

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 Sonia LAZZINI

Publicato su Diritto & Diritti (<http://www.diritto.it/>). e su Assinews (<http://www.assinews/>)

Relazione del Procuratore Regionale per l'Umbria Agostino Chiappiniello in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2003

1.- Premessa.

La cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario per la magistratura contabile rappresenta l'occasione per una autoriflessione sul ruolo istituzionale della Corte dei Conti e sui risultati della funzione svolta.

I giudici contabili preposti alla salvaguardia della corretta gestione delle risorse finanziarie pubbliche sono chiamati ad una valutazione globale e complessiva delle attività esplicate nell'ambito dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali e di controllo.

Il Procuratore Regionale della Corte dei Conti attraverso la relazione espone alla Comunità regionale l'attività svolta in favore della collettività per la tutela degli interessi generali.

In un concetto di Stato-Comunità, la Pubblica Amministrazione, pur essendo in una posizione servente verso la collettività, non può garantire la piena salvaguardia degli interessi generali che devono

ricevere una protezione giuridica quanto meno pari a quella accordata agli interessi individuali, per cui è necessaria una apposita tutela giudiziaria.

Il nostro ordinamento conosce una giurisdizione che ha per oggetto proprio la tutela degli interessi collettivi, ossia la giurisdizione amministrativo-contabile che nel contesto istituzionale ha acquisito un ruolo determinante ed essenziale per il corretto funzionamento del sistema democratico.

Lo Stato persona, ossia la pubblica amministrazione, risponde del suo operato verso la collettività, ed il controllo della sua attività richiede ed impone indagini ed approfondimenti che non possono essere effettuati che da un magistrato fortemente specializzato, autonomo, imparziale ed indipendente, qual è il pubblico ministero contabile titolare di una azione pubblica ed obbligatoria.

Pensare ad una legittimazione attiva della stessa pubblica amministrazione significherebbe accettare l'inconcepibile principio secondo il quale un soggetto dovrebbe agire contro se stesso, circostanza quest'ultima certamente improbabile a verificarsi.

(...)

Una questione molto interessante è stata trattata dalla Sezione Umbra in materia di copertura assicurativa della responsabilità amministrativo-contabile di competenza della Corte dei Conti.

Infatti, la Sezione, con sentenza n. 553 del 10 dicembre 2002\*\*\*\*, ha condannato il dirigente dell'Unità Operativa Contratti del Comune di Perugia al risarcimento in favore del predetto ente locale della somma di Euro 46.481, per aver stipulato, con onere a carico del Comune, un contratto di assicurazione con l'associazione temporanea di imprese \*\*\*\*\*, concernente la copertura dei rischi connessi alle condanne emesse dalla magistratura contabile contro gli amministratori e i dirigenti del Comune di Perugia.

(...)

6.3. - Non assicurabilità del rischio derivante dalle condanne per responsabilità amministrativo-contabile.

Recenti interventi giurisprudenziali (da ultimo, Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, 9 maggio 2002, n. 942) hanno riproposto la delicata questione dell'ammissibilità della stipula di polizze a favore di amministratori e dirigenti per la copertura del rischio costituito dalle condanne irrogate dalla Corte dei conti per il ristoro dei danni causati all'ente di appartenenza con il proprio comportamento gravemente colposo e con assunzione dell'onere del pagamento del relativo premio a carico dell'amministrazione stessa.

Il profilo principale da esaminare è quello dell'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.

Numerose sono le disposizioni di legge che si sono occupate, nei vari comparti, della delicata materia della responsabilità degli amministratori e funzionari pubblici, proliferazione legislativa indice di una tendenza alla copertura assicurativa dei rischi connessi all'esplicazione dell'attività amministrativa (art. 23 della legge n. 816 del 27 dicembre 1985 sul personale degli enti locali; art. 28 del Dpr 20 dicembre 1979, n. 761 sul personale delle Unità sanitarie locali; all'art. 17 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 riguardante la legge quadro sui lavori pubblici, con riferimento alle polizze in favore dei dipendenti incaricati della progettazione; vari contratti collettivi in cui è stata prevista la possibilità di stipulare polizze assicurative in favore dei dirigenti del Comparto Regioni Autonomie, del personale dirigente dell'area ministeri, del comparto relativo agli enti pubblici non economici, e quello relativo alla dirigenza universitaria).

Ebbene, il complessivo assetto di settore, in generale contrattualizzato, seppur diretto ad espandere la tutela assicurativa in generale, non ha invaso il campo della responsabilità amministrativa ed ha 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, ovvero 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, per il suo evidente effetto di deresponsabilizzazione dei pubblici amministratori e dipendenti i quali, grazie a tali polizze, pur gestendo risorse pubbliche e svolgendo pubbliche funzioni, non risponderebbero mai personalmente dei danni causati agli enti pubblici e, in ultima analisi, ai cittadini, non sopportando neanche, per di più, l'onere del premio assicurativo.

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.

Inoltre, va ricordato che la giurisprudenza - basandosi soprattutto sull'uso del potere riduttivo e su tutte le limitazioni introdotte con le leggi di riforma del 1994 e del 1996 - attribuisce alla responsabilità in discorso ed alla relativa azione di risarcimento del danno funzione (e natura) sanzionatoria oltre che risarcitoria, con l'ovvia conseguenza – anche in questa prospettiva - della necessaria ed esclusiva soggezione del dipendente responsabile per la violazione dei suoi doveri di ufficio alla sanzione.

Non è inutile sottolineare, dunque, che 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.

Tale peculiare funzione (di deterrenza) è stata ribadita, come è noto, nella sentenza della Corte costituzionale n. 371 del 1998, che getta uno sguardo illuminante sul profilo cruciale del “rischio da attività amministrativa” e della sua ripartizione. Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto della responsabilità amministrativo-contabile, la disposizione che limita detta responsabilità solo alla condotta gravemente colposa risponde alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività amministrativa debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo.

