

E' illogico ritenere che l'assicuratore possa offrire una polizza contenente la copertura di rischi rilevanti e consistenti quali quelli da responsabilità amministrativo contabile senza pretendere alcunchè a copertura del rischio stesso? E' possibile che

Autore: Lazzini Sonia

In: Diritto civile e commerciale

Anche in materia di responsabilità amministrativa trovano applicazione i principi di carattere generale, per cui il giudice contabile può utilizzare il criterio equitativo nella valutazione del danno solo se il danno sia ontologicamente certo e sia impossibile o estremamente difficoltoso quantificarlo: la incertezza da parte dell'accusa nella individuazione del risarcimento richiesto, non accompagnata da alcuna esauriente indicazione delle singole poste di danno da addebitare, è un chiaro sintomo della difficoltà se non della impossibilità di estrapolare dal complessivo oggetto del contratto di assicurazione, la parte di premio relativa alla copertura dei rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile; la stessa compagnia di assicurazione dichiara che le coperture assicurative per gli amministratori e i funzionari prevedevano un pacchetto di garanzie a blocco, dal quale non sarebbe stato possibile scorporare parte di esse, e che, anche in caso di rinuncia o di mancata richiesta di alcune delle garanzie offerte, il costo della polizza sarebbe rimasto invariato; al fine di provare l'esistenza del danno, minando altresì l'attendibilità di tale dichiarazione, l'accusa avrebbe dovuto accertare in concreto l'incidenza dell'ammontare del premio pagato dal Comune per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile, verificando una serie di circostanze sulle quali basare il calcolo, anche approssimativo, del danno erariale. Quindi, solo dopo avere effettuato un'accertamento completo sulle condizioni contrattuali contenute nelle polizze, poteva verificarsi se la copertura dei rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori e dei funzionari era o meno incidente sul costo complessivo del premio pagato e, unicamente in caso di risposta affermativa, sarebbe stato possibile determinare, anche in via equitativa, l'ammontare del danno risarcibile;

Merita di essere segnalata 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)

Così i fatti

Con atto di citazione depositato il 30 aprile 2004, il procuratore regionale conveniva in giudizio i signori A. Boris, BL. Franco, BR. Annibale Rosario, F. Aldo, S. Paolo, C. Vincenzo, T. Santo, I. Letterio, PE. Adorno Giuseppe e PA. Franco, nella qualità di ex componenti della giunta municipale di S.Agata Militello, L. Ignazio, segretario comunale generale, e B. Antonino, vice segretario comunale, chiedendone il risarcimento in favore del Comune di S.Agata Militello per la somma complessiva di € 23.651,50, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali. Il danno sarebbe stato costituito dalla parte di spesa sostenuta dal Comune di S.Agata Militello riferibile a vari contratti stipulati con la AXA Assicurazioni SPA-SLA s.a.s. per la copertura assicurativa relativa al periodo 4 luglio 2000 - 4 luglio 2003 dei rischi derivanti da responsabilità civile verso terzi del Comune, degli amministratori, di tutti i componenti della giunta comunale, dei consiglieri comunali, del segretario generale e dei funzionari.

Il procuratore regionale rilevava che nessuna disposizione di legge o di accordo collettivo consentivano di porre a carico del bilancio comunale spese per la copertura assicurativa dei rischi conseguenti a responsabilità amministrativo-contabile di amministratori o di dipendenti dell'ente locale medesimo. Il sistema normativo vigente consentirebbe, infatti, la possibilità di copertura assicurativa, a carico dell'ente locale, dei soli rischi degli amministratori conseguenti all'espletamento del mandato. In tale ottica il rischio connesso all'espletamento da mandato dovrebbe essere circoscritto ai rischi derivanti dalla responsabilità civile degli amministratori in quanto responsabilità civile dell'amministrazione, come statuito dall'art. 28 Costituzione, su cui si fonda il rapporto di immedesimazione organica. Sotto tali limitati profili sarebbe stato ammissibile che l'Amministrazione si fosse accollata gli oneri assicurativi per tutti i rischi connessi all'azione dei suoi amministratori nell'esercizio delle funzioni loro assegnate. Risolvendosi invece la responsabilità amministrativo-contabile nel rapporto giuridico tra l'amministratore-dipendente e la P.A., caratterizzato dall'obbligo incombente sul primo di non ledere con condotta funzionale gravemente colposa o dolosa il patrimonio della amministrazione, sarebbe irragionevole pensare, in forza del principio di efficienza e di buona amministrazione, che il legislatore ammettesse

senza remore la possibilità di assicurare all'amministratore-dipendente una sorta di immunità patrimoniale per i danni cagionati all'amministrazione da un suo agire funzionale gravemente colposo, il che costituirebbe un ingiustificato privilegio in favore degli assicurati di cui trattasi.

