro degli interessi degli studiosi di diritto amministrativo. In via generale, secondo una nota e autorevole definizione, per "amministrazione difensiva" si può intendere «una distorsione delle scelte dell'amministratore indirizzate all'autotutela rispetto ai rischi, sia patrimoniali o non, conseguenti all'esercizio dell'azione ammnistrativa», v. S. Battini, F. Decarolis *Indagine sull'amministrazione difensiva*, in *Riv it. public management*, 3, n.2/2020, p. 343.

Per un approfondimento sul punto si rinvia soltanto ad alcuni fra i principali scritti: S. Battini, F. Decarolis, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubb*., 2019, fasc. n. 1, p. 293 ss.; A. Battaglia, S. Battini, A. Blasini et. al., *Burocrazia difensiva»: cause, indicatori e rimedi*, in *Riv. trim. dir. pubb*., n. 1/2019, p. 1295 ss.; M. Cafagno, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e burocrazia difensiva*, in *Dir. economia*, 2018, p. 625 ss.; E. D'Alterio, *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubb*., n. 1/2019, p. 39; M.C. Cavallaro, *Gli spazi e il ruolo dell'amministrazione pubblica: il problema dell'amministrazione difensiva*, relazione al convegno "*Amministrazione difensiva-Regole finanziarie, Corte dei conti, Responsabilità*", organizzato nell'ambito del progetto FinPA, 19 aprile 2024, fasc. 2, p. 16; V. Tenore, *La "Paura della firma" e la "fatica dell'amministrare" tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla "Corte dei conti" alla "Corte degli sconti"*, in *Riv. Corte conti*, n. 1/2025, p. 1.

[2] D.l. 16 luglio 2020, n. 76 e d.l. 31 maggio 2021, n. 77.

Si pensi ad esempio alla questione dello scudo erariale per i pubblici dipendenti e ai profili di incostituzionalità lamentati dalla magistratura contabile e sfociati nella decisione della Corte Costituzionale del 6 giugno 2024, n. 132. Nella motivazione in diritto, *in primis*, la Consulta ricostruisce compiutamente la dogmatica della responsabilità amministrativa per danno erariale, che «pur combinando "elementi restitutori e di deterrenza" (sentenza n. 371 del 1998) e nonostante in più aspetti si discosti dall'archetipo della comune disciplina civilistica (sentenza n. 123 del 2023, n. 203 del 2022, n. 355 del 2010 e n. 453 del 1998), non smarrisce la sua natura risarcitoria di fondo […] essendo ancorata al danno subito, dal momento che in assenza dello stesso e oltre lo stesso non può esservi responsabilità». Nel ragionamento del giudice delle leggi, infatti, vi è la consapevolezza che l'amministrazione del nuovo secolo, sostanzialmente l'amministrazione frutto della riforma culturale patrocinata dalla l. 7 agosto 1990, n. 241, sia «un'amministrazione che deve raggiungere determinati obiettivi di *policy* e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti attraverso la sua complessiva attualità». In una simile prospettiva, pertanto, «il punto di equilibro può non essere fissato dal legislatore una volta per tutte, ma [va] modulato in funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l'agente pubblico, e del bilanciamento che il legislatore medesimo - nel rispetto del limite della ragionevolezza - intende effettuare, in tale

2021, n. 77) e la c.d. "riforma Foti" (l. 7 gennaio 2026, n.1). Secondo i sostenitori di queste misure normative, l'adozione di tali provvedimenti sarebbe giustificata da una relazione di causa-effetto tra la riduzione dei poteri di controllo della Corte dei conti e la valorizzazione di quelle "risorse amministrative" ritenute non ancora pienamente espresse. Proprio da questa prospettiva, infatti, muove la relazione di accompagnamento al D.d.l. Foti, constatando che «è ormai da tempo che la cosiddetta "paura della firma" affligge il funzionamento della pubblica amministrazione italiana»[3]. In ragione di tale dinamica emerge pertanto la necessità «di intervenire in tempi rapidi per attribuire alla Corte dei conti un nuovo ruolo di supporto agli amministratori pubblici»[4].

Tuttavia, sembra corretto ritenere che la rimozione di vincoli e ostacoli all'azione amministrativa non possa prescindere dalla predisposizione di un articolato normativo capace di assicurare il pieno ristoro del danno erariale, una volta accertata tale responsabilità. Al riguardo, costituisce un dato acquisito come il recupero dei crediti erariali, e in termini più generali l'effettiva attuazione del principio di

---

contesto, tra le due menzionate esigenze», nella piena consapevolezza che la nostra sia l'era della "fatica dell'amministrare".

Per un approfondimento sul punto cfr: V. Tenore, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo "scudo erariale" è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare "la fatica dell'amministrare", che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti c1621*, in *Riv. Corte conti*, 2024, n. 4, p. 195; F. Cintioli, *La sentenza della Corte costituzionale n 132 del 2024*, in *Federalismi.it*, 2024, p. 122; S. Battini, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: la sentenza "Pitruzzella"*, in *Gior. dir. amm.*, 2025, 1, p. 73 e ss.

[3] Invero, non mancano alcune voci di segno opposto secondo cui «la "paura della firma", la "fatica dell'amministrare" e soprattutto la presenza di asserite sentenze giuscontabili formalistiche ed invisibili sembrano configurare un assioma psicologico indimostrato, che ispira qualche contributo dottrinale, ma soprattutto fornisce giustificazione per il legislatore per assumere "rassicuranti" iniziative, quali il cennato art. 21, d.l. n. 76/2020 o l'adottando progetto di legge Foti C1621-S1457, o per redigere sentenze della Consulta (quali la n. 8/2022 e la n. 132/2024) che fondano l'iter argomentativo su premesse prive di riscontro, su "timori" asseriti ma indimostrati, sui rischi "ubiqui e indefiniti". Difatti, se ci è ben noto il brocardo "*iura novit curia*", non trova una collocazione dogmatica, né un avallo giurisprudenziale, il principio "*timor subscriptionis novit curia*": il giudice, a differenza della dottrina e della politica, deve sempre dimostrare quali siano i dati fattuali ("*paura della firma*" nella specie e sua correlazione con iniziative giudiziarie) da cui desumere ricadute giuridiche, e ciò vale anche per la Consulta. Anche a voler seguire il canone processuale "*da mihi factum, dabo tibi ius*", il "*factum*" ("*paura della firma*" nella specie e nella sua correlazione con iniziative giuscontabili) va comprovato dalle parti (o dal legislatore, le cui norme vengono rimesse alla Consulta in punto di ragionevolezza) e non può essere presunto o "fiutato nell'aria" dal legislatore (o dal giudice delle leggi), v. V. Tenore, *La "paura della firma" e "la fatica dell'amministrare" tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla "Corte dei Conti" alla "Corte degli sconti"*, in *Riv. Corte conti*, n.1/2025, p.3.

Al riguardo, si segnala come vi è chi contesti energicamente l'idea che l'operato della magistratura contabile rappresenti un ostacolo all'efficienza in grado di indurre «una vera e propria paralisi, tanto che i funzionari pubblici, terrorizzati dai presunti cerberi giurisdizionali, e specialmente dal giudice contabile, si fermerebbero di fronte alla c.d. "paura della firma"», v. M. Mazzamuto, *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e di incongruenza del disegno di legge S. 1457 (Foti)*, in *Bilancio, comunità e persona*, fasc. 2/2025, p. 30

[4] Si veda la relazione di accompagnamento al D.d.l. Foti, p. 1.

ISSN 2036-7821

responsabilità amministrativo-contabile[5], risulti spesso ostacolato dalla complessità degli strumenti giuridici attualmente vigenti, i quali non sempre facilitano l'esecuzione delle sentenze di condanna emesse dalla Corte dei conti, nonché dalla frequente esiguità dei patrimoni dei funzionari responsabili. Da questo punto di vista, la compatibilità tra il divieto di assicurazione per responsabilità amministrativa a beneficio del pubblico dipendente, sancito dall'art. 3 comma 59 della l. 24 dicembre 2007, n. 244 (di seguito, legge finanziaria 2008), e le nuove forme di tutela assicurative introdotte dal legislatore riformista nel settore dei contratti pubblici, nonché dalla recente l. 1/2026, costituiscono il punto di abbrivio per l'elaborazione di una riflessione sistematica in ordine al ruolo che le polizze assicurative possono assumere nella gestione del rischio amministrativo e nel soddisfacimento dei crediti erariali statuiti nelle sentenze di condanna. A tal proposito sembrerebbe che il ricorso a siffatti strumenti contrattuali possa apportare diversi benefici, sia contenendo eventuali tendenze paralizzanti favorite dalla "paura della firma", sia tutelando la pubblica amministrazione rispetto al pieno soddisfacimento dei crediti erariali derivanti dalle condotte foriere di responsabilità amministrativa.