Ebbene, è proprio la determinazione della quota di rischio dell'attività amministrativa che deve restare a carico del dipendente ad essere negata, azzerata (è il caso di dire), dalla stipula di polizze di assicurazione per i danni causati all'ente dai dipendenti e dagli amministratori con pagamento dei relativi premi a carico del bilancio pubblico che si risolvono in una traslazione totale del predetto rischio derivante dallo svolgimento dell'attività amministrativa dal dipendente-responsabile alla pubblica amministrazione.

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.

Sorregge tale ultima conclusione una recente sentenza della Corte Costituzionale – la n. 340 del 27 ottobre 2001 – con la quale il giudice delle leggi, occupandosi di sanzioni amministrative a carico di dipendenti od amministratori di un ente locale, ha escluso l'esistenza di una generale estensibilità della responsabilità o solidarietà degli Enti – a differenza della solidarietà per il risarcimento del danno a terzi – di modo che una tale assunzione di pagamento generalizzato si pone in contrasto con i principi dell'ordinamento.

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, anche tenuto conto di quanto affermato dall'ISVAP nella circolare n. 246 del 22.5.1995, prot. n. 516329, con riferimento all'inassicurabilità del rischio connesso all'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie, proprio sulla base del carattere personale, affittivo e dissuasivo di queste ultime (ipotesi cui, per certi versi, anche se solo parzialmente è assimilabile la condanna della Corte dei conti per la responsabilità propria dei pubblici dipendenti, specie nella concezione sanzionatoria).

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).

Conforme a questo indirizzo giurisprudenziale si è pronunciata, recentemente, anche la Sezione Giurisdizionale per la Regione Umbria con sentenza n. 553/EL, depositata in data 10.12.2002.

Con detta sentenza la Sezione ha statuito, tra l'altro, che per fissare la liceità della spesa per la su indicata copertura assicurativa, occorre far riferimento al mandato nella sua accezione gius-privatistica (ex art. 1703 c.c. e ss.) per distinguere e separare i rischi connessi all'attività dei dipendenti ed amministratori pubblici meritevoli di copertura assicurativa con onere a carico dell'Ente, da quelli assicurabili solo con oneri a carico dei dipendenti ed amministratori medesimi, agevolmente individuabili nei rischi che riflettono gli interessi propri dell'Ente.

(...)

Signor Presidente, nel ringraziare il Collegio e tutti i gentili ospiti per aver dato ascolto a questa mia relazione, Le chiedo di dichiarare aperto, nel nome del Popolo italiano, l'anno giudiziario 2003 della Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per l'Umbria.

\*\*\*\*

Riportiamo il nostro commento alla Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Regionale dell'Umbria di Perugia, con la sentenza numero 553/E.L./2002 del 10 dicembre 2002 :

Pericolo di deresponsabilizzazione dei soggetti sottoposti alla Corte dei Conti: "conflitto di interessi"!!!

Ancora una sentenza del giudice contabile che considera danno erariale il pagamento da parte di un'amministrazione pubblica di una polizza il cui rischio comprenda la responsabilità amministrativo-contabile.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Regionale dell'Umbria di Perugia, con la sentenza numero 553/E.L./2002 del 10 dicembre 2002, conferma i precedenti (ex sent. n°489-EL/2000 della Sez. Friuli appellata in Sentenza del 13 marzo 2002 n. 78/2002 della Sezione Terza Giurisdizionale Centrale D' Appello e n°942/2002 della Sez. Lombardia\*\*\*) filoni giurisprudenziali nei quali si considera danno erariale, il pagamento del premio, con stipulazione a carico di un'amministrazione pubblica, di una polizza a copertura della responsabilità amministrativa a seguito di decisione di condanna dello stesso giudice contabile.

Ancora una volta, quindi, il premio di polizza diventa ..... SINISTRO!

L'oggetto dell'assicurazione, volta a coprire anche i rischi professionali per responsabilità amministrativo-contabile degli Amministratori e dei Dirigenti del Comune di Perugia, nella fattispecie elaborata dai giudici perugini, a completamento di una copertura di responsabilità terzi, così veniva espresso:

"per danni patrimoniali cagionati alla pubblica amministrazione, allo Stato e all'Ente di appartenenza, purché il danno venga accertato e quantificato dal giudice competente con sentenza passata in giudicato e sempre che l'azione di responsabilità sia promossa nei termini e nei modi di legge, con esclusione delle perdite derivanti da fatti dolosi"

il giudizio promosso da parte attrice si basa sul seguente principio:

"resta "del tutto fuori dal sistema l'assunzione da parte dell'ente pubblico dell'onere della tutela assicurativa dei propri amministratori e dipendenti con riferimento alla responsabilità per danni alle pubbliche finanze, per il suo evidente effetto di deresponsabilizzazione dei pubblici amministratori e dipendenti che, per effetto di siffatte polizze, non risponderebbero mai personalmente dei danni causati agli enti pubblici e, in ultima analisi, ai cittadini"

nonché sulla considerazione che:

" .....a parità di premio, si sarebbero potute ottenere prestazioni di garanzia assicurativa diverse ed ulteriori, ma lecite (e il) non averle richieste ed ottenute, scegliendo di accettare, e addirittura (di richiedere) per gli amministratori, la copertura illecita di un rischio non assicurabile (costituisce) danno per il Comune di Perugia" (v. pagg. 17-18 della citazione).

In conclusione viene richiesta la condanna del convenuto in quanto:

"...Il pagamento di tale premio, dunque, costituisce danno per il Comune di Perugia, in quanto ridonda ad esclusivo beneficio dei suoi amministratori e dirigenti (tra i quali ultimo si pone anche lo stesso convenuto), ossia degli "assicurati", in palese conflitto con gli interessi propri del Comune, e sussiste in concreto, perché, le contraddittorie ed incerte previsioni del capitolato speciale di appalto, elaborato per la licitazione privata, hanno sicuramente influito sulla determinazione del prezzo offerto in sede di licitazione nel senso dianzi precisato."

