

Se in una polizza, sottoscritta e pagata da un'amministrazione pubblica, compare la clausola secondo cui "l'Ente di appartenenza o comunque la Pubblica Amministrazione sono considerati terzi limitatamente ai danni conseguenti a fatti colposi connessi a re

Autore: Lazzini Sonia

In: Diritto civile e commerciale

Sono ammissibili le 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

Ancora una sentenza della Corte dei Conti in ordine alla stipula da parte di un Comune di polizze assicurative destinate alla copertura anche dei danni erariali che amministratori o dipendenti dell'ente locale potrebbero essere chiamati a risarcire, in conseguenza di loro responsabilità amministrativa o contabile, nei confronti dell'ente stesso o di altri enti pubblici

La stipula di tale copertura, con oneri a carico dell'ente locale ed in definitiva della collettività, non è legittima, con conseguenze di danno erariale per l'importo dei relativi premi di polizza posti a carico del bilancio dell'ente.

La Corte dei Conti del Friuli Venezia Giulia con la sentenza numero 519 del 19 luglio 2005 afferma che:

Ö

del tutto fuori sistema 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;

Ö

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;

Ö

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.;

Ö

dette polizze alterano la quota di rischio accollabile dall'Amministrazione pubblica, già predeterminata dalla legge n. 20 del 1994 ed individuata nella colpa lieve con conseguente invalidità negoziale per contrarietà a norme imperative ed illiceità sotto il profilo comportamentale per i danni erariali derivati;

Ö

sono ammissibili le 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.

Queste considerazioni non fanno altro che avvallare una giurisprudenza oramai consolidata.

Mente l'emarginata sentenza merita di essere letta per intero anche nella parte in cui si chiarisce un importante concetto relativamente alla nozione di <terzo>.

I giudici triestini partono dalla seguente considerazione:

“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 sulla affermazione della esclusione, in fattispecie, della copertura alle ipotesi di colpa grave, come si evincerebbe in sede di interpretazione del contratto stipulato con la Compagnia di Assicurazioni.

In particolare la difesa si riporta agli artt. 1 delle Condizioni Generali e 1 dell'intercalare n. uno concernente la Polizza Professionale,

nei quali l'oggetto della assicurazione è individuato nei danni involontariamente cagionati a terzi"

per esprimere il parere contrariarlo alla tesi della difesa..

Infatti

Ebbene, ritiene in primis il Collegio, con riferimento alla allegata limitazione ai danni involontariamente causati a terzi, che la dizione "involontariamente" è chiaramente tesa ad escludere le sole ipotesi di dolo.

Per la nozione di terzo, che la difesa sembra voler circoscrivere a terzi estranei alla P.A., occorre invece richiamare altra clausola contrattuale, che presenta, per espressa volontà delle parti (in quanto inserita nella "Polizza R.C. Professionale") e per sua obiettiva valenza, in quanto relativa alla responsabilità di cui è causa, carattere di specialità.

Ci si riferisce alla previsione che "l'Ente di appartenenza o comunque la Pubblica Amministrazione sono considerati terzi limitatamente ai danni conseguenti a fatti colposi connessi a responsabilità di tipo amministrativo/contabile"

E pertanto

Emerge dal dato letterale la ricomprensione della fattispecie di danno erariale nella copertura assicurativa, laddove la limitazione ai fatti genericamente “colposi” esclude il dolo ma non consente ulteriore estrapolazione con riferimento alla colpa grave.

Ma non è tutto qui.

Non vi è chi non veda come l'aggettivazione “colposi”, ove non sia ulteriormente specificata con riferimento alla graduazione (lieve o grave), includa entrambe le ipotesi.

Anche nella sua parte conclusiva, l'emarginata sentenza merita una segnalazione.

