

Coverholder at

LLOYD'S



COSA CAMBIA IN CASO SINISTRO PER IL FUNZIONARIO E AMMINISTRATORE PUBBLICO:

L'obbligo assicurativo: una nuova responsabilità preliminare

La novità più immediata e concreta riguarda l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa prima dell'assunzione dell'incarico. Chiunque assuma un incarico comportante la gestione di risorse pubbliche deve ora obbligatoriamente stipulare "una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave".

Questo obbligo rappresenta un cambiamento radicale: il funzionario deve ora preventivamente tutelarsi contro i rischi della responsabilità amministrativa, assumendosene direttamente l'onere economico. La mancata stipulazione della polizza potrebbe comportare l'impossibilità di assumere l'incarico o conseguenze disciplinari.

La nuova definizione di colpa grave: maggiore certezza ma anche maggiori responsabilità

La riforma introduce una definizione normativa precisa di colpa grave, che costituisce ora "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".

Questa precisazione, pur fornendo maggiore certezza interpretativa, richiede al funzionario una diligenza ancora più elevata nell'analisi dei fatti e nell'applicazione delle norme. Come evidenziato dalla giurisprudenza, il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici già impone che "il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia".

Le nuove tutele: riferimento a indirizzi giurisprudenziali e pareri

Un elemento di garanzia significativo è rappresentato dalla previsione che "non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti". Questa disposizione, già presente nel Codice dei contratti pubblici, suggerisce al funzionario di:

- Documentare sempre le proprie scelte facendo riferimento a orientamenti giurisprudenziali consolidati
- Richiedere pareri alle autorità competenti nei casi dubbi
- Conservare traccia di tali riferimenti nella motivazione degli atti
- La limitazione della responsabilità per specifiche fattispecie

Per determinate categorie di atti (accordi di conciliazione, accertamenti con adesione, transazioni fiscali), la responsabilità è ora limitata ai soli fatti dolosi. Questo significa che il funzionario che opera in questi ambiti deve prestare particolare attenzione a non configurare condotte dolose, che come evidenziato dalla giurisprudenza si caratterizzano per "la coscienza e volontà di violare la norma" e "la consapevolezza delle conseguenze dannose per l'erario".

L'obbligo del potere riduttivo: un'arma a doppio taglio

La riforma introduce l'obbligo per la Corte dei conti di esercitare il potere riduttivo, limitando la responsabilità al 30% del danno e comunque non oltre il doppio della retribuzione annua. Questa previsione, pur rappresentando una tutela, non deve indurre il funzionario a sottovalutare i rischi, poiché:

Coverholder at

LLOYD'S



Rimane esclusa per i casi di dolo e illecito arricchimento

La riduzione non è automatica ma richiede comunque un giudizio

L'impatto reputazionale e disciplinare rimane invariato

La nuova attività consultiva: uno strumento di tutela da utilizzare

L'introduzione dell'attività consultiva della Corte dei conti rappresenta un importante strumento di tutela che il funzionario deve saper utilizzare. Per questioni di particolare rilevanza (superiori a un milione di euro) connesse al PNRR, è ora possibile richiedere pareri che escludono la gravità della colpa per gli atti conformi.

Le sanzioni specifiche per il PNRR: maggiore rigore sui tempi

Per i responsabili dell'attuazione dei procedimenti PNRR-PNC, la riforma introduce sanzioni pecuniarie per ritardi superiori al 10% rispetto ai tempi stabiliti. **Questo richiede:**

- Monitoraggio costante dei tempi procedurali
- Sistemi di allerta per prevenire i ritardi
- Documentazione accurata delle cause di eventuali ritardi non imputabili
- La presunzione di buona fede per gli organi politici

La riforma introduce una presunzione di buona fede per i titolari di organi politici quando gli atti sono "proposti, visti o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso". Questo comporta per il funzionario tecnico una maggiore responsabilità nell'istruttoria e nella proposta degli atti.

Raccomandazioni operative per il funzionario

Alla luce delle modifiche introdotte, il funzionario pubblico deve adottare un approccio più cautelativo e documentale:

- Stipulare immediatamente la polizza assicurativa obbligatoria
- Documentare sempre le proprie scelte con riferimenti normativi e giurisprudenziali
- Richiedere pareri nei casi dubbi, utilizzando la nuova attività consultiva
- Implementare sistemi di controllo sui tempi procedurali, specie per il PNRR
- Prestare particolare attenzione all'istruttoria degli atti destinati agli organi politici
- Mantenere aggiornata la formazione su normativa e giurisprudenza

Come evidenziato dalla Corte Costituzionale, la responsabilità amministrativa deve rappresentare "ragione di stimolo, e non di disincentivo" per l'azione amministrativa. La riforma del 2026 si muove in questa direzione, fornendo maggiori garanzie ma richiedendo anche maggiore professionalità e diligenza nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

Il funzionario deve quindi interpretare queste modifiche non come un inasprimento punitivo, ma come un'evoluzione verso un sistema più equilibrato che premia la competenza e la diligenza professionale, fornendo al contempo strumenti di tutela per chi opera correttamente nel rispetto delle norme e dei principi di buona amministrazione sanciti dall'articolo 3 del Codice di comportamento.