2. L'inefficienza dell'attuale sistema di recupero dei crediti erariali. Un problema di ordine sistematico.

Se da un punto di vista empirico il pieno recupero dei crediti erariali statuiti in sentenza riveste un ruolo di primaria importanza per ciò che concerne la tenuta delle pubbliche finanze[6], sul piano normativo il sistema di recupero mostra una serie di inefficienze che ne compromettono fino in fondo l'effettività. Tra queste, la più rilevante è rappresentata dalla frammentazione di competenze e poteri fra l'amministrazione danneggiata e il pubblico ministero contabile, questione che invero ha rappresentato un limite anche nella sistematica degli impianti normativi antecedenti al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174. Alcuni redattori del Codice hanno infatti rilevato come il legislatore, nel 2016, si sia trovato innanzi all'alternativa di fondo «fra un codice che "codifica" e consolida prassi e giurisprudenze precedenti e un codice che rappresenta piuttosto lo strumento per una riforma effettiva sostanziale»[7],

[5] È fatto noto che il principio di responsabilità innerva le trame dello stato di diritto in tutte le sue numerose sfumature: «dal carattere doveroso della funzione di amministrazione deriva la necessaria responsabilità di coloro che la esercitano. La cura dell'interesse pubblico impone sul piano giuridico di rispondere del corretto svolgimento, dei risultati conseguiti, dei pregiudizi arrecati, delle risorse utilizzate. Si tratta, pertanto, di una naturale conseguenza dei compiti pubblici assegnati e del ruolo riconosciuto all'amministrazione e ai suoi agenti», v. R. Ursi, *Manuale di diritto amministrativo,* Milano, 2024, p.48. Per un approfondimento si rimanda anche a A. Police, *Il principio di responsabilità*, in M. Renna e F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 195 e ss.

[6] Si pensi soltanto che nel corso dell'anno 2023 l'importo complessivamente recuperato in sede esecutiva è stato di €59.714.389, 74 e che la relazione del 2025 segna un dato in crescita che si attesta a €133.0113.470, 96, di cui €79.389.633,92 derivanti da sentenze di condanna, più del doppio rispetto ai €36.417.641,10 del 2023.

[7] M. Clarich, F. P. Luiso, A. Travi, *Prime osservazioni sul recente Codice del processo avanti alla Corte dei conti*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4/2016, p. 1279.

ISSN 2036-7821

scegliendo, forse senza troppa convenzione, la prima via. In altri termini, come sottolineato anche dalla relazione d'accompagnamento, «il ruolo e il potere del P.M. contabile nella fase di esecuzione delle sentenze risultano decisamente rafforzati dalle disposizioni del nuovo Codice di giustizia contabile (artt. 212-216), pur permanendo alcuni limiti che ostacolano la piena ed effettiva realizzazione del credito erariale»[8].

In tale contesto si inserisce la persistente questione circa l'ammissibilità della stipula di polizze assicurative in favore dei pubblici dipendenti destinate a coprire i danni erariali causati durante l'espletamento delle proprie mansioni lavorative. Come precisato poc'anzi, infatti, l'effettiva riscossione delle somme statuite in sentenza è destinata a scontrarsi inevitabilmente con la materiale composizione del patrimonio del pubblico dipendente, il quale è responsabile dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri a norma dell'art. 2740 c.c. L' ammontare complessivo delle retribuzioni dei pubblici dipendenti[9] è infatti tale che nella maggior parte dei casi esso non permette certo un integrale ristoro dei crediti erariali, motivo per il quale il regime della responsabilità amministrativa prevede alcuni importanti meccanismi correttivi di *compensatio lucri cum damno*[10].

---

[8] Relazione della Procura generale, p. 75. Per un approfondimento sul punto sia consentito il rinvio a M. Celsa, *Tra Scilla e Cariddi: alcune considerazioni in merito all'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti*, in *Bilancio, comunità, persona*, n. 1/2025, p. 229 ss.

[9] Basti pensare che secondo l'osservatorio sui lavoratori pubblici nel 2024 la retribuzione media dei 3.683.507 lavoratori della pubblica amministrazione ammonterebbe nel 2023 a circa €35.141 *pro capite* e nel 2024 a €35.350. https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/api/getAllegato/?idAllegato=1048.

[10] In verità va precisato sin da subito che il potere riconosciuto al giudice contabile di parametrare l'entità materiale della condanna nell'originaria intenzione del legislatore ottocentesco costituiva un "privilegio" che differenziava "in positivo" la responsabilità amministrativo-contabile da quella civile. La difficoltà di amministrare, infatti, secondo le intenzioni del legislatore liberale non doveva favorire forme di paralisi dell'attività amministrativa, come anche lucidamente osservato da A. Police, *Il principio* cit., p. 214: «mentre la responsabilità civile delle amministrazioni pubbliche nei confronti dei soggetti privati è espressione di un principio di diritto comune e non ha carattere di specialità - ad eccezione di alcuni profili di giurisdizione - quella amministrativo-contabile è propria del diritto pubblico ed è frutto di una deroga, di un privilegio esistente nell'ambito dell'apparato pubblico […] Cavour pensava di costruire l'istituto in termini di eccezione, come un privilegio riconosciuto al pubblico funzionario che abbia il maneggio del pubblico denaro […] Il Conte di Cavour sentiva la preoccupazione ascrivibile all'evidente sproporzione esistente tra i rischi connessi all'attività professionale propria del maneggio del pubblico denaro e la retribuzione riservata al pubblico dipendente.

Per evitare che tale squilibrio comportasse un blocco nell'amministrazione o lentezze nello svolgimento delle funzioni proprie dei pubblici dipendenti connesse al timore di essere chiamati a rispondere per il maneggio di queste ingenti risorse, l'amministrazione postunitaria ritenne di applicare una legge già presente nell'ordinamento sabaudo volta a contenere la responsabilità degli agenti pagatori. Fu quindi introdotta una disciplina generale che da un lato conteneva la responsabilità ordinaria del dipendente nei confronti del datore di lavoro, dall'altro istituiva quel tipico potere del Re, in questo caso esercitato dalla Corte dei Conti […] c.d. riduttivo dell'addebito».

Di recente in dottrina il tema è stato affrontato con riferimento alla c.d. Riforma Foti evidenziando che, «la tutela degli interessi della pubblica amministrazione, pertanto, per effetto della compressione della giurisdizione della corte dei conti, dovrebbe inevitabilmente spostarsi sul piano civilistico, perdendo tuttavia quelle connotazioni particolari e pubblicistiche, anche di garanzia del pubblico funzionario, proprie della responsabilità

Come è noto, infatti, ai sensi dell'art. 1882 c.c. la causa[11] del contratto assicurativo risiede proprio nella funzione indennitaria in quanto volta a risarcire un danno nel contesto di un rapporto contrattuale caratterizzato dall'assunzione di un rischio e la cui assenza determina, di conseguenza, la nullità dello schema contrattuale[12]. Al fine di scongiurare eventuali forme di ricorso abusivo allo schema contrattuale assicurativo, pertanto, la funzione indennitaria deve essere limitata al pregiudizio subito escludendo qualsiasi finalità di arricchimento estranea alla causa del contratto stesso. È per tali motivi che è facilmente intuibile perché la dottrina giuridica più autorevole qualifichi il contratto assicurativo come mezzo di protezione del

erariale», F. Cancilla, S. Greco, *Burocrazia difensiva e responsabilità amminsitrativa: criticità, attualità e prospettive dell'illecito erariale*, in *Riv. corte conti*, n. 2/2025, p. 34.