< Per tutti i convenuti la responsabilità va ascritta soggettivamente a titolo di colpa grave, in quanto, come ripetutamente affermato nelle citate precedenti sentenze di questa Sezione, l'assunzione a carico del bilancio dell'ente comunale di una copertura assicurativa che realizzava una sostanziale impunità risarcitoria dei dipendenti e degli amministratori nei confronti dell'ente medesimo, si presentava con immediata evidenza come un'operazione amministrativa anomala, che doveva rendere subito avvertiti della sua illegittimità anche i componenti della Giunta Comunale con minori competenze tecnico-giuridiche. Sotto questo profilo **non appare rilevante pertanto l'essersi avvalso del broker né l'aver acquisito il parere dell'Anci, poiché il vaglio di costoro non esonera dalla responsabilità per l'assunzione di delibera illegittima**>

a cura di *****

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE

FRIULI VENEZIA GIULIA

composta dai magistrati

Dr. *****

Presidente

Dr. *****

Consigliere

Dr. *****

Referendario relatore

Uditi, nella pubblica udienza del 21 aprile 2005, con l'assistenza del segretario *****
relatore Ref. *****
l'Avv. ***** in sostituzione dell'Avv. ***** per i
convenuti ed il P.M. nella persona del V.P.G. *****;

Visti gli atti e i documenti tutti di causa;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 9832 (690/EL) del Registro di segreteria, promosso dal
Procuratore Regionale presso questa Sezione nei confronti dei Sig.ri:

-

residente in Fiumicello (UD), via Zorutti n. 17,

-

residente in Fiumicello, (UD) via S. Lorenzo n. 66,

*****, residente in Fiumicello (UD), via G. Garibaldi n. 6,

*****, residente in Udine, via Codroipo n. 72/2.

RITENUTO IN FATTO

Con atto del 22.04.2003, il Procuratore regionale della Corte dei conti in Trieste ha citato in giudizio avanti a questa Sezione i Sig.ri ***** e ***** per sentirli condannare al pagamento, da ripartirsi in parti uguali, in favore del Comune di Fiumicello (UD), della somma di € 6.569,00 o di altra ritenuta di giustizia, con rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio.

Riferisce la Procura che con deliberazione della Giunta Municipale del Comune di Fiumicello n. 331 del 09 settembre 1997 è stata approvata la stipula di una polizza assicurativa al fine di coprire la responsabilità civile degli amministratori, del segretario comunale e dei responsabili dei servizi dell'ente, con un premio annuo di € 7.592,00 (già lire 14.700.000) posto a carico del bilancio comunale.

Ha rilevato quindi che detta polizza, stipulata con la *****à Reale Mutua Assicurazioni, risulta tenere indenne l'amministratore e/o il dipendente assicurati da quanto fossero tenuti a pagare per perdite patrimoniali causate a terzi, compresi la Pubblica Amministrazione e l'Ente di appartenenza, in conseguenza di atti, fatti od omissioni di cui dovrebbero rispondere a norma di legge a titolo di responsabilità civile e di responsabilità amministrativo-contabile. In particolare dall'atto di variazione a detta polizza del 15.11.1999, sottolinea il Procuratore, si evince che fino a detta data l'assicurazione comprendeva anche danni derivanti da comportamenti gravemente colposi. Nella nota di trasmissione del Comune di Fiumicello n. 18000 dell'8.02.2001 si legge, significativamente per la parte attrice, che la

polizza "assicura il danno per colpa grave dal 30.10.1997 al 14.11.1999. Dal 15.11.1999 viene assicurato solamente il danno per colpa lieve".

L'onere complessivo per il biennio 1997-1998 è stato pari ad € 15.184,00.

Il Procuratore Regionale ha contestato che la riferita copertura assicurativa, per la parte nella quale comprende anche ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile, possa ritenersi consentita con oneri a carico dell'ente di appartenenza.

In particolare l'attore ha sostenuto che tale copertura non sarebbe consentita sulla base dell'autorizzazione a stipulare polizze assicurative per i propri amministratori e rappresentanti prevista per i Comuni e le Province dall'articolo 23 della legge n. 816 del 1985, poiché siffatta interpretazione della disposizione contrasterebbe con generali principi in materia di responsabilità personale, che fanno ritenere assurdo "che il Comune possa pagare l'assicurazione al proprio amministratore per coprirlo dai rischi connessi a gravi o gravissimi inadempimenti dei propri doveri di servizio".

Ha quindi sostenuto che, per quanto riguarda gli amministratori, la polizza in esame deve ritenersi illegittima "sia per la copertura dei rischi per danni causati, con dolo o colpa grave, direttamente a terzi ed indirettamente all'ente pubblico, sia per quelli causati direttamente a quest'ultimo".