Per l'adito giudice, il comportamento del convenuto, dirigente dell'Unità Operativa Contratti di un comune, può senz'altro essere caratterizzato dall'elemento psicologico della colpa grave, in quanto:  
“ Ora, nel caso di specie, il convenuto ha trascurato di compiere la benché minima valutazione del disporsi degli interessi del Comune di Perugia verso il pagamento di premi assicurativi che ne occupa (in atti non ve n'è traccia), così ponendo gli interessi del Comune stesso in un palese conflitto con quello dei suoi amministratori e dirigenti, che si vedono sollevati dagli oneri economico-patrimoniali conseguenti alle sentenze di condanna di questa Corte, in base ad un premio assicurativo pagato dal predetto Comune.”

\*\*\*

Le due emarginate sentenze, - Sentenza del 13 marzo 2002 n. 78/2002 della Sezione Terza Giurisdizionale Centrale D' Appello - Sentenza numero 942 del 9 maggio 2002 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia della Corte dei Conti, si commentano da sé

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

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

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

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

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

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

L'adito giudice di appello nella sentenza emarginata accoglie l'appello proposto dagli assessori, relativo all'equiparazione, ritenuta errata, della posizione soggettiva dei funzionari a quella degli amministratori ed al difetto di colpa grave in questi ultimi, sulla base delle seguenti considerazioni:

□ Il nuovo sistema di responsabilità amministrativa (riparto normativo di competenze e conseguenti responsabilità tra amministratori e dirigenti o funzionari di minor livello), in coerenza con il principio di separazione tra politica e gestione, il legislatore ha precisato che, “nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione” (art. 1/ter della legge n.20 cit.). La norma si applica anche ai casi in cui l'istruttoria e la conclusiva proposta di delibera o, più in generale, del provvedimento finale abbiano prodotto un danno ingiusto.

□ Gli amministratori in giudizio, proprio perché inizialmente dubitarono della legittimità, richiamarono su di essa l'attenzione degli “uffici tecnici o amministrativi” così indubbiamente dando da un lato dimostrazione di avere svolto in modo ponderato la loro funzione e dall'altro allertando e quindi ulteriormente responsabilizzando i funzionari responsabili dell'istruttoria.

□ Andava escluso un ulteriore approfondimento delle valutazioni istruttorie sia perché non rientranti nel ruolo degli amministratori sia perché duplicazione di attività propria della struttura organizzativa di supporto sia perché si sarebbe innescata una sorta di ping-pong burocratico.

□ Non è condivisibile l'assunto, implicito nell'affermazione dei primi giudici, della sostanziale inaffidabilità degli appartenenti agli uffici amministrativi e tecnici di una pubblica amministrazione tutte le volte che siano chiamati ad esercitare funzioni che potranno avere effetti anche su se medesimi: le conseguenze dell'affermarsi di un criterio del genere sarebbero invero gravi per il corretto funzionamento degli apparati organizzativi delle amministrazioni pubbliche

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

#### Il primo sinistro? Il premio di polizza!!!!!!

Il parere della Corte dei Conti sul pagamento del premio, a carico di un Ente Locale, di una polizza per la responsabilità amministrativa-contabile di amministratori e funzionari pubblici

La Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia della Corte dei Conti, con la sentenza numero 942 del 9 maggio 2002 afferma (cfr Sentenza del 19 ottobre 2000 n. 489/EL/2000 della Sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia della Corte dei Conti in tema di polizza assicurativa per "danni erariali") la fattispecie di danno erariale nei confronti degli amministratori di un Ente Locale che hanno acconsentito alla stipulazione, con pagamento del premio a carico dell'Amministrazione di competenza, di una polizza a copertura della responsabilità amministrativa-contabile in relazione alle attività svolte dagli stessi amministratori e dai funzionari dell'Ente.

“(…) Il Collegio giudicante ritiene assolutamente estranea al sistema l'assunzione da parte del Comune dell'onere della tutela assicurativa dei propri Amministratori e dipendenti, con riferimento alla responsabilità amministrativo – contabile per danno erariale, a cagione della sua contrarietà ai



fondamentali principi di cui agli articoli 3, 28 e 97 della Costituzione, tenendosi anche conto della peculiare natura di tale forma di responsabilità in relazione alla sua funzione di deterrenza che ne costituisce contenuto essenziale affianco a quello risarcitorio: non è chi non veda come una tale funzione non possa e non debba essere eliminata od affievolita, per di più poi utilizzando risorse pubbliche la cui destinazione a tale scopo va ritenuta illecita e produttiva di danno per l'Erario dal momento che si realizza una traslazione del rischio dal soggetto imputabile e riconosciuto colpevole all'Ente divenutone creditore (...)

E non è chi non veda quali seri rischi, in tempi di lotta alla corruzione ed alla "maladministration", siano insiti nell'immaginata sottrazione alla responsabilità contabile di tali operatori del diritto là dove siano esonerati da sanzioni di specie (una vera e propria ricercata e perseguita "immunità di posizione") (...)"

Possiamo quindi concludere che:

La polizza, il cui oggetto rispecchia il testo sotto riportato, non dovrebbe essere pagata dall'amministrazione in quanto il premio di polizza ha le legittime potenzialità per rappresentare.....UN SINISTRO!

Definizioni:

<b>Contraente</b>	<b>l'Ente appartenente alla Pubblica Amministrazione, che stipula l'assicurazione, nella persona del Legale Rappresentante pro-tempore.</b>
Polizza	Il presente contratto.
Società	.....
Assicurazione	Il complesso delle garanzie prestate nella seguente polizza.
Assicurati	Tutti gli Amministratori, i Dirigenti e Funzionari del Contraente, con incarichi presso il Contraente e le persone aventi un rapporto di servizio con il Contraente ai sensi di Legge.
Premio	La somma dovuta dal Contraente alla Società quale corrispettivo dell'assicurazione
Rischio	La probabilità che si verifichi il sinistro e l'entità dei danni che ne possono derivare.
Sinistro	Il verificarsi del fatto dannoso per il quale è prestata l'assicurazione.
Indennizzo/Risarcimento	La somma dovuta dalla Società in caso di sinistro.
Massimale	La somma massima dovuta dalla Società per ogni sinistro e per ogni anno assicurativo.
Perdita patrimoniale/Danno	Il pregiudizio economico arrecato a Terzi e/o Enti, risarcibile a termini di polizza, che non sia conseguente a danno a persone o danneggiamento a cose e/o animali.
Scoperto	La percentuale di danno che rimane a carico dell'Assicurato.
Franchigia	l'importo di danno che rimane a carico dell'Assicurato.