[11] Secondo una celebre definizione, «la causa è la ragione pratica del contratto, cioè l'interesse che l'operazione contrattuale è diretta a soddisfare», costituendone il «fondamento della rilevanza giuridica del contratto. Affinché il contratto sia riconosciuto come giuridicamente impegnativo non è sufficiente che sussista l'accordo ma, come si è detto, occorre anche che l'accordo sia giustificato da un interesse apprezzabile. È in questo senso che la causa diviene elemento essenziale del contratto. Ne consegue pertanto la nullità del contratto che è diretto a realizzare un interesse non meritevole di tutela», C.M. Bianca, *Manuale di diritto civile*, Milano, 2000, pp. 447-448. In altri termini la causa contrattuale si configura quale «ragione giustificativa del contratto; la sua *ratio*, cioè l'elemento che lo spiega razionalmente, gli dà un senso razionale, e su questa base lo giustifica agli occhi dell'ordinamento giuridico», V. Roppo, *Il contratto*, Milano, 2025, p. 309.

Sul punto la produzione scientifica è sterminata, a mero titolo di esempio si rinvia solo ad alcuni dei più autorevoli lavori scientifici: A. Di Majo, *Causa del negozio* giuridico, in *Enc. giur.* Treccani, VI; M. Bessone, in *Rd. comm. 1979,* II, p. 146; G.B. Ferri, *Causa e tipo nella teoria del negozio giuridico,* Milano, 1966; M. Nuzzo, *Utilità sociale e autonomia privata,* Milano, 1974; M. Bessone, E. Roppo, *Il problema della causa nei suoi profili attuali (materiali per una discussione)*, in *Università di Genova, Facoltà di giurisprudenza, Annali*, 2/1972, 555 ss.; U. Breccia, Causa, in G. Alpa, A. Liserre, U. Breccia (a cura di), *Il contratto in generale*, in *Trattato di diritto privato* diretto da M. Bessone, XIII-III, Torino, 1999, p. 22; F. Piraino, *Meritevolezza degli interessi*, in *Enc. dir.*, I tematici, I, Contratto, Milano, 2021, p. 602; A. Piraino Leto, *La causa quale limite dell'autonomia privata*, in *Le corti di Brescia, Venezia e Trieste*, nn. 1-2/1973; pp. 2-7; M. Mearelli, *"Motivi" e "causa" del contratto. Ancora in tema di una contrapposizione da rimediare,* in *Temi*, n. 5-6-/1978, pp. 399-409; M. Bessone, *Obiter dicta della giurisprudenza, l'accertamento della "causa" reale dei contratti, gli equivoci sulla funzione economico-sociale del* negozio, in *Riv. del notariato*, n. 5/1978, fasc. 1, pp. 947-952; M. Bessone *Causa del contratto, funzione del tipo negoziale ed economia dello* scambio, in *Giurisprudenza di merito*, n. 6/1978, fasc. 4, pp. 1327 ss.; M. Cassottana, *Causa ed "economia" del contratto: tendenze dottrinali e* modelli, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 2/1979, pp. 813 ss.; M. Bessone, *Causa tipica e "motivo" del contratto, dogmi di teoria generale, orientamenti della giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, n. 3/1979, pp. 1098 ss.; A. Pellicanò, *Problemi della causa nel contratto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 3/1979, pp. 904 ss; A. Nervi, *La causa del contratto; una questione culturale*, in *Pactum, Riv. dir. contr.*, n. 1/2022, p. 87 ss; F. Piraino, *Riflessioni su dogmatica e autonomia privata: il concetto di causa del contratto*, in *Teoria e Critica della regolazione sociale*, 2015, p. 68 e ss; U. Grassi, *Una disciplina per la causa del contratto, riflessioni in memoria di una nozione al tramonto*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, p. 846.

[12] Ai sensi dell'art. 1895 c.c., l'inesistenza del rischio determina la nullità qualora il rischio non sia mai esistito o abbia cessato di esistere prima della conclusione del contratto. Si ricordi anche che all'eventuale cessazione del rischio si ricollega, quale conseguenza, lo scioglimento del contratto stesso ex art. 1896 c.c. e che, in generale, l'inesatta conoscenza dell'alea assicurativa da parte dell'assicuratore costituisce causa di annullamento (art. 1892 c.c.) o di recesso (1893 c.c.). Non sono mancate però in dottrina delle diverse prospettive di lettura tese a distinguere il grado di aleatorietà in relazione alla natura bilaterale o unilaterale dell'alea. Per un approfondimento sul punto si rimanda a L. Barassi, *Teoria generale delle obbligazioni,* II, Milano, 1948, p. 293; B. Windscheid, *Diritto delle pandette*, II, 2, Torino, 1904, p. 420; G. R. Pothier *Trattato del giuoco*, in *Trattato del diritto francese*, Livorno, 1842, p. 159.

ISSN 2036-7821

patrimonio piuttosto che di speculazione[13].

Volendo prevenire l'insorgere di eventuali conflitti di interessi ovvero di condotte foriere di responsabilità amministrativa e psicologicamente giustificate da una simile copertura assicurativa[14], il legislatore con la legge finanziaria 2008 ha dunque sancito la nullità dei contratti assicurativi stipulati per far fronte a ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile[15]. Secondo alcuni, infatti, l'adozione di un simile divieto risulterebbe giustificata «ancor prima che dal danno erariale patito dalla P.A. per la sopportazione, nonostante il palese conflitto di interessi, dei costi del premio di dette polizze, dal rischio della c.d. deresponsabilizzazione della classe dirigente e politica dell'ente, tutelata nelle proprie illegittime o irragionevoli scelte gestionali - con esclusione di quelle dolose - dall'ombrello delle polizze assicurative»[16]. Lungi dall'essere un divieto di natura eccezionale, la soluzione adottata dal legislatore ha così recepito un orientamento dottrinale consolidato, che riteneva opportuno sancire la nullità virtuale di tali contratti assicurativi al fine di contenere al minimo forme di deresponsabilizzazione dei pubblici funzionari, dirigenti e politici[17].

---

[13] A. Torrente, P. Schlesinger, *Manuale di diritto privato*, Milano, 2022, p. 856.

[14] R. Ursi, *La trappola della fiducia*, in *Bilancio, comunità, persona*, n. 2/2024.

[15] Ai sensi dell'art. 3, comma 59, della l. 24 dicembre 2007, n. 244 "*È nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri i 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 remi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo*".

Le ragioni di un simile intervento si giustificano alla luce della sempre più crescente diffusione del ricorso allo strumento assicurativo negli ordinamenti regionali. Si ricordi, ad esempio, la legge regionale Lazio 5 novembre 1998, n. 48, il cui articolo 9-bis disponeva che "*La Regione Lazio provvede alla copertura assicurativa per i Consiglieri in carica per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica ricoperta riguardanti la responsabilità patrimoniale, ammnistrativa, giudiziaria ed il relativo patrocinio legale comprese le responsabilità per danni cagionati allo Stato, alla Pubblica Amministrazione, alla Regione e la responsabilità contabile*"; ovvero la legge regionale Emilia Romagna 26 luglio 1997, n. 24, il cui articolo 1 disponeva al comma 5, che "*la Regione Emilia-Romagna provvede altresì, con oneri a carico del bilancio generale della Regione, a stipulare assicurazioni a copertura delle responsabilità che possono derivare alla Regione dall'esercizio delle attività comunque imputabili o riferibili all'Amministrazione regionale*".

Peraltro, la disciplina in esame richiama principi affermati dalla giurisprudenza fin dagli anni '90, cfr. Corte dei conti, sez. riun. del 5 aprile 1991, n. 707; sez. giurisd. Sicilia, 4 marzo 2008, n. 734.

[16] V. Tenore, *La responsabilità amministrativo-contabile. Profili sostanziali,* Milano, 2023, p. 499. A completamento di quanto fin qui esposto, la norma ha inoltre stabilito un termine (il 30 giugno 2008) per la cessazione di efficacia di eventuali prodotti assicurativi stipulati in violazione del divieto sancito dalla legge finanziaria, invero non senza sollevare alcune perplessità in dottrina difficilmente superabili.

L'autore, infatti, ritiene superflua la scelta di individuare un termine ultimo di efficacia delle polizze stipulate in violazione di tale divieto in considerazione del fatto che la nullità delle stesse fosse già «desumibile dal sistema e come tale già virtualmente operante nel nostro ordinamento», con la naturale conseguenza che ciò avrebbe dovuto comportare l'immediata nullità dei contratti stipulati, che però, a tenore del regime introdotto dalla prefata disposizione, sarà impossibile da far valere fino al 30 giugno 2008.

[16] Per un approfondimento si rimanda a V. Tenore, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole*, cit., p.195.