Per quanto riguarda il personale di qualifica dirigenziale, cui ha accomunato il personale responsabile dei servizi appartenente ad altre carriere, sul quale grava comunque la gestione dell'ente, il Procuratore Regionale ha sostenuto, in analisi dell'articolo 7 del C.C.N.L. pubblicato nella G.U. n. 61 del 14.3.1997, "che un ente territoriale è autorizzato ad assumere a carico del proprio bilancio i rischi gravanti sul personale dirigenziale per i soli danni c.d. indiretti, sempreché non imputabili a titolo di dolo o colpa grave, escludendo in ogni caso i rischi per i danni c.d. diretti".

Il Procuratore ha quindi affermato l'inesistenza di ogni utilità per l'ente della polizza per l'eventualità di una insolvibilità del debitore, in quanto dette polizze deresponsabilizzano gli assicurati e determinano una

perdita patrimoniale certa ed attuale in vista di un vantaggio futuro ed incerto.

Ha contestato gli argomenti avanzati dai convenuti, in risposta ad invito a dedurre, in merito alla eccepita mancanza di colpa grave, per aver effettuato gli opportuni approfondimenti in materia, visti anche i nuovi orientamenti volti a riconoscere l'estensione della copertura assicurativa a favore dei funzionari responsabili, rilevando in particolare che "anche l'amministratore o altro funzionario apicale più sprovveduti avrebbero ...potuto notare che, per la responsabilità civile, il non aver escluso comportamenti gravemente colposi era contrario a precise norme cogenti".

In merito all'eccepita prescrizione quinquennale, l'attore ha ritenuto che essa sussista per quanto riguarda la prima annualità (1997) del premio corrisposto, tenendo conto, come affermato dalla prevalente giurisprudenza di questa Corte, della data dell'effettivo indebito pagamento.

Pertanto, ha concluso, la stipulazione della polizza in argomento ha comportato un danno all'erario comunale, costituito da indebiti oneri di premio assicurativo cui devono essere chiamati a rispondere, a titolo di colpa grave e paritariamente quanto a quota d'addebito, quanti concorsero alla sua approvazione o resero pareri favorevoli.

Peraltro il Procuratore Regionale, rilevato che per la polizza in argomento è stato corrisposto complessivamente l'importo di € 15.184,00, da ridursi ad € 7.592,00 per la sola annualità pagata nell'ottobre 1998 ed ancora ad € 6.569,00 per il pagamento di € 1.022 effettuato da RIGONAT Ornella, che aveva dato parere favorevole alla delibera in parola quale responsabile del servizio finanziario, ha quantificato il danno addebitabile ai convenuti nella misura, determinata in via equitativa, del 50% di tale importo, nella considerazione che la stipulata copertura assicurativa risulta solo parzialmente illegittima, per la parte riguardante danni derivanti da comportamenti gravemente colposi.

Con memoria depositata il 05.09.2003 si sono costituiti in giudizio ***** ***** e ***** Rosella con l'Avv. ***** del Foro di Udine.

Sostiene la difesa che dall'analisi attenta del contenuto della polizza emerge che la garanzia era limitata a fatti genericamente colposi, con esclusione, anche se non esplicita, ma desumibile da una serie considerevole di rischi esclusi, dei comportamenti dolosi o gravemente colposi, considerato del resto che l'art. 1900 c.c. impone un patto espresso per ricomprendere la copertura assicurativa per colpa grave. Ritiene altresì insussistente la colpa grave, per le difficoltà interpretative delle norme, anche tenuto conto dei vantaggi per l'Ente per l'eventuale incapienza dei patrimoni individuali.

Ritiene scusabile il comportamento degli amministratori, avendo espresso parere favorevole la responsabile dell'Area Economico finanziaria. Eccepisce prescrizione quinquennale, individuando il dies a quo nella data di stipulazione della polizza (01.10.1997). In merito alla quantificazione del danno rileva che, tenuto conto del valore del premio ricalcolato, ridotto per estrapolazione delle ipotesi di colpa grave, il maggior esborso sopportato dal Comune relativamente all'annualità contestata fu di £ 990.000, pari ad € 511,29 e che tale solo importo costituisce il danno da risarcire. Vanno inoltre quantificati, per il patrono dei convenuti, i vantaggi per l'Ente e va infine tenuto conto della prevalenza di colpa della RIGONAT, responsabile del Servizio ragioneria.

L'Avv. ***** depositava in pari data (05.09.2003) memoria difensiva per ***** ***** e ***** ***** , con la quale eccepiva la nullità della citazione ex art. 164 c.p.c. per mancata osservanza dei termini minimi per la comparizione previsti dall'art. 163 bis c.p.c..