Oggetto dell'assicurazione.

L'assicurazione è prestata per la responsabilità civile derivante all'Assicurato per danni patrimoniali involontariamente cagionati a Terzi nell'esercizio dell'attività professionale o del mandato istituzionale svolti per conto del Contraente, in conseguenza di fatti amministrativi di cui l'Assicurato debba rispondere a norma di legge.

La garanzia vale per le somme che l'Assicurato debba rifondere allo Stato, alla Pubblica Amministrazione, all'Ente di appartenenza:

- a seguito dell'esercizio di rivalsa da parte dei suddetti Enti che abbiano risarcito il Terzo danneggiato.
- per responsabilità amministrativa a causa di involontari errori commessi dall'Assicurato in tali attività nell'applicare norme, disposizioni, delibere, precedentemente emanate dai suddetti Enti e vigenti al momento del sinistro.
- per responsabilità contabile derivante all'Assicurato dalla gestione, maneggio, consegna di denaro, beni, valori, accertata in sede di verifica amministrativa e suffragata da decisione della Corte dei Conti.
- Si conviene che in caso di decesso dell'Assicurato rimane l'obbligo degli Assicuratori a tenere indenni gli eredi dalle azioni dell'Amministrazione Pubblica in sede di rivalsa o da richiesta di danni del terzo, dallo Stato, dalla Pubblica Amministrazione in genere, compreso l'Ente Pubblico di appartenenza per sinistro verificatosi durante il tempo della decorrenza del contratto di assicurazione, ferme le prescrizioni previste dalla legge.

**Nulla vieta che il singolo dipendente si possa pagare a proprie spese la copertura della responsabilità amministrativa per danno erariale.**

A cura di Sonia LAZZINI

REPUBBLICA ITALIANA In Nome del Popolo Italiano  
 LA CORTE DEI CONTI, Sezione Giurisdizionale Regionale dell'Umbria  
 composta dai seguenti Magistrati :  
 Dott. Lodovico Principato Presidente  
 Dott. Fulvio Maria Longavita Consigliere rel.  
 Dott. Cesare Vetrella Consigliere  
 ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

nel giudizio di responsabilità istituito dal Procuratore Regionale nei confronti del sig. F. M.  
 Visto l'atto introduttivo della causa, iscritto al n°9835/EL del registro di Segreteria, e gli altri atti e documenti tutti della causa.

Uditi, alla pubblica udienza del 16/10/2002, con l'assistenza del Segretario, dr.ssa Elisa Rossetti: il relatore, nella persona del Cons. Fulvio Maria Longavita, il P.M., nella persona del dr. Massimiliano Minerva, ed il difensore del convenuto, avv. Mario Rampini.

**FATTO**

1) – Con citazione del 30/5/2002, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio il dr. M. F., per ivi sentirlo condannare, quale dirigente dell'Unità Operativa Contratti del Comune di Perugia, al pagamento della somma di ? 67.499,38 (pari a £ 130.697.033), a favore di detto comune, oltre interessi legali, rivalutazione monetaria e spese di giudizio (quest'ultime a favore dello Stato), quale danno, secondo la Procura medesima, corrispondente alla quota parte del premio assicurativo sopportato dal Comune stesso per polizze stipulate per i propri amministratori e dirigenti contro i rischi di condanne, nei loro confronti, da parte di questa Corte.

2) – La citazione dà atto che, a seguito della delibera n°1442 del 12/6/1997, con cui la Giunta comunale aveva ritenuto di dare disdetta delle varie polizze assicurative –tra cui quella per responsabilità civile verso terzi- in essere con la \*\*\* , il dr. F., nella indicata sua qualità di Direttore

dell'Unità Operativa Contratti, con determinazione n°21 del 30/10/1997, ha indetto apposita "gara per licitazione privata" ai fini della stipula di nuove polizze, approvando anche i capitolati speciali predisposti allo scopo ed allegati alla determinazione stessa.

Espletata la gara, poi, ha approvato anche il relativo verbale di aggiudicazione, a favore dell'associazione temporanea di imprese **\*\*\*\_\*\*\*\_\*\*\***, come da determinazione n°3 del 19/1/1998, pervenendo, nello stesso mese di gennaio del 1998, alla stipula delle polizze, tra le quali –per quel che qui rileva – la n°25810986, relativa alla "Responsabilità Civile Rischi Diversi", volta a coprire anche i rischi professionali per responsabilità amministrativo-contabile degli Amministratori e dei Dirigenti del Comune di Perugia "per danni patrimoniali cagionati alla pubblica amministrazione, allo Stato e all'Ente di appartenenza, purché il danno venga accertato e quantificato dal giudice competente con sentenza passata in giudicato e sempre che l'azione di responsabilità sia promossa nei termini e nei modi di legge, con esclusione delle perdite derivanti da fatti dolosi" (v. pag. 2 della citazione).

3) – Assumendo come dannosa la quota parte del premio pattuito per tale polizza che si riferisce ai rischi da responsabilità amministrativo-contabile, determinata in via equitativa nel 20% del premio stesso (€ 653.485.166), da rapportare alle predette determinazioni dirigenziali, con atto del 12/3/2002 la Procura ha invitato l'odierno convenuto a dedurre, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della l. n°19/1994, evidenziando come, a suo giudizio, resti "del tutto fuori dal sistema l'assunzione da parte dell'ente pubblico dell'onere della tutela assicurativa dei propri amministratori e dipendenti con riferimento alla responsabilità per danni alle pubbliche finanze, per il suo evidente effetto di deresponsabilizzazione dei pubblici amministratori e dipendenti che, per effetto di siffatte polizze, non risponderebbero mai personalmente dei danni causati agli enti pubblici e, in ultima analisi, ai cittadini".

