

# Riflessi e implicazioni della previsione di copertura assicurativa per i soggetti incaricati della gestione di risorse pubbliche

Legge 07 gennaio 2026, n. 1 · art. 1, comma 4-bis, Legge 14 gennaio 1994, n. 20

**Avv. Samantha Battiston**

Provincia di Monza e della Brianza · 13 aprile 2026

# Il quadro normativo

La legge n. 1/2026 ha modificato l'art. 1 della legge n. 20/1994, introducendo sia una tipizzazione legislativa della colpa grave sia il nuovo comma 4-bis sull'obbligo di polizza per chi assume incarichi che comportano gestione di risorse pubbliche e sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti.

La legge n. 1/2026 è entrata in vigore il 22 gennaio 2026.

Tuttavia il nuovo comma 4-bis non è oggi immediatamente operativo, perché il testo coordinato del decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 200, convertito dalla legge 27 febbraio 2026, n. 26, ha espressamente previsto che si applichi soltanto dal 1° gennaio 2027.

La finestra temporale che ci separa dal 1° gennaio 2027 serve proprio a capire come delimitare i soggetti obbligati, come coordinare le norme esistenti e come organizzare gli enti.

# Gli obiettivi della riforma

La riforma intende far proprie le preoccupazioni espresse dalla Corte costituzionale con sentenza del 16 luglio 2024, n. 132 allorché i Giudici delle leggi hanno parlato espressamente di “fatica dell’amministratore” e del suo impatto negativo su uno dei perni dell’azione amministrativa ovvero la discrezionalità alimentando fenomeni di burocrazia difensiva (o “fimite”).

L’introduzione sempre più forte di una amministrazione di risultato secondo la Corte costituzionale ha promosso la ricerca di nuovi punti di equilibrio, ferma restando l’impossibilità di limitare la responsabilità al solo dolo salvo casi specifici.

La stessa Corte costituzionale ha dunque fornito alcuni suggerimenti al legislatore:

tipizzazione della colpa

ammontare massimo del danno risarcibile

modifica del potere riduttivo

rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti a cui accompagnare esenzioni da responsabilità.

## Prima la colpa grave: il cuore della riforma

Come è noto, l'art. 1, della Legge n. 20 del 1994, così come modificato nel 1996, aveva già limitato la rilevanza della responsabilità erariale “ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave”, rispetto a quanto sancito in linea generale dall'art. 2043 c.c.

Con l'art. 21, comma 2 D.L. 16 luglio 2020, n. 76 si era ulteriormente limitata la responsabilità circoscrivendola ai soli fatti dolosi.

La colpa grave ha comunque continuato ad assumere rilievo con riguardo ai fatti omissivi e all'inerzia per cui se il pubblico funzionario anziché agire, si fosse astenuto dal compiere l'attività di pertinenza ritornava applicabile la regola derogata dalla legislazione “pandemica” riemergendo la colpa grave.

# Prima la colpa grave: il cuore della riforma

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. Ai fini della violazione manifesta **si tiene conto del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza**. **Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento ad indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.**

La vera novità non è soltanto lessicale. La colpa grave, che prima veniva ricostruita soprattutto dalla giurisprudenza contabile, viene ora **tipizzata dal legislatore**. La riforma sposta il baricentro da una nozione elastica, costruita caso per caso, a una nozione più **predeterminata, fondata su quattro indici: violazione manifesta della regola, travisamento del fatto, affermazione di un fatto smentito dagli atti, negazione di un fatto confermato dagli atti.**

Sul piano metodologico questo significa che la responsabilità si valuta sempre più in chiave di qualità dell'istruttoria e della motivazione.

Se la norma richiama gli atti del procedimento, la chiarezza della regola e persino il rilievo degli indirizzi giurisprudenziali e dei pareri, il terreno decisivo diventa la costruzione ex ante della decisione amministrativa.

Non basta più dire che una scelta è stata discrezionale. Occorre mostrare che le verifiche preventive sono state svolte, che i fatti sono stati letti correttamente e che il riferimento a pareri o orientamenti è stato davvero assunto nel percorso motivazionale.

## Prima la colpa grave: il cuore della riforma

In realtà nell'assetto della riforma si può ancora leggere una specie di impunità destinata ad accompagnare l'azione amministrativa del funzionario pubblico.

Ciò in relazione alla limitazione del risarcibilità a una quota del 30% e, in ogni caso, non superiore al doppio della retribuzione lorda, conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento, o nell'anno immediatamente precedente o successivo.

Il danno andrà ovviamente risarcito integralmente da parte di chi agisca con dolo ovvero consegua un illecito arricchimento.

