

Richiesta di parere riguardante la possibilità di procedere alla stipula di apposita polizza assicurativa per responsabilità amministrativa patrimoniale derivante da colpa lieve a favore dei propri dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa, responsabili di procedimento con il pagamento del relativo premio per il 50% a carico dell'Ente e per il 50% a carico dell'assicurato. La richiesta di parere concerne la corretta interpretazione di una norma giuridica e, specificatamente dell'art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008) che, secondo un condivisibile orientamento della giurisprudenza contabile, introduce importanti principi a tutela della sana e corretta gestione finanziaria degli enti locali

La richiesta di parere formulata ha ad oggetto la corretta applicazione dell'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria 2008). La norma citata stabilisce la nullità dei contratti di assicurazione con i quali gli enti pubblici assicurino 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. Si prevede, inoltre, che i contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della legge finanziaria cessino di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. Infine, è stabilito in caso di violazioni delle descritte disposizioni, per l'amministratore che ponga in essere o che proroga il contratto di assicurazione e per il beneficiario della copertura assicurativa, il rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.

Il divieto sancito dalla norma anche se espressamente riferito ai soli amministratori degli enti pubblici, in considerazione del riportato orientamento giurisprudenziale e della ratio della norma, è senz'altro da intendersi come riferito a tutti i dipendenti pubblici. La giurisprudenza contabile è, inoltre, orientata nel senso di riconoscere all'ente pubblico la possibilità di assicurare esclusivamente i rischi che rientrano nella sfera della propria responsabilità patrimoniale come le conseguenze di fatti causativi di danno posti in essere da amministratori e dipendenti pubblici senza dolo o colpa grave. Per siffatta tipologia di danni l'ente può ricorrere ad una copertura assicurativa stipulando una polizza in cui l'ente sia al tempo l'assicurato ed il beneficiario. L'ente, infatti, assicurandosi per fatti dannosi commessi da amministratori e dipendenti con "colpa lieve" si tutela da danni che, altrimenti, rimarrebbero a suo carico giacchè in assenza di un elemento soggettivo connotato da dolo o colpa grave non sarebbe possibile un'azione di rivalsa. Giova ribadire che, invece, integra un'ipotesi di danno erariale il comportamento dell'ente che assicuri i danni, scaturenti da fatti connotati da colpa grave o dolo integranti responsabilità amministrativa e contabile, dei quali non deve rispondere ma che anzi lo vedrebbero nella veste di creditore. Nei termini e con i limiti indicati è ammissibile che l'ente stipuli una polizza assicurativa per il risarcimento dei danni causati dagli amministratori e dipendenti con "colpa lieve". Occorre, infine, precisare che il divieto posto dall'art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007 non incide sulla disciplina dettata dall'art. 86, 5° comma, del decreto legislativo n. 267 del 2000, che prevede la possibilità per i comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni ed i consorzi fra enti locali di assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato. Con l'avvertenza che la citata copertura assicurativa non può, comunque, comprendere la responsabilità amministrativa e contabile. L'ipotesi prospettata dall'ente è, invece, nel senso di ripartire il pagamento del premio assicurativo, a copertura di danni arrecati all'ente per fatti dannosi commessi con colpa lieve, per un 50% a carico dell'ente ed un 50% a carico dei dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa che vengono ritenuti i reali beneficiari della polizza. In merito, non è dato intendere quale sarebbe per i dipendenti "assicurati" l'utilità ricavabile dalla stipula di una polizza assicurativa siffatta, non essendo configurabile la responsabilità amministrativa in presenza di un elemento soggettivo integrante la sola colpa lieve e, conseguentemente, a quale titolo avverrebbe la loro partecipazione al pagamento della metà del premio. In effetti, sembrerebbe configurarsi un contratto che dal lato dei dipendenti appare privo di causa, cioè privo di ragione concreta.

Merita di essere riportato il seguente importante pensiero conclusione tratto dal parere numero 34 del 14 ottobre 2008 emesso dalla Sezione regionale di controllo per il Molise

<Ad ogni modo una struttura contrattuale che, nell'assicurare i danni conseguenti da condotte connotate da colpa lieve, indichi come beneficiario il dipendente e contempra la ripartizione del pagamento del premio assicurativo per il 50% a carico dell'ente e per il 50% a carico del dipendente, si pone in contrasto con la norma giuridica disciplinante il settore e disattende una consolidata giurisprudenza contabile. Conclusivamente la Sezione ritiene che la stipula di una polizza assicurativa per responsabilità amministrativa patrimoniale derivante da colpa lieve a favore dei propri dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa, responsabili di procedimento con il pagamento del relativo premio per il 50% a carico dell'Ente e per il 50% a carico dell'assicurato, sia violativa dell'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) e dei principi affermati da una consolidata giurisprudenza contabile>.

Si legga anche

La Corte dei conti – Sezione giurisdizionale di appello per la Regione siciliana ribalta il giudizio di primo grado e assolve i componenti di una giunta provinciale, assieme al segretario generale dall'accusa di aver provocato un danno erariale a seguito di sottoscrizione, con premio a carico dell'Ente pubblico, di una copertura per la responsabilità amministrativa in quanto nel 1999 il quadro normativo – in quanto appariva nebuloso e poco chiaro (di per sé, e anche nell'ottica della distinzione fra amministratori e dirigenti) – era certamente idoneo a ingenerare confusione nella fase interpretativa e applicativa, e – derivatamene – inidoneo ad integrare i presupposti della colpa grave

In effetti, il Collegio, richiamandosi alla linea ragionativa della sentenza n.207/2007 di questa Sezione (e condividendola pienamente), non può non rilevare che – partendo dal disposto dell'art.23 della legge 27 dicembre 1985, n.816, a mente del quale “i comuni e le province possono assicurare i propri amministratori ed i propri rappresentanti contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato” – la normativa contrattuale (generale e decentrata) si è adeguata a tale meccanismo (si veda l'art.8 del C.C.N.L. del 31 marzo 1999 del comparto regioni-autonomie locali e l'art.43 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000 dello stesso comparto, secondo cui le amministrazioni interessate devono assumere “le iniziative necessarie per la copertura assicurativa della responsabilità civile dei dirigenti, ivi compreso il patrocinio legale, salvo le ipotesi di dolo o di colpa grave”; nonché l'art.19 del Contratto decentrato per la Dirigenza, il quale disponeva che la Provincia di Catania provvedesse a stipulare adeguati contratti di assicurazione per la copertura dei rischi connessi all'attività dei dirigenti), con la conseguenza che il quadro normativo – in quanto appariva nebuloso e poco chiaro (di per sé, e anche nell'ottica della distinzione fra amministratori e dirigenti) – **era certamente idoneo a ingenerare confusione nella fase interpretativa e applicativa, e – derivatamene – inidoneo ad integrare i presupposti della colpa grave, così come individuata dal Collegio nelle note che precedono (con riferimento – ovviamente – al periodo in cui venne adottata la delibera che ha dato origine il presente giudizio: 1999).**_

Tutto ciò premesso (e tenuto conto delle conseguenze derivanti dalle valutazioni appena fatte in ordine alla mancanza di colpa grave nel comportamento dei convenuti), la Sezione ritiene comunque utile e pertinente il richiamo dell'art.3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria 2008), secondo cui “è nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura 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 alla presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008”. Infatti, tale norma – partendo chiaramente dalla consapevolezza dei dubbi e delle incertezze derivanti dalla normativa precedente (leggi e contratti) – ha voluto evidentemente porre un momento chiarificatore, peraltro sostanzialmente prorogando di sei mesi i contratti di assicurazione in corso al 1° gennaio 2008 (il che

rafforza ulteriormente la consapevolezza, maturata dal legislatore, che – in concreto – le pubbliche amministrazioni, nel corso degli anni '90, avevano massicciamente ricorso alla tutela assicurativa proprio per la convinzione che la stipulazione dei contratti di assicurazione fosse del tutto legittima), rinviando al 1° luglio 2008 l'operatività del meccanismo “sanzionatorio” per i soggetti che violano la norma stessa (danno erariale da determinare in misura pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabilita nel contratto: ultimo periodo del citato comma 59).

Merita di essere segnalata la sentenza numero 262 del 17 luglio 2008 emessa dalla Corte dei conti – Sezione giurisdizionale di appello per la Regione siciliana

< La nozione di colpa grave viene (giustamente) correlata, dalla giurisprudenza pressoché unanime, non ad una mera violazione di legge, o ad una qualsiasi manifestazione di negligenza, imprudenza e imperizia, ma ad un comportamento che denoti dispregio delle elementari, o comunque più comuni, regole di prudenza, tale, cioè, da integrare, in condizioni normali, un alto tasso di probabilità rispetto alla verifica dell'evento dannoso. Pertanto, affinché si realizzi una fattispecie di colpa grave occorre che l'azione (o l'omissione) dimostri chiaramente l'assenza di un grado minimo di diligenza (straordinaria ed inescusabile imprudenza), di modo che l'azione (o l'omissione) risulti collegata all'evento da un grado talmente ampio di probabilità e di prevedibilità da consentire di ipotizzare l'effettiva “previsione” dell'evento dannoso, pur se di tale previsione non è poi necessario fornire una prova specifica e puntuale, anche per la mancanza, nella struttura del processo contabile, dei meccanismi istruttori e dibattimentali tipici del processo penale, con la conseguenza che alla (effettiva) previsione dell'evento dannoso, che è tipica della figura penalistica della “colpa cosciente”, si deve sostituire l'ampio grado di probabilità e di prevedibilità di cui si è detto (cioè, come se l'evento fosse stato previsto).