In considerazione dell'apporto causale di ciascuno dei convenuti che, di volta in volta, presero parte collegialmente all'adozione delle deliberazioni suindicate o espressero singolarmente pareri favorevoli o assunsero determinazioni nell'arco degli anni 2000, 2001 e 2002, il danno patrimoniale diretto da risarcire, pari ad € 23.651,50, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali, è stato così ripartito nell'atto di citazione:

B. Antonino € 10.395,95; L. Ignazio € 830,85; F. Aldo € 1.893,65; BL. Francesco € 830,85; BR. Annibale Rosario € 830,85; C. Vincenzo € 1.893,65; PA. Franco € 830,85; T. Santo € 1.893,65; A. Boris € 1.062,80; I. Letterio € 1.062,80; PE. Adorno Giuseppe € 1.062,80; S. Paolo € 1.062,80. All'udienza pubblica il pubblico ministero chiedeva, tuttavia, la quantificazione in via equitativa del danno da parte del collegio decidente, tenendo conto che l'illiceità sarebbe riferibile solo alla parte di polizza relativa alla copertura dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile.

Qual fu il giudizio della sentenza di primo grado?

Ciò il Collegio riteneva fosse stato confermato da una dichiarazione del 17 dicembre 2004 della Compagnia di assicurazione, in cui quest'ultima aveva precisato che le coperture assicurative per gli amministratori e i funzionari prevedevano un pacchetto di garanzie a blocco, dal quale non sarebbe stato possibile scorporare parte di esse e che, anche in caso di rinuncia o di mancata richiesta di alcune delle garanzie offerte e, quindi, per ipotesi, anche della garanzia per rischi da responsabilità amministrativa e contabile, il costo della polizza sarebbe rimasto invariato. Sosteneva, quindi, il Collegio che mancava il presupposto su cui poter fondare la quantificazione in via equitativa del danno, ai sensi dell'art. 1226 c.c., come richiesto dal pubblico ministero all'udienza, mancando la prova di un esborso di pubbliche risorse

costituente il supposto danno erariale, che, nella fattispecie, non appare determinato o almeno determinabile. >

Il procuratore regionale non accetta una tale impostazione e quindi propone appello sulla base delle seguenti considerazioni:

< Avverso questa sentenza il Procuratore regionale ha proposto appello, sostenendo, anzitutto, che il Collegio di primo grado, mentre ha dato credito alla attestazione della Compagnia di assicurazione circa la mancanza di danno, non ha tenuto in alcuna considerazione il contenuto dell'atto di citazione circa gli elementi da cui desumere il danno erariale.

Peraltro, è illogico ritenere che l'assicuratore possa offrire una polizza contenente la copertura di rischi rilevanti e consistenti quali quelli da responsabilità amministrativo contabile senza pretendere alcunchè a copertura del rischio stesso. Risulta, così, irragionevole la nota della Compagnia di assicurazione e il Collegio avrebbe dovuto farsi carico della valutazione equitativa del danno, anche basandosi su una nota di altro Comune depositata in udienza dal Pubblico ministero dove si faceva la stima della quota per la copertura "colpa grave".

Il Procuratore ha contestato, altresì, la violazione dell'art. 1226 c.c. non essendosi il giudice di primo grado pronunciato sulla quantificazione del danno. In proposito ha affermato che dalla lettura delle condizioni delle polizze e dalle norme in materia è equo calcolare il danno erariale nella misura del 70% delle somme contestate ai convenuti nell'atto di citazione>

Per l'adito giudice contabile, l'appello è infondato in quanto:

< Come è noto, al criterio di determinazione equitativa del danno ex art. 1226 c.c. è consentito ricorrere

soltanto in presenza di una impossibilità, o motivata grande difficoltà, di procedere alla esatta quantificazione del danno, non già per surrogare il mancato accertamento della prova della responsabilità del debitore o la mancata individuazione della prova del danno nella sua esistenza (Cass. civ., Sez. I, 10/07/2003, n. 10850). Anche in materia di responsabilità amministrativa trovano applicazione i medesimi principi di carattere generale, per cui il giudice contabile può utilizzare il criterio equitativo nella valutazione del danno solo se il danno sia ontologicamente certo e sia impossibile o estremamente difficoltoso quantificarlo>

ma non solo

< Argomentando sulla questione, la Corte di Cassazione ha ritenuto che se il danno è privo delle caratteristiche della patrimonialità, come il danno biologico ed il danno morale, unica possibile forma di liquidazione è quella equitativa, sicché la ragione del ricorso a tale criterio è insita nella natura di tale danno e nella funzione del risarcimento realizzato mediante la dazione di una somma di denaro, che non è reintegratrice di una diminuzione patrimoniale, ma compensativa di un pregiudizio non economico (Cass. civ., Sez. III, 31/05/2003, n. 8827). In tali casi è, dunque, da escludere che si possa far carico al giudice di indicare le ragioni per le quali il danno non può essere provato nel suo preciso ammontare (Cass. civ., Sez. III, 20/10/2005, n. 20320).