Nell'udienza del 25.09.2003, rilevata la nullità dell'atto di citazione ex art. 164 c.p.c., non risultando rispettato il termine di comparizione ex art. 163 bis c.p.c. (ultimo giorno utile 10.06.2003) per i convenuti ***** ***** (atto notificato il 17.06.2003) e ***** ***** (atto notificato l'11.06.2003 ex art. 140 c.p.c.), il Presidente disponeva con ordinanza a verbale la rinnovazione della citazione nei confronti di tutti i convenuti, fissando l'udienza in data 19.02.2004.

Non risultata, alla data dell'udienza del 19.02.2004, effettuata la rinnovazione della citazione né della notificazione ad alcuno dei convenuti, questo collegio ordinava alla Procura attrice la rinnovazione della citazione nei confronti di ***** ***** e ***** ***** , da effettuarsi nel termine perentorio di giorni 60 dalla comunicazione della ordinanza stessa, con le comminatorie di cui all'art. 164 secondo comma e rinviava la trattazione del giudizio per tutti i convenuti all'udienza del 21.10.2004.

Con ordinanza n. 69/04 del 08.11.2004 questa Sezione, premesso che l'ordinanza emessa ai sensi dell'art. 163 bis e 164 del c.p.c., che consente all'attore di rinnovare l'atto di citazione in un termine perentorio,

non costituisce provvedimento appellabile, in quanto priva di carattere decisorio, e che d'altro canto la cancellazione della causa dal ruolo chiesta dalla difesa non si presentava idoneo esito con riferimento alla posizione dei convenuti ***** e ***** , per i quali il contraddittorio era ritualmente costituito; ribadita l'opportunità di definizione nell'ambito di un unico giudizio, revocate le precedenti ordinanze, ha disposto il rinvio dell'udienza di discussione per i convenuti ***** ***** , ***** , ***** , e ***** Alessio all'udienza odierna ed ordinato che la Procura Regionale provvedesse alla notificazione ai convenuti

***** e ***** dell'atto di citazione, nel rispetto, in relazione alla fissata nuova udienza, del termine di giorni 60 di cui all'art. 163 bis del c.p.c. .

Con sentenza n. 23/2005 del 19.01.2005 la Sezione Terza Giur.le d'Appello prende atto della rinuncia all'appello proposto dalla Procura Regionale presso questa Sezione avverso l'ordinanza n. 11/2004 del 20.02.2004.

Con memoria depositata per l'odierna udienza si sono costituiti in giudizio ***** ***** e ***** ***** a mezzo dell'Avv. ***** , richiamando le argomentazioni, produzioni, eccezioni, richieste e difese svolte nei confronti dei Sig.ri ***** Massimiliano e ***** ***** nell'atto di costituzione del 05.09.2003.

Nella pubblica udienza sono stati sentiti l'Avv. ***** per i convenuti ed il rappresentante della Procura nella persona del V.P.G. ***** , che hanno confermato e puntualizzato conclusioni in atti.

DIRITTO

Occorre preliminarmente affermare che il contraddittorio è ad oggi regolarmente instaurato nei confronti di tutti i convenuti.

La Procura attrice ha infatti regolarmente ottemperato all'ordinanza di questa Sezione n. 69/04 del 08.11.2004, notificando l'atto di citazione nel rispetto del termine di 60 gg.

di cui all'art. 163 bis del c.p.c. ai convenuti ***** e *****, oggi costituiti con l'Avv. *****.

Esula ormai dalla decisione la questione della nullità (sanabile) della citazione per mancato rispetto dei termini di comparizione, che, pur posta con la memoria del 05.09.2003 per ***** e *****, è stata superata per effetto della sequenza delle vicende processuali ed infatti non costituisce oggetto delle richieste formulate in conclusione dalla difesa dei due convenuti (né avrebbe potuto esserlo, considerata la costituzione in giudizio effettuata per l'odierna udienza).

Ritiene il Collegio, sempre preliminarmente, correttamente applicata la prescrizione nella domanda.

Infatti la giurisprudenza maggioritaria di questa Corte afferma che in tema di responsabilità per erogazione di somme non dovute, la prescrizione decorre dal momento in cui avviene il pagamento, senza che si debba tener conto della data del fatto che ha reso dovuta l'erogazione, come asserito al contrario dalla difesa che individua il dies a quo nella data del 01.10.1997, di stipulazione della polizza (ex multis C.conti, Sez. ***** I n. 272 del 01.08.2002; id. Sez. I n. 304 del 18.09.2003; id. Sez. II n. 97 del 26.03.2002; id. Sez. III n. 343 del 23.07.2003).