Ciò premesso, gli appelli sono fondati (si tenga conto, fra l'altro, che – come correttamente ha affermato il giudice di primo grado – “in realtà, i convenuti non sembra contestino la sostanziale illiceità della copertura assicurativa del danno erariale conseguente a responsabilità amministrativo-contabile, considerato che la difesa è essenzialmente e principalmente incentrata sull'affermazione della esclusione della copertura alle ipotesi di colpa grave, come si evincerebbe in sede di interpretazione del contratto stipulato con la Società Reale Mutua Assicurazione”).

In effetti, il Collegio, richiamandosi alla linea ragionativa della sentenza n.207/2007 di questa Sezione (e condividendola pienamente), non può non rilevare che – partendo dal disposto dell'art.23 della legge 27 dicembre 1985, n.816, a mente del quale “i comuni e le province possono assicurare i propri amministratori ed i propri rappresentanti contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato” – la normativa contrattuale (generale e decentrata) si è adeguata a tale meccanismo (si veda l'art.8 del C.C.N.L. del 31 marzo 1999 del comparto regioni-autonomie locali e l'art.43 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000 dello stesso comparto, secondo cui le amministrazioni interessate devono assumere “le iniziative necessarie per la copertura assicurativa della responsabilità civile dei dirigenti, ivi compreso il patrocinio legale, salvo le ipotesi di dolo o di colpa grave”; nonché l'art.19 del Contratto decentrato per la Dirigenza, il quale disponeva che la Provincia di Catania provvedesse a stipulare adeguati contratti di assicurazione per la copertura dei rischi connessi all'attività dei dirigenti), con la conseguenza che il quadro normativo – in quanto appariva nebuloso e poco chiaro (di per sé, e anche nell'ottica della distinzione fra amministratori e dirigenti) – era certamente idoneo a ingenerare confusione nella fase interpretativa e applicativa, e – derivatamene – inadeguato ad integrare i presupposti della colpa grave, così come individuata dal Collegio nelle note che precedono (con riferimento – ovviamente – al periodo in cui venne adottata la delibera che ha dato origine il presente giudizio: 1999).

Tutto ciò premesso (e tenuto conto delle conseguenze derivanti dalle valutazioni appena fatte in ordine alla mancanza di colpa grave nel comportamento dei convenuti), la Sezione ritiene comunque utile e pertinente il richiamo dell'art.3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria 2008), secondo cui “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 alla presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008”. Infatti, tale norma – partendo chiaramente dalla consapevolezza dei dubbi e delle incertezze derivanti dalla normativa precedente (leggi e contratti) – ha voluto evidentemente porre un momento chiarificatore, peraltro sostanzialmente prorogando di sei mesi i contratti di assicurazione in corso al 1° gennaio 2008 (il che rafforza ulteriormente la consapevolezza, maturata dal legislatore, che – in concreto – le pubbliche amministrazioni, nel corso degli anni '90, avevano massicciamente ricorso alla tutela assicurativa proprio per la convinzione che la stipulazione dei contratti di assicurazione fosse del tutto legittima), rinviando al 1° luglio 2008 l'operatività del meccanismo “sanzionatorio” per i soggetti che violano la norma stessa (danno erariale da determinare in misura pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabilita nel contratto: ultimo periodo del citato comma 59).

In base alle considerazioni che precedono, gli atti di appello vengono accolti, con conseguente assoluzione dei convenuti.

Ai sensi dell'art.10-bis, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2005, n.203, introdotto con la legge (di conversione) 2 dicembre 2005, n.248 (di interpretazione autentica dell'art.3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n.543, introdotto con la legge di conversione 20 dicembre 1996, n.639), viene liquidata (a carico della Provincia regionale di Catania) la somma di € 1.000,00 pro-capite in favore *++ e la somma di € 1.500,00 in favore del sig. Michelangelo I.i.>

Affermata dalla Corte dei Conti (Sezione Giurisdizionale per il Veneto con la sentenza numero 756 dell'8 luglio 2008) la legittimità della copertura per le responsabilità amministrative (DEI SINGOLI DIPENDENTI) inserita in un contratto di assicurazione che vede L'Ente Assicurato per le proprie responsabilità, subordinando la <...corresponsione da parte degli Assicurati che ne facciano richiesta, di una percentuale pari al 20 per cento del premio assicurativo annuo pro – capite previsto in polizza>_ qual è lo scopo del comma 59, dell'art.3, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (recante la finanziaria per il 2008)?

Un Pubblico Ministero contabile ha indagato presso alcune primarie Compagnie di Assicurazioni per verificare disponibilità del mercato assicurativo ad emettere polizze separate, una a copertura della responsabilità civile della pa intesa come apparato, l'altra a garanzia delle responsabilità dei singoli (siano esse per colpa grave civile che per responsabilità amministrativa, sempre per colpa grave):constata la disponibilità del mercato, i giudici della Corte dei Conti del Veneto sanciscono che una tale scelta (doppia copertura) < potrà certamente comportare una riduzione del numero delle società assicuratrici disposte ad assumersi il relativo rischio, un contenimento del rischio medesimo, con la previsione di eventuali franchigie, ed il pagamento di un premio anche elevato, poiché rapportato alla qualità, frequenza, gravità e ripetitività di particolari condotte antiguridiche. **Ciò, però, produce non l'impossibilità sostanziale e giuridica di stipulare polizze separate a copertura della responsabilità civile verso i terzi e della responsabilità erariale (operazione quest'ultima vietata se del pagamento del relativo premio è onerata l'Amministrazione pubblica), ma solo una maggiore difficoltà a rinvenire sul mercato società disposte alla stipula alle rigide condizioni prefissate dagli Enti pubblici.**>_ In conclusione, non può revocarsi in dubbio che all'epoca dei fatti i prodotti assicurativi offerti dal mercato erano tali da consentire molteplici formule di copertura: congiunte, cumulative, principale con aggiunta di polizza accessoria, quale appendice, che potevano

avere ad oggetto ipotesi di responsabilità civile per danni a terzi nonché la copertura dei c.d. danni provocati involontariamente dai dirigenti e dagli amministratori, poiché quest'ultima corrisponderebbe agli interessi del Comune, <...in quanto completerebbe il quadro delle garanzie risarcitorie, comprendendo le ipotesi per le quali non erano più giuridicamente possibili sentenze di condanna della Corte dei Conti...>, con esclusione, quindi, del danno erariale accertato in sede di giudizio contabile e che vedrebbe sacrificato l'interesse dell'Ente già soddisfatto da tali decisioni, nella misura corrispondente al premio pagato per tale ampliamento di copertura_ la norma di comma 59, dell'art.3, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (recante la finanziaria per il 2008) introduce <...una regola che il legislatore ha ritenuto, evidentemente, prima inesistente>, ma conferma, in termini ricognitivi, l'illiceità della stipula di polizze assicurative a copertura della responsabilità erariale: la succitata previsione non colma un vuoto normativo, ma rende più incisivo, in termini di conseguenze negative, un divieto già sussistente nell'ordinamento. **Alla norma va pertanto riconosciuta, per un verso <...una valenza ricognitiva di un divieto già insito nel sistema e consacrato dalla costante ed uniforme giurisprudenza, e per altro verso una valenza innovativa e sanzionatoria (e come tale valevole solo per le fattispecie poste in essere dopo la sua entrata in vigore) che colpisce non solo gli autori dell'illecito ma anche i beneficiari, con una sanzione pecuniaria che può arrivare sino a dieci volte il costo della polizza, disposizione che rafforza la connotazione non soltanto risarcitoria ma anche (e forse soprattutto) sanzionatoria che il legislatore a partire dal 1994 ha inteso attribuire alla giurisdizione di questa Corte> (cfr. Corte dei Conti, Sezione Regionale Sicilia, sent. n.734/2008).** Deve, infine, aggiungersi che la norma ribadisce la nullità dei contratti di assicurazione stipulati in spregio di norme contrarie ai principi di ordine pubblico e, quindi, a copertura della responsabilità amministrativo – contabile, prevedendo la cessazione al 30 giugno 2008, di quelli in corso alla data di entrata in vigore della legge finanziaria n.244/2007. Da tanto consegue che il divieto di stipulare polizze a copertura del rischio erariale con onere a carico del Comune non solo era enucleabile dalle norme Costituzionali e Ordinamentali sopra citate, a carattere fondamentale, imperativo e non derogabili convenzionalmente, ma era stato da sempre ribadito dalla giurisprudenza di questo Istituto intervenuta al riguardo, divieto reso ancora più efficace dalla estensione soggettiva, della relativa responsabilità, dagli autori delle predette polizze ai beneficiari, raggiunti da una sanzione pecuniaria pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente versati.

Di Sonia Lazzini

Questa volta non si tratta della (solita e acutissima) Corte dei Conti della Sicilia, bensì del Veneto (con la sentenza numero 756 dell' 8 luglio 2008).