A ciò si aggiunge l'introduzione di un'ampia funzione consultiva, con funzione esimente rispetto alla colpa grave, da rendersi, a seconda dell'ente richiedente, dalla sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti ovvero dalle sezioni regionali.

Ciò che in sostanza potrebbe comportare la vanificazione di ogni forma di controllo, tenuto conto dell'obbligo di pronunciarsi entro trenta giorni, per cui, in mancanza, si aprono le porte del silenzio assenso.

# La colpa grave nel codice dei contratti pubblici

Nel settore dei contratti pubblici il D.lgs. n. 36 del 2023 aveva già tipizzato, in termini speciali, la colpa grave dell'agente pubblico nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione, valorizzando la violazione di norme e auto-vincoli, la palese violazione di prudenza, perizia e diligenza, e l'omissione di cautele, verifiche e 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 ad indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

## Perché il coordinamento è delicato

La legge generale del 2026 e il codice del 2023 parlano la stessa lingua solo in parte. Entrambe valorizzano la prevenzione dell'errore e il rilievo di pareri e orientamenti; ma il codice costruisce una disciplina settoriale, più ancorata alle cautele del procedimento contrattuale e alla logica del risultato.

Il codice dei Contratti pubblici del 2023 collega poi il principio della fiducia di cui all'art. 2 alla copertura assicurativa dei rischi per il personale, utilizza una quota delle risorse per funzioni tecniche anche per gli oneri di assicurazione obbligatoria del personale e, in tema di collegio consultivo tecnico, stabilisce che l'osservanza delle determinazioni del collegio è causa di esclusione della responsabilità per danno erariale, salva la condotta dolosa.

# Il nuovo comma 4-bis dell'art. 1 della Legge 20/1994 : struttura e funzione della polizza

Chiunque assuma un incarico che **comporti la gestione di risorse pubbliche** dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, **prima dell'assunzione dell'incarico**, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave. Nei procedimenti per i danni patrimoniali, **l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario**.

La norma contiene quattro nuclei forti.

Il primo è **soggettivo**: “chiunque” assuma l'incarico.

Il secondo è **funzionale**: l'incarico deve comportare gestione di risorse pubbliche.

Il terzo è **giurisdizionale**: da quella gestione deve discendere la sottoposizione alla Corte dei conti.

Il quarto è **processuale**: l'assicuratore entra nel giudizio come litisconsorte necessario.

Questo significa che la polizza non è pensata come un accessorio eventuale. È una componente strutturale della nuova architettura del rischio: **deve esistere prima dell'incarico e incide anche sul giudizio**. Per questo il tema non è solo “se assicurare”, ma “chi assicurare”, “a spese di chi”, “con quale contenuto minimo” e “con quali effetti sulla validità del conferimento dell'incarico e sulla concreta gestione del contenzioso contabile”.

La polizza non sostituisce l'accertamento della colpa grave, ma presuppone che quella colpa sia già stata tipizzata. Senza la nuova nozione di colpa grave, il meccanismo assicurativo sarebbe assai meno governabile.

## Il nuovo comma 4-bis dell'art. 1 della Legge 20/1994 : struttura e funzione della polizza

Gli stessi Enti pubblici sarebbero tenuti a verificare l'esistenza e l'adeguatezza della copertura per il personale già assunto e aggiornare le procedure di assunzione: la legge impone infatti al singolo funzionario, di stipulare la polizza prima dell'assunzione dell'incarico.

# Prima criticità: chi sono davvero i soggetti obbligati?

La questione soggettiva è la più delicata. Se si segue la linea estensiva, l'obbligo può toccare un novero ampio di figure: dirigenti, funzionari, responsabili di procedimento, amministratori e, più in generale, chi disponga in concreto di denaro, beni o valori pubblici.

Se si segue una linea più restrittiva, il dato decisivo è invece il riferimento alla giurisdizione contabile che “discende” dalla gestione delle risorse pubbliche, formula che avrebbe soprattutto la funzione di intercettare i privati inseriti nell'apparato pubblico per svolgere attività di interesse pubblico.

Per gli enti la conseguenza è immediata: non basterà richiamare categorie astratte. Occorrerà individuare quali incarichi comportino in concreto gestione di risorse pubbliche, quali poteri di disposizione o incidenza patrimoniale siano collegati a ciascun incarico e quali figure esterne o interne rientrino nella catena decisionale.

La norma, letta bene, impone una mappatura degli incarichi a rischio.

L'obbligo riguarda davvero tutto il personale con funzioni gestionali, oppure soprattutto i soggetti per i quali la giurisdizione contabile va costruita attraverso il rapporto di servizio? È questo il primo grande nodo su cui si misureranno prassi, pareri e futuri chiarimenti applicativi.