In particolare le SS.RR. di questa Corte, con sentenza n°7/2000/Q.M. del 24.05.2000 hanno affermato che, quando si verta in ipotesi di illecito con effetti che si protraggono nel tempo, qual è quello compiuto con il contratto di assicurazione, i danni si verificano con i singoli esborsi dei corrispettivi periodici, soggetti, ciascuno, ad un proprio termine prescrizione quinquennale, con decorrenza dalla data dei pagamenti stessi.

Si evince dalla lettura della polizza che il pagamento della polizza (decorrente dal 01.10.1997 ed in scadenza il 01.10.2002) per la prima annualità è stato effettuato contestualmente alla stipula (01.10.1997), considerato che la "prima scadenza successiva" è nell'atto indicata nel 01.10.1998.

Dunque, tenuto conto della data di notifica dell'atto di citazione (completata a giugno 2003), l'eccezione di prescrizione va parzialmente accolta, con riferimento al premio pagato nell'ottobre 1997, non anche per

quello pagato nell'ottobre 1998. Anche per le posizioni processuali di ***** e ***** l'effetto interruttivo va ricollegato alla prima notifica della citazione (giugno 2003), essendo sufficiente, al fine dell'interruzione ex art. 2943 del cod.civ., la conoscenza legale dell'atto introduttivo del giudizio, a nulla rilevando il mancato rispetto del termine di comparizione (sanato da ultimo in applicazione del 3° comma dell'art. 164 del c.p.c.), cui vanno ricollegati effetti sotto il profilo squisitamente processuale.

Si ricorda, così pervenendo al merito della causa, che più volte questa Sezione si è pronunciata in ordine alla stipula da parte di un Comune di polizze assicurative destinate alla copertura anche dei danni erariali che amministratori o dipendenti dell'ente locale potrebbero essere chiamati a risarcire, in conseguenza di loro responsabilità amministrativa o contabile, nei confronti dell'ente stesso o di altri enti pubblici.

La questione, con le sentenze n. 489/EL/00 del 19 ottobre 2000, n. 200/EL/01 del 23 maggio 2000, n. 60/EL/03 del 05.02.2003; n.423/EL/03 del 25.09.2003 che questo Collegio condivide e conferma, è stata decisa nel senso che la stipula di tale copertura, con oneri a carico dell'ente locale ed in definitiva della collettività, non è legittima, con conseguenze di danno erariale per l'importo dei relativi premi di polizza posti a carico del bilancio dell'ente (conformi *****), 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).

Si è rilevato, nelle citate decisioni di questa Sezione, che del tutto fuori sistema 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: ***** 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 ripercorse 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 sulla affermazione della esclusione, in fattispecie, della copertura alle ipotesi di colpa grave, come si evincerebbe in sede di interpretazione del contratto stipulato con la *****à Reale Mutua Assicurazioni.

In particolare la difesa si riporta agli artt. 1 delle Condizioni Generali e 1 dell'intercalare n. uno concernente la Polizza Professionale, nei quali l'oggetto della assicurazione è individuato nei danni involontariamente cagionati a terzi.

Richiamano altresì, i convenuti, le prescrizioni che pongono una serie considerevole di rischi esclusi (es. danni derivanti da provvedimenti in assenza di parere obbligatorio, da provvedimenti annullati da organi di controllo, ed altri), che configurano asseritamente fattispecie di colpa grave escluse dalla copertura assicurativa

Ebbene, ritiene in primis il Collegio, con riferimento alla allegata limitazione ai danni involontariamente causati a terzi, che la dizione “involontariamente” è chiaramente tesa ad escludere le sole ipotesi di dolo. Per la nozione di terzo, che la difesa sembra voler circoscrivere a terzi estranei alla P.A., occorre invece richiamare altra clausola contrattuale, che presenta, per espressa volontà delle parti (in quanto inserita nella “Polizza R.C. Professionale”) e per sua obiettiva valenza, in quanto relativa alla responsabilità di cui è causa, carattere di specialità.

Ci si riferisce alla previsione che “l'Ente di appartenenza o comunque la Pubblica Amministrazione sono considerati terzi limitatamente ai danni conseguenti a fatti colposi connessi a responsabilità di tipo amministrativo/contabile”.