Ad essere sottoposto al giudizio amministrativo contabile è la Dirigente del Centro di Responsabilità Economato e Approvvigionamenti del Comune di Verona in quanto ha < posto in essere i provvedimenti volti all'affidamento contrattuale in questione>

L'Organo requirente, a seguito di verifica amministrativo – contabile, operata dal Servizio Ispettivo del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, emerge che il Comune di Verona aveva sottoscritto una polizza assicurativa, che copriva, tra l'altro, il rischio da responsabilità amministrativo – patrimoniale di propri amministratori e dipendenti

Si tratta di un contratti di assicurazione stipulato a garanzia di n. 167 tra amministratori e funzionari, per il periodo 30 giugno 2002 – 30 giugno 2003 il cui oggetto dell'assicurazione viene così descritto:

< <...sono comprese in garanzia le somme che l'assicurato sia tenuto a pagare per effetto di decisioni della Corte dei Conti e/o di qualunque altro organo di giustizia civile o amministrativa dello Stato.

Si intendono, pertanto espressamente comprese anche le perdite patrimoniali derivanti da responsabilità amministrativa – erariale – contabile>; il punto B 4), invece, precisava che <L'assicurazione è estesa anche: alle perdite patrimoniali conseguenti a colpa grave dell'Assicurato; alle perdite patrimoniali provocate all'Ente di appartenenza considerato terzo>.

E qui dobbiamo già fare la prima osservazione

All'epoca dei fatti non poteva infatti sfuggire che già c'era giurisprudenza¹, sebbene non ancora con un orientamento consolidato come oggi, che insegnava il noto principio secondo il quale la polizza a

¹ Esclusi dal danno erariale i componenti della giunta

Unici responsabili di aver stipulato la polizza a copertura della responsabilità amministrativa-contabile risultano essere i funzionari comunali!!!!

L'appello della Sentenza del 19 ottobre 2000 n. 489/EL/2000 della Sez. Giuris.le Friuli-Venezia Giulia della Corte dei Conti (polizza assicurativa per "danni erariali") contenuto nella Sentenza del 13 marzo 2002 n. 78/2002 della Sezione Terza Giurisdizionale Centrale D' Appello, in tema di polizze assicurative dirette alle coperture del rischio da responsabilità amministrativo-contabile

Il caso di specie concerne le responsabilità per il danno relativo alla stipula di una polizza assicurativa a favore dei dipendenti del comune di MX, estesa anche alla copertura dei rischi da responsabilità amministrativo - contabile. Ha affermato in proposito il giudice di primo grado che "...non può escludersi anche una responsabilità dei componenti della giunta che approvarono la delibera in parola; questi hanno concordemente affermato di aver deliberato dopo aver richiesto un secondo esame più approfondito della questione, giacché inizialmente dubitarono della legittimità di una assicurazione a favore dei dipendenti con oneri a carico del bilancio comunale. Nella fattispecie la gravità della colpa consiste proprio nell'essersi rimessi, dopo aver percepito l'illiceità della proposta delibera, acriticamente alle valutazioni di coloro che, in definitiva, avrebbero tratto giovamento dalla delibera...".

La giunta municipale con delibera n. 180 del 26 marzo 1997 , aveva approvato, ai sensi degli artt. 7 e 45 del Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto Regioni-Autonomie locali (G.U. n. 61 del 14 marzo 1997), la stipulazione di una polizza assicurativa al fine di coprire "...la responsabilità patrimoniale dei dipendenti che svolgono particolari mansioni...". L' impresa assicuratrice (**** Assicurazioni) era obbligata a tenere indenne il dipendente assicurato da quanto lo stesso fosse tenuto a pagare per "...perdite patrimoniali cagionate a terzi, compreso lo Stato e l'Ente pubblico di appartenenza, in conseguenza di atti, fatti od omissioni di cui dovesse rispondere a norma di legge a titolo di responsabilità civile, di responsabilità amministrativa e responsabilità contabile e formale..." (pag. 4 sent. impugnata). La polizza copriva i rischi relativi a sedici dipendenti, con un premio annuo di lire 7.450.000.

Al seguito dell'istruttoria e delle deduzioni all'invito ex art. 5 legge 19/94, il procuratore regionale aveva convenuto in giudizio gli assessori L., C. e T., nonché i funzionari To. e V. sostenendo l'illiceità ed il conseguente danno erariale connesso al pagamento dei premi negli anni 1997-1999, nella parte diretta alla copertura del rischio da responsabilità amministrativo contabile (50% dei premi complessivamente pagati, determinato ex art. 1226 c.c. per un importo di lire 7.450.000).

La sezione regionale riteneva configurata la responsabilità amministrativo contabile in considerazione dell'avvenuta stipulazione della polizza predetta.

L'adito giudice di appello nella sentenza qui di seguito riportata (nel successivo testo riportiamo la decisione della Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale Regionale Per Il Friuli-Venezia Giulia -

copertura della responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale a seguito di sentenza definitiva emessa dalla Corte dei Conti, NON PUO' IN ALCUN MODO E PER NESSUNA PERCENTUALE, ESSERE PAGATA CON DENARO PUBBLICO²

Sentenza del 19 ottobre 2000 n. 489/EL/2000 in tema di polizza assicurativa per "danni erariali") accoglie l'appello proposto dagli assessori, relativo all'equiparazione, ritenuta errata, della posizione soggettiva dei funzionari a quella degli amministratori ed al difetto di colpa grave in questi ultimi, sulla base delle seguenti considerazioni:

- Il nuovo sistema di responsabilità amministrativa (riparto normativo di competenze e conseguenti responsabilità tra amministratori e dirigenti o funzionari di minor livello), in coerenza con il principio di separazione tra politica e gestione, il legislatore ha precisato che, "nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione" (art. 1/ter della legge n.20 cit.). La norma si applica anche ai casi in cui l'istruttoria e la conclusiva proposta di delibera o, più in generale, del provvedimento finale abbiano prodotto un danno ingiusto.
- Gli amministratori in giudizio, proprio perché inizialmente dubitarono della legittimità, richiamarono su di essa l'attenzione degli "uffici tecnici o amministrativi" così indubbiamente dando da un lato dimostrazione di avere svolto in modo ponderato la loro funzione e dall'altro allertando e quindi ulteriormente responsabilizzando i funzionari responsabili dell'istruttoria.
- Andava escluso un ulteriore approfondimento delle valutazioni istruttorie sia perché non rientranti nel ruolo degli amministratori sia perché duplicazione di attività propria della struttura organizzativa di supporto sia perché si sarebbe innescata una sorta di ping-pong burocratico.
- Non è condivisibile l'assunto, implicito nell'affermazione dei primi giudici, della sostanziale inaffidabilità degli appartenenti agli uffici amministrativi e tecnici di una pubblica amministrazione tutte le volte che siano chiamati ad esercitare funzioni che potranno avere effetti anche su se medesimi: le conseguenze dell'affermarsi di un criterio del genere sarebbero invero gravi per il corretto funzionamento degli apparati organizzativi delle amministrazioni pubbliche

Resta quindi, di fatto, la responsabilità dei funzionari comunali!

² Sez. Giuris.le Friuli-Venezia Giulia Corte dei Conti - Sentenza del 19.10.2000 n. 489/EL/2000;

Sez. Terza Giuris.le Centrale D' Appello Corte dei Conti - Sentenza del 13.03.2002 n. 78/2002;

Sez. Giuris.le Lombardia Corte dei Conti – sentenza del 9.05.2002 n. 942

Sez. Giuris.le Umbria Corte dei Conti - sentenza del 10.12.2002 n.553/E.L./2002

Corte dei conti sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, numero 509 del 28 settembre 2004

Sez. Giuris.le Puglia Corte dei Conti - Sentenza del 7 febbraio 2004 n. 95/EL/2004

Corte dei conti - Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato - 'adunanza congiunta del I e II Collegio del 13 gennaio 2005 depositata il 9 febbraio 2005
Corte dei Conti- Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana - Sentenza numero 396 del 3 marzo 2005

la sentenza numero 185 del 14 giugno 2007 emessa dalla Corte Dei Conti Sezione Giurisdizionale D'appello Per La Regione Siciliana (a conferma della Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Sicilia, con la sentenza numero 396 del 3 marzo 2005

Corte dei Conti Sezione giurisdizionale del Friuli Venezia Giulia - Sentenza numero 519 del 19 luglio 2005

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Trentino A.A.- Trento, con la sentenza numero 65 del 21 luglio 2005

Corte dei Conti Sezione giurisdizionale della Puglia - Sentenza numero 582 del 2 agosto 2005

Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione siciliana con la sentenza numero 3393 del 9 Novembre 2005

Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione siciliana, con la sentenza numero 3471 dell' 11 novembre 2005

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Sicilia, con la sentenza numero 3054 del 25 Ottobre 2006

la sentenza numero 207 del 19 luglio 2007 emessa dalla Corte Dei Conti Sezione Giurisdizionale D'appello Per La Regione Siciliana

sentenza numero 2541 del 26 settembre 2007 emessa dalla Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana

sentenza numero 203 del 18 gennaio 2008 emessa dalla Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale della regione Sicilia

sentenza numero 896 del 25 marzo 2008 emessa dalla Corte dei Conti della Sicilia

DA ULTIMO Corte dei Conti_Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana_ sentenza numero 1251 dell' 8 maggio 2008:

Ciò detto il Collegio osserva che la stipula della predetta copertura assicurativa per la responsabilità amministrativo-contabile, con oneri a carico dell'ente locale ed in definitiva della collettività, non è legittima, così come confermato da numerose sentenze di questa Corte (tra le tante:C.conti, Sez. Giurisd.le per la Lombardia n. 942 del 10.05.2002; id. Umbria n 553 del 10.12.2002; id. Puglia n. 95 del 07.02.2004, id. Sez Regionale Friuli Venezia Giulia n. 489/EL/00 del 19 ottobre 2000, id Sez Regionale Siciliana n 3471/2005 del 4.10.2005).

