

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 10/05/2013

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/35030-dossier-la-pubblica-amministrazione-pu-stipulare-polizze-per-la-propria-responsabilit-civile-diretta-mentre-risulta-illegittimo-il-pagamento-del-premio-per-la-responsabilit-dei-propri-dipendenti->

Autore: Lazzini Sonia

**Dossier\_ la pubblica amministrazione può stipulare polizze per la propria responsabilità civile diretta, mentre risulta illegittimo il pagamento del premio per la responsabilità dei propri dipendenti, specialmente se viene coperto il danno erariale davanti**

# DOSSIER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PUO' STIPULARE POLIZZE PER LA PROPRIA RESPONSABILITA' CIVILE DIRETTA, MENTRE RISULTA ILLEGITTIMO IL PAGAMENTO DEL PREMIO PER LA RESPONSABILITA' DEI PROPRI DIPENDENTI, SPECIALMENTE SE VIENE COPERTO IL DANNO ERARIALE DAVANTI ALLA CORTE DEI CONTI

a cura di Sonia Lazzini

## **SOMMARIO:**

### **IL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI\_.....1**

#### **CARATTERE SANZIONATORIO E RISARCITORIO DELLA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA\_LA GIURISDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI E' ESCLUSIVA.....1**

#### **IL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI\_la doppia funzione del regime della responsabilità amministrativa per danno erariale\_sanzionatoria e risarcitoria.....1**

*La Sezione, ha messo in evidenza, in primo luogo, le peculiari caratteristiche della "responsabilità amministrativa" nell'ambito dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale che tale istituto giuridico ha avuto a partire dagli anni '90, che ha assunto una valenza, oltre (ovviamente) che risarcitoria (del danno ingiustamente cagionato ad una pubblica amministrazione da un soggetto ad essa legato da un rapporto di servizio), anche sanzionatoria di comportamenti, dolosi o gravemente colposi, idonei a ledere le risorse e gli interessi finanziari pubblici.....1*

*aggiungendo poi che l'azione di responsabilità amministrativa, di competenza esclusiva della Procura regionale, pur conservando la tradizionale funzione di perseguire il ripristino dell'equilibrio patrimoniale turbato dal soggetto che ha provocato l'ingiusta lesione, è venuta ad assumere anche la funzione essenziale di strumento di tutela della fondamentale esigenza che le risorse finanziarie e patrimoniali pubbliche vengano utilizzate (legittimamente) per il perseguimento (in maniera economica, efficiente ed efficace) delle finalità istituzionali della P.A., nonché di deterrenza avverso quelle condotte che deviano da tali parametri.....1*

peculiari caratteristiche della responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei Conti....2

***l'ente pubblico danneggiato NON e' legittimato ad esperire dinanzi al giudice ordinario (al di fuori della costituzione di parte civile nel processo penale e salve le deroghe espressamente sancite dalla legge) azioni di natura risarcitoria a carico dei propri amministratori e dipendenti nonché di altri soggetti che siano, comunque, ad esso legati da un rapporto di servizio.....2***

*In buona sostanza, le sentenze di condanna della Corte sono chiamate a svolgere anche una potenziale funzione inibitoria/preclusiva del conferimento di ulteriori incarichi all'interno della P.A., offrendo a quest'ultima utili elementi di valutazione nella scelta dei soggetti che essa intende utilizzare per lo svolgimento delle proprie funzioni.....2*

*In tale ottica, non v'è dubbio che il diritto azionato dal P.M. dinanzi alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, pur traendo origine dal medesimo fatto lesivo dei beni e degli interessi pubblici, non è identificabile né del tutto sovrapponibile con l'ordinario diritto di credito (di natura civilistica) che la singola Amministrazione potrebbe far valere (con gli strumenti riconosciuti dall'ordinamento giuridico) nei confronti del responsabile.....2*

giurisdizione esclusiva Corte dei Conti\_l'ente pubblico non ha autonomia di rivolgersi al giudice civile.....2

**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.....2**

**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 DI CUI ALL'ARTICOLO 28 DELLA COSTITUZIONE.....3**

*più volte la Corte dei conti si è pronunciata in ordine alla stipula da parte di un Ente locale 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.....3*

