

La Corte dei Conti condanna a risarcire in favore del Comune di appartenenza la somma di € 1.200 pro-capite ciascuno dei convenuti amministratori (componenti della giunta comunale) nonché il segretario generale (che avrebbe dovuto segnalare senza remore

Autore: Lazzini Sonia

In: Diritto civile e commerciale

Ancora una volta è considerato danno erariale l'aver stipulato, con costo a carico di un Comune, una polizza assicurativa il cui oggetto sia il seguente: << l'assicurazione è prestata per la responsabilità civile professionale, responsabile patrimoniale - amministrativa - erariale - contabile e formale derivante all'assicurato per le perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi, allo Stato, all'ente pubblico di appartenenza e alla pubblica amministrazione in genere, in conseguenza di fatti od omissioni cui debba rispondere a norma di legge nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali. Sono comprese in garanzia le somme che l'assicurato sia tenuto a pagare per effetto di decisioni della Corte dei conti o di qualunque altro organo di giustizia civile od amministrativa dello Stato. La garanzia comprende, limitatamente alla quota di responsabilità dell'assicurato, l'azione di rivalsa esperita dall'ente pubblico di appartenenza e dalla pubblica amministrazione in genere

per le perdite patrimoniali provocate dall'assicurato stesso e delle quali l'ente o la pubblica amministrazione debbono rispondere direttamente, nonché delle perdite patrimoniali provocate congiuntamente con i dipendenti ovvero gli amministratori dell'ente stesso. > in quanto nessuna disposizione di legge o di accordo collettivo consentirebbe di porre a carico del bilancio comunale spese per la copertura assicurativa dei rischi conseguenti a responsabilità amministrativo-contabile di dirigenti dell'ente locale: l'attuale sistema normativo vigente consentirebbe la possibilità di copertura assicurativa, a carico dell'ente locale, dei soli rischi conseguenti all'espletamento del mandato da parte degli amministratori (v.art. 22, comma 5, della legge regionale siciliana n.30/2000; art.86 del d.l.vo. 267/1999).

_ In tale ottica il rischio connesso all'espletamento da mandato dovrebbe essere circoscritto ai rischi derivanti

dalla responsabilità civile dei dirigenti in quanto responsabilità civile dell'amministrazione, come statuito dall'art. 28 della carta costituzionale, su cui si fonda il rapporto di immedesimazione organica._ sarebbe ammissibile che la PA si accolli gli oneri assicurativi per tutti i rischi connessi all'azione dei suoi dirigenti

nell'esercizio delle funzioni assegnate: in estrema sintesi l'art.28 cost. non altro potrebbe

comportare se non che il danno cagionato a terzi dal dirigente nell'espletamento del proprio mandato rimanga come danno cagionato dall'amministrazione stessa

Merita di essere riportato il seguente passaggio tratto dalla sentenza numero 203 del 18 gennaio 2008 emessa dalla Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale della regione Sicilia

<Il collegio ritiene sussistenti i presupposti per l'affermazione della responsabilità amministrativa nei confronti dei convenuti .

Orbene 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 posti in essere dai dipendenti stessi nei confronti dell'ente di appartenenza o di altra pubblica amministrazione, non può che definirsi danno per l'erario, in quanto del tutto privo di sinallagma e non rispondente ad alcun pubblico interesse.

Mentre una limitazione della copertura assicurativa ai danni provocati involontariamente dai dirigenti e dagli amministratori potrebbe corrispondere 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 condanne della Corte dei conti, in applicazione della legge n. 639 del 1996 - l'ampliamento della copertura assicurativa dei dirigenti alle ipotesi risarcitorie supportate da condanne della Corte, invece, determina un sacrificio della parte di interessi dell'ente medesimo già soddisfatta da tali sentenze, nella misura corrispondente all'importo del premio pagato per detto ampliamento. Pertanto, il pagamento di tale premio costituisce danno per il Comune

Nessuna norma né clausola contrattuale collettiva consente di affermare che l'ordinamento abbia previsto che una simile copertura debba o, più semplicemente, possa restare a carico dell'erario. Si consideri pure che, sotto il profilo obiettivo e civilistico, 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 già dall'art 43 del CCNL del 14 settembre 2000 del comparto enti locali

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

Si legga anche

Non assicurabilità del rischio derivante dalle condanne per responsabilità amministrativo-contabile con pagamento a carico del bilancio pubblico

In considerazione del carattere personale della responsabilità (Art. 28 Cost. e art. 1 L. 20/1994) i dipendenti, i dirigenti e gli amministratori devono pagarsi personalmente la relativa garanzia

Il commento, durante l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2003, del procuratore generale per l'Umbria alla sentenza 553 del 10 dicembre 2002 in tema di condanna di un Dirigente di Ente Locale per aver stipulato, con onere a carico del Comune, un contratto di assicurazione concernente la copertura dei rischi connessi alle condanne emesse dalla magistratura contabile contro gli amministratori e i dirigenti