Si è rilevato, nelle citate decisioni, che del tutto in contrasto con l'Ordinamento appare l'assunzione, da parte di un ente pubblico, dell'onere della tutela assicurativa dei propri amministratori o dipendenti con riferimento alla responsabilità amministrativa per danno erariale, per contrarietà di tale assunzione di spesa al principio di responsabilità personale cui all'articolo 28 della Costituzione, tenendo anche conto della peculiare natura di tale forma di responsabilità in relazione alla sua funzione di deterrenza verso dipendenti ed amministratori, che ne costituisce contenuto essenziale accanto a quello risarcitorio (cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 371 del 20.11.1998: "...combinazione di elementi restitutori e di deterrenza che connotano l'istituto...").

Tale funzione di deterrenza non può in particolare essere annullata o ridotta destinando risorse pubbliche alla realizzazione di una sostanziale impunità risarcitoria di dipendenti o amministratori pubblici, e questo in relazione a loro comportamenti gravemente colposi, accertati come causativi di danno all'ente. Tra l'altro, come si è puntualizzato nelle succitate decisioni, ove si acceda all'orientamento, che tende ad affermarsi come prevalente, il quale ravvisa natura anche sanzionatoria della condanna conseguente all'accertamento di una responsabilità amministrativa, si dovrebbe necessariamente affermare l'illiceità della causa di un contratto assicurativo riguardante, con oneri a carico dell'ente potenzialmente danneggiato, la copertura dei rischi patrimoniali derivanti dall'applicazione della sanzione risarcitoria.

Osserva il Collegio, inoltre, che dette polizze alterano la quota di rischio accollabile dall'Amministrazione pubblica, già predeterminata dalla legge n. 20 del 1994 ed individuata nella colpa lieve (e ciò per evitare l'inerzia dell'azione amministrativa per il timore della responsabilità per culpa levis: C.cost. 371/1998 cit.), con conseguente invalidità negoziale per contrarietà a norme imperative ed illiceità sotto il profilo comportamentale per i danni erariali derivati

E' precisato, inoltre, nelle predette decisioni, quanto all'articolo 23 della legge 27.12.1985 n. 816, il quale prevede che i Comuni e le Province "...possono assicurare i propri amministratori ed i propri rappresentanti contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato", ed all'articolo 86, comma 5, del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 ("Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"), che peraltro riprende l'articolo 26, comma 5, della legge 3 agosto 1999 n. 265 la quale è, peraltro, disposizione di contenuto testualmente analogo al citato articolo 23 della legge n. 816 del 1985 ("I comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni e i consorzi fra enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato"), che tali disposizioni sono da leggersi, in conformità ai principi di preminente rilievo pubblicistico in tema di responsabilità amministrativa, nel senso dell'ammissibilità di coperture assicurative per danno diretto dell'ente verso terzi, esclusa invece copertura dei pubblici amministratori o dipendenti con riferimento alla responsabilità amministrativa di questi per danno erariale verso i Comuni e le Province.

Tanto chiarito per completezza di analisi, occorre osservare che in realtà i convenuti non sembra contestino la sostanziale illiceità della copertura assicurativa del danno erariale conseguente a responsabilità amministrativo contabile, considerato che la difesa è essenzialmente e principalmente incentrata sull'affermazione della esclusione, nella fattispecie, della colpa grave.

IL Collegio ritiene sussistente il requisito della colpa grave tenuto conto che nessuna norma né clausola contrattuale collettiva consentiva, nella fattispecie, di affermare che una simile copertura dovesse o, più semplicemente, potesse restare a carico dell'erario. Si consideri pure che, sotto il profilo obiettivo e civilistici, per i contratti con i quali l'ente locale abbia assicurato i propri dirigenti e funzionari dei rischi conseguenti a responsabilità amministrativo-contabile, la cui disciplina rientra nelle materie di contrattazione collettiva, il divieto di stipulazione è stato introdotto chiaramente dall'art 43 del CCNL del 14 settembre 2000 del comparto enti locali.

La condotta di chi, come gli odierni convenuti componenti della giunta provinciale, autorizza una polizza assicurativa, con pagamento dei premi a carico della cassa provinciale per sollevare gli amministratori ed i dirigenti dell'ente dalla responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale, assume quindi tutti i caratteri propri della colpa grave.

Al riguardo occorre far riferimento, nel caso degli enti locali, per analogia di materia al "mandato" (che si attaglia più alla figura dell'amministratore, carica elettiva, che non al dirigente o funzionario) nella sua accezione gius-lavoristica (articoli 1703 e seguenti del c.c.), per distinguere e separare i rischi

Questo importante precetto giurisprudenziale, è stato (finalmente!) “ufficializzato” attraverso una norma di legge contenuta nella Legge Finanziaria 2008 (Legge 24/12/2007 n. 244 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – S.O. 28/12/2007 n. 285) art. 1, comma 59, che così recita:

<E' 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.>

Questi i dati oggetti, ma torniamo a noi e alle fondamentali novità che ci vengono raccontate dai giudici veneti.

Intanto sul carattere meramente sanzionatorio della norma di cui sopra:

< Conseguentemente, rinvenendo nell'invito a fornire deduzioni, notificato il 22 giugno 2007, l'indicazione del titolo, dell'oggetto e del quantum, allo stato degli atti dovuto, nonché una richiesta precisa e non equivoca tesa ad ottenere l'adempimento dell'obbligazione risarcitoria, lo stesso atto è da ritenere idoneo ad interrompere il corso della prescrizione e quindi a porre fine alla inerzia fondante la stessa, con il risultato che l'azione erariale, per le somme così come determinate nell'atto di citazione,

connessi all'attività dei dipendenti pubblici meritevoli di copertura assicurativa con onere a carico dell'ente, da quelli assicurabili solo con oneri a carico dei dipendenti medesimi, agevolmente individuandoli nei rischi che riflettono gli interessi propri dell'ente stesso.

Il "mandato" costituisce quindi la ragione, ma anche il limite, della copertura assicurativa estesa ai dirigenti e funzionari con oneri a carico dell'ente, così che tutto ciò che non può essere rapportato al "mandato", direttamente o indirettamente, perché magari travalica i limiti interni del "mandato" stesso, come nell'ipotesi del "conflitto di interessi", non può neanche essere oggetto di copertura assicurativa con onere a carico dell'ente medesimo (Corte dei Conti Umbria, Sez. giurisdiz. 10/12/2002, n.553; e di questa stessa Sezione n.3471 del 2005 e n. 3054 del 2006).

In tale ottica osserva il collegio, per quanto già esposto, che il requisito della colpa grave qualifica medesimamente la condotta del convenuto dott. Lucifora, segretario generale della Provincia che, per la funzione svolta nella suddetta qualità a presidio della legittimità degli atti della Provincia, avrebbe dovuto segnalare senza remore all'attenzione dei componenti della giunta la palese illiceità derivante dall'assunzione di una deliberazione che disponesse la stipula della copertura assicurativa, con denaro dell'ente rappresentato, dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile dei dirigenti comunali.

Del resto non appare invocabile alcuna “obiettiva difficoltà interpretativa” visto che la giurisprudenza di questa Corte aveva affermato già nel 1991, nella nota sentenza n. 707/A del 5 aprile 1991 delle Sezioni Riunite, che “la copertura assicurativa, implicando una spesa pubblica, deve corrispondere adeguatamente allo scopo di salvaguardare soltanto la responsabilità civile incombente sulla struttura organizzativa pubblica, riguardata come mandante, con esclusione, cioè, di qualsiasi aggravio che deriva dall'assicurare anche altre evenienze dannose, le quali, non connesse all'espletamento del mandato, debbono restare a carico delle persone fisiche degli amministratori”.

era da ritenere correttamente esercitata nei termini di legge, senza che si fosse determinato, pertanto, alcun effetto preclusivo od estintivo della stessa.