*In tal senso è stato affermato che la stipula di tali polizze, con oneri a carico dell'ente locale e 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 C.conti, Sez. Giurisdizionale per la Lombardia n. 942 dell'10.05.2002; id. Umbria n 553 del 10.12.2002; id. Puglia n. 95 del 07.02.2004, id. Sez Regionale Friuli Venezia Giulia n. 489/EL/00 del 19 ottobre 2000, id Sez Regionale Siciliana n 3471/2005 del 4.10.2005).....3*

L'ente puo' assicurare la propria responsabilità civile ma non quella amministrativa dei dipendenti.....3

**PER TUTTI I CONVENUTI, LA RESPONSABILITÀ VA ASCRITTA SOGGETTIVAMENTE A TITOLO DI COLPA GRAVE; L'ASSUNZIONE A CARICO DEL BILANCIO DELL'ENTE LOCALE DI UNA COPERTURA ASSICURATIVA CHE REALIZZAVA UNA SOSTANZIALE IMPUNITÀ RISARCITORIA DEI DIPENDENTI E DEGLI AMMINISTRATORI NEI CONFRONTI DELL'ENTE MEDESIMO, SI PRESENTAVA INFATTI, CON IMMEDIATA EVIDENZA, COME UN'OPERAZIONE AMMINISTRATIVA ANOMALA. ....4**

**SOTTO QUESTO PROFILO NON APPARE RILEVANTE PERTANTO L'ESSERSI AVVALSI DEL BROKER NÉ L' AVER ACQUISITO PARERI TECNICI, POICHÉ IL VAGLIO DI COSTORO NON ESONERA DALLA RESPONSABILITÀ PER L'ASSUNZIONE DI DELIBERA ILLEGITTIMA.....4**

*Il Collegio ritiene, per converso, sussistere il requisito della colpa grave, atteso che nessuna norma né clausola contrattuale collettiva consentiva, nella fattispecie, di affermare che una simile copertura dovesse o, più semplicemente, potesse restare a carico dell'erario.....4*

*Va quindi sancito che la condotta di chi, come gli odierni convenuti componenti della giunta comunale, autorizza una polizza assicurativa, con pagamento dei premi a carico delle casse comunali per sollevare gli amministratori ed i dirigenti dell'ente dalla responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale, assuma quindi tutti i caratteri propri della colpa grave.....4*

componenti giunta provinciale sono responsabili illegittimo pagamento premi polizza danni erariali.....5

**ILLEGITTIMITÀ DELLA COPERTURA ASSICURATIVA DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA, CON ONERI A CARICO DELL'ENTE, ANCHE QUALORA SI TRATTI DI UNA SPA, INTERAMENTE PARTECIPATA DALLA REGIONE.....5**

**ESSA COMPORTA, INFATTI, UNA TRASLAZIONE TOTALE DEL RISCHIO DERIVANTE DALLO SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DAL COMPLESSO SOGGETTIVO AMMINISTRATORE-AMMINISTRAZIONE (AL CUI INTERNO IL CRITERIO DELLA COLPA GRAVE GIÀ OPERA LA RELATIVA DISTRIBUZIONE DEL RISCHIO, DOVENDOSI MANDARE ESENTI DA RESPONSABILITÀ PERSONALI I SOGGETTI CHE ABBIANO POSTO IN ESSERE CONDOTTE DANNOSE AL DI SOTTO DI TALE SOGLIA D'IMPUTAZIONE SOGGETTIVA) VERSO LA SOLA AMMINISTRAZIONE DANNEGGIATA, CON GRAVI CONSEGUENZE SUL SISTEMA DELLA RESPONSABILITÀ**

**AMMINISTRATIVA, QUALI DEVONO CONSIDERARSI L'ESENZIONE DA RESPONSABILITÀ DEL DIPENDENTE, LA VANIFICAZIONE DELL'AZIONE E DEL GIUDIZIO DI RESPONSABILITÀ INNANZI ALLA CORTE DEI CONTI.....5**