Riassumendo:

antigiuridicità del comportamento degli amministratori o dei dirigenti che assumono la decisione di stipulare una polizza di assicurazione avente per effetto, in ultima analisi, la completa deresponsabilizzazione (amministrativo-contabile) della **classe dirigente e politica dell'ente**

le disposizioni di legge e i vari contratti collettivi, NON hanno invaso il campo della responsabilità amministrativa, ma hanno previsto la copertura delle ipotesi di responsabilità diretta (civile) della pubblica amministrazione verso i terzi e per i danni (risarcimenti pagati al danneggiato, assistenza legale, spese di giudizio) che il pubblico dipendente causa con un comportamento improntato a colpa lieve e non a colpa grave

Nel caso delle pubbliche amministrazioni, i rischi assicurabili sono soltanto:

quelli oggetto di polizze assicurative prescritte dalla legge in ordine ad attività materiali (ad es. responsabilità civile per la conduzione di veicoli a motore),

quelli che comportano una riduzione dell'integrità psico-fisica in conseguenza del servizio,

quelli discendenti da responsabilità civile della stessa pubblica amministrazione che comportano pregiudizi economici conseguenti al risarcimento dei danni prodotti a terzi, potendosi anche prevedere, in tal caso - **ove consentito dalla legge o dai contratti di lavoro** - la copertura della **responsabilità civile verso terzi** di amministratori e dipendenti

Resta del tutto al di fuori del sistema l'assunzione da parte dell'ente pubblico dell'onere della tutela assicurativa dei propri **amministratori o dipendenti** con riferimento alla responsabilità amministrativa per danni alle pubbliche finanze, oggetto dei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei Conti:

L'assicurabilità di questo tipo di rischi contrasta con il carattere personale della responsabilità amministrativa - ormai sancito dall'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 - e con l'art. 28 della Costituzione, il quale prevede una responsabilità personale dei pubblici dipendenti;

Il criterio della colpa grave già opera la relativa distribuzione del rischio, per cui la stipula di tali polizze assicurative a totale carico della amministrazione danneggiata produce effetti devastanti sul sistema della responsabilità amministrativa e realizza una esenzione da responsabilità del dipendente-danneggiante, vanificando la funzione deterrente dell'azione e del giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei Conti con conseguente legittimazione di perniciose forme di irresponsabilità diffusa

una diversa interpretazione delle norme di legge vigenti in materia si porrebbe in palese contrasto con i fondamentali principi di cui agli artt. 3, 97, 103 e, in particolare, 28 della Costituzione - che costituzionalizzano il sistema della **responsabilità personale (diretta e indiretta)** dei pubblici dipendenti dinanzi alla Corte dei Conti in funzione anche dell'attuazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - ed annullerebbe la funzione di deterrenza (accanto a quella puramente risarcitoria) che connota la responsabilità per danni erariali

. Il contratto con il quale vengono stipulate tali tipi di polizza presenta una causa illecita ex artt. 1343 e 1418 c.c. (per contrarietà a norme imperative e all'ordine pubblico), costituendo la copertura del "rischio da sentenza di condanna della Corte dei conti" un modo per aggirare il principio generale della responsabilità personale ed è da considerare nullo ai sensi dell'art. 1418 c.c,

In conclusione.....

La giurisprudenza della Corte dei Conti in diverse decisioni ha statuito che un ente pubblico può assicurare esclusivamente rischi che rientrano nella sfera della propria responsabilità patrimoniale e che si vogliono trasferire all'assicuratore, con la conseguenza che è illegittima e comporta la responsabilità di chi l'ha deliberata la stipula di una polizza per coprire gli amministratori dai rischi conseguenti ad una eventuale responsabilità amministrativa. Ha precisato, inoltre, che la spesa sopportata da un ente per tali forme di assicurazione rappresenta un danno per l'ente medesimo (SS.RR. 5 aprile 1991, n. 770/A; Sez. Lazio 12 febbraio 1997, n. 12; conformemente anche sezione Friuli Venezia Giulia 6.6.2000, n. 489; sez. Lombardia 9.5.2002, n. 942)

A cura di *****

Repubblica Italiana

In nome del popolo italiano

La Corte dei Conti- Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana

composta dai magistrati :

dott. *****

Presidente

dott. *****

Consigliere.