Tali conclusioni, a parere del Collegio, trovavano, come detto, un supporto a fondamento nella configurabilità di una posizione creditoria autonoma o se si vuole concorrente del P.M. con quella dell'Amministrazione, a seguito dell'affermarsi dell'idea di un'azione erariale non più esclusivamente di tipo reintegratorio, che di certo è da ribadire, **ma di tipo misto reintegratorio – risarcitorio – sanzionatorio, in quanto finalizzata al conseguimento di una condanna ad una sanzione pecuniaria, che potrebbe rendere in parte superfluo il riferimento agli usuali criteri di quantificazione del danno, così come confermato dal comma 59, dell'art. 3, della legge n.244/2007, ove la stipulazione di contratti di assicurazione a copertura dei rischi da responsabilità erariale è sanzionata con il pagamento di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabilito nel contratto medesimo**, dal comma 56, dell'art. 3, della stessa legge finanziaria per il 2008, afferente la responsabilità erariale per incarichi o consulenze effettuati in violazione delle disposizioni regolamentari che fissano il limite massimo della spesa annua per tali conferimenti, nonché dal comma 15, dell'art. 30, della legge 27 dicembre 2002, n.289 (legge finanziaria per il 2003), che, a fronte del ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle per investimento, in violazione dell'art.119 della Costituzione, ha sancito, sul piano oggettivo e civilistico, la nullità degli atti e contratti relativi all'indebitamento, introducendo, sul piano soggettivo, afferente la responsabilità di coloro che hanno deliberato il ricorso allo stesso, una sanzione pecuniaria pari ad un multiplo dell'indennità di carica percepita (ossia da un minimo di cinque ad un massimo di 20).>

Venendo inoltre alla specifica fattispecie che riguarda la dirigente del Comune di Verona, l'analisi dell'adito giudice deve muoversi in questo senso:

< Si rende, quindi, necessario verificare se, nella concreta fattispecie, sussistano tutti i tipici elementi della responsabilità amministrativa,

ossia la sussistenza di una condotta commissiva od omissiva motivo del **danno patrimoniale**, concreto ed attuale, sofferto dall'Ente territoriale,

il nesso di causalità tra la condotta materiale pregiudizievole tenuta dalla presunta responsabile e l'eventum damni,

la caratterizzazione dell'elemento psicologico in termini di dolo o di colpa grave, come nel caso de quo, la non ricorrenza di esimenti,

la sussistenza di un particolare rapporto di servizio tra la dott.ssa ALFA, alla quale il danno è imputato, e l'Amministrazione comunale di Verona, che ha subito il conseguente pregiudizio, elementi tutti in base ai quali parte attrice ha avanzato la pretesa risarcitoria>

Nulla quaestio in ordine al legame di servizio tra la predetta funzionaria ed il Comune di Verona, in quanto, all'epoca dei fatti contestati, la stessa era Dirigente del Centro di Responsabilità Economato ed Approvvigionamenti del succitato Ente territoriale.

Vediamo gli altri elementi:

Passando all'esame della condotta materiale e dell'elemento psicologico, il Pubblico requirente li individua in una serie di comportamenti commissivi, formalmente individuabili e posti in essere con

grave negligenza dall'alto dirigente, aventi come punto di arrivo la sottoscrizione di una polizza assicurativa, a beneficio di amministratori e dipendenti del Comune di Verona, a copertura, tra l'altro, del rischio da responsabilità amministrativo – patrimoniale, con accollo del relativo onere a tale ultimo Ente.

L'imputata si è avvalsa di un Broker assicurativo:

Nella specie, in ragione di asserite difficoltà incontrate, per il passato, con alcune compagnie assicuratrici, con determinazione Dirigenziale del Centro di Responsabilità Economato ed Approvvigionamenti (diretto dalla dott.ssa ALFA), n. 114/024, in data 31 maggio 2001, è stata indetta una gara d'appalto, a mezzo licitazione privata, per l'affidamento di un servizio di brokeraggio assicurativo della durata di anni cinque, con il compito di fornire ogni consentita assistenza nella stesura e nella gestione di una polizza assicurativa a copertura dei rischi connessi all'agire degli amministratori e dipendenti del Comune di Verona.

Con il compito di

L'attività del broker era finalizzata a conseguire l'obiettivo di proteggere le risorse dell'ente, al fine di poter essere indennizzato per i danni eventualmente sofferti, garantito per i danni subiti dai soggetti che operavano al proprio interno, sollevato per le conseguenze patrimoniali delle responsabilità che ad esso competevano nello svolgimento delle attività.

La società aggiudicataria predisponava, pertanto, un capitolato di polizza, così come previsto dall'incarico ricevuto, con progetto di polizza cumulativa, comprensiva di ogni forma di responsabilità, ossia sia di quella civile, per danni arrecati a terzi, sia della responsabilità amministrativo – contabile per i danni arrecati all'amministrazione di appartenenza degli interessati e ad altri enti pubblici.

Veniva quindi aggiudicata la gara per il servizio assicurativo

Conseguentemente, con determinazione n.078/024, del 26 aprile 2002, assunta dalla medesima funzionaria, è stata indetta la licitazione privata ed approvati i capitolati speciali per l'affidamento dei servizi a copertura assicurativa di tre contratti, tra i quali il lotto A, per la responsabilità civile verso terzi e verso i prestatori di lavoro, ed il lotto B, recante il titolo di <Responsabilità patrimoniale degli Amministratori – Segretario Generale – Direttore Generale – Titolari Posizioni Organizzative – Responsabili delle Circoscrizioni Territoriali>, per il periodo che andava dalle ore 24,00, del 30 giugno 2002, alle ore 24,00, del 30 giugno 2003.

Con successivo provvedimento n.109/024, in data 30 maggio 2002, la dott.ssa ALFA individuava, in base alle domande pervenute, le società da ammettere alla gara, invitandole a presentare offerta.

La succitata gara, esperita con premio a base d'asta pari ad € 57.000,00 che non ammetteva offerte in aumento e con aggiudicazione unicamente al prezzo più basso, era presieduta dalla convenuta, che aggiudicava provvisoriamente, con verbale n.38/02, del 21 giugno 2002, il servizio per il secondo lotto alla società BETA, che aveva offerto un premio pari ad € 56.780,00.

Infine con determinazione n.138/024, del 22 giugno 2002, il predetto dirigente approvava le risultanze della licitazione privata, aggiudicando definitivamente la gara, di cui al lotto B, alla Società di Assicurazioni BETA, a fronte del versamento del premio di € 56.780,00, posto a carico del capitolo di spesa n.390/066, impegno n.2783/2002, del Comune di Verona.

Questo l'oggetto dell'assicurazione

Ebbene il contratto di assicurazione, n.1263707, sottoscritto dalla compagnia aggiudicataria e dalla dott.ssa ALFA, per conto del predetto Ente, prevedeva nell'allegato n.1, recante la rubrica <<Oggetto dell'Assicurazione>>, che <Gli assicuratori si obbligano...a tenere indenne l'assicurato/i di quanto, direttamente o in via di rivalsa, debba/debbano pagare allo Stato – all'Ente o Azienda Pubblica di appartenenza – all'Amministrazione contraente – alla Pubblica amministrazione in genere e/o ad altri soggetti Pubblici o Privati, a seguito di atti o fatti od omissioni colposi a Lui imputabili, che hanno cagionato una perdita patrimoniale, connessi all'esercizio delle Sue funzioni o della carica ricoperta.

Sono comprese in garanzia le somme che l'Assicurato sia tenuto a pagare per effetto di decisioni della Corte dei Conti e/o di qualunque altro organo di giustizia civile o amministrativa dello Stato.

Si intendono pertanto espressamente comprese anche le perdite patrimoniali derivanti da responsabilità amministrativa – erariale – contabile>.

Il punto A 9) del predetto allegato precisava, inoltre che: <...Le garanzie vengono prestate con uno scoperto a carico dell'Assicurato di € 1.290,00 per ogni sinistro>, mentre nella parte intitolata <<Estensione di Garanzia>> il punto B3) prevedeva che: <L'assicurazione è estesa anche:1) alle perdite patrimoniali conseguenti a colpa grave dell'assicurato; 2) alle perdite patrimoniali provocate all'Ente di appartenenza considerato Terzo>.

La scelta è stata quindi quella di sottoscrivere una sola polizza

Ebbene, dall'evidenziato delinearci dei fatti emergeva, da un lato, che il Comune di Verona, attraverso il ricorso ad una polizza cumulativa, in termini di premio da versare, ma in cui, però, i rischi assicurati erano formalizzati distintamente, ha stipulato un negozio a copertura, pressoché totale, del rischio gravante su amministratori e funzionari per tutte le conseguenze patrimoniali derivanti da violazioni gravemente colpose di obblighi di servizio; dall'altro, non poteva revocarsi in dubbio che le determinazioni, che hanno portato ad assumere un improprio onere per rischi altrui in capo all'Ente territoriale summenzionato, che sin da subito possiamo definire poste in essere in spregio di talune fondamentali norme ordinamentali e dei principi delineati in materia di responsabilità erariale, erano da ascrivere alla dott.ssa Anna ALFA, intervenuta nella vicenda quale Dirigente del Centro di responsabilità Economato e Approvvigionamenti.

Fu vera colpa?

Tale condotta era, infatti, da ritenere finalisticamente adeguata nella causazione di un ingiusto danno, sul quale ci si soffermerà in seguito, consistente nell'esborso, da parte del Comune scaligero, di una quota parte di premio teso a coprire la responsabilità amministrativo – contabile dei funzionari elettivi e di carriera da esso dipendenti.

Orbene, il patrocinio di difesa confermava la correttezza dell'operato della funzionaria, che non solo non incontrava norme ostative, sotto forma di divieto e con riferimento al momento storico (giugno 2002) in cui è contestualizzata la polizza in questione, ma trovava un avallo giuridico, in termini autorizzatori, nell'art. 86, comma 5°, del T.U. n.267/2000, che consentiva ai Comuni di assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato, norma che al riguardo non distingueva tra le diverse fattispecie di responsabilità.

La tesi rappresentata dall'abile difesa della funzionaria presta il fianco alle critiche atteso che i rischi suscettibili di copertura assicurativa non possono che essere delimitati in conformità ai principi generali e di settore dell'ordinamento, che, in quanto principi di ordine pubblico, rendevano e rendono tutt'ora doverosa la esclusione dei rischi da responsabilità amministrativa – contabile da copertura assicurativa con onere a carico dell'ente di appartenenza del dipendente.

Ora, l'art.86, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, ha previsto al comma 5° che: <I comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni e i consorzi tra enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del mandato>, formula il cui precedente si rinviene nell'art. 23, della legge 27 dicembre 1985, n.816, che limitava la predetta facoltà solo a comuni e province: tale possibilità è stata estesa anche ai dirigenti dai vari contratti collettivi di categoria.