*Al riguardo le Sezioni Riunite, con la sentenza n. 707-A del 5.4.1991, avevano esplicitato il limite di assicurabilità individuandolo nel divieto di assumere a proprio carico rischi non propri, così come invece avverrebbe nel caso di assicurazione del danno erariale ove la polizza sia assunta a carico dell'ente, il quale diventa in tal modo creditore di se stesso. Analogamente le medesime Sezioni Riunite hanno ribadito l'illiceità giuridica di coperture assicurative estese a rischi dipendenti da colpa grave imputabile agli amministratori assicurati, quale fatto causativo del danno. ....5*

*La giurisprudenza delle Sezioni Regionali si è più volte assestata su tale orientamento, così confermando che la copertura assicurativa anche dei danni erariali che amministratori o dipendenti dell'ente potrebbero essere chiamati a risarcire in conseguenza della loro responsabilità amministrativa o contabile nei confronti dell'ente stesso o di altri enti pubblici, con oneri a carico dell'ente medesimo, non è legittima, con conseguenze di danno erariale per l'importo dei relativi premi di polizza posti a carico del bilancio dell'ente (cfr. Sezione Friuli Venezia Giulia n. 489/EL/00 del 19.10.2000, n. 200/EL/01 del 23.5.2001, n. 60/EL/03 del 5.2.2003 e n. 423/EL/03 del 25.9.2003, confermata in appello dalla Sez. III sent. n. 509/2004 del 7.7.2004; Sezione Umbria n. 553/02 del 10.12.2002; Sezione Lombardia n°942/2002 del 9 maggio 2002; Sezione Emilia-Romagna n°895/2006; Sezione Sicilia n°734 del 4 marzo 2008 e, da ultimo, Sez. Emilia Romagna n. 319 del 7.7.2011; II Centr. App. n. 127 del 3.3.2011).....5*

illiceità giuridica polizze rischi dipendenti da colpa grave imputabile agli amministratori e dipendenti assicurati.....6

**IL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI\_**

**CARATTERE SANZIONATORIO E RISARCITORIO DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA\_ LA GIURISDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI E' ESCLUSIVA**

**IL PARERE DELLA CORTE DEI CONTI\_ la doppia funzione del regime della responsabilità amministrativa per danno erariale\_ sanzionatoria e risarcitoria**

**LA SEZIONE, HA MESSO IN EVIDENZA, IN PRIMO LUOGO, LE PECULIARI CARATTERISTICHE DELLA "RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA" NELL'AMBITO DELL'EVOLUZIONE NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE CHE TALE ISTITUTO GIURIDICO HA AVUTO A PARTIRE DAGLI ANNI '90, CHE HA ASSUNTO UNA VALENZA, OLTRE (OVVIAMENTE) CHE RISARCITORIA (DEL DANNO INGIUSTAMENTE CAGIONATO AD UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DA UN SOGGETTO AD ESSA LEGATO DA UN RAPPORTO DI SERVIZIO), ANCHE SANZIONATORIA DI COMPORTAMENTI, DOLOSI O GRAVEMENTE COLPOSI, IDONEI A LEDERE LE RISORSE E GLI INTERESSI FINANZIARI PUBBLICI**

**AGGIUNGENDO POI CHE L'AZIONE DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA, DI COMPETENZA ESCLUSIVA DELLA PROCURA REGIONALE, PUR CONSERVANDO LA TRADIZIONALE FUNZIONE DI PERSEGUIRE IL RIPRISTINO DELL'EQUILIBRIO PATRIMONIALE TURBATO DAL SOGGETTO CHE HA PROVOCATO L'INGIUSTA LESIONE, È VENUTA AD ASSUMERE ANCHE LA FUNZIONE ESSENZIALE DI STRUMENTO DI TUTELA DELLA FONDAMENTALE ESIGENZA CHE LE RISORSE FINANZIARIE E PATRIMONIALI PUBBLICHE VENGANO UTILIZZATE (LEGITTIMAMENTE) PER IL PERSEGUIMENTO (IN MANIERA ECONOMICA, EFFICIENTE ED EFFICACE) DELLE FINALITÀ ISTITUZIONALI DELLA P.A., NONCHÉ DI DETERRENZA AVVERSO QUELLE CONDOTTE CHE DEVIANO DA TALI PARAMETRI.**