Diversamente accade nell'ipotesi di danno patrimoniale in cui, al fine di evitare che la relativa decisione si presenti come arbitraria e sottratta ad ogni controllo, è necessario che il giudice indichi i motivi del ricorso alla valutazione equitativa, nonché, almeno sommariamente e nell'ambito dell'ampio potere discrezionale che gli è proprio, i criteri seguiti per determinare l'entità del danno e gli elementi su cui ha basato la sua decisione in ordine al "quantum". Pertanto, anche se nell'operare in concreto la valutazione equitativa, il giudice di merito non è tenuto a fornire una dimostrazione minuziosa e particolareggiata dell'ammontare del danno liquidato, egli tuttavia deve fornire adeguata indicazione del procedimento logico attraverso il quale è pervenuto a giudicare proporzionata una certa misura del risarcimento ed a precisare i criteri assunti a base del procedimento valutativo.>.

E nella particolare fattispecie ?

Al fine di provare l'esistenza del danno, minando altresì l'attendibilità di tale dichiarazione, l'accusa avrebbe dovuto accertare in concreto l'incidenza dell'ammontare del premio pagato dal Comune per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile, verificando una serie di circostanze sulle quali basare il calcolo, anche approssimativo, del danno erariale. >

Attenzione, il seguente passaggio è fondamentale:

E' evidente, infatti, che se una parte della polizza prevedeva una copertura assicurativa a favore del Comune per una certa tipologia di danni provocati dai suoi dipendenti o dai suoi amministratori, nessuna azione risarcitoria poteva essere esercitata dal Comune stesso, per gli importi già indennizzati dall'assicurazione, nei confronti di tali soggetti i quali, quindi, non avevano bisogno di assicurarsi per le medesime evenienze.

Lo stesso ragionamento vale nei casi di responsabilità indiretta per danni cagionati a terzi, nei confronti dei quali il Comune risponde dal punto di vista civilistico per fatti commessi dai suoi dipendenti e dai suoi amministratori. In tal caso, infatti, il meccanismo dell'azione di rivalsa può essere fatto valere soltanto se il danno non è coperto da assicurazione perché escluso dalla polizza o perché trattasi di un danno di importo superiore al massimale assicurato.>

In conclusione:

a cura di Sonia Lazzini

Repubblica Italiana

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana

composta dai magistrati:

dott. Antonino Sancetta Presidente

dott. Salvatore Cilia Consigliere

dott. Giuseppe Cozzo Consigliere

dott. Luciana Savagnone Consigliere relatore

dott. Mariano Grillo Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA 185/A/2007

sul ricorso in appello, iscritto al numero 1661/A.RESP del registro di segreteria, proposto dal Procuratore regionale della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la regione siciliana

contro

L. Ignazio, B. Antonino e T. Santo, elettivamente domiciliati a Palermo, presso lo studio dell'avv.

Ferdinando Mazzarella, che li rappresenta e difende;

F. Aldo, S. Paolo, C. Vincenzo, BL. Franco Massimo e BR. Annibale Rosario, elettivamente domiciliati a Palermo, presso lo studio dell'avv. Giovanni Di Salvo, rappresentati e difesi dagli avv.ti Emilia Bonfiglio, Natale Bonfiglio e Massimo Nicola Marchese;

A. Boris, elettivamente domiciliato a Palermo, presso lo studio dell'avv. Angiolella Bottaro, rappresentato e difeso dagli avv.ti Fabio Saitta e Salvatore Librizzi;

PE. Adorno Giuseppe, elettivamente domiciliato a Palermo, presso lo studio dell'avv. Angiolella Bottaro, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Librizzi;

I. Letterio, e PA. Franco;

avverso

la sentenza n. 396/2005 dell'11 gennaio 2005, pubblicata il 3 marzo 2005, della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana.

Uditi alla pubblica udienza del 10 aprile 2007 il relatore, consigliere dott.ssa Luciana Savagnone, il P.M., nella persona della dott.ssa Diana Calaciura, l'avv. Salvatore Librizzi, in proprio ed in sostituzione dell'avv. Fabio Saitta, e l'avv. Ferdinando Mazzarella in proprio ed in sostituzione degli avv.ti Emilia Bonfiglio, Natale Bonfiglio e Massimo Nicola Marchese.

Esaminati gli atti ed i documenti della causa.