Emerge dal dato letterale la ricomprensione della fattispecie di danno erariale nella copertura assicurativa, laddove la limitazione ai fatti genericamente “colposi” esclude il dolo ma non consente ulteriore estrapolazione con riferimento alla colpa grave.

Non vi è chi non veda come l'aggettivazione “colposi”, ove non sia ulteriormente specificata con riferimento alla graduazione (lieve o grave), includa entrambe le ipotesi.

Per quanto concerne l'elencazione dei rischi esclusi, ritiene il Collegio che da essa non possa inferirsi alcunché per la questione in esame, trattandosi di casistica eterogenea di danni, descritti unicamente nella dimensione fattuale ma nell'ambito dei quali potrebbero essere astrattamente ipotizzabili anche situazioni soggettive di colpa lieve, con la conseguenza che l'esclusione del rischio non equivale ad alcuna implicita esclusione della responsabilità per colpa grave. Comunque la clausola recede rispetto a quella specifica sulla responsabilità amministrativo-contabile già analizzata.

In merito alla eccezione relativa alla mancata inclusione del patto contrario richiesto dall'art. 1900 c.c. per il risarcimento conseguente a colpa grave (del contraente, dell'assicurato o del beneficiario), va affermato che detto patto invece esiste e va individuato proprio nella clausola che, ammettendo a risarcimento la responsabilità amministrativa per i "fatti colposi", esclude, come già visto, i fatti dolosi, ricomprendendo quindi nella copertura i fatti gravemente colposi.

L'interpretazione che la difesa dà alla clausola in questione, del resto, va nel senso secondo cui la stessa non avrebbe alcun effetto, in violazione del principio di conservazione del contratto posto dall'art. 1367 del cod.civ. Infatti, secondo la costruzione difensiva, esclusa dalla normativa vigente la responsabilità amministrativo-contabile per colpa lieve, in nessun caso l'assicuratore sarebbe tenuto a risarcimento, con conseguente nullità parziale del contratto, per carenza totale di rischio.

In tal caso, peraltro, la sussistenza di danno all'erario Comunale sarebbe comunque rinvenibile nell'assunzione di un onere contrattuale in assenza di controprestazione, con conseguente inutilità della spesa.

I convenuti hanno inoltre opposto che anche un'assicurazione della responsabilità amministrativa dei pubblici amministratori o dipendenti per danno erariale verso l'ente pubblico di appartenenza, realizzerebbe un diretto interesse patrimoniale di detto ente, in quanto questo risulterebbe rifiuto dei danni subiti in ogni ipotesi di responsabilità, anche nel caso in cui l'amministratore o il funzionario responsabile non avesse mezzi propri adeguati a risarcire, in tutto od in parte, il danno arrecato all'ente.

Ha ritenuto questa Sezione nelle precedenti decisioni, con affermazioni condivise e confermate da questo Collegio, che tale ipotizzata utilità dell'ente locale, in quanto ancorata solo al rischio di una situazione di insolvenza ed implicante un intervento solo sussidiario dell'assicuratore, avrebbe richiesto un premio assicurativo di importo considerevolmente inferiore a quello corrisposto dal Comune di Fiumicello nella fattispecie in esame.

Comunque, come già operato nelle precedenti sentenze sulla questione in esame, poiché tale eventuale

utilità dell'ente può in ipotesi realizzarsi anche nella copertura assicurativa ad odierno esame, dell'utilità stessa si potrà tener conto, in considerazione di quanto disposto dall'articolo 1, comma 1 bis, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, in sede di determinazione del danno effettivo emergente in fattispecie.

Va quindi conclusivamente affermata l'illiceità amministrativo-contabile dell'aver assunto a carico del bilancio del Comune di Fiumicello, con deliberazione della Giunta Comunale n. 331 del 09 settembre 1997, una copertura assicurativa per funzionari ed amministratori comunali anche con riguardo ad ipotesi di loro responsabilità amministrativa o contabile.

La spesa a tale titolo indebitamente posta a carico dell'ente, vale a dire l'importo dei premi pagati per tale specifica copertura assicurativa, costituisce il danno da risarcire al Comune.