I° Referendario

ha pronunciato la seguente

Sentenza
n. 203/2008

nel giudizio di responsabilità iscritto al n.41660 del registro di segreteria, promosso dal procuratore regionale con atto di citazione depositato in data 23 novembre 2005, nei confronti dei signori :

-
***** rappresentato e difeso dall'avv.Salvatore *****,
elettivamente domiciliato
in Palermo alla via Principe di Villafranca 46
presso l'avv. *****;

- S. Gianfranco, rappresentato e difeso dall'avv. ***** del

Foro di Messina ed elettivamente domiciliato
in Palermo alla via Oberdan 5 presso lo studio dell'avv. ***** ;

- ***** DA rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore *****,

elettivamente domiciliato
in Palermo alla via Principe di Villafranca 46
presso l'avv. *****;

- ***** , rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore ***** , elettivamente domiciliato
in Palermo alla via Principe di Villafranca 46
presso l'avv. ***** ;

-
***** , rappresentato e difeso dagli avv.ti ***** e ***** , elettivamente domiciliato
presso lo studio di quest'ultima in Palermo alla via Giovanni Pacini 5

- ***** ,
rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore ***** ,
elettivamente domiciliato
in Palermo alla via Principe di Villafranca 46
presso l'avv. *****;

- *****, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore *****,

elettivamente domiciliato
in Palermo alla via Principe di Villafranca 46
presso l'avv. *****.

Uditi alla pubblica udienza del 9 gennaio 2008 il relatore, consigliere dott. *****, il pubblico ministero, nella persona del sostituto procuratore generale dott.ssa *****, e l'avv. ***** per i convenuti.

Esaminati gli altri atti e documenti della causa

Fatto

Il pubblico ministero ha chiamato in giudizio i signori L. Salvatore, DA *****, S. Gianfranco, R. Salvatore, B. Salvatore, S. Giuseppe, nella qualità di ex componenti della giunta municipale di Messina, nonché il dott. *****, nella qualità di segretario generale del Comune, a risarcire in favore del Comune di Messina la somma di € 14.152,98 oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali, ripartita in parti uguali per ciascuno dei convenuti amministratori in conseguenza della loro partecipazione alla adozione della delibera di giunta n. 518 del 20 aprile 2000 contribuendo in tal modo alla formazione della volontà unanime di disporre la stipula della copertura assicurativa, con denaro dell'ente rappresentato, dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile dei dirigenti comunali e del dott. ***** R.. Quest'ultimo è stato chiamato in giudizio, nella suddetta qualità segretario generale del Comune, per avere espresso sulla caladata delibera n.518 il parere favorevole di legittimità ex art. 53, comma 1, della legge 142/1990 recepita dalla legge regionale n.48 del 1991.

Nell'atto di citazione si espone che con la delibera n.518/2000 è stato autorizzato l'affidamento del complesso dei servizi assicurativi del Comune di Messina

ed è stato approvato, tra l'altro, il bando di gara e il capitolato generale d'appalto per l'aggiudicazione del lotto n.2 relativo alla copertura assicurativa da rischi di responsabilità civile professionale del segretario generale e dei dirigenti e funzionari del Comune (n.51). Tale lotto n. 2 è stato aggiudicato alla Compagnia Assicuratrice Lloyd's.

Il contratto di assicurazione è stato stipulato il 31 agosto 2000 per un premio annuo di £ 54.808.00 relativamente

al periodo

30 giugno 2000- 30 giugno 2003. Nell'allegato n.1 alla polizza n.1269759 Lloyd's, contenente le norme che regolano l'assicurazione della responsabilità civile patrimoniale, l'oggetto dell'assicurazione risulta specificato all'art.12. Quivi è stabilito che < l'assicurazione è prestata per la responsabilità civile professionale, responsabile patrimoniale - amministrativa - erariale - contabile e formale derivante all'assicurato per le perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi, allo Stato, all'ente pubblico di appartenenza e alla pubblica amministrazione in genere, in conseguenza di fatti od omissioni cui debba rispondere a norma di legge nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali. Sono comprese in garanzia le somme che l'assicurato sia tenuto a pagare per effetto di decisioni della Corte dei conti o di qualunque altro organo di giustizia civile od amministrativa dello Stato. La garanzia comprende, limitatamente alla quota di responsabilità dell'assicurato, l'azione di rivalsa esperita dall'ente pubblico di appartenenza e dalla pubblica amministrazione in genere

per le perdite patrimoniali provocate dall'assicurato stesso e delle quali l'ente o la pubblica amministrazione debbono rispondere direttamente, nonché delle perdite patrimoniali provocate congiuntamente con i dipendenti ovvero gli amministratori dell'ente stesso. >

Il pubblico ministero rileva che nessuna disposizione di legge o di accordo collettivo consentirebbe di porre a carico del bilancio comunale spese per la copertura assicurativa dei rischi conseguenti a responsabilità amministrativo-contabile di dirigenti dell'ente locale medesimo. Il sistema normativo vigente consentirebbe la possibilità di copertura assicurativa, a carico dell'ente locale, dei soli rischi conseguenti all'espletamento del mandato da parte degli amministratori (v.art. 22, comma 5, della legge regionale siciliana n.30/2000; art.86 del d.l.vo. 267/1999). In tale ottica il rischio connesso all'espletamento da mandato dovrebbe essere circoscritto ai rischi derivanti

dalla responsabilità civile dei dirigenti in quanto responsabilità civile dell'amministrazione, come statuito dall'art. 28 della carta costituzionale, su cui si fonda il rapporto di immedesimazione organica. Sotto tali limitati profili, ad avviso del PM, sarebbe ammissibile che la PA si accolli gli oneri assicurativi per tutti i rischi connessi all'azione dei suoi dirigenti

nell'esercizio delle funzioni assegnate. In estrema sintesi l'art.28 cost. non altro potrebbe comportare se non che il danno cagionato a terzi dal dirigente

nell'espletamento del proprio mandato rimanga come danno cagionato dall'amministrazione stessa.