[17] In particolare, la nullità, nella specie virtuale, discenderebbe dal conflitto con l'art. 1418 c.c., che in una prima versione di tale orientamento dottrinale si riteneva fosse in contrasto con norme imperative, ma che a seguito

Va precisato, tuttavia, che nell'originaria intenzione del legislatore l'ampiezza del divieto ricomprendeva soltanto i contratti assicurativi stipulati direttamente da un ente pubblico per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali ai quali sono preposti i pubblici dipendenti potenzialmente beneficiari. Pertanto, secondo una lettura rispettosa del divieto normativo esposto poc'anzi, restava ammessa la stipula individuale del singolo contratto di assicurazione da parte del pubblico dipendente. Una simile lettura trova, del resto, conferma proprio nella persistente presenza sul mercato di un'ampia offerta di strumenti assicurativi, articolati secondo molteplici assetti negoziali differenziati coerenti con le logiche del mercato assicurativo[18]. Come sarà meglio precisato in seguito, un impianto normativo similmente configurato non può che sollevare interrogativi circa l'opportunità di attenuare il rigore del divieto introdotto dalla legge finanziaria del 2008. In effetti, oltre a favorire un efficace recupero dei crediti erariali, si può ragionevolmente ipotizzare che, nel processo di bilanciamento fra la necessità di contrastare la c.d. paura della firma e l'imprescindibile esigenza di mitigare i rischi di *malpractices*, appaia giustificata tanto l'apertura verso il ricorso a tali fattispecie contrattuali quanto l'esigenza di garantire una protezione assicurativa uniforme ai pubblici dipendenti al fine di evitare eventuali disparità di trattamento fra gli stessi.

3. La spinta riformatrice della contrattualistica pubblica e le ragioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

In una prospettiva per certi versi antitetica rispetto a quella fin qui esposta, il settore dei contratti pubblici ha rappresentato una tappa importante nel processo di liberalizzazione del ricorso alle polizze assicurative a garanzia dell'espletamento delle funzioni di un ente pubblico, seppur con dei rilevanti temperamenti che occorre tenere in conto[19].

---

della positivizzazione da parte del legislatore è divenuta una ipotesi di nullità testuale ai sensi del comma 2 della ricordata disposizione.

[18] A titolo esemplificativo si riporta il caso di Federmanager e Confservizi che, alla luce del recepimento del divieto della legge finanziaria del 2008 (art. 26 del CCNL per i Dirigenti delle imprese e dei servizi di pubblica utilità), hanno chiesto a Praesidium S.p.A. di effettuare una ricerca di mercato tra le maggiori compagnie assicurative del settore, stipulando una convenzione ad adesione individuale con la Compagnia Lloyd's Insurance Company S.A. Il suddetto contratto assicurativo assicura dalla responsabilità amministrativa e amministrativo-contabile per i danni erariali cagionati alla società assicurata in polizza e alla pubblica amministrazione, tenendo indenne da eventuali azioni di rivalsa esperite dalla società e dalla pubblica amministrazione in genere per i danni provocati, nonché per multe, ammende e sanzioni amministrative o pecuniarie inflitte a terzi, alla società di appartenenza e alla pubblica amministrazione in genere a seguito di propri errori.

[19] Nell'ambito del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 si ricordino, ad esempio, gli obblighi assicurativi previsti a garanzia del corretto espletamento della fase di progettazione e della relativa verifica prima dell'inizio dei lavori ai sensi degli artt. 111 e 112, comma 4 bis; le garanzie e coperture assicurative per i lavori pubblici, ex art. 129, e in caso di risoluzione ai sensi dell'art. 139; nonché il rimando agli schemi di "polizza-tipo" concernenti le coperture assicurative e le garanzie fideiussione cui rimanda l'art. 252, comma 6.

ISSN 2036-7821

In particolare, l'art. 2, comma 4 del codice del 2023, oltre a stabilire l'invito ad «adottare azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti», si presenta finanche come una norma di principio tesa a innervare fino in fondo l'operato della pubblica amministrazione e la sua dimensione organizzativa. Tale disposizione sembrerebbe proprio sottolineare l'esistenza di un nesso di stretta interdipendenza sistematica tra la fiducia, valore cardine della nuova dogmatica del codice dei contratti pubblici[20], e l'utilizzo degli strumenti assicurativi, secondo una precisa dimensione interpretativa e nomopoietica in considerazione della natura di "super principi" delle prime tre disposizioni del codice ai sensi dell'art. 4[21].

La concreta portata applicativa del principio enunciato rimane però ancora di difficile definizione. In particolare, in dottrina si è tentato di delinearne l'ambito operativo e secondo un attento osservatore si potrebbero prefigurare due ipotesi: una prima nella quale «la stazione appaltante e gli enti concedenti stipulano polizze per il proprio personale che svolge ad esempio le funzioni di RUP», e una seconda invece consistente nella predisposizione di apposite «convenzioni per agevolare la sottoscrizione da parte dei propri dipendenti»[22]. Nel primo caso, il rischio insito sarebbe quello di alimentare inevitabilmente pericolose forme di *moral hazard*[23], nella seconda ipotesi la stipula di simili convenzioni potrebbe invece favorire l'affermarsi di «strumenti di agevolazione con abbattimento dei costi dei premi pagati dagli stessi

---

La stessa tendenza si riscontra nella sistematica del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Ai sensi dell'art. 24, comma 4, infatti, «sono a carico delle stazioni appaltanti le polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale a valore dei dipendenti incaricati della progettazione», così come anche ribadito all'art. 31, comma 11, secondo il quale nel caso in di affidamento di compiti propri del RUP il soggetto affidante necessita di stipulare «adeguata polizza assicurativa a copertura dei rischi professionali, come previsto dall'art. 24, comma 4, assicurando comunque il rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza».

In fase esecutiva le stazioni appaltanti, comunque, vantavano pur sempre la facoltà di stipulare contratti di assicurazione della propria responsabilità civile derivante dalla conclusione del contratto e dalla prosecuzione o sospensione della sua esecuzione ai sensi dell'art. 32, comma 8. Da notare altresì che fra i criteri di selezione, l'adeguatezza della copertura assicurativa offerta, in relazione al requisito di cui all'art. 83, comma 4, lettera c), viene valutata «sulla base della polizza assicurativa contro i rischi professionali posseduta dall'operatore economico e in corso di validità» ai sensi del comma 5 bis. È necessario infine sottolineare che un siffatto obbligo può riferirsi sia all'amministrazione interessata che a colui il quale dirige materialmente e concretamente i lavori tecnici, ossia il direttore dei lavori.

[20] Cfr. R. Ursi, *La trappola*, cit., p.12 e ss.

[21] Per un approfondimento sul ruolo dei principi nel nuovo codice dei contratti si rimanda a M. Macchia, *Il ruolo dei principi nel Codice dei contratti*, in M. Macchia (a cura di), *Costruire e acquistare. Lezioni sul nuovo Codice dei contratti pubblici*, Giappichelli editore, Torino, 2024, p. 1 e ss.

[22] R. Ursi, *La trappola* cit., p. 29.

[23] Nel campo dell'economia sanitaria è nota la celebre definizione di stampo "economico" di Mark. V. Pauly, *The economics of Moral Hazard: comment*, in *Am. Economic Review*, vol. 58, no. 3, (Jun. 1968,), p. 535, secondo il quale il *moral hazard* sarebbe «*the intangible loss-proucing propensities of the individual assured*». La lettura offerta nel *Comment* si contrapponeva a quegli indirizzi di ricerca i quali ritenevano invece che il problema del *moral hazard* avesse delle motivazioni "etiche" e "morali" («*moral hazard is every deviation from the corect human behavior that may pose a problem for an insurer*»), M. V. Pauly, *op.ult.cit.*, p. 535. Per un approfondimento sul punto si rinvia a K. J. Arrow, *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*, in *Am. Econ. Rev.*, Dec. 1963, 53, pp. 941-973.

ISSN 2036-7821

funzionari»[24].

Ciò detto, l'attenzione del legislatore verso l'utilizzo del contratto assicurativo emerge in ulteriori disposizioni di dettaglio che confermano l'impostazione riformatrice dei precedenti codici. In particolare, l'art. 45, comma 7, lett. c) prevede che parte delle risorse stanziate al comma 5, pari ossia al 20% delle risorse finanziarie incamerate per le funzioni tecniche svolte dal proprio personale così come specificate nell'allegato I.10, sia destinata per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale, fatte salve alcune eccezioni[25].