A tal fine, ha anche considerato che il Comune di Perugia, nel rinnovo della polizza in discorso "per il 2002, con la medesima **\*\*\*** (e) alle medesime condizioni, ha tuttavia deciso di accollare la quota parte del premio relativo alla copertura assicurativa della responsabilità amministrativo-contabile agli stessi soggetti assicurati", per l'incidenza del 20%.

4) – Con nota controdeduttiva del successivo aprile 2002, il dr. F. ha declinato ogni addebito, negando la sussistenza della colpa e del danno.

Sotto il primo profilo (carenza colpa), ha osservato di essersi limitato a seguire, con le censurate determinazioni, "l'indirizzo attuato dal Comune di Perugia fin dal 1995, (di dare) copertura assicurativa agli amministratori anche per danni arrecati all'Erario" e di aver comunque escluso, nel capitolato redatto per la licitazione, le ipotesi di responsabilità per dolo e colpa grave.

Sotto il secondo profilo (carenza danno), invece, ha fatto presente che l'ampliamento della copertura assicurativa alle fattispecie dannose sostenute da colpa grave è avvenuta in sede di stipula del contratto da parte della "Società assicuratrice, senza alcun incremento di premio, rispetto all'offerta fatta in sede di licitazione privata" e, dunque, senza alcun danno per il Comune.

5) – Con l'atto introduttivo della causa, parte attrice ha ribadito gli addebiti mossi, ulteriormente illustrando le ragioni che rendono illegittime e causative di danno le forme di assicurazioni come quella all'esame; a tal fine ha confutato le argomentazioni controdeduttive del F., richiamando anche precedenti giurisprudenziali di questa Corte.

6) – Costitutosi in giudizio, nell'interesse del F. con atto depositato il 6/9/2002, l'avv. Mario Rampini, con successiva memoria depositata il 26/9/2002, ha ribadito che la "gara è stata bandita ed aggiudicata per la copertura assicurativa dei dirigenti ed amministratori con esclusione delle ipotesi di dolo o colpa grave" e che l'Associazione Temporanea di Imprese, "spontaneamente e senza alcun incremento di

premio, ha poi redatto una polizza ove la garanzia assicurativa veniva estesa anche alle ipotesi di responsabilità per colpa grave".

In subordine, sempre con riferimento al danno, ha fatto presente che, qualora si dovessero interpretare gli artt. 6 e 7 del capitolato speciale nel senso, prospettato dalla Procura, che l'esclusione della responsabilità per colpa grave debba riferirsi ai soli dirigenti, il danno dovrebbe essere proporzionalmente ridotto, rispetto alla quantificazione fatta da parte attrice".

Relativamente alla colpa, invece, il predetto difensore ha evidenziato, per la parte dell'assicurazione che riguarda gli amministratori, come il solo dato di orientamento in materia fosse costituito dall'art. 23 della l. n°816/1985, che "non prevede –ha precisato – sul piano letterale alcuna limitazione alle ipotesi di responsabilità ponendo, quale unico limite, che il rischio sia conseguente all'espletamento del mandato".

D'altro canto, ha pure osservato la difesa, la giurisprudenza richiamata in citazione si è formata in epoca successiva alla vicenda all'esame; vicenda che, nel suo divenire, ha tenuto presente la "precedente prassi della stessa amministrazione comunale che aveva (assicurato) gli amministratori sin dal 1995 anche per danni causati all'ente di appartenenza".

Per la parte dell'assicurazione che riguarda i dirigenti, invece, il ridetto difensore ha escluso la colpa grave, "per il semplice fatto che il convenuto era consapevole di sottoscrivere una polizza che non avrebbe determinato alcun aumento di costo a carico del comune", avendo elaborato un capitolato nel quale era esclusa la copertura assicurativa per le ipotesi di danno provocato con dolo e/o colpa grave", conformemente all'art. 38 del contratto collettivo nazionale di lavoro degli enti locali –area dirigenza– del 23/12/1999, le cui bozze erano state considerate dal convenuto stesso.

In via subordinata, peraltro, è stata chiesta la riduzione del danno, "escludendo il computo del premio riguardante la copertura assicurativa dei dirigenti" e in ulteriore subordine è stato chiesto l'esercizio del potere riduttivo.

7) – All'odierna pubblica udienza, il P.M. ed il difensore del convenuto hanno illustrato le loro posizioni, concludendo in conformità.

In particolare, secondo il P.M., che ha depositato anche delle brevi note d'udienza, le disposizioni dell'art. 23 della l. n°816/1985 non coprono anche i rischi della responsabilità amministrativo-contabile ed una diversa interpretazione in proposito porrebbe le disposizioni stesse in contrasto con gli artt. 3, 97, 103 e 28 Cost.

## DIRITTO

8) – La pretesa di parte attrice è fondata.

9) – Al riguardo giova, anzitutto, rilevare come le parti non discutano, e sono perciò concordi, su due dei punti essenziali della causa, rappresentati:

a) dall'ontologico configurarsi come danno del pagamento, da parte di un Ente Pubblico, dei premi assicurativi per polizze stipulate a favore dei propri dipendenti, a copertura delle conseguenze -per condanne di questa Corte e relative spese di giudizio- che discendono dagli illeciti amministrativi, posti in essere dai dipendenti stessi, nei confronti dell'Ente medesimo o di altra Pubblica Amministrazione;

b) dall'etiologico rapportarsi, nella vicenda all'esame, di un simile danno alla condotta del F. che, quale dirigente dell'Unità Operativa Contratti del Comune di Perugia, ha assunto la determinazione

(n°21/1997) di indire la licitazione privata per la scelta della compagnia con cui stipulare una polizza volta a coprire, in un contesto assicurativo di vari rischi, anche quello derivante dalla responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori e dirigenti del predetto Comune, e ne ha poi curato tutti i successivi passaggi, sia in termini di elaborazione del relativo capitolato, sia in termini di sottoscrizione delle lettere d'invito e di approvazione degli atti della licitazione e sia, infine, in termini di stipula del contratto con la società aggiudicatrice.