Invece la responsabilità amministrativo-contabile si colloca nel rapporto giuridico tra dipendente e PA, caratterizzato dall'obbligo incombente sul primo di non ledere con condotta funzionale gravemente colposa o dolosa il patrimonio della amministrazione, per cui sarebbe irragionevole pensare, in forza del principio di efficienza e di buona amministrazione, che il legislatore possa ammettere senza remore la possibilità di assicurare in via generale all'amministratore-dipendente una sorta di immunità patrimoniale per i danni cagionati all'amministrazione di appartenenza da un suo agire funzionale gravemente colposo. Il che costituirebbe, oltretutto, un ingiustificato privilegio in favore degli assicurati in questione .

L'oggetto dell'assicurazione della polizza n.1269759, come da capitolato approvato con la citata deliberazione n.518/2000, consisteva nella copertura, nei riguardi del segretario generale del Comune e dei dirigenti e funzionari, sia dei rischi da responsabilità amministrativa-contabile diretta ed anche indiretta, che si esercita con l'azione di rivalsa, esperibile solo sussistendo la colpa grave del dirigente-funziionario.

Per quest'ultima forma di danno (indiretto) era precisato nel capitolato, che erano considerati terzi, ai fini dell'estensione della garanzia, l'ente di appartenenza dell'assicurato e la pubblica amministrazione in genere per i danni derivanti da responsabilità amministrativa-contabile, a condizione che i danni stessi fossero accertati e quantificati dal giudice competente. Il pubblico ministero ha considerato come giuridicamente esorbitante il contenuto di tale clausola, in quanto l'amministrazione non potrebbe essere considerata "terzo" nel rapporto con il dipendente, essendo fisiologicamente e istituzionalmente < creditrice dell'obbligazione di efficienza e di buona amministrazione derivante dal rapporto di servizio che corre tra le due parti> (così testualmente nell'atto di citazione). Sotto il profilo soggettivo il pubblico ministero ha ritenuto gravemente colposo il comportamento degli odierni, convenuti che si porrebbe in netto contrasto con gli interessi del Comune che, seppure non avesse alcun obbligo o interesse a salvaguardare patrimonialmente i dirigenti - funzionari, che nell'adempimento dei loro obblighi di servizio avessero cagionato danni all'erario con una condotta gravemente colposa, sarebbe stato costretto, tuttavia, a sborsare una spesa dal carattere ingiustificato ed arbitrario. Sotto il

profilo soggettivo la loro condotta sarebbe, quindi, connotata da evidente incoerenza e viziata da ingiustificabile irragionevolezza apparendo priva di elementari principi di buona amministrazione.

Il danno erariale patito dal Comune di Messina sarebbe costituito dal pagamento dei premi delle polizze assicurative di responsabilità civile dei dirigenti con copertura dal 6 marzo 2000 al 6 marzo 2003 per la parte relativa al rischio da responsabilità amministrativo-contabile. Il pagamento è stato autorizzato con mandati n.124 del 23 gennaio 2001, n.197 del 25 gennaio 2001 e n.11 del 9 gennaio 2001. In ordine alla quantificazione del danno deve rilevarsi che il pubblico ministero ha acquisito informazioni presso la Compagnia Assicurazioni Lloyd's al fine di individuare la percentuale, relativa ai rischi da responsabilità amministrativo-contabile, incidente sul premio totale corrisposto dal Comune (v. lettera Compagnia Assicurazioni Lloyd's del 14 luglio 2005 della inviata alla Procura regionale). Talchè in base ai dati acquisiti ha calcolato la parte del premio, destinata alla copertura assicurativa per la responsabilità amministrativo-contabile, in misura corrispondente al 20% circa delle somme corrisposte alla società assicuratrice.

L'ammontare del danno è stato, quindi, quantificato nell'atto di citazione in € 14.152,98 tenendo presente che non risultano versati alla Compagnia Assicuratrice Lloyd's i premi relativi al periodo 31 dicembre 2002-30 giugno 2003.

In considerazione dell'equivalenza causale delle condotte dei convenuti il danno è stato ripartito dal pubblico ministero in parti uguali fra i convenuti amministratori (L. Salvatore, DA *****, S. Gianfranco, R. Salvatore, B. Salvatore, S. Giuseppe), che parteciparono alla approvazione della citata delibera di

giunta n.318/2000 e, nella stessa misura, anche per il segretario generale *****, per cui ogni singola quota è stata quantificata in € 2.021,85 pro-capite.