Ebbene, la giurisprudenza di questo Istituto (cfr. Corte dei Conti, Sezioni Riunite, sent. n.501/A, del 18 giugno 1986, sent. n.707, del 05 aprile 1991, Sezione II, sent. 275/1986, Sezione per la regione Umbria, sent. n.553/E.L./2002, Sezione Puglia, sent. n.95, del 07 febbraio 2004) ha da sempre fatto riferimento al mandato nel suo significato gius – privatistico (ex art. 1703 e ss. c.c.), al fine di distinguere e separare i rischi connessi all'attività dei dipendenti ed amministratori pubblici ritenuti meritevoli di copertura assicurativa, con accollo del relativo onere in capo all'Amministrazione di appartenenza (c.d. responsabilità civile verso terzi), da quelli assicurabili solo con oneri a carico dei dipendenti ed amministratori medesimi (responsabilità amministrativo – contabile), <...agevolmente individuabili nei rischi che riflettono gli interessi propri dell'Ente stesso> (cfr. Corte dei Conti, Sezione Umbria, sent. n.553/2002).

In che modo si verifica un conflitto di interessi?

E nel caso di specie sussisteva un evidente conflitto di interessi, ab origine ed a carattere permanente, tra la posizione del funzionario (essendo tali, in senso lato, anche gli amministratori) tenuto a rispondere, per le ipotesi connotate da dolo e colpa grave, dei danni cagionati direttamente o indirettamente all'Ente pubblico, e quest'ultimo che rinunciando, a seguito di deroga convenzionale a tale garanzia, si gravava impropriamente dell'onere (premio) teso a salvaguardare l'autore del pregiudizio dalle conseguenze che normalmente l'ordinamento pone a suo carico: assicurando il suo funzionario del rischio da danno erariale, l'ente si accolla un pagamento non dovuto, diventando creditore di se stesso.

In tal modo gli amministratori ed i dipendenti perseguono un interesse proprio, ossia un proprio personale vantaggio quale va considerato l'esenzione convenzionale dalla responsabilità erariale, con pregiudizio dell'Ente pubblico, configurandosi così una sorta di abuso del potere rappresentativo.

Merita quindi soffermarsi sulla giurisdizione della Corte dei Conti

Ora, non può revocarsi in dubbio, che la Corte dei Conti esercita la giurisdizione <...nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge>(art.103 Cost.), <...giudica sulle responsabilità per danni arrecati all'erario da pubblici funzionari, retribuiti dallo Stato, nell'esercizio delle loro funzioni (art. 13, comma 1, del Regio Decreto 12 luglio 1934, n.1214, recante il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti), sottopone a giudizio <I funzionari, impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali ad ordinamento autonomo, che nell'esercizio delle loro funzioni per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato e ad altra amministrazione dalla quale dipendono...> (art. 52, del medesimo T.U.), sottopone i pubblici funzionari alla propria giurisdizione qualora per azione od omissione cagionino danno allo Stato (artt. 83 e 82, comma 1°, del R. D. 18 novembre 1923, n.2440), esercita la propria giurisdizione di responsabilità sugli amministratori e sul personale degli enti locali, per i quali <...si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato> (art. 93, commi 1, del d.lgs. n.267/2000).

E la norma costituente principio generale, valevole per l'intero settore pubblico, è rappresentata dall'art.1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n.20, che così statuisce: <La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave...>.

Si tratta di principi generali dell'ordinamento che, in quanto indisponibili, non possono essere oggetto di deroga contrattuale, con il risultato di vanificarne non solo la loro portata sostanziale, in termini di responsabilità per i dipendenti chiamati a rispondere del loro operato, ma anche la certa funzione di deterrenza (di prevenzione generale) di cui le norme sopraccitate sono munite.

Ma non solo

Per cui, un eventuale patto che miri ad escludere o limitare preventivamente, in palese violazione delle predette norme, la responsabilità del pubblico dipendente per i danni arrecati ad una pubblica amministrazione, si pone in netto contrasto con una norma imperativa, con conseguente nullità dell'operazione perseguita (cfr. Corte dei Conti, Sezione Puglia, sent. n.95, del 07 febbraio 2004, Sezione III, sent. n.509, del 28 settembre 2004).

In sintesi la responsabilità amministrativa è un deterrente finalizzato a indurre il funzionario al compimento del suo dovere, sotto la minaccia del suo anche personale coinvolgimento nelle conseguenze della sua eventuale volontaria prevaricazione: onde il confezionamento di un negozio giuridico assicurativo che tolga dallo status del pubblico funzionario quel deterrente, mandandolo esente da ogni tipo di responsabilità erariale, incide sul rapporto di dipendenza funzionale che lega il funzionario all'Ente, ledendo un principio fondamentale dell'ordinamento, che esige che nei più gravi casi di deviazione dal dovere funzionale, l'agente debba risponderne personalmente.

E per quanto concerne la copertura assicurativa della responsabilità civile?

Conseguentemente la norma di cui all'art. 86, comma 5°, del T.U. n.267/2000, così come uniformemente interpretata dalla giurisprudenza contabile, **consente di assicurare la responsabilità civile verso terzi, corrispondente ad un interesse proprio dell'Amministrazione**, ma non permette di preservare il pubblico dipendente dalla responsabilità erariale con iscrizione del conseguente onere premiale nel bilancio dell'Ente medesimo.

L'utilizzo di risorse pubbliche per eliminare od affievolire la funzione di deterrenza esercitata dalla responsabilità in questione, va ritenuto illecito e produttivo di danno per l'Erario, in quanto realizza una traslazione del rischio da un soggetto imputabile e riconosciuto colpevole all'Ente divenutone creditore in violazione anche dei principi fondamentali promananti dall'art. 28 della Carta fondamentale, che nel prevedere la responsabilità personale e diretta di funzionari e dipendenti pubblici, chiamati a rispondere secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti, estende allo Stato ed agli enti pubblici la sola responsabilità civile.

Ed invero, la norma prevede l'estensione della responsabilità e, quindi, la solidarietà del pubblico Ente con l'autore del pregiudizio, solo per le ipotesi di risarcimento del danno causato a terzi: onde l'assunzione di pagamento generalizzato, estesa alle ipotesi di danno da responsabilità amministrativo contabile, si pone in netto contrasto con la succitata norma costituzionale, da valorizzare unitamente al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta fondamentale, così come riconosciuto dal Giudice delle Leggi, che nella sentenza n.340/2001, occupandosi di sanzioni amministrative a carico di dipendenti od amministratori di ente locale, ha escluso l'esistenza di una generale estensibilità della responsabilità agli enti.

ATTENZIONE, ORA VIENE LA PARTE PIU' SIGNIFICATIVA DELLA SENTENZA

La Sezione non può, infine, condividere le affermazioni di parte resistente circa le limitate capacità offertuali del mercato assicurativo dell'epoca, che avrebbe consentito, secondo quanto indagato dal broker espressamente incaricato dall'Amministrazione, solo polizze assicurative congiunte sia per l'assicurazione per danni a terzi che all'Ente pubblico, attesi gli accertamenti conoscitivi posti in essere dal Pubblico requirente e le fattispecie oggetto di sentenze di questo Istituto che, invece, depongono in modo diverso.

Di certo già il comune modo di pensare suggerisce che una soluzione di tal fatta, ossia la possibilità di stipulare solo polizze cumulative, incidente fortemente sulla flessibilità del mercato assicurativo sino ad ingessararlo, sia il frutto di modalità contrattuali pre-confezionate dall'Ente territoriale ed accettate dalla società assicuratrice e non della giuridica impossibilità di perseguire un diverso risultato.

Risultato il cui conseguimento potrà certamente comportare una riduzione del numero delle società assicuratrici disposte ad assumersi il relativo rischio, un contenimento del rischio medesimo, con la previsione di eventuali franchigie, ed il pagamento di un premio anche elevato, poiché rapportato alla qualità, frequenza, gravità e ripetitività di particolari condotte antiggiuridiche.

Ciò, però, produce non l'impossibilità sostanziale e giuridica di stipulare polizze separate a copertura della responsabilità civile verso i terzi e della responsabilità erariale (operazione quest'ultima vietata se del pagamento del relativo premio è onerata l'Amministrazione pubblica), ma solo una maggiore difficoltà a rinvenire sul mercato società disposte alla stipula alle rigide condizioni prefissate dagli Enti pubblici.

Ed invero, va rilevato che per tutti gli operatori del mercato già ai tempi oggetto della vicenda di causa, costituiva fatto notorio l'assicurabilità del rischio per responsabilità civile, che era l'evenienza più frequente e la sola forma di polizza ad essere inserita, normalmente, nei contratti.

Le prime questioni sorgono, quindi, dal momento in cui molti enti locali compiono l'ulteriore passo di voler assicurare, i funzionari elettivi e di carriera, per la responsabilità amministrativo – contabile, conseguente a comportamenti antiggiuridici posti in essere con colpa grave in violazione degli obblighi di servizio sugli stessi gravanti.

A tale copertura si provvedeva ricorrendo ad appendici contrattuali o a capitoli immodificabili, puntualmente sottoposti all'approvazione delle diverse compagnie assicuratrici.