A ben vedere, alla stregua di quanto precede ed alla luce della documentazione in atti, i punti controversi e davvero rilevanti della causa, nelle prospettazioni delle parti, si limitano a due soltanto e riguardano :

- a) la sussistenza in concreto del danno;
- b) la configurabilità della colpa grave nella condotta addebitata al convenuto.

10) – Sotto il primo profilo, parte resistente ha evidenziato come la copertura del rischio da responsabilità amministrativo-contabile sia avvenuta su iniziativa della società aggiudicatrice, in sede di stipula della polizza, senza alcun costo aggiuntivo, rispetto al prezzo offerto in sede di licitazione privata, e quindi senza danno per il Comune.

In particolare, secondo parte resistente, "il testo del capitolato speciale, costituente il contenuto dell'offerta della licitazione privata, (nel prevedere) la copertura assicurativa per gli amministratori (ex art. 6) e per i dirigenti (ex art.7), precisava che la polizza doveva coprire le perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi, compreso l'Ente di appartenenza (e concludeva) con la prescrizione che in tutti i casi sono esclusi i danni derivanti da dolo o colpa grave"; così che è stato solo "in sede di redazione della polizza (che) la società assicuratrice, senza alcun incremento di premio, rispetto all'offerta fatta in sede di licitazione, ha spontaneamente esteso la garanzia assicurativa anche alle ipotesi di responsabilità per colpa grave" (v. pagg. 3-4 della nota controdeduttiva depositata il 3/5/2002).

Dal canto suo, parte attrice, nel puntualizzare che "la circostanza (riferita dal convenuto) corrisponde al vero "solo per metà, posto che all'art. 7 (relativo ai dirigenti) compare la clausola di esclusione di copertura dei fatti commessi a titolo di dolo e colpa grave, (ma) al precedente articolo 6 (relativo agli amministratori) l'esclusione è limitata ai soli fatti dolosi", ha ritenuto "che tale circostanza non elimina il carattere illecito, e quindi non dovuto, sine causa, della controprestazione a carico dell'Ente", e ciò tanto per i dirigenti come per gli amministratori.

Del resto, ha concluso parte attrice, "a parità di premio, si sarebbero potute ottenere prestazioni di garanzia assicurativa diverse ed ulteriori, ma lecite (e il) non averle richieste ed ottenute, scegliendo di accettare, e addirittura (di richiedere) per gli amministratori, la copertura illecita di un rischio non assicurabile (costituisce) danno per il Comune di Perugia" (v. pagg. 17-18 della citazione).

Così impostato il problema della sussistenza in concreto del danno, il Collegio rileva che la tesi di parte resistente non supera il vaglio di una serena, pacata lettura del capitolato in atti.

L'art. 6 di tale capitolato, infatti, espressamente prevede che "la garanzia comprende (anche) i danni di cui (gli amministratori) debbano rispondere indirettamente verso l'Ente ..... (ed) i danni (diretti) all'Ente di appartenenza", escludendo solo "i danni derivanti da fatti dolosi", laddove il successivo articolo 7, poi, reca delle disposizioni alquanto contraddittorie ed incerte.

In effetti, limitando l'analisi alle sole disposizioni di cui alla lettera a) del citato art. 7, che specificamente attengono alle "perdite patrimoniali", si ha che : "la Compagnia si obbliga a tenere indenne i dirigenti di

quanto questi siano tenuti a pagare per perdite patrimoniali involontariamente cagionate....., comprese le somme che gli assicurati (ossia i dirigenti) siano tenuti a corrispondere per effetto di decisioni della Corte dei conti" (cfr. testualmente l'art. 7, lera a del capitolato in atti).

Ora, è evidente che se davvero le riferite disposizioni avessero voluto limitare la copertura assicurativa ai soli danni "commessi involontariamente", esse non avrebbero certo fatto riferimento alle sentenze di condanna di questa Corte, che già da tempo, alla data di adozione del provvedimento che ha approvato il capitolato in riferimento (determinazione n°172 del 3/11/1997), venivano emesse solo per "dolo o colpa grave", ai sensi dell'art. 1, comma 1, della l. n°19/1994, nel testo sostituito dall'art. 3 della l. n°639/1996.

Simili incertezze, peraltro, saranno state sicuramente considerate dalle società che hanno partecipato alla licitazione per determinare le loro offerte, ma non nel senso –indicato dal convenuto – di fissare un prezzo minore per le (astrattamente ipotizzabili) minori prestazioni richieste, bensì in quello, alquanto diverso e conforme a logiche di mercato, di fissare un prezzo giusto, per l'ipotesi (molto più concreta) che detto articolo volesse assicurare ai dirigenti la stessa copertura che il precedente articolo 6 aveva assicurato agli amministratori, come era anche logico che fosse, nell'ottica di un assetto unitario della materia.

E così, mentre una limitazione della copertura assicurativa ai danni provocati involontariamente dai dirigenti e dagli amministratori sarebbe stata corrispondente agli interessi del Comune - in quanto avrebbe completato il quadro delle garanzie risarcitorie, comprendendo le ipotesi per le quali non erano più giuridicamente possibili sentenze di condanne da parte di questa Corte, in applicazione della precitata l. n°639/1996 - l'ampliamento della copertura assicurativa dei dirigenti e degli amministratori alle ipotesi risarcitorie supportate da condanne di questa Corte ha, invece, sacrificato la parte degli interessi dell'Ente medesimo già soddisfatta da tali sentenze, nella misura corrispondente all'importo del premio pagato per detto ampliamento.