Animate dallo stesso scopo anche alcune disposizioni dell'allegato I.7 al Codice che impongono precisi obblighi assicurativi al soggetto incaricato dell'attività di verifica per la copertura dei rischi a norma dell'art. 43 dell'Allegato I.7[26]. Ma si consideri anche l'art. 5, comma 1 lett. e), punti 9 e 10, dell'allegato I.7 al Codice[27], a norma del quale il quadro economico, con riferimento al costo complessivo dell'opera o dell'intervento, è articolato in una serie di voci tra le quali, ai sensi del n.9, le «spese per attività tecnico-amministrative e strumentali connesse alla progettazione, di supporto al RUP qualora si tratti di personale dipendente, di assicurazione dei progettisti qualora dipendenti dell'amministrazione»; nonché, ai sensi del punto 10, delle spese di cui all'art. 45, comma 6 e 7 del codice, nelle percentuali evidenziate

[24] R. Ursi, *La trappola*, cit., p. 30: «infatti, i dirigenti amministrativi potrebbero sentirsi incentivati a intraprendere comportamenti eccessivamente rischiosi, contando su una significativa probabilità che i costi associati a un eventuale esito negativo delle loro azioni ricadano sulla collettività o su altri operatori economici. Ciò, ad esempio, in un sistema basato sulla distinzione tra politica e amministrazione, avrebbe lo scopo di rafforzare la propria posizione "fiduciari" rispetto agli organi di indirizzo politico che, direttamente o indirettamente, gli conferiscono l'incarico».

Di diverso avviso, invece, altri esponenti del dibattito scientifico. Secondo A. Police in *art. 2 (Principio della fiducia)*, in R. Villata, M. Ramajoli (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Trento, 2023, p. 11, infatti, la positivizzazione del principio di fiducia, con i corollari giuridici che da essa discendono, «è una saggia scelta "di fiducia" anche nei confronti del giudice e della sua discrezionalità», una vera e propria «sfida ad un sindacato accurato ed equilibrato dell'elemento psicologico orientato appunto ad una valorizzazione dell'indagine sull'elemento psicologico (per quanto essa possa essere onerosa in ogni giudizio) e un monito ad evitare la facile (e purtroppo in passato frequentata) scorciatoia dell'enfatizzazione della gravità della colpa come volano o moltiplicatore del "terribile" potere della giurisdizione».

[25] Si tratta ai sensi del comma 5 delle risorse che derivano da finanziamenti europei o da altri finanziamenti a destinazione vincolata.

[26] Ai sensi dell'art. 37, comma 3, allegato I.7, si prevede che il soggetto incaricato dell'attività di verifica sia munito di adeguata polizza assicurativa per la copertura dei rischi legati alle attività professionali a norma dell'articolo 43. In particolare, si prevede che la polizza debba avere delle specifiche caratteristiche di durata e valore parametrata al costo complessivo della commessa pubblica, in generale, all'allegato Art. 37, comma 3, allegato I.7.

[27] Si pensi ad esempio all'art. 42 dell'allegato I.7, comma 2, secondo il quale «il soggetto incaricato dell'attività di verifica che sia inadempiente agli obblighi posti a suo carico dalla presente sezione e dal contratto di appalto di servizi è tenuto a risarcire i danni derivanti alla stazione appaltante in conseguenza dell'inadempimento […] per i danni non ristorabili, per tipologia o importo, mediante la copertura assicurativa di cui all'art. 43, resta ferma la responsabilità del soggetto esterno incaricato dell'attività di verifica […] Nel caso in cui il soggetto incaricato della verifica sia dipendente della stazione appaltante esso risponde nei limiti della copertura assicurativa di cui all'articolo 37, salve la responsabilità disciplinare e per danno erariale secondo le norme vigenti».

poc'anzi.

Da tale quadro emerge chiaramente quanto il ricorso allo strumento assicurativo rappresenti oggi una delle direttrici di riforma del settore della contrattualistica pubblica, nella chiara consapevolezza che l'esercizio di un *munus* amministrativo inevitabilmente richiede competenze e capacità di scelta, e che il dipendente, fin troppo spesso, rischia di trovarsi esposto dinanzi a complesse questioni di natura tecnica potenzialmente foriere di responsabilità civile o amministrativa.

In assenza di una espressa previsione legislativa, la giurisprudenza contabile si è interrogata sull'effettiva portata applicativa dell'implicito obbligo assicurativo in favore dei dipendenti che emerge dal complesso dalle disposizioni del nuovo codice, così come valorizzato dal principio di fiducia. In particolare, i giudici contabili si sono interrogati sull'opportunità di estendere tali misure protettive oltre il novero delle ipotesi di responsabilità civile, ovverosia anche alle ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile.

Secondo un primo indirizzo[28], condiviso anche dalle autorità di settore[29], tale obbligo sarebbe soltanto limitato alla facoltà di stipulare, con oneri a carico dell'ente, eventuali polizze assicurative per responsabilità civile professionale in favore dei soli dipendenti pubblici chiamati a svolgere funzioni di natura tecnica. Tale lettura ridimensionerebbe di molto la portata innovativa dell'art. 2 comma 4 del codice, limitando così la copertura assicurativa offerta dalle polizze sottoscritte dalla pubblica amministrazione unicamente ai danni cagionati ai terzi nell'esercizio dell'attività professionale. Esulerebbero da tale copertura assicurativa proprio i danni erariali e, in coerenza con le premesse ermeneutiche di tale indirizzo, la stipula in deroga al divieto di cui alla legge finanziaria del 2008 di un contratto assicurativo che faccia fronte a ipotesi di responsabilità amministrativa costituirebbe un'ipotesi di danno erariale, nel presupposto che i rischi assicurabili da parte di una amministrazione siano per l'ente solo e unicamente quelli che rientrino nella sfera della propria responsabilità patrimoniale[30]. La stipula di simili coperture rischierebbe infatti di compromettere «l'ontologica funzione repressivo-sanzionatoria che, unitamente ai concorrenti obiettivi risarcitori, innegabilmente connota l'illecito amministrativo-contabile»[31] secondo quella peculiare impostazione che qualifica la

[28] Corte dei conti, sez. contr. delib. del 27 ottobre 2023, n. 89.

[29] Parere ANAC n. 64/23.

[30] Cfr. Corte Conti Lombardia, sez. contr., del 23 ottobre 2024, n.241. Si ricordi anche che il legislatore ha previsto che «in caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone essere o che proroga il contratto di assicurazione 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».

[31] V. Tenore, *La responsabilità*, cit. Milano, 2023, p. 503. Secondo l'autore, tale contrasto porterebbe una inevitabile nullità ex artt. 1343 e 1418 c.c. del contratto sottoscritto e saldato dal solo lavoratore.

In verità va precisato sin da subito che, sebbene la questione relativa alla natura della responsabilità amministrativo-contabile presenti tuttora profili di ambiguità - dovendosi più correttamente ricondurre tale

ISSN 2036-7821

responsabilità amministrativo-contabile come *tertium genus*, nel quale si rinvengono, in un amalgama traslucido, elementi tanto di natura civilistica quanto penalistica[32].
Un secondo orientamento giurisprudenziale, invece, rinviene nella disciplina vigente un'importante ipotesi di deroga del divieto di assicurazione stabilito dalla legge finanziaria del 2008. In favore di tale ricostruzione deporrebbero infatti «le chiare norme di legge che - proprio per il caso dei progettisti e dei verificatori - fanno

---

responsabilità a un "terzo genere" collocato tra quella civile e quella penale - ciò non esclude che gli elementi normativi di matrice civilistica insiti nella responsabilità ammnistrativa possano nondimeno perseguire anche obiettivi di carattere latamente punitivo. Nel diritto civile il tema è fin troppo noto, basti in questa sede unicamente ricordare la celebre controversia sull'ammissibilità nel nostro ordinamento della disciplina dei *punitive damages* o della natura eventualmente sanzionatoria della responsabilità extracontrattuale. In merito ai primi, dopo una iniziale chiusura (Cass. Civ., s.u., sent. del 19/01/2007, n. 1183) la giurisprudenza di legittimità è oggi orientata nel ritenere ammissibile, seppur ad alcune condizioni, il recepimento nazionale di una disciplina punitiva di diritto civile (Cass. civ., s.u., sent. del 05/07/2017, n. 16601). Il legislatore, in tal senso, pare aver da tempo positivizzato tale orientamento in alcuni istituti processuali, quali ad esempio le *astreintes* di cui all'art. 614 bis c.p.c. nonché la condanna per lite temeraria ex art. 96 c.p.c.