*Nell'attuale sistema delle "materie di contabilità pubblica" si può affermare che il giudizio di responsabilità amministrativa non ha solo la funzione di procurare alla P.A. danneggiata un "titolo esecutivo" che le consenta di ripristinare, a carico di un determinato soggetto, il patrimonio leso, bensì anche quella di accertare o escludere la responsabilità (sia essa contrattuale o extracontrattuale) di un determinato soggetto nella gestione delle risorse pubbliche, con la triplice finalità di eventualmente sanzionarne il comportamento mediante le regole proprie della responsabilità amministrativa, di offrire alla P.A. elementi di valutazione di quel determinato soggetto nell'ambito degli ulteriori rapporti presenti o futuri con quest'ultimo intercorrenti e, infine, di produrre tutti quegli ulteriori effetti, anche di status, che l'ordinamento eventualmente preveda come direttamente connessi ad un pronuncia di responsabilità amministrativa (si veda, ad esempio, il comma 5 dell'articolo 248, del D. Lgs, n. 267/2000, prevede che gli amministratori degli enti locali, riconosciuti dalla Corte dei conti responsabili, per dolo o colpa grave, di danni prodotti nei 5 anni precedenti il dissesto, non possono per 5 anni ricoprire incarichi di assessori, revisori e rappresentanti di enti locali, sempre che vi sia unnesso accertato tra le azioni ed omissioni di cui sono stati riconosciuti responsabili e il dissesto dell'ente).*

*passaggio tratto dalla sentenza numero 28 del 25 gennaio 2013 pronunciata dalla CORTE DEI CONTI \_ SEZIONE DI APPELLO PER LA SICILIA*

**peculiari caratteristiche della responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei Conti**

***l'ente pubblico danneggiato NON e' legittimato ad esperire dinanzi al giudice ordinario (al di fuori della costituzione di parte civile nel processo penale e salve le deroghe espressamente sancite dalla legge) azioni di natura risarcitoria a carico dei propri amministratori e dipendenti nonché di altri soggetti che siano, comunque, ad esso legati da un rapporto di servizio***

***IN BUONA SOSTANZA, LE SENTENZE DI CONDANNA DELLA CORTE SONO CHIAMATE A SVOLGERE ANCHE UNA POTENZIALE FUNZIONE INIBITORIA/PRECLUSIVA DEL CONFERIMENTO DI ULTERIORI INCARICHI ALL'INTERNO DELLA P.A., OFFRENDO A QUEST'ULTIMA UTILI ELEMENTI DI VALUTAZIONE NELLA SCELTA DEI SOGGETTI CHE ESSA INTENDE UTILIZZARE PER LO SVOLGIMENTO DELLE PROPRIE FUNZIONI.***

***IN TALE OTTICA, NON V'È DUBBIO CHE IL DIRITTO AZIONATO DAL P.M. DINANZI ALLA SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI, PUR TRAENDO ORIGINE DAL MEDESIMO FATTO LESIVO DEI BENI E DEGLI INTERESSI PUBBLICI, NON È IDENTIFICABILE NÉ DEL TUTTO SOVRAPPONIBILE CON L'ORDINARIO DIRITTO DI CREDITO (DI NATURA CIVILISTICA) CHE LA SINGOLA AMMINISTRAZIONE POTREBBE FAR VALERE (CON GLI STRUMENTI RICONOSCIUTI DALL'ORDINAMENTO GIURIDICO) NEI CONFRONTI DEL RESPONSABILE***

*D'altra parte, si deve rilevare che la giurisprudenza della Corte di cassazione si è ormai decisamente orientata nel senso che l'ente pubblico danneggiato non sia legittimato ad esperire dinanzi al giudice ordinario (al di fuori della costituzione di parte civile nel processo penale e salve le deroghe espressamente sancite dalla legge) azioni di natura risarcitoria a carico dei propri amministratori e dipendenti nonché di altri soggetti che siano, comunque, ad esso legati da un rapporto di servizio, sussistendo, in materia, la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti; conseguentemente, si deve concludere che la formazione di un titolo esecutivo in altri giudizi alternativi non può costituire ostacolo all'azione di responsabilità amministrativa riservata al P.M. contabile, per l'appunto, in via esclusiva; giurisdizione, quella di responsabilità ex art. 103 Cost., ormai sicuramente tale, come esplicitamente dichiarato dal legislatore con l'art. 3, comma 2, lettera r), del D.L. 10 ottobre 2012, n.*