Il pagamento di tale premio, dunque, costituisce danno per il Comune di Perugia, in quanto ridonda ad esclusivo beneficio dei suoi amministratori e dirigenti (tra i quali ultimo si pone anche lo stesso convenuto), ossia degli "assicurati", in palese conflitto con gli interessi propri del Comune, e sussiste in concreto, perché, le contraddittorie ed incerte previsioni del capitolato speciale di appalto, elaborato per la licitazione privata, hanno sicuramente influito sulla determinazione del prezzo offerto in sede di licitazione nel senso dianzi precisato.

D'altro canto, quand'anche si volesse assecondare la tesi del convenuto e si volesse dire che l'ampliamento della copertura assicurativa ai danni provocati con colpa grave si è davvero avuta solo in sede di stipula della polizza e, quindi, senza aumento del prezzo offerto in sede di licitazione, resterebbe pur sempre insuperabile l'obiezione di parte attrice che, "a parità di premio, si sarebbero potute ottenere prestazioni di garanzia assicurativa diverse ed ulteriori, ma lecite" e soprattutto –aggiunge il Collegio – davvero corrispondenti agli interessi del Comune e non dei suoi amministratori e dirigenti, soddisfatti in palese conflitto di interessi con quelli del Comune.

11) – Il tema del "conflitto di interessi", peraltro, ben introduce al secondo profilo controverso della causa, rilevante per la risoluzione della stessa, costituito dalla sussistenza della colpa grave.

Al riguardo, parte resistente, che nella nota controdeduttiva aveva ritenuto di poter escludere la colpa grave, evocando l' "indirizzò dell' Amministrazione (comunale di Perugia), risalente al 1995, (di) dare copertura assicurativa alla responsabilità degli amministratori per danni arrecati all'Ente con premio a carico del Comune", ed evocando altresì l'art. 38 del CCNL, che "dall'1/1/1998 ha previsto la

copertura assicurativa dei dirigenti, salvo le ipotesi del dolo e colpa grave" (v. pagg. 4-5 di tale nota), nella memoria difensiva del settembre 2002 ha evocato anche l'art. 23 della l. n°816/1985 (v. pagg. 7 e ss. di tale memoria).

Articolo, questo, che in realtà era stato citato dalla Procura nell'atto introduttivo della causa per inferirne la sussistenza della colpa grave, alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza di questa Corte in proposito.

Sostiene, con riferimento a tale ultimo articolo, parte resistente che esso, "come riconosciuto dalla stessa Procura Regionale, (reca) la disciplina normativa vigente al momento dei fatti" e prevede semplicemente "che i comuni ..... possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato", sì che "la formula utilizzata dal legislatore –ha precisato parte resistente– non prevede, sul piano letterale, alcuna limitazione alle ipotesi di responsabilità, ponendo quale unico limite che il rischio sia conseguente all'espletamento del mandato".

In questa ottica, conclude parte resistente, "non ricorre alcuna delle condizioni che la giurisprudenza ha individuato per accertare la colpa grave", atteso che, mentre "sotto il profilo normativo la disciplina vigente consentiva la copertura assicurativa tout court, senza escludere alcunché", la giurisprudenza richiamata dalla Procura, laddove non è pertinente, o meglio è "estranea alla presente fattispecie", siccome "volta ad escludere l'assicurabilità di comportamenti non connessi all'espletamento del mandato", ex SS.RR. n°770 del 5/4/1991 (recte: n°707), è "di molto successiva rispetto alla data del fatto per cui è causa", ex sent. n°489-EL/2000 della Sez. Friuli e n°942/2002 della Sez. Lombardia, e perciò non poteva essere considerata, per l'assunzione del comportamento da tenere.

La tesi dall'abile difesa del convenuto, che sostanzialmente cerca di spostare il problema della colpa grave nella tematica dell'errore scusabile, presta il fianco a critiche.

Ed invero, la tesi in questione reca con sé la non condivisibile premessa logica di considerare l'art. 23 della l. n°816/1985 come una realtà del tutto staccata dal complessivo assetto normativo –giurisprudenziale relativo al "mandato".

Al contrario, la giurisprudenza di questa Corte da sempre ha fatto riferimento al "mandato", nella sua accezione gius-privatistica (ex artt. 1703 e ss. cc), per distinguere e separare i rischi connessi all'attività dei dipendenti ed amministratori pubblici meritevoli di copertura assicurativa con onere a carico dell'Ente, da quelli assicurabili solo con oneri a carico dei dipendenti ed amministratori medesimi, agevolmente individuandoli nei rischi che riflettono gli interessi propri dell'Ente stesso.

In effetti, già nel giugno del 1986 ricordavano le Sezioni Riunite "che la prassi (fino ad allora) seguita dagli enti locali di assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato, (aveva) trovato recente canonizzazione nell'art. 23 della l. n°816/1985, che ha riconosciuto espressamente nella polizza assicurativa una utile forma di cautela per il perseguimento dei fini dell'ente, escludendo implicitamente –veniva già da allora precisato ed è bene sottolinearlo – un conflitto di interessi fra lo stesso ente ed i suoi amministratori" (v. SS.RR. n°501/A del 18/6/1986).

Ancor più esplicito è poi il riferimento al mandato gius-privatistico, ed al sotteso limite del "conflitto di interesse", in Sezione II<sup>^</sup> Giur. Contabile, laddove si evidenzia che "l'ordinamento vigente è chiaramente ispirato al principio generale, derivato dal diritto comune, ex art. 1720 cc, secondo il quale il mandatario ha diritto di esigere dal mandante, oltre al pagamento ed al rimborso delle spese, il risarcimento dei danni subiti a causa dell'incarico; principio che a sua volta è espressione del generalissimo principio di bilanciamento dei beni e degli interessi" e del quale è "concreta applicazione, oltre alle altre, l'art. 23 della l. n°816/1985" (cfr. Sez. II<sup>^</sup> Giur. Cont. sent. n°275/1986).

Nella giurisprudenza di questa Corte, dunque, da sempre il "mandato" costituisce la ragione, ma anche il limite della copertura assicurativa degli amministratori e dipendenti pubblici 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.