[32] Secondo un primo orientamento essa si ritiene sia una forma di responsabilità contrattuale derivante dalla violazione di doveri assunti a seguito della costituzione di un rapporto di servizio. Secondo un altro indirizzo, si tratterebbe invece di una responsabilità di carattere sostanzialmente penale, specialmente alla luce di quegli orientamenti giurisprudenziali provenienti dalla Corte EDU. Tale lettura troverebbe altresì fondamento all'art. 21 del d.l. 16 luglio, n. 76, a norma del quale il legislatore, al fine di garantire una rapida ripresa al Sistema Paese messo a dura prova dall'esperienza pandemica, ha novellato l'art. 1, comma 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, disponendo che «la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso». Così facendo, il legislatore si è schierato in favore di una lettura "penalistica" del concetto di dolo erariale, con un intento chiaramente garantista nei confronti del pubblico dipendente, chiamato ora a rispondere per dolo solo nell'eventualità in cui la volontarietà della condotta si sia estesa non solo al danno evento (come avviene nel diritto civile) ma anche al danno conseguenza. Secondo la relazione illustrativa, infatti, «la norma chiarisce che il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece risulta da alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile che hanno ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto», con la volontà di escludere ipotesi di dolo non conformi al dettato dell'art. 43 c.p. Il dolo in chiave penalistica, infatti, è costituito da un elemento rappresentativo, ossia la pianificazione dell'azione od omissione finalizzata a causare l'evento dannoso, e anche dalla attività volontarietà, cioè dalla decisione, in altri termini, di realizzare concretamente quanto previsto per giungere alla realizzazione del fatto dannoso o pericoloso. Si aggiunga inoltre che il decreto in questione ha anche, seppur transitoriamente e fino al 31 dicembre 2021, circoscritto la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti nel giudizio di responsabilità ai soli casi di dolo, qualora si controverta in tema di azioni attive; nel caso di danni cagionati da inerzia od omissione, invece, il soggetto continuava a risponderne sia a titolo di dolo che di colpa grave. L'intento del legislatore era chiaro: premiare l'azione rispetto all'inerzia.

Per un'esposizione sistematica di tali orientamenti si veda V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti. Responsabilità* cit., p.67; G. Cavallari, *Dipendenti pubblici e polizze assicurative sui rischi a loro derivabili dalla responsabilità deli atti compiuti nello svolgimento del rapporto di lavoro, in Nuova rass*., 1999, n. 1 p.107-108; L. Guarino, *Gli oneri assicurativi del progettista di opere pubbliche nell'ordinamento della Regione Sicilia*, in *Nuove autonomie*, 1999, n. n. 5-6, pp. 981-985; G. Ursone, *I limiti alla stipula del contratto di assicurazione per la responsabilità amministrativa e contabile dei dipendenti degli enti locali*, in *Comuni d'Italia*, 2003, n. 5, pp. 39-41; V. Tenore, *Spunti di riflessione sulla legittimità-liceità di polizze assicurative volte ad eludere la responsabilità amministrativo-contabile*, in *Riv. Corte conti*, n. 1/2004, pp. 331-342; P. L. Rebecchi, *Questioni vecchie e nuove in tema di copertura assicurativa dei rischi derivanti dalla responsabilità amministrativa*, in *Enti pubblici*, 2004 n. 1; pp. 7-10; A. Lupi, *Articolo 3, comma 59 della legge finanziaria 2008 (l. 24 dicembre 2007, n. 244). Una nuova ipotesi di responsabilità sanzionatoria*, in *Fin. Locale*, 2008, n. 6, pp. 129-138; S. Rodriquez, *La responsabilità amministrativa e le sue più recenti evoluzioni. Spunti di riflessione sugli interventi, negli anni, del giudice contabile*, in *Resp. civ. e prev*., 2009, n.6, pp. 1246-1268.

esplicito e testuale riferimento alla sola assicurazione sulla responsabilità professionale e non tout court a quella per responsabilità civile»[33]. In base a un coerente ragionamento *a contrario*, la possibilità di trasferire l'onere economico derivante da tale responsabilità nella sfera patrimoniale dell'assicuratore presuppone l'esistenza di un rischio effettivo, che nell'attuale quadro normativo non risulta configurato in misura tale da giustificare un interesse diretto della stazione appaltante alla stipula di polizze assicurative di tal genere per quanto concerne la responsabilità civile verso terzi. In altri termini, l'art 2, comma 4, dunque, favorirebbe una sorta di "investimento" in favore delle risorse interne delle pubbliche amministrazioni, nei limiti delle conseguenze risarcitorie connesse al danno erariale indiretto e all'eventuale esercizio dell'azione di rivalsa da parte dell'amministrazione nei confronti del dipendente responsabile. La *ratio* sottesa alla normativa in esame si mostrerebbe coerente con l'obiettivo, da un lato, di contenere la spesa connessa all'affidamento di incarichi a professionisti esterni e, dall'altro, di valorizzare le competenze interne alla pubblica amministrazione giustificando la scelta di limitare la copertura assicurativa alla responsabilità professionale, indipendentemente dal grado di colpa (lieve o grave) che abbia caratterizzato la condotta[34]. Tale precisazione consentirebbe anche di chiarire il richiamo all'art. 42 dell'Allegato I.7, il cui comma 2, terzo periodo, prevede che «nel caso in cui il soggetto incaricato della verifica sia dipendente della stazione appaltante esso risponde nei limiti della copertura assicurativa di cui all'articolo 37, salve la responsabilità disciplinare e per danno erariale secondo le norme vigenti». L'amministrazione, pertanto, manterrebbe la possibilità di esercitare l'azione di responsabilità contabile per il recupero della quota eccedente secondo le regole del giudizio dinanzi alla Corte dei conti.

Sulla scorta delle considerazioni finora esposte merita particolare attenzione una recente deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti che ha offerto degli importanti chiarimenti in materia[35]. La questione sottoposta all'esame nomofilattico verteva sulla possibilità che la disposizione in esame potesse implicare una deroga al divieto generale di cui all'art. 3, comma 59, della legge finanziaria del 2008 e, in caso affermativo, mirava a chiarire quali categorie di dipendenti potessero

[33] Sez. reg. di controllo Lombardia del 23 ottobre 2024 n. 241: «Depongono in tal senso le chiare norme di legge [..] ma anche la conseguente pratica commerciale e la modulistica, da ritenersi ancora vigente, predisposta dal ministero dello Sviluppo Economico con decreto 16 settembre 2022 n. 193, e recepita nel regolamento contenente gli schemi tipo per le garanzia fideiussorie e le polizze assicurative (di cui agli articoli 24, 35, 93, 103 e 104 del precedente Codice dei contratti pubblici) e nei relativi allegati che definiscono la copertura assicurativa della responsabilità civile professionale del dipendente pubblico incaricato della progettazione di lavori per i maggiori costi sostenuti dalla stazione appaltante dei lavori in conseguenza di errori od omissioni non intenzionali del progetto posto a base di gara (…) imputabili a colpa professionale dell'Assicurato».

[34] Si tratta, peraltro, di un elemento non espressamente regolato né dalla disciplina del contratto di assicurazione di diritto comune, né dalla normativa pubblicistica vigente, ma che può essere desunto sistematicamente dal portato dell'art. 2236 c.c.

[35] Corte dei conti, delib. sez. aut., del 2 ottobre 2025, n. 19.

ISSN 2036-7821

beneficiare di una simile deroga[36]. La Sezione delle Autonomie ha assunto una posizione intermedia, ammettendo il ricorso al contratto di assicurazione in tali ipotesi entro però limiti precisi e unicamente al fine di garantire una copertura dei rischi legati all'esercizio dell'attività professionale dei dipendenti interni incaricati della progettazione e della verifica di progetto, sia contrattuali - cioè per danni riferiti all'amministrazione - sia extracontrattuali. Tale apertura è giustificata dalla Corte alla luce del principio di fiducia di cui all'art. 2, comma 4, seppur con degli importanti chiarimenti. Il Collegio ha infatti riconosciuto la sussistenza di un interesse proprio e concreto dell'amministrazione alla stipula di contratti assicurativi in favore di quei dipendenti che in virtù delle proprie specifiche competenze tecniche fossero titolari di ulteriori incarichi, quali la redazione di un progetto o la sua verificazione[37]. In effetti, secondo tale indirizzo ermeneutico, sarebbe difficilmente giustificabile la disparità di trattamento con i professionisti esterni titolari degli stessi incarichi, i quali ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137 devono essere muniti di adeguate polizze assicurative. Resta però fermo il divieto di stipulare polizze assicurative a garanzia di responsabilità amministrativa così come sancito dall'art. 3, comma 59, della legge finanziaria del 2008.