Si è costituito

in giudizio il convenuto *****, con la difesa dell'avv. *****, che ha depositato memoria in data 20 marzo 2006. Il difensore ha eccepito preliminarmente la prescrizione dell'azione del pubblico ministero in quanto l'atto di citazione sarebbe stato notificato al convenuto il 3 gennaio 2006, ossia oltre il quinquennio dal verbale di aggiudicazione del servizio assicurativo redatto il 27 luglio 2000 che è l'atto conclusivo del procedimento che costituirebbe il dies a quo della prescrizione. Mette in evidenza, poi, la marginalità della posizione rivestita dal L. che, come componente della giunta comunale, ebbe a partecipare solamente all'adozione della delibera n.318/00. Sostiene che, per quanto riguarda il presunto danno contestato nell'atto di citazione di € 2.021,85, andrebbe applicata nei confronti del convenuto l'esimente politica di cui all'art.1, comma 1 ter della legge 20/1994, in quanto la proposta di deliberazione votata in giunta era stata debitamente istruita dagli uffici comunali competenti e presentava l'acquisizione di tutti i pareri favorevoli; essa riguardava una questione, il cui oggetto si rifaceva ad un istituto espressamente previsto dalla normativa nazionale, regionale e dal regolamento comunale. Sotto tali profili sarebbe carente nel merito il requisito della colpa grave poichè la giunta, che adottò tale deliberazione, si sarebbe trovata ad operare in presenza di un impianto normativo controverso ma perfettamente efficace, quale era, appunto, la copertura dei rischi conseguenti all'espletamento del mandato di amministratori e dipendenti funzionari, essendo suffragata dal parere di legittimità dei funzionari. In via subordinata chiede che sia dichiarato eccessivo l'ammontare del danno contestato e, in applicazione del potere riduttivo, sia posta a carico del convenuto una minima parte del danno che dovesse essere accertato considerando anche che l'art.13 dell'allegato n.1 alla polizza n.1269759 Lloyd's, prevedeva un limite di indennizzo in quanto le garanzie erano prestate con uno scoperto a carico dell'assicurato del 10% dell'importo di ogni sinistro, con il minimo assoluto di £ 500.000 ed un massimo di £ 4.000.000 per ogni sinistro se non diversamente stabilito per iscritto dagli assicuratori (il limite riguarda lo scoperto non il massimale per ciascun sinistro)

Si sono costituiti in giudizio i convenuti *****, ***** e *****, tutti e tre ex assessori comunali, con la difesa dell'avv. *****, che ha depositato singole memorie per ciascuno dei convenuti rispettivamente in data 20 marzo 2006 e 19 luglio 2006. Il contenuto delle memorie è simile,

per quanto riguarda le eccezioni e domande, a quello della memoria che l'avv. ***** ha depositato nell'interesse del convenuto ***** per cui si fa rinvio ad essa .

Si è costituito

in giudizio il convenuto S. Gianfranco, ex assessore comunale, con la difesa dell'avv. *****, che ha depositato memoria in data

21 marzo 2006. Il difensore ha eccepito preliminarmente la prescrizione dell'azione del pubblico ministero in quanto intempestiva. Sostiene, poi, che non fosse sussistente al momento della approvazione della delibera n.318/2000 alcun divieto di copertura assicurativa dei dipendenti per rischi da responsabilità amministrativo-contabile in quanto l'art.43 comma 1 del CCNL del 14 settembre 2000, che tale divieto avrebbe imposto, sarebbe divenuto operante successivamente all'approvazione della delibera avvenuta il 20 aprile 2000 e, quindi, anche alla stipulazione del contratto di assicurazione che porta la data del 31 agosto 2000. Il difensore ritiene di sottolineare che andrebbe applicata nei confronti del convenuto amministratore l'esimente politica di cui all'art.1, comma 1 ter della legge 20/1994, in quanto la proposta di deliberazione votata in giunta era stata debitamente istruita dagli uffici comunali competenti e presentava l'acquisizione di tutti i pareri favorevoli. Per tali ragioni sarebbe carente nel merito il requisito della colpa grave considerando che nel caso la delibera era suffragata dal parere di legittimità dei funzionari.