Coverholder at

LLOYD'S

**N SEDE DI CITAZIONE COSA CAMBIA PER IL FUNZIONARIO PUBBLICO:**

La Legge 7 gennaio 2026, n. 1 non modifica sostanzialmente i principi consolidati sui rapporti tra giudizio contabile e giudizio civile ordinario. Il funzionario/amministratore pubblico può essere citato contemporaneamente sia davanti alla Corte dei conti che davanti al giudice ordinario, e il giudice ordinario non deve attendere l'esito del giudizio contabile.

La coesistenza delle due giurisdizioni: principio consolidato

La giurisprudenza di legittimità ha chiarito definitivamente che le due giurisdizioni sono reciprocamente indipendenti. Come affermato dalle Sezioni Unite della Cassazione, ordinanza n. 20297 del 2024, "la giurisdizione del giudice ordinario e quella della Corte dei Conti sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale, e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra i relativi giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità da far valere davanti alla Corte dei Conti, senza dar luogo ad una questione di giurisdizione".

Le diverse finalità delle due azioni

La coesistenza si giustifica per la diversa natura degli interessi tutelati. Come evidenziato dalla Corte Costituzionale, sentenza n. 203 del 2022, "l'azione di responsabilità per danno erariale promossa dal PM dinanzi alla Corte dei conti e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, poiché la prima è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della pubblica amministrazione e al corretto impiego delle risorse, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria e integralmente compensativa, a tutela dell'interesse particolare della amministrazione attrice".

L'assenza di sospensione necessaria

Non esiste alcun obbligo per il giudice ordinario di sospendere il proprio giudizio in attesa dell'esito del procedimento contabile. La Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza n. 4883 del 2019 ha chiarito che "il Procuratore generale della Corte dei conti agisce non quale rappresentante o sostituto dell'amministrazione danneggiata, ma quale pubblico ministero portatore di obiettivi interessi di giustizia nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, rivolta alla repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi, rappresentando un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati".

Il principio del ne bis in idem: limiti e garanzie

Pur non sussistendo preclusioni processuali, opera il principio del ne bis in idem per evitare duplicazioni risarcitorie. Come precisato dalle Sezioni Unite, sentenza n. 63 del 2014, "l'avere entrambe le azioni (e cioè l'azione di responsabilità amministrativa davanti al giudice contabile e l'ordinaria azione civilistica di responsabilità) per oggetto il medesimo danno (peraltro con i limiti che per la prima derivano dalla diversità dei presupposti e delle conseguenze, relativamente all'elemento soggettivo, alla sola eccezionale trasmissibilità agli eredi, alla facoltà di riduzione del quantum) non osta alla loro coesistenza, né comporta rischi di duplicazione del risarcimento".

Coverholder at

LLOYD'S



Le novità della riforma del 2026: impatti limitati sui rapporti processuali

La riforma del 2026 non altera questi principi consolidati. Le principali novità (obbligo assicurativo, nuova definizione di colpa grave, obbligo del potere riduttivo) incidono sui presupposti sostanziali della responsabilità ma non modificano i rapporti tra le giurisdizioni.

L'obbligo assicurativo introdotto dall'articolo 1 della nuova legge, che prevede che "l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario" nei procedimenti per danni patrimoniali, riguarda specificamente i procedimenti contabili e non interferisce con l'autonomia del giudizio civile.

Considerazioni pratiche per il funzionario

Dal punto di vista pratico, il funzionario o amministratore pubblico deve essere consapevole che:

- Può essere citato contemporaneamente in entrambe le sedi senza che una precluda l'altra
- Non può invocare la litispendenza tra i due giudizi, essendo diversi gli oggetti e le finalità
- Deve organizzare la difesa tenendo conto delle specificità di ciascun procedimento
- Può beneficiare delle nuove tutele introdotte dalla riforma (definizione di colpa grave, esclusioni per riferimento a orientamenti consolidati) in entrambi i giudizi
- Deve considerare che l'eventuale condanna in un giudizio non preclude automaticamente l'assoluzione nell'altro

La disciplina processuale specifica

Il Codice di giustizia contabile disciplina specificamente i rapporti tra giurisdizioni, prevedendo che "quando la giurisdizione è declinata dal giudice contabile, ovvero quando le sezioni unite della Corte di cassazione, investite della questione di giurisdizione, statuiscano il difetto di giurisdizione del giudice contabile, l'amministrazione danneggiata ripropone la causa dinanzi al giudice che è munito di giurisdizione entro tre mesi dal passaggio in giudicato della pronuncia".

Conclusioni

La riforma del 2026 conferma il sistema del "doppio binario" già consolidato dalla giurisprudenza. Il funzionario o amministratore pubblico può essere citato contemporaneamente in entrambe le sedi, senza che il giudice ordinario debba attendere l'esito del giudizio contabile. Le due azioni rimangono reciprocamente indipendenti, con l'unico limite rappresentato dal divieto di duplicazione risarcitoria in applicazione del principio del ne bis in idem.

La riforma introduce nuove tutele sostanziali (definizione di colpa grave, obbligo assicurativo, potere riduttivo obbligatorio) che possono essere invocate in entrambi i giudizi, ma non modifica i rapporti processuali tra le giurisdizioni, confermando l'orientamento consolidato della Cassazione sulla loro reciproca indipendenza.