Infatti, dalle varie fattispecie giurisprudenziali (ad es. quella oggetto della sentenza n. 95/2004, della Sezione Puglia) emergeva la sussistenza di un primo contratto, riferito alla sola copertura della responsabilità civile verso terzi, mentre il rischio per la responsabilità contabile era convenuto in distinta negoziazione; così anche in altra ipotesi (Sezione Lombardia sent. n.942/2002), si leggeva che alla copertura della responsabilità contabile si addiveniva nel 1997, data di molto anteriore a quella della polizza in questione del giugno 2002, estendendo la garanzia prevista in un contratto del 1992 limitata alla sola responsabilità civile verso terzi.

E di quanto sopra era consapevole anche il Comune di Verona, che nel giugno 2003, aveva provveduto nuovamente alla copertura assicurativa delle responsabilità di amministratori e dirigenti sottoscrivendo ulteriori due polizze (n. 1427424 e n. 1427425) con la stessa compagnia, BETA, con la quale era stata stipulata la polizza contestata: in questo caso, però, la copertura per le responsabilità amministrative era subordinata alla <...corresponsione da parte degli Assicurati che ne facciano richiesta, di una percentuale pari al 20 per cento del premio assicurativo annuo pro – capite previsto in polizza>.

Dunque, riesce francamente incomprensibile come solo poco tempo dopo la stipula del primo contratto (risalente a giugno 2002), sia fattibile la copertura separata dei due rischi, operazione presentata come impossibile dalla difesa della convenuta ed, invece, assentita da alcune Compagnie di Assicurazioni (Spa Milano Assicurazioni, Assicurazioni Generali e dagli stessi BETA), consultate nella circostanza dal medesimo P.M., le quali, salva la situazione di condizioni contrattuali predeterminate e, quindi, non modificabili dagli offerenti i prodotti, evidenziavano la possibilità di offerte flessibili da adattare alle varie fattispecie.

ED ECCOCI!

In conclusione, non può revocarsi in dubbio che all'epoca dei fatti i prodotti assicurativi offerti dal mercato erano tali da consentire molteplici formule di copertura: congiunte, cumulative, principale con aggiunta di polizza accessoria, quale appendice, che potevano avere ad oggetto ipotesi di responsabilità civile per danni a terzi nonché la copertura dei c.d. danni provocati involontariamente dai dirigenti e dagli amministratori, poiché quest'ultima corrisponderebbe agli interessi del Comune, <...in quanto completerebbe il quadro delle garanzie risarcitorie, comprendendo le ipotesi per le quali non erano più giuridicamente possibili sentenze di condanna della Corte dei Conti...>, con esclusione, quindi, del danno erariale accertato in sede di giudizio contabile e che vedrebbe sacrificato l'interesse dell'Ente già soddisfatto da tali decisioni, nella misura corrispondente al premio pagato per tale ampliamento di copertura (cfr. Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Sicilia, sent. n.734, del 22 gennaio – 04 marzo 2008).

Perché si è reso necessario l'intervento del legislatore?

Onde, va ribadito, contrariamente a quanto affermato dalla convenuta, che nessuna norma né clausola contrattuale collettiva consentiva di affermare che una simile copertura assicurativa poteva rimanere a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

E allora la norma della Legge Finanziaria 2008....

E tali conclusioni hanno trovato conferme, in termini di ulteriore incisività, nell'operato del Legislatore, che al comma 59, dell'art.3, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (recante la finanziaria per il 2008) ha così statuito: <E' 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 a 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'amministrazione 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>.

Si trattava di una disciplina che contrariamente a quanto affermato dalla convenuta non introduce <...una regola che il legislatore ha ritenuto, evidentemente, prima inesistente>, ma conferma, in termini ricognitivi, l'illiceità della stipula di polizze assicurative a copertura della responsabilità erariale: la succitata previsione non colma un vuoto normativo, ma rende più incisivo, in termini di conseguenze negative, un divieto già sussistente nell'ordinamento.

Alla norma va pertanto riconosciuta, per un verso <...una valenza ricognitiva di un divieto già insito nel sistema e consacrato dalla costante ed uniforme giurisprudenza, e per altro verso una valenza innovativa e sanzionatoria (e come tale valevole solo per le fattispecie poste in essere dopo la sua entrata in vigore) che colpisce non solo gli autori dell'illecito ma anche i beneficiari, con una sanzione

pecuniaria che può arrivare sino a dieci volte il costo della polizza, disposizione che rafforza la connotazione non soltanto risarcitoria ma anche (e forse soprattutto) sanzionatoria che il legislatore a partire dal 1994 ha inteso attribuire alla giurisdizione di questa Corte> (cfr. Corte dei Conti, Sezione Regionale Sicilia, sent. n.734/2008).

Deve, infine, aggiungersi che la norma ribadisce la nullità dei contratti di assicurazione stipulati in spregio di norme contrarie ai principi di ordine pubblico e, quindi, a copertura della responsabilità amministrativo – contabile, prevedendo la cessazione al 30 giugno 2008, di quelli in corso alla data di entrata in vigore della legge finanziaria n.244/2007.

Da tanto consegue che il divieto di stipulare polizze a copertura del rischio erariale con onere a carico del Comune non solo era enucleabile dalle norme Costituzionali e Ordinamentali sopra citate, a carattere fondamentale, imperativo e non derogabili convenzionalmente, ma era stato da sempre ribadito dalla giurisprudenza di questo Istituto intervenuta al riguardo, divieto reso ancora più efficace dalla estensione soggettiva, della relativa responsabilità, dagli autori delle predette polizze ai beneficiari, raggiunti da una sanzione pecuniaria pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente versati.

Ancora una breve e veramente ultima osservazione.

A nulla sono valse, a propria discolpa da parte dell'imputata, le circostanze per le quali la difesa

< Nel merito osservava, invece, come nel comportamento della dirigente difettesse il requisito della colpa grave in quanto la determinazione tesa alla stipula della polizza trovava fondamento nel capitolato predisposto dal broker assicurativo <BETA Broker>, società incaricata, a seguito di gara, dal Comune di Verona di individuare le proposte che il mercato offriva tenuto conto della peculiarità dell'Ente territoriale richiedente.

Inoltre soggiungeva che, inizialmente, su tale tipo di polizze anche l'A.N.C.I. aveva dato parere favorevole, e tale prassi pur non costituendo un valido esimente consentiva di contestualizzare meglio, nell'ambito storico del 2002, l'agire della funzionaria, alla quale non poteva imputarsi l'intero presunto danno>

In quanto l'adito giudice ritiene che:

< Ora, posto che la colpa consiste in uno scostamento dalla condotta che la legge o la comune prudenza assumono come regola e che la gravità della colpa ricorre ove le circostanze concrete siano indicative di un elevato grado di divergenza tra la condotta doverosa e quella effettivamente tenuta, il Collegio è dell'avviso che gravissima negligenza abbia connotato il <modus agendi> della funzionaria ALFA, la quale nel dar corso alle determinazioni volte alla stipula di polizza assicurativa, a copertura anche della responsabilità patrimoniale di amministratori e dipendenti e con onere a carico del comune di Verona, ha colpevolmente omesso ogni valutazione in ordine alla presenza ostativa delle norme, costituenti principi generali dell'ordinamento e non derogabili convenzionalmente dalle parti, sulla responsabilità dell'agente pubblico nei confronti dell'Ente, norme che sicuramente il predetto funzionario, in ragione della sua professionalità ed elevatezza di livello (quale dirigente del Centro di Responsabilità Economato e Approvvigionamenti del Comune di Verona) doveva conoscere e rappresentare anche alla società di Broker, aggiudicataria di un contratto di ricerca e di assistenza nella stesura del contratto assicurativo.

Era certamente chiaro alla convenuta, in quanto di facile deduzione, l'illiceità, l'illogicità e l'ingiustizia della condotta tenuta, che in tal modo andava a garantire amministratori e funzionari dai dettami della legge, vanificandone l'effetto sanzionatorio con lo scudo della

copertura assicurativa, a spese dell'ente ed in contrasto con i suoi interessi, autorizzando, in tal modo quei comportamenti commissivi ed omissivi forieri di un riscontro e sanzionato pregiudizio per la P.A.

In questo senso, non può riconoscersi alcun valore di esimente né al preliminare intervento della società di Broker, né al fatto che inizialmente, su tale illecita prassi si era pronunciata favorevolmente anche l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (A.N.C.I.), determinazioni e pareri assolutamente non vincolanti l'operato della predetta funzionaria tenuta a conoscere ed ad improntare il proprio agire anche al rispetto delle norme generali di principio sulla responsabilità erariale dell'agente pubblico, applicate in modo uniforme dalla giurisprudenza contabile, e che non consentivano di dare a questo tipo di responsabilità una copertura assicurativa con accollo del relativo onere all'Ente pubblico di appartenenza del funzionario.>

Di conseguenza, la condanna

< Tutte le considerazioni svolte militano per una piena responsabilità della dott.ssa Anna ALFA, che attraverso le varie determinazioni adottate con gravissima negligenza, ha consentito la stipula di una polizza assicurativa, con esclusivo onere a carico del Comune di Verona e, quindi, in definitiva della collettività stanziale di riferimento, a copertura delle responsabilità amministrativo – contabili dei funzionari elettivi e di carriera del succitato Ente, con il conseguimento di finalità contrarie a quelle indicate e volute dall'ordinamento.