Si è costituito il convenuto *****, nella qualità all'epoca dei fatti di segretario generale del Comune di Messina, con la difesa dell'avv. *****, che ha depositato memoria in data

20 marzo 2006. Il difensore ha eccepito

preliminarmente la prescrizione dell'azione del pubblico ministero in quanto l'atto di citazione sarebbe stato notificato il 10 gennaio 2006

al convenuto, ossia oltre il quinquennio dal verbale di aggiudicazione alla Compagnia Assicuratrice Lloyd's del servizio assicurativo redatto il 27 luglio 2000. Mette in evidenza, poi, la marginalità della posizione rivestita dal R. il quale è stato chiamato a rispondere del danno in parte qua per avere espresso il parere di legittimità nella deliberazione di giunta n.318/00. Sostiene la difesa la mancanza di colpa grave dato che il convenuto era preso da molteplici e complesse incombenze per cui doveva inevitabilmente fare affidamento sui pareri tecnici sulla materia espressi dai dirigenti del ramo. Chiede, pertanto, la difesa, la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza dell'azione del pubblico ministero e, in via subordinata, di dichiarare eccessivo l'ammontare del danno invocando l'applicazione in maniera massima del potere riduttivo.

Si è costituito in giudizio il convenuto *****, ex assessore comunale, con la difesa degli avv.ti ***** e *****. In via preliminare nella memoria depositata il 23 marzo 2006 la difesa ha eccepito

la prescrizione quinquennale del diritto azionato dal pubblico ministero contabile ancorando il dies a quo

alla data del 20 aprile 2000 di adozione della delibera giuntale n.318/2000. Nel comportamento del convenuto, componente della giunta che ebbe ad adottare la suddetta deliberazione, sarebbe carente il requisito soggettivo della colpa grave. La buona fede dello stesso sarebbe attestata dal fatto che la polizza in questione risultava sperimentata nelle precedenti gestioni amministrative del Comune di Messina. La giunta comunale, proprio sulla base della prassi vigente da anni nel Comune, si era limitata a dare esecuzione, con una sorta di presa d'atto, per effetto dei pareri tecnici e di legittimità resi positivamente dai funzionari responsabili. D'altra parte la normativa che prevedeva tali interventi si sarebbe prestata a confusioni interpretative; soltanto successivamente la giurisprudenza si sarebbe orientata in senso prevalentemente negativo sulla possibilità degli enti pubblici di assicurare i propri dipendenti o amministratori da specifici rischi di responsabilità amministrativo-contabile. La difesa non ritiene, poi, fornita da idonea prova la quantificazione del danno parametrata dal pubblico ministero al 20% del premio. Si tratterebbe di quantificazione certamente eccessiva che ha recepito asserzioni della compagnia assicuratrice poco attendibili, confuse e prive di riscontro con riferimento all'epoca della adozione della delibera n.318 del 2000

considerando che, nel novero delle molteplici ipotesi di responsabilità oggetto della polizza, quella relativa al profilo strettamente contabile erariale fosse limitata a fattispecie di minima incidenza sul complesso delle possibili condotte cui si riferiva il premio pattuito. Chiede la difesa l'assoluzione del convenuto; in subordine di ridurre l'importo della condanna anche in applicazione del potere riduttivo.

In data 3 novembre 2006 il pubblico ministero ha depositato conclusioni scritte nelle quali ha confermato le argomentazioni espresse nell'atto di citazione aggiungendo, in ordine all'eccezione di prescrizione sollevata nelle memorie difensive dei convenuti, che il termine di prescrizione nella vicenda in trattazione debba farsi decorrere dalla data del pagamento dei premi della polizza assicurativa in conformità a giurisprudenza in materia (v.Corte dei conti ***** d'Appello n.389 del 2005).

La causa è stata chiamata all'udienza del 6 novembre 2006 al cui esito è stata emessa l'ordinanza n.353 depositata il 23 novembre 2006 con la quale il collegio ha disposto la sospensione del presente giudizio in attesa della pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti su questione di massima rimessa con l'ordinanza di questa Sezione n. 301 del 19 ottobre 2006 in analogo giudizio. La questione posta nell'ordinanza 301 concerne l'esordio della prescrizione del diritto al risarcimento del danno azionato dal pubblico ministero contabile in ipotesi di danni erariali scaturenti da contratti di durata .

Con atto depositato in data 1 agosto 2007 il PM ha riassunto il giudizio alla luce della sentenza n.5/QM depositata il 19 luglio 2007 delle Sezioni Riunite che hanno deciso la questione di massima de qua affermando che, quando il danno è la sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo, tutti risalenti ad unico atto deliberativo o, comunque, ad un'unica manifestazione di volontà, la decorrenza della prescrizione resta individuata nella data di ciascun pagamento.

Nell'atto di riassunzione - ritenendo superata, in adesione alla calendata pronuncia delle Sezioni Riunite l'eccezione di prescrizione sollevata nelle memorie di costituzione in giudizio dai convenuti - il PM insiste nell'accoglimento delle domande proposte con l'atto di citazione depositato il 23 novembre 2005.