174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, che, nell'introdurre l'art. 243-quater al D.Lgs. n. 267/2000, ha previsto una speciale impugnazione innanzi alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, "nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione".

passaggio tratto dalla sentenza numero 28 del 25 gennaio 2013 pronunciata dalla CORTE DEI CONTI \_ SEZIONE DI APPELLO PER LA SICILIA

giurisdizione esclusiva Corte dei Conti\_l'ente pubblico non ha autonomia di rivolgersi al giudice civile

**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**

**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 DI CUI ALL'ARTICOLO 28 DELLA COSTITUZIONE**

**PIÙ VOLTE LA CORTE DEI CONTI SI È PRONUNCIATA IN ORDINE ALLA STIPULA DA PARTE DI UN ENTE LOCALE 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.**

**IN TAL SENSO È STATO AFFERMATO CHE LA STIPULA DI TALI POLIZZE, CON ONERI A CARICO DELL'ENTE LOCALE E 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 C.CONTI, SEZ. GIURISDIZIONALE PER LA LOMBARDIA N. 942 DELL'10.05.2002; ID. UMBRIA N 553 DEL 10.12.2002; ID. PUGLIA N. 95 DEL 07.02.2004, ID. SEZ REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA N. 489/EL/00 DEL 19 OTTOBRE 2000, ID SEZ REGIONALE SICILIANA N 3471/2005 DEL 4.10.2005).**

*Si è rilevato, nelle citate decisioni, che del tutto 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 di cui all'articolo 28 della Costituzione.*

*Peraltro, bisogna tener 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 all'Amministrazione pubblica, già predeterminata dalla legge n. 20 del 1994 ed individuata nella colpa lieve (e ciò per evitare l'inerzia dell'azione amministrativa per il timore della responsabilità per culpa levis: C.cost. 371/1998 cit.), con conseguente invalidità negoziale per contrarietà a norme imperative ed illiceità sotto il profilo comportamentale per i danni erariali derivati.*

*E' precisato, inoltre, nelle 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.*

*passaggio tratto dalla sentenza numero 447 del 4 marzo 2010 pronunciata dalla CORTE DEI CONTI  
\_ SEZIONE PER LA SICILIA*

**L'ente puo' assicurare la propria responsabilità civile ma non quella amministrativa dei dipendenti**

**PER TUTTI I CONVENUTI, LA RESPONSABILITÀ VA ASCRITTA SOGGETTIVAMENTE A TITOLO DI COLPA GRAVE; L'ASSUNZIONE A CARICO DEL BILANCIO DELL'ENTE LOCALE DI UNA COPERTURA ASSICURATIVA CHE REALIZZAVA UNA SOSTANZIALE IMPUNITÀ RISARCITORIA DEI DIPENDENTI E DEGLI AMMINISTRATORI NEI CONFRONTI DELL'ENTE MEDESIMO, SI PRESENTAVA INFATTI, CON IMMEDIATA EVIDENZA, COME UN'OPERAZIONE AMMINISTRATIVA ANOMALA.**

**SOTTO QUESTO PROFILO NON APPARE RILEVANTE PERTANTO L'ESSERSI AVVALSI DEL BROKER NÉ L' AVER ACQUISITO PARERI TECNICI, POICHÉ IL VAGLIO DI COSTORO NON ESONERA DALLA RESPONSABILITÀ PER L'ASSUNZIONE DI DELIBERA ILLEGITTIMA**

**IL COLLEGIO RITIENE, PER CONVERSO, SUSSISTERE IL REQUISITO DELLA COLPA GRAVE, ATTESO CHE NESSUNA NORMA NÉ CLAUSOLA CONTRATTUALE COLLETTIVA CONSENTIVA, NELLA FATTISPECIE, DI AFFERMARE CHE UNA SIMILE COPERTURA DOVESSE O, PIÙ SEMPLICEMENTE, POTESSE RESTARE A CARICO DELL'ERARIO.**