Fatto

Con atto di citazione depositato il 30 aprile 2004, il procuratore regionale conveniva in giudizio i signori A. Boris, BL. Franco, BR. Annibale Rosario, F. Aldo, S. Paolo, C. Vincenzo, T. Santo, I. Letterio, PE. Adorno Giuseppe e PA. Franco, nella qualità di ex componenti della giunta municipale di S. Agata Militello, L. Ignazio, segretario comunale generale, e B. Antonino, vice segretario comunale, chiedendone il risarcimento in favore del Comune di S. Agata Militello per la somma complessiva di € 23.651,50, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali. Il danno sarebbe stato costituito dalla parte di spesa sostenuta dal Comune di S. Agata Militello riferibile a vari contratti stipulati con la AXA Assicurazioni SPA-SLA s.a.s. per la copertura assicurativa relativa al periodo 4 luglio 2000 - 4 luglio 2003 dei rischi derivanti da responsabilità civile verso terzi del Comune, degli amministratori, di tutti i componenti della giunta comunale, dei consiglieri comunali, del segretario generale e dei funzionari.

Il procuratore regionale rilevava che nessuna disposizione di legge o di accordo collettivo consentivano di porre a carico del bilancio comunale spese per la copertura assicurativa dei rischi conseguenti a responsabilità amministrativo-contabile di amministratori o di dipendenti dell'ente locale medesimo. Il sistema normativo vigente consentirebbe, infatti, la possibilità di copertura assicurativa, a carico dell'ente locale, dei soli rischi degli amministratori conseguenti all'espletamento del mandato. In tale ottica il rischio connesso all'espletamento da mandato dovrebbe essere circoscritto ai rischi derivanti dalla responsabilità civile degli amministratori in quanto responsabilità civile dell'amministrazione, come statuito dall'art. 28 Costituzione, su cui si fonda il rapporto di immedesimazione organica. Sotto tali limitati profili sarebbe stato ammissibile che l'Amministrazione si fosse accollata gli oneri assicurativi per tutti i rischi connessi all'azione dei suoi amministratori nell'esercizio delle funzioni loro assegnate. Risolvendosi invece la responsabilità amministrativo-contabile nel rapporto giuridico tra l'amministratore-dipendente e la P.A., caratterizzato dall'obbligo incombente sul primo di non ledere con condotta funzionale gravemente colposa o dolosa il patrimonio della amministrazione, sarebbe irragionevole pensare, in forza del principio di efficienza e di buona amministrazione, che il legislatore ammettesse senza remore la possibilità di assicurare all'amministratore-dipendente una sorta di immunità patrimoniale per i danni cagionati all'amministrazione da un suo agire funzionale gravemente colposo, il che costituirebbe un ingiustificato privilegio in favore degli assicurati di cui trattasi.

In considerazione dell'apporto causale di ciascuno dei convenuti che, di volta in volta, presero parte collegialmente all'adozione delle deliberazioni suindicate o espressero singolarmente pareri favorevoli o

assunsero determinazioni nell'arco degli anni 2000, 2001 e 2002, il danno patrimoniale diretto da risarcire, pari ad € 23.651,50, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali, è stato così ripartito nell'atto di citazione:

B. Antonino € 10.395,95; L. Ignazio € 830,85; F. Aldo € 1.893,65; BL. Francesco € 830,85; BR. Annibale Rosario € 830,85; C. Vincenzo € 1.893, 65; PA. Franco € 830,85; T. Santo € 1.893,65; A. Boris € 1.062,80; I. Letterio € 1.062,80; PE. Adorno Giuseppe € 1.062,80; S. Paolo € 1.062,80. All'udienza pubblica il pubblico ministero chiedeva, tuttavia, la quantificazione in via equitativa del danno da parte del collegio decidente, tenendo conto che l'illiceità sarebbe riferibile solo alla parte di polizza relativa alla copertura dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile.

Con sentenza n. 396/2005 la Corte dei conti assolveva i convenuti, ritenendo non fosse stata raggiunta la prova della esistenza del danno erariale. Affermava, in proposito il Collegio che in base alle polizze sottoscritte dal Comune le garanzie assicurative comprendevano diversi generi di rischi e non si riferivano soltanto ai rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabili di amministratori e dipendenti cosicchè il costo per la copertura di tali ultimi rischi non aveva assunto un'incidenza ex se ma era stato compreso nella copertura dei complessivi rischi per responsabilità civile verso terzi. Ciò il Collegio riteneva fosse stato confermato da una dichiarazione del 17 dicembre 2004 della Compagnia di assicurazione, in cui quest'ultima aveva precisato che le coperture assicurative per gli amministratori e i funzionari prevedevano un pacchetto di garanzie a blocco, dal quale non sarebbe stato possibile scorporare parte di esse e che, anche in caso di rinuncia o di mancata richiesta di alcune delle garanzie offerte e, quindi, per ipotesi, anche della garanzia per rischi da responsabilità amministrativa e contabile, il costo della polizza sarebbe rimasto invariato. Sosteneva, quindi, il Collegio che mancava il presupposto su cui poter fondare la quantificazione in via equitativa del danno, ai sensi dell'art. 1226 c.c., come richiesto dal pubblico ministero all'udienza, mancando la prova di un esborso di pubbliche risorse costituente il supposto danno erariale, che, nella fattispecie, non appare determinato o almeno determinabile.