Diritto

In via preliminare il collegio, rileva l'infondatezza dell'eccezione di maturata prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del danno erariale in favore del Comune di Messina azionato dal pubblico ministero contabile, ritualmente sollevata da ciascuno degli odierni convenuti, senza esclusione di alcuno, nelle memorie difensive, riversate agli atti di causa.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti nella sentenza n.5/2007QM, depositata il 19 luglio 2007, di cui è stato riferito nella narrativa, hanno deciso questione di massima sull'esordio della prescrizione nei contratti di durata, sollevata in giudizio analogo al presente, affermando il principio, condiviso pienamente dal collegio, secondo cui, quando il danno all'erario è la sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo, tutti risalenti ad un unico atto deliberativo o, comunque, ad unica manifestazione di volontà, la decorrenza della prescrizione resta individuata nella data di ciascuno pagamento.

La fattispecie all'odierno esame concerne in effetti una ipotesi specifica di danno erariale dato dalla

sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo risalenti tutti alla delibera della giunta comunale di Messina n.518 del 20 aprile 2000. Con la delibera di giunta n.518 venne autorizzata la stipula della copertura assicurativa, con denaro dell'ente rappresentato, dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile dei dirigenti comunali e del segretario generale del Comune dott. *****...

Ai sensi delle norme di legge vigenti in materia di responsabilità amministrativa, per coloro che sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, che è dato dalla condotta imputata agli stessi soggetti e dall'evento che ne consegue (v. in generale l' art.1 legge 14 gennaio 1994 n. 20 modificato con legge 639/1996 che detta norme in materia di ordinamento della Corte dei conti.; Cassazione Sezioni Unite ord.n.14297 del 20 giugno 2007). La questione si pone negli stessi termini anche nel caso in cui, essendo il convenuto amministratore o dipendente di un comune siciliano, si faccia applicazione dell'art.58, comma 4, della legge n.142/1990 recepita con legge della Regione siciliana n.48/1991.

Come già detto il danno nella presente ipotesi è la sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo tutti risalenti alla delibera della giunta comunale di Messina n.518 del 20 aprile 2000.

Risulta dagli atti che, in esecuzione della delibera n.518 del 20 aprile 2000, i pagamenti, in favore della società assicuratrice, dei premi delle polizze relative alla responsabilità civile dei dirigenti, con copertura dal 6 marzo 2000 al 6 marzo 2002, per la parte afferente il rischio da responsabilità amministrativo-contabile, sono stati eseguiti con mandati di pagamento n.124 del 23 gennaio 2001, n.197 del 25 gennaio 2001 e n.11 del 9 gennaio 2001, per complessivi € 14.152, 98.

Il pubblico ministero contabile ha provveduto alla notifica agli odierni convenuti degli inviti a dedurre, comprensivi di formali atti di costituzione in mora ai sensi di legge, in periodo compreso tra il 3 ed il 31 agosto 2005, come da relata trascritta nelle copie notificate degli inviti medesimi. Risulta dagli atti che l'atto di citazione è stato notificato a tutti

i convenuti entro la fine dell'anno 2005 e l'inizio del 2006. La prescrizione è stata, quindi, validamente interrotta prima della scadenza del termine quinquennale di prescrizione.

Passando al merito il collegio osserva che i profili della responsabilità ipotizzata nell'atto di citazione prendono le mosse dalla ripetuta deliberazione n.518 del 20 aprile 2000 (assunta dalla giunta comunale di Messina, composta dagli amministratori odierni convenuti (signori L. Salvatore, DA *****, S. Gianfranco, R. Salvatore, B. Salvatore, S. Giuseppe), sulla quale ebbe ad esprimere parere favorevole di legittimità il segretario generale dell'epoca, parimenti convenuto (dott. R.), per l'acquisizione mediante pubblico incanto, con riferimento al periodo 30 giugno 2000 - 31 dicembre 2002, di coperture assicurative lotto 2 relativo alla RC professionale del segretario generale, dei dirigenti e dei funzionari del Comune di Messina. Nella narrativa del fatto è stato esposto che nella copertura assicurativa venne compresa anche quella per i rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile", ritenuta dal pubblico ministero del tutto illegittima in quanto non consentita dall'ordinamento in base a tutte le ragioni di diritto spiegate nell'atto di citazione introduttivo del giudizio. Ritenendo gravemente illecito il comportamento dei convenuti per avere autorizzato la spesa de qua l'Ufficio attore ha individuato il danno erariale in quello patito dal Comune di Messina per il pagamento di € 14.152,98. relativo ai premi assicurativi corrisposti alla Compagnia Assicuratrice Lloyd's.

Nella calendata deliberazione n.518 del 20 aprile 2000 la giunta comunale approvò il capitolato generale ed il capitolato speciale per l'acquisizione della copertura assicurativa lotto 2 relativo alla RC professionale del segretario generale, dei dirigenti e dei funzionari del Comune di Messina e diede le conseguenti disposizioni per l'indizione della gara per l'aggiudicazione del servizio con adozione del sistema del pubblico incanto . Nella deliberazione la giunta dispose, a completamento delle determinazioni assunte, l'impegno della spesa occorrente con imputazione sull'apposito capitolo di bilancio (PEG) precisando le modalità ed i tempi in cui avrebbero dovuto avvenire i pagamenti.