**VA QUINDI SANCITO CHE LA CONDOTTA DI CHI, COME GLI ODIERNI CONVENUTI COMPONENTI DELLA GIUNTA COMUNALE, AUTORIZZA UNA POLIZZA ASSICURATIVA, CON PAGAMENTO DEI PREMI A CARICO DELLE CASSE COMUNALI PER SOLLEVARE GLI AMMINISTRATORI ED I DIRIGENTI DELL'ENTE DALLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE PER DANNO ERARIALE, ASSUMA QUINDI TUTTI I CARATTERI PROPRI DELLA COLPA GRAVE.**

*In tale ottica osserva il collegio, per quanto già esposto, che il requisito della colpa grave qualifica la condotta del convenuto dott. A\_ che, per la funzione svolta 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.*

*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".*

*Del pari sussistente appare, alla luce di quanto esposto, la responsabilità degli altri convenuti per aver assunto a carico del bilancio del Comune di San Gregorio di Catania una copertura assicurativa per funzionari ed amministratori locali 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 all'Ente.*

*Per tutti i convenuti, la responsabilità va ascritta soggettivamente a titolo di colpa grave; l'assunzione a carico del bilancio dell'ente locale di una copertura assicurativa che realizzava una sostanziale impunità risarcitoria dei dipendenti e degli amministratori nei confronti dell'ente medesimo, si presentava infatti, con immediata evidenza, come un'operazione amministrativa anomala.*

*Sotto questo profilo non appare rilevante pertanto l'essersi avvalsi del broker né l'aver acquisito pareri tecnici, poiché il vaglio di costoro non esonera dalla responsabilità per l'assunzione di delibera illegittima (In termini, Corte dei Conti, Sez. Giurisdizionale Reg. Sicilia n. 1251 dell'8 maggio 2008).*

*a cura di Sonia Lazzini*

*passaggio tratto dalla sentenza numero 447 del 4 marzo 2010 pronunciata dalla CORTE DEI CONTI  
\_ SEZIONE PER LA SICILIA*



**componenti giunta provinciale sono responsabili illegittimo pagamento premi polizza danni erariali**

**ILLEGITTIMITÀ DELLA COPERTURA ASSICURATIVA DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA, CON ONERI A CARICO DELL'ENTE, ANCHE QUALORA SI TRATTI DI UNA SPA, INTERAMENTE PARTECIPATA DALLA REGIONE**

**ESSA COMPORTA, INFATTI, UNA TRASLAZIONE TOTALE DEL RISCHIO DERIVANTE DALLO SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DAL COMPLESSO SOGGETTIVO AMMINISTRATORE-AMMINISTRAZIONE (AL CUI INTERNO IL CRITERIO DELLA COLPA GRAVE GIÀ OPERA LA RELATIVA DISTRIBUZIONE DEL RISCHIO, DOVENDOSI MANDARE ESENTI DA RESPONSABILITÀ PERSONALI I SOGGETTI CHE ABBIANO POSTO IN ESSERE CONDOTTE DANNOSE AL DI SOTTO DI TALE SOGLIA D'IMPUTAZIONE SOGGETTIVA) VERSO LA SOLA AMMINISTRAZIONE DANNEGGIATA, CON GRAVI CONSEGUENZE SUL SISTEMA DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA, QUALI DEVONO CONSIDERARSI L'ESENZIONE DA RESPONSABILITÀ DEL DIPENDENTE, LA VANIFICAZIONE DELL'AZIONE E DEL GIUDIZIO DI RESPONSABILITÀ INNANZI ALLA CORTE DEI CONTI**

**AL RIGUARDO LE SEZIONI RIUNITE, CON LA SENTENZA N. 707-A DEL 5.4.1991, AVEVANO ESPLICITATO IL LIMITE DI ASSICURABILITÀ INDIVIDUANDOLO NEL DIVIETO DI ASSUMERE A PROPRIO CARICO RISCHI NON PROPRI, COSÌ COME INVECE AVVERREBBE NEL CASO DI ASSICURAZIONE DEL DANNO ERARIALE OVE LA POLIZZA SIA ASSUNTA A CARICO DELL'ENTE, IL QUALE DIVENTA IN TAL MODO CREDITORE DI SE STESSO. ANALOGAMENTE LE MEDESIME SEZIONI RIUNITE HANNO RIBADITO L'ILLICEITÀ GIURIDICA DI COPERTURE ASSICURATIVE ESTESE A RISCHI DIPENDENTI DA COLPA GRAVE IMPUTABILE AGLI AMMINISTRATORI ASSICURATI, QUALE FATTO CAUSATIVO DEL DANNO.**

**LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI REGIONALI SI È PIÙ VOLTE ASSESTATA SU TALE ORIENTAMENTO, COSÌ CONFERMANDO CHE LA COPERTURA ASSICURATIVA ANCHE DEI DANNI ERARIALE CHE AMMINISTRATORI O DIPENDENTI DELL'ENTE POTREBBERO ESSERE CHIAMATI A RISARCIRE IN CONSEGUENZA DELLA LORO RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA O CONTABILE NEI CONFRONTI DELL'ENTE STESSO O DI ALTRI ENTI PUBBLICI, CON ONERI A CARICO DELL'ENTE MEDESIMO, NON È LEGITTIMA, CON CONSEGUENZE DI DANNO ERARIALE PER L'IMPORTO DEI RELATIVI PREMI DI POLIZZA POSTI A CARICO DEL BILANCIO DELL'ENTE (CFR. SEZIONE FRIULI VENEZIA GIULIA N. 489/EL/00 DEL 19.10.2000, N. 200/EL/01 DEL 23.5.2001, N. 60/EL/03 DEL 5.2.2003 E N. 423/EL/03 DEL 25.9.2003, CONFERMATA IN APPELLO DALLA SEZ. III SENT. N. 509/2004 DEL 7.7.2004; SEZIONE UMBRIA N. 553/02 DEL 10.12.2002; SEZIONE LOMBARDIA N°942/2002 DEL 9 MAGGIO 2002; SEZIONE EMILIA-ROMAGNA N°895/2006; SEZIONE SICILIA N°734 DEL 4 MARZO 2008 E, DA ULTIMO, SEZ. EMILIA ROMAGNA N. 319 DEL 7.7.2011; II CENTR. APP. N. 127 DEL 3.3.2011).**

**Questa Sezione non ha motivo di discostarsi da tale consolidato orientamento, che anzi condivide pienamente.**

**Perfettamente consono appare, infatti il riferimento alla disciplina del mandato, che da sempre costituisce la ragione, nella giurisprudenza della Corte, ma anche il limite della copertura assicurativa degli amministratori e dipendenti pubblici con oneri a carico dell'ente, così che tutto ciò**

che travalica i limiti interni del mandato stesso, come nel caso di conflitto di interessi, non può neanche essere oggetto di copertura assicurativa con onere a carico dell'ente medesimo.

A ciò si aggiunga che, il Collegio non ritiene sussistente alcuna norma di legge che autorizzi la stipulazione di polizze assicurative per la responsabilità amministrativa.

Altre conferme sono rinvenibili nella stessa contrattazione collettiva. L'esclusione dell'assunzione degli oneri assicurativi in capo all'ente per i fatti commessi con dolo o colpa grave fu già oggetto di un accordo sottoscritto tra ARAN e OO.SS. in data 2 giugno 1995; molti esempi si rinvencono nella contrattazione collettiva della dirigenza negli enti pubblici non economici, nelle università e nelle aziende e amministrazioni autonome degli anni 1996/1997. Con riferimento agli enti locali basti in proposito il richiamo all'art. 7 CCNL 27/2/1997 della Dirigenza degli Enti Locali, che prevedeva che gli enti assumessero iniziative per coperture assicurative della responsabilità civile dei dirigenti, ivi compreso il patrocinio legale, salvo le ipotesi di dolo e colpa grave (così egualmente disponeva l'art.38 del CCNL dei Dirigenti degli Enti Locali 1998/2001).

Viene, quindi, a cadere l'impostazione difensiva che individua nell'entrata in vigore della legge il discrimen temporale per la sanzione di illiceità del contratto di assicurazione de quo.

Come si è già detto, già da tempo la giurisprudenza e la dottrina sostenevano l'illiceità del contratto di assicurazione stipulato da un ente pubblico per la copertura della responsabilità amministrativa dei propri funzionari.