Per la polizza (decorrente dal 01.10.1997 ed in scadenza il 01.10.2002) è stato corrisposto dal Comune di Fiumicello l'importo di lire 14.700.000 (€ 7.592,00) all'anno per due anni, dal 1997 al 1998. Infatti, come esposto in fatto, con atto di variazione a detta polizza del 15.11.1999, a partire dal 1999 il premio annuale è ridotto in lire 13.485.000 (€ 6.864,42), in quanto a decorrere da quella annualità viene assicurato solamente il danno per colpa lieve.

La richiesta procuratoria è peraltro circoscritta ad € 7.592,00 per la sola annualità pagata nell'ottobre 1998 per effetto della riconosciuta prescrizione con riferimento alla annualità del 1997.

Correttamente il Procuratore Regionale precisa che all'ammontare del premio per il 1998 (€ 7.952,00) va previamente detratta la somma di € 1.022 corrispondente al pagamento effettuato dalla RIGONAT Ornella, che aveva dato parere favorevole alla delibera in parola quale responsabile del servizio finanziario, con la conseguenza che l'importo dei premi non pagati ad oggi attuale è pari alla somma di € 6.569,00.

Poiché tuttavia con il contratto de quo è stipulata anche una copertura assicurativa legittima, di interesse diretto ed esclusivo dell'ente locale (quale la responsabilità civile verso terzi dell'ente comunale per

comportamenti di suoi funzionari od amministratori connotati da sola colpa lieve, trattandosi di comportamenti per i quali non si configura responsabilità amministrativa e risarcitoria degli stessi verso l'ente comunale), il succitato complessivo esborso per premi di polizza costituisce danno erariale da risarcirsi al Comune di Fiumicello, come lo stesso Procuratore regionale ha riconosciuto in citazione, limitatamente alla sola quota dei premi riguardanti le sopraindicate improprie coperture della responsabilità amministrativa e contabile dei dipendenti od amministratori.

Propone il Procuratore regionale di quantificare il danno, in conformità a precedenti decisioni di questa Sezione, nella misura del 50% dei premi pagati dall'ente.

Ritiene il Collegio che effettivamente non sia possibile una precisa determinazione di quanto, nell'importo del premio complessivamente corrisposto dal Comune, sia da correlarsi alla illegittima stipula contrattuale. Ne consegue che il danno va quantificato in via equitativa ai sensi dell'articolo 1226 del codice civile.

La determinazione del danno non potrebbe dedursi, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa, in maniera certa dal modificato importo del premio contenuto nell'atto di variazione del 15.11.1999, in corrispondenza con la possibile azione di rivalsa in caso di colpa grave.

Detto atto di variazione a decorrere dal 1999, senza la contestata copertura assicurativa della colpa grave dei funzionari ed amministratori dell'ente comunale, ha comportato per l'ente locale il pagamento di un premio annuale di lire 13.485.000 (€ 6.864,42).

Non ritiene il Collegio che il maggiore esborso possa essere calcolato, come operato dalla difesa, per effetto del semplice raffronto, per differenza, con la polizza originaria e tenendo conto delle variazioni nel numero dei dipendenti ed amministratori.

Infatti, non sono disponibili sufficienti elementi per imputare la differenza del premio (lire 1.215.000) sic et simpliciter alla limitazione dell'oggetto della copertura, considerato che la variazione è intervenuta

due anni dopo la stipula della polizza.

Non è dato conoscere, in sostanza, con certezza, l'incidenza dell'estrapolazione della responsabilità per colpa grave nell'ammontare del nuovo premio, soprattutto se si tiene conto che dal 1997 al 1999 i premi assicurativi è notorio siano considerevolmente lievitati. Avrebbe aiutato a fare chiarezza un'eventuale verifica, per la più limitata estensione della copertura assicurativa, di effettiva economicità del premio o un'indagine esplorativa di mercato od ancora una procedura concorsuale aperta a più imprese assicurative, delle quali non si ha nessuna notizia agli atti (nello stesso senso, per un caso analogo, si veda questa Sez. n. 60/EL/03 del 05.02.2003 cit.).

Può tuttavia dedursi dal raffronto come sia eccessivo attribuire alla copertura della responsabilità amministrativa e contabile un aumento del premio sino al raddoppio dello stesso, poiché non è di tali dimensioni il rapporto tra i premi.