In definitiva, da quanto fin qui esposto appare evidente che, seppur con degli importanti distinguo, la posizione di parte della giurisprudenza contabile sia orientata nel senso di prevedere una graduale estensione dell'obbligo assicurativo in favore, però, soltanto di alcune categorie di dipendenti pubblici ben individuate al fine di garantire il rispetto della disciplina sulla responsabilità amministrativa.

4. Alcune riflessioni a margine della c.d. riforma Foti. Considerazioni finali.

Seppure in una prospettiva per certi aspetti inedita, il ricorso agli strumenti assicurativi risulta altresì avvalorato dall'orientamento del legislatore riformista[38], il

[36] Corte dei Conti Toscana, sez. contr., par, del 15 e 22 maggio 2025, n. 118. Secondo il Collegio rimettente, l'orientamento giurisprudenziale maggiormente favorevole alla stipula di polizze atte a far fronte anche alla responsabilità amministrativa «poggerebbe sul presupposto sistematico dell'incentivazione di specifiche professionali all'interno dell'amministrazione, esaltata dal principio della fiducia introdotto dall'art. 2, D.lgs. n. 36 del 2023; sarebbe confermata dalla constatazione fattuale secondo cui (almeno limitatamente a progettisti e verificatori, sui quali il parere si esprime, ndr) parrebbe difficile configurare danni a soggetti terzi, estranei al progetto o all'opera ed estranei alla stazione appaltante; avrebbe l'effetto di estendere l'assicurazione stipulata oltre che alla responsabilità ammnistrativa, anche a quella parte di responsabilità connotata dalla colpa lieve, atteso che - limitatamente alla colpa grave - sussisterebbe l'esenzione di cui all'art. 2236 c.c.». Coerentemente, l'ordinanza in esame sottolinea che «il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile - nel ritenere illegittima la stipula di polizze assicurative da parte di enti pubblici a copertura della responsabilità amministrativa e contabile dei propri amministratori e dipendenti - ha riconosciuto nella stipula di tali polizze un danno erariale».

[37] Art. 3, comma 1, all. I.7.

[38] «Pervero, interventi non organici del legislatore in specifici ambiti erano già usuali prima ancora della riforma organica e generalmente in funzione di limitazione della responsabilità in ragione della particolare attività svolta. Ad esempio, l'art. 11 della L. n. 340 del 1965, prevedeva una ipotesi di limitazione delle responsabilità patrimoniale di determinati funzionari statali alle solo ipotesi di dolo, con esclusione anche della colpa grave, per

quale ha inteso sancire definitivamente la possibilità di ricorrere allo strumento assicurativo a tutela dell'operato dei dirigenti. A ben vedere, tale apertura non è del tutto inedita, atteso che in altri settori dell'ordinamento si rinvengono già esempi di discipline assicurative volte a tutelare soggetti esposti ai rischi connessi all'esercizio di funzioni complesse, come nel caso delle coperture obbligatorie per la responsabilità professionale nel settore sanitario[39].

Ai sensi dell'art. 1 n.7) della l. 1/2026 l'originario comma 4.bis della l. 14 gennaio 1994, n. 20 viene quindi novellato prevedendo la necessità 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»[40]. A garanzia di un pieno soddisfacimento del credito, la disposizione stabilisce altresì che «nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario». La scelta normativa appare coerente e fondata sull'esigenza di tutelare le finanze dell'ente, derivante anche dal «preoccupante dato statistico secondo il quale viene recuperato solo il 10 per cento del credito complessivo maturato dalla pubblica amministrazione sulla base di sentenze definitive, sia a causa agli importi elevati previsti dalle condanne, che ne rendono di fatto impossibile il soddisfacimento, sia per l'insufficienza patrimoniale dei soggetti condannati»[41].

Animata dal medesimo intento anche la tipizzazione della colpa grave a norma dell'art. 1, n.1.1, con ciò confermando una tendenza normativa che a ben vedere

---

le gestioni fuori bilancio di sovrintendenze dei beni culturali (Corte Cost. n. 108 del 26 giugno 1967 e n. 164 del 19 ottobre 1982). La limitazione di responsabilità per danni ai casi di dolo e colpa grave era stata disposta anche dalla legge R. Sicilia n. 7 del 1971, artt. 52 e 53, estesa ai dipendenti che funzionalmente dipendessero dalla Regione (Corte cost. n. 112 del 26 giugno 1973); si affermava, anche, che non esisteva un principio di irrilevanza della colpa nella responsabilità amministrativa dei funzionari pubblici (Corte Cost. n 1032 del 15 novembre 1988). Ancora, si era ritenuto che l'art. 52 del r.d. n. 1592 del 1933, che limitava la responsabilità per danni del presidente e dei componenti del Consiglio di amministrazione delle Università solo al dolo e alla colpa grave, non fosse illegittimo per disparità di trattamento (per altre ipotesi si vedano gli artt.: 15 L. n. 90 del 1961; 1 L.n. 1833 del 1862; 20 e 22 D.P.R. n. 3 del 1957; 11 L. n. 340 del 1965) (Corte Cost. n. 54 del 5 marzo 1975 e n. 164 del 19 ottobre 1982)», in G. Terracciano, *Una nuova configurazione della responsabilità erariale funzionale all'autonomia decisionale dei funzionari pubblici in coerenza con i principi del risultato e della fiducia*, in *Amministrativamente*, fasc. 3/2023, p. 1267.

[39] L'art. 10, comma 3, della l. 8 marzo 2017, n. 24, dispone infatti che «ciascun esercente la professione sanitaria operante a qualunque titolo in strutture sanitarie o sociosanitarie pubbliche o private provvede alla stipula, con oneri a proprio carico, di un'adeguata polizza di assicurazione per colpa grave». Come osservato lucidamente da da M. P. Mantovani, *L'assicurazione della responsabilità civile medico-sanitaria*, Napoli, 2017, pp. 9-10, «attualmente, il connubio tra responsabilità civile e assicurazione è sempre più espressione della tendenza a realizzare una funzione solidaristica, oltre che riparatoria di tali istituti, ed assume un ruolo rinnovato nell'ambito delle risposte istituzionali e normative, in modo peculiare nel campo della responsabilità medica, in quanto consente una declinazione varia e dinamica che ingloba, al suo interno, le differenti istanze di tutela del danneggiato».

[40] Ai sensi del nuovo comma 4 bis.

Naturalmente il dolo non è assicurabile, alla luce di un noto principio di giustizia sostanziale sotteso alla disciplina del codice civile ai sensi dell'art. 1900 c.c.

[41] Relazione di accompagnamento al D.d.l., p.3.

rinviene il suo antecedente legislativo proprio nel principio di fiducia posto in apertura del codice dei contratti del 2023[42]. Alla luce della nuova formulazione legislativa, infatti, «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». Non costituirebbe, invece, colpa grave «la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti». È evidente che il legislatore abbia inteso offrire una casistica orientativa cercando di alleggerire quanto più possibile "la fatica dell'amministrare" in favore dei pubblici dipendenti. Circa il carattere tassativo o meno della suddetta elencazione sarà necessario attendere eventuali sviluppi interpretativi offerti dalla giurisprudenza di merito.

In un simile quadro normativo risulta coerente altresì la limitazione della responsabilità unicamente «ai fatti e alle omissioni commessi con dolo» ad alcune ipotesi specifiche, presumendosi a norma del novellato comma 1-ter della l. 14 gennaio 1994, n. 20 fino a prova contraria, quasi fosse una presunzione *iuris tantum*, la buona fede dei titolari degli organi politici quando gli atti adottati dai medesimi titolari «nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso». È alla luce di tali presupposti che si giustifica la nuova attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, così come previsto dal art. 2 della l. 1/2026, secondo il quale infatti «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» mediante un meccanismo di "silenzio assenso" decorso il termine di trenta giorni, a norma del comma 2. L'operato della Corte dei conti, pertanto, assumerebbe carattere più collaborativo e orientato a supportare l'attività politica delle pubbliche amministrazioni, richiamando, sotto certi aspetti, la logica del controllo concomitante che ha caratterizzato la stagione degli investimenti PNRR[43]. Come sottolineato da un

[42] A norma dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 infatti «ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti».