Avverso questa sentenza il Procuratore regionale ha proposto appello, sostenendo, anzitutto, che il Collegio di primo grado, mentre ha dato credito alla attestazione della Compagnia di assicurazione circa la

manca di danno, non ha tenuto in alcuna considerazione il contenuto dell'atto di citazione circa gli elementi da cui desumere il danno erariale. Peraltro, è illogico ritenere che l'assicuratore possa offrire una polizza contenente la copertura di rischi rilevanti e consistenti quali quelli da responsabilità amministrativa contabile senza pretendere alcunchè a copertura del rischio stesso. Risulta, così, irragionevole la nota della Compagnia di assicurazione e il Collegio avrebbe dovuto farsi carico della valutazione equitativa del danno, anche basandosi su una nota di altro Comune depositata in udienza dal Pubblico ministero dove si faceva la stima della quota per la copertura "colpa grave".

Il Procuratore ha contestato, altresì, la violazione dell'art. 1226 c.c. non essendosi il giudice di primo grado pronunciato sulla quantificazione del danno. In proposito ha affermato che dalla lettura delle condizioni delle polizze e dalle norme in materia è equo calcolare il danno erariale nella misura del 70% delle somme contestate ai convenuti nell'atto di citazione.

Con memoria depositata il 29 settembre 2005, si è costituito il sig. Boris A., rappresentato e difeso dall'avv. prof. Fabio Saitta. Preliminarmente il difensore ha ribadito la marginalità della posizione del suo assistito che è chiamato per avere partecipato solo all'adozione della deliberazione n. 95/2001 ed al quale, peraltro, deve applicarsi l'esimente c.d. politica, essendosi T. ad approvare una deliberazione già istruita e con tutti i pareri favorevoli. Ha rilevato, poi, la difesa che non risponde al vero quanto affermato dal procuratore circa l'inesistenza di alcuna disposizione normativa che consenta di porre a carico del bilancio dell'ente locale le spese per la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori. In effetti, una disposizione di tale genere esiste, anche se di difficile interpretazione, ed è costituita dall'art. 86, 5° comma, D.Lgs. n. 267/2000, copiato nell'art. 22, 5° comma, L.R. n. 30/2000, secondo cui nel mandato possono rientrare anche i rischi da responsabilità amministrativo-contabile. In ogni caso, il presunto danno erariale non appare determinato né determinabile mancando la prova di un esborso aggiuntivo di pubbliche risorse. In subordine, l'appellato chiede che, considerate tutte le circostanze di fatto, venga posta a suo carico una minima parte del danno che dovesse essere accertato.

Con memoria depositata il 30 settembre 2005, si sono costituiti in giudizio i sig.ri Santo T., Ignazio L. e Antonino B., rappresentati e difesi dall'avv. prof. Ferdinando Mazzarella. Il difensore ha, anzitutto, rilevato l'insussistenza del danno erariale. Ha contestato, in proposito, l'assunto della Procura che, con un'illazione

ritenuta non solo infondata ma anche diffamatoria, ha addirittura ipotizzato una compiacenza alle esigenze difensive dei convenuti da parte della compagnia di assicurazione nell'affermazione dell'impossibilità di scorporare dalle polizze la parte di premio necessaria a coprire i rischi da responsabilità amministrativo contabile. Gli appellati hanno rilevato, invece, che, a fronte di un'assoluta mancanza di prova da parte dell'accusa, è stato da parte loro dimostrato di avere fatto acquistare all'ente locale un pacchetto assicurativo dai costi inscindibili ed invariabili e che, anche se fosse stata espressamente esclusa la contestata copertura della responsabilità contabile, il Comune non avrebbe ottenuto condizioni economiche contrattuali migliori.

Il difensore ha rilevato, comunque, la mancanza dell'elemento soggettivo della responsabilità, non potendo ritenersi sussistente nel comportamento degli appellati la colpa grave, anche in considerazione della normativa esistente nelle varie regioni in materia di copertura assicurativa degli amministratori e dipendenti.

Infine, è stata contestata la legittimazione passiva del dott. B. per l'anno 2002, dato che lo stesso era assente dal servizio per congedo ordinario e non ha firmato la determinazione n. 288/2002.

Con memoria depositata il 1° ottobre 2005, si sono costituiti in giudizio i signori F. Aldo, S. Paolo, C. Vincenzo, BL. Franco Massimo e BR. Annibale Rosario, rappresentati e difesi dagli avv.ti Emilia Bonfiglio, Natale Bonfiglio e Massimo Nicola Marchese. I difensori hanno rilevato la mancanza di danno erariale, non essendo stato provato che la previsione di copertura assicurativa per le ipotesi di danni derivanti da responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e funzionari, ha comportato costi aggiuntivi a carico dell'ente, dato che il premio assicurativo sarebbe rimasto invariato anche senza l'espressa estensione ai predetti casi di responsabilità.