La gravità del risultato conseguito è ostativa all'uso del potere riduttivo, di cui all'art. 52, 2° comma, del R.D. n.1214/1934 (ma anche art. 83, del R.D. n.2440/1923).

Conclusivamente, l'addebito da porre a carico della sig.ra Anna ALFA ed a favore del Comune di Verona è pari ad € 11.356,00(euro undicimilatrecentocinquantesi/,00).

Sulle somme indicate va computata la rivalutazione monetaria, secondo gli indici ISTAT, dal 01 luglio 2002 (mese successivo al pagamento del premio di € 56.780,00) e sino al deposito della presente sentenza, oltre interessi, nella misura di legge, dal deposito della sentenza al soddisfo.>

a cura di Sonia Lazzini

Delibera n. 34/PAR/08

DELIBERAZIONE n.34/PAR/2008

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 14 ottobre 2008

composta dai magistrati:

dott. Mario Casaccia	Presidente
dott. Massimo Gagliardi	Consigliere
dott. Giuseppe Di Benedetto	Referendario, relatore

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R. D. del 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

VISTO il Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, approvato con delibera dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata

nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Isernia con nota prot. n. 22720 dell'24 luglio 2008, registrata al protocollo di questa Sezione n. 2293/15/PAR del 9 settembre 2008, riguardante la stipula di polizza r.c. patrimoniale per dirigenti e titolari di posizione organizzativa;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n.16 del 18 settembre 2008 che ha fissato per il giorno 14 ottobre 2008 la convocazione del Collegio per l'adunanza della Sezione;

UDITA la relazione orale del Referendario Di Benedetto

RITENUTO IN FATTO

Il Sindaco del comune di Isernia con nota prot. n.22720 del 24 luglio 2008, registrata al protocollo di questa Sezione n.2293/15/PAR del 9 settembre 2008, ha inoltrato, ai sensi dell'art. 7, co. 8, della Legge 5 giugno 2003, n.131 (meglio nota come legge La Loggia), richiesta di parere riguardante la possibilità di procedere alla stipula di apposita polizza assicurativa per responsabilità amministrativa patrimoniale derivante da colpa lieve a favore dei propri dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa, responsabili di procedimento con il pagamento del relativo premio per il 50% a carico dell'Ente e per il 50% a carico dell'assicurato.

La richiesta di parere formulata ha ad oggetto la corretta applicazione dell'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria 2008). La norma citata stabilisce la nullità dei contratti di assicurazione con i quali gli enti pubblici assicurino 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. Si prevede, inoltre, che i contratti di

assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della legge finanziaria cessino di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. Infine, è stabilito in caso di violazioni delle descritte disposizioni, per l'amministratore che ponga in essere o che proroga il contratto di assicurazione e per il beneficiario della copertura assicurativa, il rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Con riferimento alla richiesta di parere, va pregiudizialmente esaminata la questione di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo.

Quanto al primo aspetto, la Sezione rileva che la richiesta di parere proviene dal Sindaco, organo che istituzionalmente rappresenta l'ente locale, ai sensi dell'art. 50, co. 2, del T.U.E.L., così soddisfacendo il requisito di legittimazione attiva richiesto dall'art. 7, co. 8, della Legge 5 giugno 2003, n.131 (meglio nota come legge La Loggia).

Va ricordato, peraltro, che le richieste di parere dovrebbero, di norma, essere formulate da Comuni, Province e Città metropolitane tramite il Consiglio delle Autonomie locali e che, solo in via sussidiaria laddove non ancora istituiti (come nel caso in esame), esse possono provenire

direttamente dai predetti enti locali.

Con riferimento al secondo aspetto, la Sezione ritiene sussista anche il requisito di ammissibilità oggettiva del parere, essendo la questione riferita alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche e rientrando, quindi, nell'ambito della contabilità pubblica così come delimitato dalla Sezione Autonomie nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006 del 10 marzo 2006.

La richiesta di parere concerne la corretta interpretazione di una norma giuridica e, specificatamente dell'art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008) che, secondo un condivisibile orientamento della giurisprudenza contabile, introduce importanti principi a tutela della sana e corretta gestione finanziaria degli enti locali.

La questione oggetto del parere, connotata da una formulazione "generale", infine, non afferisce a specifiche concrete attività gestionali e non risulta interferire con le funzioni giurisdizionali.

La richiesta di parere si ritiene, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Oggetto della richiesta di parere è la corretta applicazione dell'art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007 che ha positivizzato un principio affermato da una consolidata giurisprudenza contabile circa l'illegittimità della stipulazione di polizze assicurative per la copertura di danni che amministratori e dipendenti dell'ente locale potrebbero essere chiamati a risarcire all'ente medesimo o ad altri enti pubblici, quale conseguenza di una accertata responsabilità amministrativa o contabile.

Per una uniforme giurisprudenza contabile "il pagamento, da parte di un

ente locale, dei premi assicurativi per polizze stipulate a favore dei propri

dipendenti a copertura delle conseguenze derivanti da sentenze di condanna della Corte dei Conti, che discendono dagli illeciti amministrativi, non può che definirsi danno per l'erario, in quanto del tutto privo di sinallagma e non rispondente ad alcun interesse pubblico." (Corte dei Conti Umbria, sez. giur., 10.12.2002, n.553).

Occorre, inoltre, evidenziare come la traslazione del rischio dal soggetto imputabile e riconosciuto colpevole all'ente divenuto creditore operata da una siffatta copertura assicurativa, vanificherebbe la funzione sanzionatoria e deterrente che, oltre a quella risarcitoria è connotato proprio della responsabilità amministrativa come indicato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 371/98).

Il divieto sancito dalla norma anche se espressamente riferito ai soli amministratori degli enti pubblici, in considerazione del riportato orientamento giurisprudenziale e della ratio della norma, è senz'altro da intendersi come riferito a tutti i dipendenti pubblici.

La giurisprudenza contabile è, inoltre, orientata nel senso di riconoscere all'ente pubblico la possibilità di assicurare esclusivamente i rischi che rientrano nella sfera della propria responsabilità patrimoniale come le conseguenze di fatti causativi di danno posti in essere da amministratori e dipendenti pubblici senza dolo o colpa grave. Per siffatta tipologia di danni l'ente può ricorrere ad una copertura assicurativa stipulando una polizza in cui l'ente sia al tempo l'assicurato ed il beneficiario.

L'ente, infatti, assicurandosi per fatti dannosi commessi da amministratori e dipendenti con "colpa lieve" si tutela da danni che, altrimenti, rimarrebbero a suo carico giacchè in assenza di un elemento soggettivo connotato da dolo o colpa grave non sarebbe possibile un'azione di rivalsa.

Giova ribadire che, invece, integra un'ipotesi di danno erariale il comportamento dell'ente che assicuri i danni, scaturenti da fatti connotati da colpa grave o dolo integranti responsabilità amministrativa e contabile, dei quali non deve rispondere ma che anzi lo vedrebbero nella veste di creditore.

Nei termini e con i limiti indicati è ammissibile che l'ente stipuli una polizza assicurativa per il risarcimento dei danni causati dagli amministratori e dipendenti con "colpa lieve".

Occorre, infine, precisare che il divieto posto dall'art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007 non incide sulla disciplina dettata dall'art. 86, 5° comma, del decreto legislativo n. 267 del 2000, che prevede la possibilità per i comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni ed i consorzi fra enti locali di assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato. Con l'avvertenza che la citata copertura assicurativa non può, comunque, comprendere la responsabilità amministrativa e contabile.

L'ipotesi prospettata dall'ente è, invece, nel senso di ripartire il pagamento del premio assicurativo, a copertura di danni arrecati all'ente per fatti dannosi commessi con colpa lieve, per un 50% a carico dell'ente ed un 50% a carico dei dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa che vengono ritenuti i reali beneficiari della polizza.

In merito, non è dato intendere quale sarebbe per i dipendenti "assicurati" l'utilità ricavabile dalla stipula di una polizza assicurativa siffatta, non essendo configurabile la responsabilità amministrativa in presenza di un elemento soggettivo integrante la sola colpa lieve e, conseguentemente, a quale titolo avverrebbe la loro partecipazione al pagamento della metà del premio. In effetti, sembrerebbe configurarsi un contratto che dal lato dei dipendenti appare privo di causa, cioè privo di ragione concreta. Ad ogni modo una struttura contrattuale che, nell'assicurare i danni conseguenti da condotte connotate da colpa lieve, indichi come beneficiario il dipendente e contempli la ripartizione del pagamento del premio assicurativo per il 50% a carico dell'ente e per il 50% a carico del dipendente, si pone in contrasto con la norma giuridica disciplinante il settore e disattende una consolidata giurisprudenza contabile. Conclusivamente la Sezione ritiene che la stipula di una polizza assicurativa per responsabilità amministrativa patrimoniale derivante da colpa lieve a favore dei propri dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa, responsabili di procedimento con il pagamento del relativo premio per il 50% a carico dell'Ente e per il 50% a carico dell'assicurato, sia violativa dell'art. 3, comma 59,

della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) e dei principi affermati da una consolidata giurisprudenza contabile,

P.Q.M

Nelle suesposte considerazioni è l'avviso di questa Sezione.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 14 ottobre 2008.

Il Magistrato, relatore

(dott. Giuseppe Di Benedetto)

Il Presidente, relatore

(Mario Avv. Casaccia)

DEPOSITA IN SEGRETERIA il 14 ottobre 2008

Il Direttore Amministrativo

(dott. Davide Sabato)