

L'assicurazione dei pubblici dipendenti - a cura di M. Catalano

Webinar del 15.11.2024

- ▶ Definizione del contratto di assicurazione.
- ▶ Alea.
- ▶ Claims made
- ▶ Loss occurrence

- ▶ Partiamo dal nuovo codice

- ▶ 6. Con le risorse di cui al comma 5 l'ente acquista beni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, anche per incentivare:
 - ▶ a) la modellazione elettronica informativa per l'edilizia e le infrastrutture;
 - ▶ b) l'implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa;
 - ▶ c) l'efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche per i controlli.

- ▶ 7. Una parte delle risorse di cui al comma 5 è in ogni caso utilizzata:
 - ▶ a) per attività di formazione per l'incremento delle competenze digitali dei dipendenti nella realizzazione degli interventi;
 - ▶ b) per la specializzazione del personale che svolge funzioni tecniche;
 - ▶ c) per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale.

- ▶ Art. 2, comma 4.
- ▶ Per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti **adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale**, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione di cui all'articolo 15, comma 7.
- ▶ Adottano azioni vuol dire che promuovono, magari attraverso convenzioni

- ▶ I contratti di assicurazione, art. 3, comma 59, legge 244 del 2007
- ▶ "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. 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 premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo".

- ▶ L'assicurazione dei pubblici dipendenti con premio a carico dell'ente in caso di responsabilità amministrativa

- ▶ AMMINISTRATORI
- ▶ DIPENDENTI

- ▶ Giurisprudenza contabile.

▶ Legge del 2007

- ▶ Il tuel per gli amministratori
- ▶ 5. Gli enti locali di cui all'articolo 2 del presente testo unico, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato. Il rimborso delle spese legali per gli amministratori locali è ammissibile, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel limite massimo dei parametri stabiliti dal decreto di cui all'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, nel caso di conclusione del procedimento con sentenza di assoluzione o di emanazione di un provvedimento di archiviazione, in presenza dei seguenti requisiti:
- ▶ (comma così sostituito dall'art. 7-bis del legge n. 125 del 2015)

- ▶ a) assenza di conflitto di interessi con l'ente amministrato;
- ▶ b) presenza di nesso causale tra funzioni esercitate e fatti giuridicamente rilevanti;
- ▶ c) assenza di dolo o colpa grave.

Per i dipendenti



- ▶ Art. 58 Copertura Assicurativa CCNL
- ▶ 1. Gli enti stipulano una apposita polizza assicurativa in favore dei dipendenti autorizzati a servirsi, in occasione di trasferte o per adempimenti di servizio fuori dalla sede di servizio, **del proprio mezzo di trasporto**, limitatamente al tempo strettamente necessario per l'esecuzione delle prestazioni di servizio. L'utilizzo del mezzo proprio è possibile nei limiti previsti dalle disposizioni legislative e delle relative modalità applicative.

- ▶ La novità del codice dei contratti

Quesito

- ▶ L'art. 45 comma 7 lett. c) del D.Lgs. 36/2023 stabilisce che "...una parte delle risorse di cui al comma 5 (20%) è in ogni caso utilizzata per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale " Nel contesto generale del nuovo codice, si chiede:
- ▶ 1) quali siano le figure interne per le quali vige tale assicurazione obbligatoria(Progettista, come espressamente previsto nel codice precedente? RUP? Altre figure?)
- ▶ 2) se tali assicurazioni obbligatorie siano a carico totale dell'Ente (se non sussiste capienza in quell'accantonamento?)
- ▶ 3) in caso siano riferite solo al progettista (anche verificatore interno progetti?), se l'Amministrazione possa , ai sensi del principio di fiducia di cui all'art. 2 comma 4 del nuovo codice, individuare una platea + ampia di dipendenti interni coinvolti nel procedimento d'appalto (in primis RUP).

Risposta



- ▶ Le figure per le quali vige l'obbligo di assicurazione sono quelle indicate al comma 2 dell'art. 45 per **le sole attività elencate puntualmente nell'allegato I.10**, se presenti all'interno della stazione appaltante. In relazione al secondo quesito, si precisa che l'assicurazione è a carico esclusivamente delle somme previste nel quadro economico dell'intervento.

- ▶ Esiste, quindi, una facoltà generale di assicurazione?

Dopo aver illustrato il parere MIT ecco alcune problematiche

- ▶ Possibilità di rimborso se il funzionario anticipa le spese?
- ▶ Situazione analoga a quella degli avvocati degli enti pubblici?



- ▶ Dovrebbero essere assicurabili tutte le funzioni di cui all'allegato del codice, e quindi anche il responsabile dell'esecuzione

- ▶ In proposito, si ritiene che questi possa essere anche soggetto non apicale, ma comunque in possesso delle specifiche tecniche tali da coprire l'incarico affidato, ed anche a t.d.

- ▶ Tra i soggetti di cui all'allegato I.10 vi sono anche coloro con funzioni di
- ▶ *collaborazione all'attività del responsabile unico del progetto (responsabili e addetti alla gestione tecnico-amministrativa dell'intervento)*
- ▶ E quindi anche gli addetti alla predisposizione dei documenti di gara

- ▶ Chiaramente se vi è affidamento diretto non vi potrebbe essere compenso e quindi nemmeno obbligo assicurativo

Corte dei Conti Marche Sez. contr. Delib., 10/05/2023, n. 106

- ▶ Nella vigenza dell'art. 113, D.Lgs. n. 50/2016, il previo esperimento di una procedura comparativa è stato ritenuto un presupposto necessario per il riconoscimento degli incentivi tecnici, nella forma, quantomeno, dello svolgimento di indagini di mercato e della comparazione concorrenziale tra più soluzioni negoziali che vincolano il committente alla valutazione tra le diverse offerte secondo canoni predeterminati, a contenuto più o meno complesso, secondo la diversa tipologia e oggetto del contratto da affidare. Per completezza la Sezione segnala che gli incentivi per funzioni tecniche trovano una diversa disciplina nel nuovo Codice degli appalti (D.Lgs. n. 36/2023) le cui disposizioni acquisteranno efficacia dal 1° luglio 2023. L'art. 45, contenuto nel libro I, parte IV rubricato "Della progettazione", nel disciplinare con diverse novità gli incentivi previsti per valorizzare l'apporto del personale interno alle PA, estende la previsione alle attività tecniche a tutte le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture.