Hanno sostenuto, ancora i difensori che la nota depositata dal Pubblico Ministero nel corso del giudizio di primo grado, riguardante la possibilità di una riduzione del premio in relazione ad una riduzione della estensione di garanzia, non apporta alcun elemento utile all'impianto dell'accusa riferendosi ad altro Comune e ad altra Compagnia di assicurazione. I difensori hanno rilevato, comunque, la mancanza della

colpa grave nel comportamento dei propri assistiti, che, quali amministratori, erano certamente in buona fede in considerazione della circostanza che le polizze erano già state stipulate nelle precedenti gestioni amministrative dello stesso comune sia nei comuni limitrofi.

Con ordinanza n. 93/A/2005, questa Sezione giurisdizionale, in conseguenza della modifica effettuata nel corso del giudizio di primo grado e poi dell'appello della determinazione originaria di danno erariale, ritenuto necessario un supplemento istruttorio chiedeva al Procuratore di precisare:

1)l'oggetto delle singole polizze, specificando in quali casi e per la copertura di quali rischi i soggetti assicurati sono rispettivamente il Comune, gli amministratori ed i dipendenti;

2)la copertura di quali rischi dei vari contratti di assicurazione costituisca danno erariale, distinguendo, nell'ipotesi in cui soggetto assicurato è il Comune, fra danno diretto e danno indiretto, e quando provocato da dipendenti, amministratori o terzi;

3)l'incidenza, nell'ambito di tale verifica, della copertura dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile, precisando i criteri in base ai quali il Procuratore è pervenuto alla determinazione del 70% dell'intero premio.

Con memoria depositata il 20 febbraio 2006, il Procuratore ha precisato che sia la polizza n. 80181, stipulata con decorrenza 4.7.2000, che la polizza 80231, stipulata con decorrenza 4.7.2001, prevedono due clausole R64 e R65, la prima per la copertura delle perdite patrimoniali che gli amministratori assicurati siano tenuti a risarcire alla P.A. per fatti colposi connessi a responsabilità amministrativo-contabile (danno diretto e indiretto), la seconda per la copertura delle perdite patrimoniali di cui i dirigenti, funzionari e segretario comunale debbano rispondere indirettamente nei confronti dell'ente che, dopo avere risarcito il terzo, agisca in rivalsa. Riguardo alla determinazione del danno subito dal comune

limitatamente alla spesa sostenuta per sollevare gli amministratori ed i dirigenti dalle loro responsabilità il procuratore ha affermato la congruità del calcolo equitativo effettuato dalla procura regionale.

Con memoria depositata il 15 giugno 2006, l'avv. Ferdinando Mazzarella ha ribadito che la stessa Procura ha confessato la propria incapacità ad offrire un qualsiasi elemento probatorio circa il danno erariale, che manca, quindi, dei requisiti di concretezza, attualità e certezza, anche probatoria, non sostituibile col ricorso a mere presunzioni.

Con memoria depositata il 29 giugno 2006, l'appellato Boris A. si è costituito in giudizio con gli avv.ti Fabio Saitta e Salvatore Librizzi. I difensori hanno contestato la fondatezza dell'appello, affermando che dall'attività istruttoria disposta è emerso che la pretesa risarcitoria non è supportata da sufficienti ed adeguati elementi di determinazione del costo aggiuntivo della polizza, assicurativa. Hanno, poi, ribadito tutte le difese contenute nella precedente memoria ed hanno chiesto il rigetto dell'appello.

Con memoria depositata il 3 luglio 2006, gli avv.ti Emilia Bonfiglio, Natale Bonfiglio e Massimo Nicola Marchese hanno riproposto le tesi difensive già esposte nella prima comparsa, rilevando che a seguito dell'ordinanza istruttoria la procura ha ammesso il mancato assolvimento del proprio onere probatorio, per cui gli appellati potrebbero ritenersi sollevati da qualsiasi ulteriore difesa.

Con memoria depositata il 29 marzo 2007, si è costituito in giudizio l'ing. Giuseppe PE. Adorno a mezzo dell'avv. Salvatore Librizzi. Il difensore, preliminarmente, rappresenta la marginalità della posizione del suo assistito nella vicenda, e la sua buona fede nella adozione della delibera contestata. Ha contestato, poi, la sussistenza della responsabilità e, in particolare, del danno erariale, chiedendo il rigetto dell'appello. In subordine, ha chiesto a questa Sezione di fare uso del potere riduttivo dell'addebito.