# La prima presa di posizione già emersa: Corte dei conti Lombardia n. 102/2026/PAR

La Corte dei Conti Sezione Lombardia ha già valorizzato un criterio funzionale e non meramente formale: rientrano, in via generale, nell'ambito della giurisdizione contabile tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, gestiscono o amministrano risorse pubbliche, cioè coloro che hanno la disponibilità giuridica o materiale di denaro, beni o valori pubblici e che, attraverso la propria attività, possono incidere sugli equilibri finanziari dell'ente.

Questa lettura è importante perché sposta il **focus dalla qualifica alla funzione**.

Non basta domandarsi se il soggetto sia dirigente, funzionario o amministratore.

Occorre verificare se la sua attività comporti davvero governo di risorse pubbliche e capacità di incidere sul patrimonio dell'ente.

In chiave organizzativa, è un'impostazione che spinge le amministrazioni a mappare incarichi e processi, non solo organigrammi.

Si tratta di una prima direzione interpretativa utile perché mette al centro il criterio funzionale ma che va letta insieme alle altre posizioni dottrinali già emerse, alcune delle quali sono più restrittive.

## La prima presa di posizione già emersa: Corte dei conti Lombardia n. 102/2026/PAR

Quindi l'obbligo oggi differito della polizza assicurativa non sarà solo il dirigente o il funzionario pubblico o il rup, l'economista o l'agente contabile in genere, ma chiunque (persona fisica pubblica o privata che sia) gestisca risorse pubbliche, compresi gli amministratori locali nel caso dell'esercizio della facoltà prevista per i comuni fino a 5.000 abitanti dall'art. 53, comma 23, della Legge n. 388 del 2002, che consente lo svolgimento di poteri gestionali

## Seconda criticità: chi paga il premio e come si coordina il sistema

La nuova norma impone la stipula della polizza al soggetto interessato, ma non disciplina in modo espresso **l'onere economico del premio**. Questo silenzio è problematico soprattutto se la si legge insieme alle regole già esistenti.

Da un lato, il codice dei contratti conosce forme di copertura assicurativa del personale e persino specifiche risorse per gli oneri di assicurazione obbligatoria nelle funzioni tecniche.

Dall'altro lato, resta il divieto posto dall'art. 3, comma 59, della legge n. 244/2007 non espressamente abrogato ove dispone che “È nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. ... . In caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.”

## Seconda criticità: chi paga il premio e come si coordina il sistema

La Corte dei Conti anche di recente ha enunciato il seguente principio di diritto:

“Fermo restando il generale divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile, l’obbligo di copertura assicurativa dei dipendenti, previsto dal Codice dei contratti pubblici, costituisce norma speciale sopravvenuta rispetto all’art. 3, comma 59, della legge n. 244/2007. Di conseguenza, tale divieto non si applica alla copertura dei danni derivanti dall’esercizio dell’attività professionale del progettista e del verificatore dipendenti pubblici, nello svolgimento delle funzioni di cui all’allegato I.10, del d.lgs. n. 36/2023, indipendentemente dal grado di colpa, ferma restando l’esclusione dei danni derivanti da fatti dolosi (art. 1900 c.c.).”

## Seconda criticità: chi paga il premio e come si coordina il sistema

Ne deriva un quadro non omogeneo.

Nel settore degli appalti esiste già una base normativa per politiche assicurative interne.

In presenza del divieto di cui all'art. 3, comma 59, L. 24 dicembre 2007, n. 244, che opera nei riguardi dei soli amministratori, si ritiene che il premio assicurativo possa essere pagato dall'ente pubblico-danneggiato in favore del dipendente pubblico-danneggiante.

Una diversa interpretazione del disposto normativo espone a dubbi di legittimità costituzionale, per violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto l'art. 2, comma 4, D.Lgs. n. 36/2023 stabilisce che la copertura assicurativa dei rischi per il personale che opera nel settore degli appalti e delle concessioni è a carico delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti.

La criticità economica non è accessoria: incide sulla concreta praticabilità della norma. Senza una chiara disciplina dei costi, il rischio è scaricare sul singolo un onere non uniforme, con forti differenze tra apparati interni, funzioni tecniche e soggetti esterni incaricati.

## Terza criticità: contenuto della polizza e riflessi processuali

Il comma 4-bis aggiunge un dato che spesso viene sottovalutato: nei procedimenti per danni patrimoniali l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario.

Questo significa che la polizza non è soltanto uno strumento di copertura economica, ma un elemento destinato ad entrare nella dinamica del giudizio.