[43] È noto che il controllo concomitante sia stato introdotto dal legislatore ai sensi dell'art. 11 della l. 4 marzo 2009, n. 15 (c.d. legge Brunetta) al fine di contrastare lo sviluppo di «gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedura o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo». Nonostante la pressoché inesistente applicazione della suddetta disposizione, il controllo concomitante è stato formalmente richiamato all'art. 22 del d.l. 76/2020 salvo poi essere stato abolito mediante l'art. 1, comma 12-quinquies, lett. b), del d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito dall'art. 1 della l. 22 giugno 2023, n. 75

ISSN 2036-7821

attento osservatore, infatti, «non pare dubbio che in modo inaspettato la progressiva eliminazione dei controlli preventivi degli anni 2000 ha finito per aumentare il grado di incertezza nell'attività amministrativa, anziché dare maggiore speditezza all'azione amminsitrativa»[44]. In altri termini, tale depotenziamento dei presidi di controllo contabile non è stato controbilanciato da «una adeguata attività di riqualificazione del personale della P.A. [che] ha prodotto una minore propensione ad assumere decisioni ed a esercitare potere discrezionale, portando in definitiva a quella "amministrazione difensiva" citata dalla stessa Corte Costituzionale, sulla base dell'assunto (inveritiero) che l'inerzia sia meno rischiosa dell'azione, ma anche della estrema difficoltà (veritiero) di comprendere e delimitare tale rischio»[45].

In questa prospettiva, risulta chiaro che l'intento riformistico della presente riforma consista, in larga parte, nel tentativo di liberare quelle "risorse amministrative" precedentemente ostacolate per i motivi esposti in apertura al presente scritto, cercando al contempo di assicurare il completo soddisfacimento dei crediti erariali con delle soluzioni legislative sicuramente innovative nel panorama attuale.

Appare infatti evidente che, oltre a tutelare il patrimonio del singolo dipendente pubblico e ad incentivare di conseguenza l'azione amminsitrativa, l'introduzione di polizze assicurative per responsabilità amministrativo-contabile contribuirebbe altresì a favorire un maggiore soddisfacimento dei crediti erariali statuiti in sentenza. È indubbio infatti, che, pur sempre nel perimetro dei massimali pattuiti contrattualmente, un patrimonio come quello delle società assicurativa possa rappresentare un'importante fonte di garanzia per il sistema di recupero di suddetti crediti in misura maggiore rispetto al patrimonio privato di un dipendente pubblico. Sembra corretto ipotizzare perfino condanne più severe e aderenti alla reale entità del danno da parte dei giudici contabili proprio in considerazione della concreta possibilità di soddisfacimento del credito erariale.

Pur in presenza di alcune criticità tecniche, talune delle quali secondo alcuni studiosi prospettano perfino profili di incostituzionalità[46], il fine dichiarato della riforma

---

per gli interventi che ricadono nell'ambito del PNRR o del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC). Per un approfondimento sul punto si rimanda a G. Orlando, *Il controllo concomitante della Corte dei Conti: ausilio per la politica nazionale o eccessiva pervasività nell'attività di indirizzo politico?*, in *Federalismi*, n. 18/2024, p. 32 e ss.

[44] G. Terracciano, *La riforma della responsabilità amminsitrativa, tra esigenze di efficienza delle PP.AA e di protezione degli interessi erariali, per consentire un'autonomia decisionale dei funzionari pubblici più consapevole e meno timorosa*, in *Amministrativamente*, fasc. 3/2024, p. 886.

[45] Ivi.

[46] M. Mazzamuto, *I casi di esclusione*, cit., p.8: «se si crede che mettere in un cantuccio il giudice contabile, ammesso e non concesso che nel nostro ordinamento ciò sia in effetti realizzabile, significhi mettere in toto al riparo i dipendenti pubblici, si sono fatti male i conti […] Sembra che per il riformatore esista il giudice contabile e niente altro: basterà tagliargli le ali e finalmente sarà invece l'azione ammnistrativa a volteggiare libera nel raggiungimento dei risultati».

Sempre lo stesso autore, nelle sue conclusioni: «Vi è dunque da sperare che il Senato vi apporti significative modifiche, e specialmente il ripristino in generale, per tutte le fattispecie, della clausola "limitatamente ai profili

appare dunque orientato al raggiungimento di un punto di equilibrio tra le esigenze dell'azione amministrativa e quelle del controllo contabile. In tal modo, essa costituisce una risposta normativa organica alle problematiche emerse nel corso della prassi in tema di responsabilità amministrativa e copertura assicurativa in seno alle pubbliche amministrazioni tentando di perseguire un «nuovo equilibrio tra responsabilità di apparato e responsabilità individuale»[47]

In conclusione, si può ritenere, con un buon grado di certezza, che la perdurante vigenza del divieto di cui alla legge finanziaria del 2008 presenti oggi dei profili di criticità che impongono un necessario ripensamento dell'utilizzo di schemi contrattualistici di matrice privatistica al fine di garantire l'efficienza dell'azione ammnistrativa e al tempo stesso l'effettivo recupero delle somme erariali statuite nelle sentenze di condanna. Ove si consideri, inoltre, che allo stato attuale il panorama giurisprudenziale e legislativo presenta, sotto diversi profili, elementi di contraddittorietà, oscillando in taluni casi verso le istanze dei pubblici dipendenti e in altri verso quelle delle amministrazioni, risulta impellente l'esigenza di un intervento legislativo in favore di una soluzione chiara e puntuale che superi quella che, probabilmente, a un più attento esame pare essere una contraddizione meramente apparente.

Come rilevato da alcuni attenti studiosi, infatti, la vigenza di tale divieto contribuirebbe ancora a consolidare «un regime sfavorevole per il funzionario pubblico, se confrontato sia con quanto accade nel settore privato, sia con quanto risulta in altri ordinamenti»[48], con inevitabili ricadute in termini di competitività del Sistema Paese. In effetti, nel settore privato è prassi consolidata stipulare polizze assicurative a copertura della responsabilità civile degli organi sociali, mentre in altri ordinamenti europei, invece, «non risultano analoghi divieti di stipulare polizze assicurative, nonostante sia più lieve il regime della responsabilità del funzionario»[49]. Ciò suggerisce come il quadro normativo italiano si collochi su un piano di eccezionalità rispetto a prassi consoliate a livello internazionale.

La questione, lungi dall'essere meramente tecnica, si situa al punto di intersezione tra l'esigenza di garantire la fiducia nell'operato dei pubblici funzionari, la necessità di

---

presi in considerazione nell'esercizio del controllo" (e dell'attività consultiva), nonché la rinuncia alla presunzione di buona fede per i titolari degli organi politici e al tentativo di tipizzazione in positivo della colpa grave.

O diversamente, come sarebbe ancor più preferibile, vi sarebbe in fondo da augurarsi che si pervenga ad abbandonare in toto il progetto, per quanto ciò appaia alquanto improbabile di fronte alle esigenze demagogiche che, specie a partire dall'avvento della seconda Repubblica, hanno avvolto e continuano ad avvolgere la nostra politica nazionale».

[47] G. Terracciano, *La riforma della responsabilità amministrativa*, cit., p. 889

[48] A. Battaglia, S. Battini, A. Blasini et al., *Burocrazia difensiva* cit., p. 1302.

[49] A. Battaglia, S. Battini, A. Blasini et al., *op. ult. cit*, p. 1302. Nello scritto in esame gli autori portano ad esempio il caso della Francia, ordinamento in cui la responsabilità amministrativa del funzionario è limitata, in genere, a condotte intenzionali o gravemente colpose (la c.d. *faute personelle*) per le quali comunque risponde l'amministrazione, «la cui azione di rivalsa è discrezionale, raramente esercitata e non soggetto a obbligo di denuncia e conseguenze azione della procura contabile, come avviene invece in Italia».

ISSN 2036-7821

fornire loro adeguati strumenti di protezione giuridico-economica e l'interesse pubblico alla salvaguardia delle risorse statali, in una prospettiva di auspicabile coerenza sistematica. Tre obiettivi che se a prima battuta paiono essere inconciliabili e per certi aspetti diametralmente opposti a un'analisi più approfondita si rivelano, in verità, come aspetti complementari di una medesima realtà.

ISSN 2036-7821