All'udienza dibattimentale, il Procuratore generale, premesso che l'Ufficio di procura ha eseguito l'ordinanza istruttoria, ha insistito per l'accoglimento dell'appello. L'avv. Salvatore Librizzi, in proprio ed

in sostituzione dell'avv. Fabio Saitta, e l'avv. Ferdinando Mazzarella hanno ribadito le tesi difensive contenute negli scritti.

Diritto

Con l'appello proposto il Procuratore regionale ha impugnato la sentenza di assoluzione emessa per mancanza della prova sulla sussistenza del danno erariale, sostenendo che il giudice di primo grado ha violato il disposto dell'art. 1226 c.c. non avendo proceduto alla valutazione del danno in via equitativa.

L'appello è infondato.

Come è noto, al criterio di determinazione equitativa del danno ex art. 1226 c.c. è consentito ricorrere soltanto in presenza di una impossibilità, o motivata grande difficoltà, di procedere alla esatta quantificazione del danno, non già per surrogare il mancato accertamento della prova della responsabilità del debitore o la mancata individuazione della prova del danno nella sua esistenza (Cass. civ., Sez. I, 10/07/2003, n. 10850). Anche in materia di responsabilità amministrativa trovano applicazione i medesimi principi di carattere generale, per cui il giudice contabile può utilizzare il criterio equitativo nella valutazione del danno solo se il danno sia ontologicamente certo e sia impossibile o estremamente difficoltoso quantificarlo (C. Conti, Sez. riunite, 23/04/2003, n. 10; C. Conti Campania, Sez. giurisdiz., 29/06/2000, n. 52).

Argomentando sulla questione, la Corte di Cassazione ha ritenuto che se il danno è privo delle caratteristiche della patrimonialità, come il danno biologico ed il danno morale, unica possibile forma di liquidazione è quella equitativa, sicché la ragione del ricorso a tale criterio è insita nella natura di tale danno e nella funzione del risarcimento realizzato mediante la dazione di una somma di denaro, che non è reintegratrice di una diminuzione patrimoniale, ma compensativa di un pregiudizio non economico (Cass. civ., Sez. III, 31/05/2003, n. 8827). In tali casi è, dunque, da escludere che si possa far carico al giudice di indicare le ragioni per le quali il danno non può essere provato nel suo preciso ammontare (Cass. civ., Sez. III, 20/10/2005, n. 20320).

Diversamente accade nell'ipotesi di danno patrimoniale in cui, al fine di evitare che la relativa decisione si

presenti come arbitraria e sottratta ad ogni controllo, è necessario che il giudice indichi i motivi del ricorso alla valutazione equitativa, nonché, almeno sommariamente e nell'ambito dell'ampio potere discrezionale che gli è proprio, i criteri seguiti per determinare l'entità del danno e gli elementi su cui ha basato la sua decisione in ordine al "quantum". Pertanto, anche se nell'operare in concreto la valutazione equitativa, il giudice di merito non è tenuto a fornire una dimostrazione minuziosa e particolareggiata dell'ammontare del danno liquidato, egli tuttavia deve fornire adeguata indicazione del procedimento logico attraverso il quale è pervenuto a giudicare proporzionata una certa misura del risarcimento ed a precisare i criteri assunti a base del procedimento valutativo.

Nella fattispecie in esame, manca la prova dell'esistenza di un danno risarcibile e, pertanto, alla luce della giurisprudenza sopra citata, non può giustificarsi il ricorso alla sua valutazione in via equitativa.

Osserva anzitutto il Collegio che, come risulta agli atti, la richiesta risarcitoria è stata più volte modificata dal procuratore regionale, il quale nell'atto di citazione ha chiesto la condanna dei convenuti al pagamento della somma di € 23.651,50, corrispondente all'intero premio pagato dal Comune per la copertura assicurativa, relativa al periodo 4 luglio 2000 - 4 luglio 2003, dei rischi derivanti da responsabilità degli amministratori, di tutti i componenti della giunta comunale, dei consiglieri comunali, del segretario generale e dei funzionari. Nell'udienza pubblica dinanzi al giudice di primo grado, poi, il P.M. ha ridimensionato la richiesta di danno, affermando che la illiceità delle polizze è riferibile solo alla parte di premio relativa alla copertura dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile. Infine, nell'atto di appello, ha quantificato il danno erariale nella misura del 70% delle somme in origine richieste, affermando che dalla lettura delle condizioni particolari R64 ed R63, contenute nelle polizze del 2003 e del 2004, "la quasi totalità delle coperture previste riguardava le conseguenze della responsabilità amministrativa, sia diretta che indiretta".

La incertezza da parte dell'accusa nella individuazione del risarcimento richiesto, non accompagnata da alcuna esauriente indicazione delle singole poste di danno da addebitare, è un chiaro sintomo della difficoltà se non della impossibilità di estrapolare dal complessivo oggetto del contratto di assicurazione, la parte di premio relativa alla copertura dei rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile. La stessa compagnia di assicurazione, come risulta dalla nota del 17 dicembre 2004, dichiara che le

coperture assicurative per gli amministratori e i funzionari prevedevano un pacchetto di garanzie a blocco, dal quale non sarebbe stato possibile scorporare parte di esse, e che, anche in caso di rinuncia o di mancata richiesta di alcune delle garanzie offerte, il costo della polizza sarebbe rimasto invariato.