Per quanto detto, anche valutando la ventilata utilità in via di fatto della illegittima copertura assicurativa relativamente all'eventualità di una non capienza del patrimonio dell'amministratore o del dipendente pubblico rispetto all'onere risarcitorio da danno erariale in ipotesi da questi contratto con l'ente comunale, ritiene questo Collegio che, nel caso di specie, equa somma risarcitoria da porsi a carico dei convenuti sia quella determinata nella misura del 30% dell'importo dei premi pagati (e con detrazione di quanto già rifiuto) dal Comune di Fiumicello, con ricomprensione peraltro, nell'importo medesimo, anche della rivalutazione monetaria del danno erariale dovuta a far data dal pagamento dei premi da parte dell'ente.

Il così determinato importo pari ad € 1870,70 va addebitato ai convenuti in parti uguali (€ 492,67 ciascuno) per paritario concorso nella causazione del danno de quo, come componenti presenti e deliberanti della Giunta Comunale i Sigg. ***** ***** , ***** , ***** e *****.

Per tutti i convenuti la responsabilità va ascritta soggettivamente a titolo di colpa grave, in quanto, come ripetutamente affermato nelle citate precedenti sentenze di questa Sezione, l'assunzione a carico del bilancio dell'ente comunale di una copertura assicurativa che realizzava una sostanziale impunità

risarcitoria dei dipendenti e degli amministratori nei confronti dell'ente medesimo, si presentava con immediata evidenza come un'operazione amministrativa anomala, che doveva rendere subito avvertiti della sua illegittimità anche i componenti della Giunta Comunale con minori competenze tecnico-giuridiche. Sotto questo profilo non appare rilevante pertanto l'essersi avvalso del broker né l'aver acquisito il parere dell'Anci, poiché il vaglio di costoro non esonera dalla responsabilità per l'assunzione di delibera illegittima.

Nè è accoglibile la tesi difensiva della prevalenza del ruolo assunto dalla responsabile del Servizio Ragioneria RIGONAT, in conformità con l'art. 1 comma 1 ter della L. 14.01.1994 n. 20 (nel testo modificato dalla L. 639/1996) che esclude la responsabilità dei titolari di organi politici che in buona fede hanno approvato atti che rientrano nella competenza di organi tecnici.

Non ritiene il Collegio sussistere in fattispecie la “buona fede” richiesta dalla norma, che si pone in linea con il principio, introdotto dall'art. 3 del D. lgs. 03.02.1993 n. 29 (oggi art. 4 D. lgs 30.03.2001, n. 165) e ribadito dall'art 6 comma 10 della L. 15.05.1997 n. 127 (successivamente trasfuso nell'art 108 del D. lgs. 18.08.2000 n. 267), di separazione tra politica e gestione, per il sindaco e gli assessori convenuti che hanno deliberato sulla scorta del parere tecnico.

La invocata buona fede non può essere invocata, per giurisprudenza di questa Corte (cfr. Sez. I, n. 282 del 07.08.2002), se non allorquando la decisione che si assume essere fonte di danno erariale sia stata adottata in materia di particolare difficoltà tecnica o giuridica, quale non si rinviene nel caso in giudizio, in cui, al contrario, si appalesa l'evidenza dell'erroneità dell'atto, tale da escludere la cd. esimente politica.

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”.

Conclusivamente i Sigg. ***** ***** , ***** , ***** e ***** vanno condannati al pagamento, in favore del Comune di Fiumicello, della somma di € 492,67 ciascuno, comprensiva della rivalutazione monetaria, oltre ad interessi legali dalla data della presente sentenza al soddisfo e spese di giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Friuli Venezia Giulia, definitivamente pronunciando,

CONDANNA

i Sigg. ***** ***** , ***** , ***** e ***** al pagamento in favore del Comune di Fiumicello della somma di € 492,67 ciascuno, oltre ad interessi legali dalla data della presente sentenza al soddisfo.

Condanna inoltre i nominati al pagamento delle spese di giudizio che, sino alla data di pubblicazione della presente sentenza, liquida in € 961,19 (diconsi euro novecentosessantuno/19).

Così deciso in Trieste, nella Camera di Consiglio del giorno 21 aprile 2005.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to *****

f.to *****

Depositata in Segreteria il 19/07/05.

per IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

IL FUNZIONARIO ADDETTO

dott. *****

<https://www.diritto.it/se-in-una-polizza-sottoscritta-e-pagata-da-un-amministrazione-pubblica-compare-la-clausola-secondo-cui-l-ente-di-appartenenza-o-comunque-la-pubblica-amministrazione-sono-considerati-terzi-l-2/>