Dal verbale in atti della Segreteria generale - Settore contratti del Comune di Messina, redatto il giorno 27 luglio del 2000, risulta che venne accertata valida l'offerta della Compagnia Assicuratrice Lloyd's a cui venne aggiudicato l'affidamento dei servizi assicurativi "RC professionale del segretario generale, dei dirigenti e dei

funzionari del Comune di Messina “

Alla aggiudicazione deliberata ha fatto seguito, poi, in data 31 agosto 2000 la stipulazione del contratto di assicurazione n.1269759.

Il collegio ritiene sussistenti i presupposti per l'affermazione della responsabilità amministrativa nei confronti dei convenuti .

Orbene 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 posti in essere dai dipendenti stessi nei confronti dell'ente di appartenenza o di altra pubblica amministrazione, non può che definirsi danno per l'erario, in quanto del tutto privo di sinallagma e non rispondente ad alcun pubblico interesse.

Mentre una limitazione della copertura assicurativa ai danni provocati involontariamente dai dirigenti e dagli amministratori potrebbe corrispondere 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 condanne della Corte dei conti, in applicazione della legge n. 639 del 1996 - l'ampliamento della copertura assicurativa dei dirigenti alle ipotesi risarcitorie supportate da condanne della Corte, invece, determina un sacrificio della parte di interessi dell'ente medesimo già soddisfatta da tali sentenze, nella misura corrispondente all'importo del premio pagato per detto ampliamento. Pertanto, il pagamento di tale premio costituisce danno per il Comune (v.Corte dei Conti Sez.Giurisd.

Regione Umbria, 10/12/2002, n.553).

Nessuna norma né clausola contrattuale collettiva consente di affermare che l'ordinamento abbia previsto che una simile copertura debba o, più semplicemente, possa restare a carico dell'erario. Si consideri pure

che, sotto il profilo obiettivo e civilistico, 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 già dall'art 43 del CCNL del 14 settembre 2000 del comparto enti locali

La condotta di chi, come gli odierni convenuti componenti della giunta comunale, autorizza una polizza assicurativa, con pagamento dei premi a carico della cassa comunale, per sollevare i dirigenti dell'ente rappresentato dalla responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale, assume 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 (art. 1703 e seguenti del c.c.), per distinguere e separare i rischi 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. R., segretario generale del Comune. Questi per la funzione svolta nella suddetta qualità a presidio della legittimità degli atti del Comune

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.

Nondimeno non va sottovaluto il fatto che la deliberazione della giunta n.318 del 20 aprile 2000, per l'acquisizione mediante pubblico incanto di coperture assicurative relative alla RC professionale del segretario generale, dei dirigenti e dei funzionari del Comune di Messina sia stata certamente preceduta da una attività preparatoria da parte dei competenti uffici comunali. I predetti uffici, valutati i termini delle polizze assicurative da acquisire con oneri a carico del Comune, avrebbero dovuto, al termine dell'istruttoria di loro competenza, formulare

proposte

adeguate fornendo alla giunta comunale i necessari elementi di conoscenza e di valutazione sull'oggetto della deliberazione che si andava ad assumere. Si

rileva nella presente fattispecie la carenza di idonea attività istruttoria a livello di apparato comunale i cui negativi effetti certamente avranno avuto incidenza causale sulla adozione della deliberazione da parte della giunta comunale . Ciò stante il

collegio ritiene di determinare nella misura ridotta di € 8.400,00

il danno erariale addebitato agli odierni convenuti nell'atto di citazione, da suddividere in sette

quote uguali di € 1.200,00

pro-capite

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana definitivamente pronunciando condanna i convenuti L. Salvatore, DA *****, S. Gianfranco, R. Salvatore, B. Salvatore, S. Giuseppe, nella qualità di ex componenti della giunta municipale di Messina, nonché *****, nella qualità di segretario generale del Comune di Messina, al pagamento in favore del Comune predetto, somma di € 8.400,00 suddivisa in sette quote uguali di in € 1.200,00 pro-capite . Sulle somme suddette sono dovuti gli interessi legali dalla data di pronuncia della presente sentenza fino al soddisfo.

Condanna i convenuti medesimi al pagamento delle spese di giudizio in favore dello Stato che si liquidano

in €
1.656,78.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del 9 gennaio
2008.

Il Presidente est.

F.to Salvatore G.Cultrera

Depositata nei modi di legge

Palermo lì 18 gennaio 2008

Il Direttore della Segreteria

<https://www.diritto.it/la-corte-dei-conti-condanna-a-risarcire-in-favore-del-comune-di-appartenenza-la-somma-di-e-1-200-pro-capite-ciascuno-dei-convenuti-amministratori-componenti-della-giunta-comunale-nonche-il-segretar/>