Al fine di provare l'esistenza del danno, minando altresì l'attendibilità di tale dichiarazione, l'accusa avrebbe dovuto accertare in concreto l'incidenza dell'ammontare del premio pagato dal Comune per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile, verificando una serie di circostanze sulle quali basare il calcolo, anche approssimativo, del danno erariale.

Come richiesto nell'ordinanza istruttoria, infatti, si sarebbe dovuto accertare l'oggetto delle singole polizze, specificando in quali casi e per la copertura di quali rischi i soggetti assicurati erano rispettivamente il Comune, gli amministratori ed i dipendenti. E' evidente, infatti, che se una parte della polizza prevedeva una copertura assicurativa a favore del Comune per una certa tipologia di danni provocati dai suoi dipendenti o dai suoi amministratori, nessuna azione risarcitoria poteva essere esercitata dal Comune stesso, per gli importi già indennizzati dall'assicurazione, nei confronti di tali soggetti i quali, quindi, non avevano bisogno di assicurarsi per le medesime evenienze.

Lo stesso ragionamento vale nei casi di responsabilità indiretta per danni cagionati a terzi, nei confronti dei quali il Comune risponde dal punto di vista civilistico per fatti commessi dai suoi dipendenti e dai suoi amministratori. In tal caso, infatti, il meccanismo dell'azione di rivalsa può essere fatto valere soltanto se il danno non è coperto da assicurazione perché escluso dalla polizza o perché trattasi di un danno di importo superiore al massimale assicurato.

In definitiva ritiene il Collegio che solo dopo avere effettuato un'accertamento completo sulle condizioni contrattuali contenute nelle polizze, poteva verificarsi se la copertura dei rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori e dei funzionari era o meno incidente sul costo complessivo del premio pagato e, unicamente in caso di risposta affermativa, sarebbe stato possibile determinare, anche in via equitativa, l'ammontare del danno risarcibile.

Confermata, quindi, l'inesistenza della prova sul danno erariale, l'appello deve essere respinto e confermata la sentenza di primo grado.

Prosciolti definitivamente nel merito gli appellati, questo Collegio deve, ai sensi del combinato disposto degli artt. 10 bis, comma 10, legge 2 dicembre 2005, n. 248, di conversione del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, e 3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, procedere alla liquidazione delle spese di questo grado di giudizio, ai fini del rimborso delle stesse da parte dell'Amministrazione di appartenenza.

In mancanza di nota spese, il Collegio determina i soli onorari di difesa e liquida, ai sensi del regolamento approvato con il D.M. 8.4.2004, n. 127, in relazione al valore della causa ed al numero di persone assistite (art. 5, 4° comma) da ciascun difensore:

- la somma di € 2.940,00 (duemilanovecentoquaranta/00) all'avv. Ferdinando Mazzarella;
- la somma di € 3.780,00 (tremilasettecentoottanta/00) agli avv.ti Emilia Bonfiglio, Natale Bonfiglio e Massimo Nicola Marchese (art. 7, 1° comma);
- la somma di € 2.100,00 (duemilacento/00) agli avv.ti Fabio Saitta e Salvatore Librizzi (art. 7, 1° comma);
- la somma di € 2.100,00 (duemilacento/00) all'avv. Salvatore Librizzi.

P. Q. M.

la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando

Rigetta

l'appello proposto dal Procuratore regionale avverso la sentenza in epigrafe.

Liquida a titolo di spese del giudizio:

- la somma di € 2.940,00 (duemilanovecentoquaranta/00) all'avv. Ferdinando Mazzarella;
- la somma di € 3.780,00 (tremilasettecentoottanta/00) agli avv.ti Emilia Bonfiglio, Natale Bonfiglio e Massimo Nicola Marchese (art. 7, 1° comma);
- la somma di € 2.100,00 (duemilacento/00) agli avv.ti Fabio Saitta e Salvatore Librizzi (art. 7, 1° comma);
- la somma di € 2.100,00 (duemilacento/00) all'avv. Salvatore Librizzi.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 10 aprile 2007.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Luciana Savagnone)

(Antonino Sancetta)

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 14/06/2007

Il Direttore della Cancelleria

(dott. Nicola Daidone)

<https://www.diritto.it/e-illogico-ritenere-che-l-assicuratore-possa-offrire-una-polizza-contenente-la-copertura-di-rischi-rilevanti-e-consistenti-quali-quelli-da-responsabilita-amministrativo-contabile-senza-pretendere-al-2/>