Da questo punto di vista, quindi, il riferimento operato in citazione da parte attrice alla sent. n°707-A/1991 delle Sezioni Riunite, che articola la sua parte motiva proprio sui temi qui trattati del "mandato", è del tutto corretto, opportuno e pertinente.

In realtà, sul piano generale, il "conflitto di interesse" permea di sé, nella sua teleologica ed immanente funzione di dirigere ed orientare le condotte degli amministratori e dei dipendenti pubblici verso i fini istituzionali dell'Ente al quale (Ente) le condotte stesse vanno imputate (in base al rapporto di immedesimazione organica), tutto il complessivo ed articolato sistema dell'azione pubblica, e costituisce limite intrinseco a tutte le norme che mirano a tenere indenne l'amministratore e/o il pubblico dipendente dai danni e dai rischi che discendono dall'espletamento dei loro compiti istituzionali, conformemente alle regole proprie del "mandato", siano esse quelle che attengono alla stipula di polizze assicurative, come l'art. 23 della l. n°816/1985, siano esse quelle che attengono al rimborso delle spese legali nei giudizi in cui i predetti si trovino implicati per fatti connessi all'adempimento dei compiti di ufficio, come gli artt. 16 del DPR n°191/1979, art. 22 del DPR n°347/1983, ecc. .

L'accertamento –magari il più delle volte implicito– di un simile conflitto è, poi, alla base di ogni sentenza di condanna di questa Corte, tant'è che, coerentemente, l'art. 3 del d.l. n°543/1996, convertito in l. 639/1996, nel disciplinare l'esonero a favore dei convenuti delle spese sostenute nei relativi giudizi, espressamente richiede, per l'effettività dell'esonero stesso, il "definitivo proscioglimento" (cfr. in termini, di questa stessa Sezione, sent. n°523-EL/2001).

Ora, nel caso di specie, il convenuto ha trascurato di compiere la benché minima valutazione del disporsi degli interessi del Comune di Perugia verso il pagamento di premi assicurativi che ne occupa (in atti non ve n'è traccia), così ponendo gli interessi del Comune stesso in un palese conflitto con quello dei suoi amministratori e dirigenti, che si vedono sollevati dagli oneri economico-patrimoniali conseguenti alle sentenze di condanna di questa Corte, in base ad un premio assicurativo pagato dal predetto Comune.

Trattasi di negligenza gravissima, indice di colpa altrettanto grave.

Né può sminuire la gravità di tale colpa la circostanza, pure invocata – come ricordato poc'anzi – da parte resistente, che l'iniziativa assicurativa del convenuto segue, in continuità logica, quella assunta dalla Giunta del medesimo Comune di Perugia sin dal 1995.

Effettivamente la Giunta Comunale, con delibera n°61 del 1995, aveva stabilito di assicurare gli amministratori "contro i rischi derivanti da attività connesse con l'incarico politico istituzionale", estendendo l'assicurazione allora in atto ai "danni arrecati all'Ente" e successivamente, con delibera n°1447/1997, aveva disposto la risoluzione di tutte le polizze per consentire una "nuova copertura", da realizzare mediante le indicazioni operative contenute nella delibera stessa; tuttavia ciò non esclude che, devoluta (normativamente) la materia alla competenza propria del responsabile del "Settore Contratti", questi non si ponesse nell'ottica di operare una verifica degli interessi implicati, senza fidare ciecamente nella bontà dell'operato di chi lo aveva preceduto, come sembra di capire sia accaduto, leggendo gli scritti difensivi in atti.



La preesistenza di una forma assicurativa del genere di quella qui censurata, che in realtà si pone in una sorta di continuità ideale con essa, è una circostanza che non scema l'entità della colpa del convenuto al di sotto della soglia di rilievo, alla stregua dei noti principi di personalità della responsabilità amministrativo-contabile, ma avendone, in qualche modo, condizionato l'intensità, induce all'esercizio del potere riduttivo, per la giusta determinazione del danno da addebitare al convenuto.

11) – A tal fine, premesso che il danno è stato correttamente quantificato da parte attrice in ? 67.499,38 (£ 130.697.033), in quanto rapportato al "20% del premio totale riferito a questa parte della polizza" (e ciò tenendo anche conto che questa è la percentuale di incidenza comunicata dalla stessa \*\*\* nel rinnovo della medesima polizza per il 2002, alle identiche condizioni di quella ora in riferimento, ma con onere a carico degli assicurati e non più del Comune), esso va addebitato al convenuto solo nel minore importo di ? 46.481,12 (£ 90.000.000), stante l'indicata incidenza psicologica della preesistente, analoga polizza assicurativa, di cui alla delibera di giunta n°61/1995.

12) – Va da sé che le spese di giudizio seguono la soccombenza.

P. Q. M.

LA CORTE DEI CONTI Sezione Giurisdizionale dell'Umbria  
CONDANNA

il sig. M. F. al pagamento, a favore del Comune di Perugia della somma di ? 46.481,12, pari a £ 90.000.000.

Condanna altresì il predetto al pagamento, a favore dello Stato, delle spese di giudizio, che liquida, nella misura, a tutt'oggi, di E. 287,18 (diconsi Euro duecentottasette/18).

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del 16/10/2000.

L'Estensore Il Presidente

F.to Fulvio Maria Longavita F.to Lodovico Principato

Depositata in Segreteria il 10 dicembre 2002

Il Direttore della Segreteria

F.to Maria Borsini

GEO'S di Dr. Sonia LAZZINI

Formatrice e consulente in materia assicurativa per le amministrazioni pubbliche - e-mail:

[s.lazzini@tiscalinet.it](mailto:s.lazzini@tiscalinet.it)

Coordinatrice dell'Osservatorio sulle garanzie assicurative di Diritto&Diritti (<http://www.diritto.it/>).

Responsabile della Sezione PA e Enti Locali di Assinform e redattrice di Assinews

(<http://www.assinews.it/>).

Consulente permanente di Federcasa ([www.federcasa.it](http://www.federcasa.it))