Secondo la Relazione illustrativa dell'originario disegno di legge il litisconsorzio sarebbe volto a garantire il risarcimento del danno patrimoniale subito dall'amministrazione a prescindere dalle condizioni economiche dell'agente e ciò tenendo in considerazione il dato statistico, citato nella relazione, a detta del quale viene recuperato solo il 10 per cento del credito complessivo maturato dalla pubblica amministrazione sulla base di sentenze definitive.

## Terza criticità: contenuto della polizza e riflessi processuali

**La qualità delle clausole contrattuali — massimali, franchigie, delimitazioni del rischio, retroattività, ultrattività, esclusioni — non resta confinata al rapporto assicurativo, ma può incidere sulla concretezza della tutela.**

Da qui una criticità operativa evidente: una polizza esistente solo in apparenza, ma strutturata in modo incoerente con il rischio tipizzato dal legislatore, non risolve il problema.

Per i soggetti obbligati la questione non sarà soltanto stipulare, ma stipulare in modo coerente con il danno patrimoniale da colpa grave delineato dalla nuova disciplina.

Anche per questo il rinvio al 2027 andrebbe usato per definire contenuti minimi e standard ragionevoli.

Più il legislatore rende processualmente rilevante l'assicuratore, più l'ente deve preoccuparsi non della sola esistenza della polizza, ma della sua effettiva tenuta giuridica e funzionale.

Di per sé, l'obbligo assicurativo non ha un effetto deresponsabilizzante per gli amministratori ed i dipendenti pubblici, ma senza dubbio la limitazione ai soli danni patrimoniali lascia fuori dalla copertura assicurativa i danni non patrimoniali che, nella pratica, rappresentano una tipologia piuttosto ricorrente.

Inoltre la previsione che l'impresa assicuratrice sia litisconsorte necessario nei giudizi di responsabilità amministrativa deve essere completata con il riconoscimento dell'azione diretta analogamente a quanto dispone la L. n. 24/2017, all'art. 12, per quanto concerne la responsabilità sanitaria.

La copertura assicurativa del danno erariale delineata dalla riforma apre la strada ad eccezioni della impresa assicuratrice innanzi alla Corte dei Conti.

Corte di cassazione, Sez. III, 24 dicembre 2025, n. 33949

Il giudizio trae origine dalla vicenda relativa ad un direttore generale di ASL condannato dalla Corte dei conti per avere ricoperto contemporaneamente l'incarico di presidente del consiglio di amministrazione di una società, in situazione di conflitto di interessi.

Afferma che non è assicurabile la perdita di un profitto illecito ovvero derivante da attività contra ius.

# Gli aspetti organizzativi che gli enti devono presidiare già ora

Il differimento dell'obbligo non è un invito all'attesa. È il tempo utile per costruire organizzazione, criteri interni e presidi documentali.

Primo: mappare gli incarichi. Ogni ente dovrà individuare quali funzioni comportano vera gestione di risorse pubbliche e quale sia, per ciascuna, il titolo di sottoposizione alla giurisdizione contabile.

Secondo: disciplinare i controlli ex ante, perché la norma lega la polizza al momento anteriore all'assunzione dell'incarico.

Terzo: coordinare disciplina generale, codice dei contratti, regolamenti interni, sistemi di delega e assetti organizzativi esistenti.

Quarto: rafforzare la tracciabilità della decisione. La nuova colpa grave e l'esimente fondata su indirizzi giurisprudenziali prevalenti o pareri delle autorità competenti richiedono istruttorie meglio documentate, motivazioni più esplicite e chiara evidenza delle verifiche svolte.

Quinto: preparare modelli standard di conferimento incarico, dichiarazioni, check-list e, quando necessario, clausole contrattuali che chiariscano oneri, coperture e obblighi informativi.

La polizza è l'ultimo anello. I primi anelli restano organizzazione, istruttoria, motivazione, verifiche preventive e chiarezza nella distribuzione delle responsabilità.

La riforma del 2026 non introduce solo l'obbligo della polizza: introduce un diverso modo di leggere la responsabilità amministrativa.

Prima tipizza la colpa grave, poi costruisce una copertura assicurativa destinata ad innestarsi su quel nuovo perimetro, ma lascia aperti nodi cruciali su soggetti obbligati, costi, coordinamento con il codice dei contratti, contenuto minimo della polizza e assetto organizzativo degli enti.

Il vero rischio non è soltanto quello del danno erariale. È quello di una norma scritta e letta troppo in fretta, senza distinguere tra colpa grave tipizzata, soggetti realmente obbligati, disciplina speciale degli appalti e misure organizzative necessarie. La polizza può aiutare, ma non sostituisce la buona amministrazione: la presuppone.

GRAZIE PER LA VOSTRA ATTENZIONE

AVV. SAMANTHA BATTISTON