Con l'articolo 3 comma 59 della legge 24 dicembre 2007 n. 244 il legislatore ha poi sancito addirittura la nullità del "contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o a enti pubblici e la responsabilità contabile", e sanziona l'amministratore che stipula il contratto ed il beneficiario della copertura assicurativa con il pagamento "a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo". La stessa sez. II centrale di appello con la sentenza n.127/2011, con riferimento a delibere degli anni 1998/1999, afferma che già a quell'epoca era perfettamente desumibile tale divieto.

Sempre con riguardo al divieto di "assunzione da parte dell'Ente locale dell'onere della tutela assicurativa dei propri amministratori e dipendenti relativamente alla responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale", la III Sez. Centrale sent. 108/2010, afferma che per quanto attiene "...al profilo dell'inesistenza, al momento della stipula delle polizze, di un espresso divieto di legge che, secondo parte appellante sarebbe stato introdotto nell'ordinamento solo dall'art. 3, comma 59 della legge 24 dicembre 2007 n. 244, il Collegio ribadisce innanzitutto, ed in conformità di un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato sulla base dei principi posti dalle Sezioni Riunite con sentenza n. 707 del 5 aprile 1991, che il pagamento da parte di un Ente locale dei premi assicurativi per polizze stipulate a favore dei dipendenti ed amministratori a copertura delle conseguenze derivanti da sentenze di condanna della Corte dei conti che discendano da illeciti amministrativi posti in essere dagli stessi nei confronti dell'Ente medesimo costituisce danno per l'erario, in quanto privo di sinallagma per la P.A. e non rispondente ad alcun pubblico interesse (da ultimo, nel contesto di una giurisprudenza consolidata, Sez. Giur. Sicilia, 4 marzo 2008 n. 734). Ciò posto, ricorda il Collegio che la norma richiamata dall'appellante ha disposto la nullità dei contratti di assicurazione con cui un ente pubblico assicura i propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti anche la responsabilità contabile, stabilendo, inoltre, che i contratti in corso cessino di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008 e che sia l'amministratore il quale ponga in essere o proroghi tali contratti sia il beneficiario della copertura assicurativa siano tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nelle polizze in questione. Dall'esame testuale della norma stessa, emerge non già una funzione innovativa volta ad introdurre nell'ordinamento un divieto inesistente prima della sua entrata in vigore, bensì – come ha correttamente riconosciuto la più recente giurisprudenza (Sez. giur. Sicilia, n. 734 cit.) cui il Collegio ritiene di dover aderire – una valenza ricognitiva di un divieto già insito nel sistema e consacrato dalla costante ed uniforme giurisprudenza e una valenza sanzionatoria (valevole ovviamente per le fattispecie realizzatesi solo dopo la entrata in vigore della norma) che colpisce sia gli autori dell'illecito che i beneficiari."

Ora, senza addentrarsi sulla natura del vizio che affligge i contratti stipulati prima dell'avvento della norma richiamata, giova sottolineare che essi violano il disposto dell'art. 28 della Costituzione, nonché il successivo art. 97, i quali sanciscono rispettivamente la responsabilità diretta dei funzionari e dipendenti dello Stato nonché la necessità di amministrare la Pubblica Amministrazione secondo criteri di buon andamento; principi che devono costituire la guida dei dipendenti e amministratori pubblici. La richiamata traslazione del rischio della responsabilità amministrativa dal dipendente all'ente deve ritenersi in contrasto con tali principi, tanto più che la polizza (recte: le polizze) stipulata addirittura rende esente il funzionario da comportamenti gravemente colposi. Pertanto deve ritenersi, per le ricordate considerazioni, che il comportamento contestato al convenuto sia del tutto illegittimo. Che, poi, la norma abbia statuito la vigenza dei contratti stipulati prima della sua entrata in vigore e fino alla scadenza riguarda il diverso piano della conservazione, a fini esclusivamente privatistici e contrattuali, dei negozi in essere anche al fine di evitare un sicuro contenzioso da parte delle imprese di assicurazioni; ma ciò non impinge, certamente, sulla sicura responsabilità per danno erariale connesso al pagamento del premio.

*passaggio tratto dalla sentenza numero 353 del 27 ottobre 2011 pronunciata dalla CORTE DEI CONTI \_ SEZIONE PER L'ABRUZZO*

**illiceità giuridica polizze rischi dipendenti da colpa grave imputabile agli amministratori e dipendenti assicurati**