▶ De iure condendo

Sentenza Corte Cost 132 del 2024

- ▶ Il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i mutamenti strutturali del contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui essa opera, come si è già messo in evidenza, giustificano la ricerca, a regime, di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione.
- ▶ In assenza di simili interventi, il fenomeno della “burocrazia difensiva”, dopo la scadenza del regime provvisorio oggetto della disposizione censurata, sarebbe destinato a risandersi e la percezione da parte dell'agente pubblico di un eccesso di deterrenza tornerebbe a rallentare l'azione amministrativa. Ne sarebbero pregiudicati, oltre al principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, anche altri rilevanti interessi costituzionali.
- ▶ Pertanto, una complessiva riforma della responsabilità amministrativa è richiesta per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare.

- ▶ Il legislatore non potrà limitare, come si è avuto cura di puntualizzare, l'elemento soggettivo al dolo - limitazione che ha trovato giustificazione esclusivamente in una disciplina provvisoria radicata nelle caratteristiche peculiari del contesto ricordato - ma potrà, nell'esercizio della discrezionalità che ad esso compete, attingere al complesso di proposte illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia, anche modulandole congiuntamente e considerando profili diversi da quello dell'elemento psicologico, in modo da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la fatica dell'amministrare senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa.

- ▶ Si allude, in primo luogo, alla ipotesi di un'adeguata tipizzazione della colpa grave già conosciuta in specifici settori dell'ordinamento, posto che, come ricordato, l'incertezza della sua effettiva declinazione affidata all'opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori.

- ▶ Altra ipotesi da vagliare con attenzione è la generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce, misura, questa, cui può accompagnarsi anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio.

- ▶ L'opportunità del cosiddetto “tetto” non può essere esclusa in ragione dell'esistenza del menzionato potere riduttivo, dal momento che il primo, fissato ex ante dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale ex post del giudice contabile.
- ▶ Piuttosto, sarebbe utile valutare una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti.

- ▶ Del pari, meritevole di considerazione potrebbe essere il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni.
- ▶ **Altro aspetto che potrebbe essere preso in considerazione, nell'interesse sia dell'agente pubblico che della stessa amministrazione danneggiata, è quello della *incentivazione* delle polizze assicurative (che, allo stato attuale, non sono obbligatorie), incentivazione, peraltro, cui ha già fatto ricorso, come rammentato, il nuovo codice dei contratti pubblici.**

- ▶ Ancora, come già osservato, potrebbe essere vagliata una eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale.
- ▶ Da ultimo, il legislatore potrebbe intervenire per scongiurare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti materiali e spesso non coordinate tra loro.

Quesito MIT



- ▶ L'art. 45 comma 7 lett. c) del D.Lgs. 36/2023 stabilisce che "...una parte delle risorse di cui al comma 5 (20%) è in ogni caso utilizzata per la copertura degli oneri di **assicurazione obbligatoria** del personale " Nel contesto generale del nuovo codice, si chiede: 1) quali siano le figure interne per le quali vige tale assicurazione obbligatoria(Progettista, come espressamente previsto nel codice precedente? RUP? Altre figure?)2) se tali assicurazioni obbligatorie siano a carico totale dell'Ente (se non sussiste capienza in quell'accantonamento?) 3) in caso siano riferite solo al progettista (anche verificatore interno progetti?), se l'Amministrazione possa , ai sensi del principio di fiducia di cui all'art. 2 comma 4 del nuovo codice, individuare una platea + ampia di dipendenti interni coinvolti nel procedimento d'appalto (in primis RUP).

- ▶ Le figure per le quali vige l'obbligo di assicurazione sono quelle indicate al comma 2 dell'art. 45 per le sole attività elencate puntualmente nell'allegato I.10, se presenti all'interno della stazione appaltante. In relazione al secondo quesito, si precisa che l'assicurazione è a carico esclusivamente delle somme previste nel quadro economico dell'intervento.

Sezione Piemonte 89 del 2023



- ▶ Alla luce di ciò il Collegio ritiene non permangono ragioni ostative all'applicazione della regola speciale della copertura assicurativa a carico dell'Amministrazione per **responsabilità civile professionale** del personale

Allegato I.7 art 37



- ▶ Articolo 37. Disposizioni generali riguardanti l'attività di verifica.
- ▶ 1. Il responsabile del progetto può utilizzare, come criterio o base di riferimento, per la stima del corrispettivo delle attività di verifica del progetto affidate a strutture tecniche esterne alla stazione appaltante, quanto previsto dalla Tabella B6 del decreto del Ministro della giustizia 4 aprile 2001, pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 96 del 26 aprile 2001, e suoi aggiornamenti.
- ▶ 2. L'attività di verifica della progettazione, con esclusione dell'attività di verifica relativa ai livelli di progettazione verificati internamente, qualora sia affidata a soggetti esterni alla stazione appaltante, è affidata unitariamente.
- ▶ 3. Il soggetto incaricato dell'attività di verifica è munito di adeguata polizza assicurativa per la copertura dei rischi legati alle attività professionali a norma dell'articolo 43.