

Un ente pubblico può assicurare esclusivamente rischi che rientrino nella sfera della propria responsabilità patrimoniale e che si vogliono trasferire all'assicuratore, con la conseguenza che è illegittima, e comporta responsabilità di chi l'ha deliberata, la stipula di una polizza per coprire gli amministratori dai rischi conseguenti ad una eventuale responsabilità amministrativa

La definizione di responsabilità amministrativa "verso terzi" non possa trovare fondamento nell'ambito delle tipiche responsabilità proprie dei pubblici dipendenti: in materia di responsabilità amministrativa, non si può che fare riferimento esclusivamente a quella in cui incorrono i dipendenti pubblici per danni causati all'ente nell'ambito o in occasione del rapporto d'ufficio

La Corte dei conti - Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato - nell'adunanza congiunta del I e II Collegio del 13 gennaio 2005 depositata il 9 febbraio 2005 ci chiarisce, definitivamente, alcuni dubbi aspetti delle polizze, attualmente offerte dal mercato, per soddisfare i bisogni assicurativi delle amministrazioni pubbliche

Un siffatto oggetto dell'assicurazione, con pagamento a carico dell'amministrazione pubblica:

<gli Assicuratori si obbligano a tenere indenne l'Assicurato di quanto questi sia tenuto a pagare, quale responsabile, ai sensi di legge e per effetto di decisioni della Corte dei Conti, per danni patrimoniali cagionati alla Pubblica Amministrazione, all'Ente di appartenenza e/o all'Erario in conseguenza di azioni, omissioni, ritardi commessi nell'esercizio delle proprie funzioni, nonché in conseguenza dell'attività di gestione di valori e beni appartenenti alla Pubblica Amministrazione in qualità (giuridica o di fatto) di agenti contabili e/o consegnatari>

risulta in contrasto con i citati precetti costituzionali in materia di responsabilità e di buon andamento, risolvendosi concretamente in una generalizzata deresponsabilizzazione del personale per il caso di "colpa grave".

Inoltre, viene sottolineato nell'emarginata delibera:

< Né lo scoperto del 10% dell'importo di ciascun sinistro a carico del dipendente nonché il maggior costo del risarcimento, oltre l'importo del massimale previsto in polizza possono far venire meno la paventata deresponsabilizzazione dei dipendenti, ovvero far ritenere salvi i principi e le norme in tema di responsabilità dei dipendenti delle forze di polizia.>

PERMETTERE CHE L'AMMINISTRAZIONE PAGHI LA POLIZZA A COPERTURA DELLA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA, SIGNIFICA:

< che il contratto risulta privo di causa non ravvisandosi uno scopo giuridicamente tutelabile nell'assumere l'Amministrazione il pagamento di un premio assicurativo per tenere indenni coloro che dovrebbero risarcire un danno proprio alla stessa Amministrazione.

In ultima analisi l'Amministrazione pagando il relativo premio finisce per subire anche il corrispondente danno in quanto la prestazione contrattuale non è giustificata né giustificabile, restando priva di causa per un'assicurazione che copra eventi che non rappresentino rischi per l'ente stesso ma, appunto, soltanto per il dipendente. >

a cura di Sonia LAZZINI

Deliberazione n. 1/2005/P

REPUBBLICA ITALIANA

La

Corte dei conti

**Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo
e delle Amministrazioni dello Stato**

**Nell'adunanza congiunta del I e II Collegio
del 13 gennaio 2005**

Visto il D.D. in data 11 ottobre 2004 del Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza;

visto il rilievo istruttorio dell'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri Istituzionali n. 150 del 15 novembre 2004 e la risposta dell'Amministrazione, pervenuta in data 14 dicembre 2004;

viste le relazioni del Consigliere istruttore e del Consigliere delegato al controllo sugli atti dei Ministeri Istituzionali, rispettivamente in data 15, 16 dicembre 2004 e 22 dicembre 2004;

vista l'ordinanza del 27 dicembre 2004, con la quale il Presidente della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha convocato per l'adunanza odierna il 1° e 2° Collegio della Sezione;

vista la nota della Segreteria della Sezione centrale di controllo in data 29 dicembre 2004 con la quale copia della predetta ordinanza è stata trasmessa al Ministero dell'Interno – Gabinetto e Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale per le Risorse Umane e Servizio T.E.P. e spese varie e al Ministero dell'Economia e delle finanze – Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000;

visto l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

udito il relatore Consigliere Giancarlo Castiglione;

sentito per il Ministero dell'Interno il Vice Prefetto dott. Francesco Di Menna;

Ritenuto in

F A T T O

Con il decreto in epigrafe, datato 11.10.2004, è stato approvato il contratto, stipulato l'8.10.2004 con la Compagnia LLOYD'S di Londra – Sindacata n. 2623, per la copertura assicurativa di talune ipotesi di responsabilità del personale della Polizia di Stato, in applicazione dell'art. 39 del D.P.R. 18.6.2002, n. 164.

L'Ufficio di controllo sui Ministeri Istituzionali con rilievo n. 150 del 15 novembre 2004 osservava:

la fonte normativa del contratto di cui trattasi va ricercata non già nel citato art. 39 del D.P.R. 164/2002 (che si è correttamente limitato a ripartire le somme a disposizione tra le varie forze di Polizia ad ordinamento civile), ma nell'art. 16, comma 4, della legge 28.12.2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002), il quale ha previsto, tra l'altro, che “a decorrere dal 2002 è stanziata la somma di 1 milione di

euro da destinare alla copertura della responsabilità civile ed amministrativa per gli eventi dannosi non dolosi causati a terzi dal personale delle Forze di Polizia nello svolgimento della propria attività istituzionale”;

la norma sopra citata si riferisce unicamente alla responsabilità “civile” ed a quella “amministrativa”, entrambe per danni “a terzi”; detta limitazione, riferendosi ad ipotesi in cui l’Amministrazione è cointeressata in quanto responsabile solidale con il dipendente, rende la norma non incompatibile con i precetti costituzionali in materia di responsabilità dei pubblici dipendenti e di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione, mentre un’estensione ad altre ipotesi (comunque, concretamente non operata dalla legge 448/2001) imporrebbe uno scrutinio di legittimità costituzionale della norma;

il contratto in esame (art. 2) ed il relativo decreto approvativo ripetono pedissequamente le parole della legge (“responsabilità civile ed amministrativa per gli eventi dannosi non dolosi causati a terzi dal personale delle Forze di Polizia nello svolgimento della propria attività istituzionale”); di contro, il capitolato tecnico, richiamato dall’art. 1, lettera d) del contratto ed allegato al medesimo in forza del successivo art. 13, oltre a discostarsi dal testo della legge in quanto fa riferimento a danni “cagionati involontariamente” anziché a “danni non dolosi”, estende la copertura assicurativa (tra l’altro, condizioni non omogenee, di cui andrebbe chiarito l’eventuale diverso significato) alle ulteriori seguenti ipotesi:

responsabilità civile ed amministrativa per danni cagionati “allo Stato ed alla Pubblica Amministrazione in genere, compreso l’Ente di appartenenza”;

responsabilità “contabile” per danni cagionati “alla Pubblica Amministrazione, all’Ente di appartenenza e/o all’Erario”;

l’estensione così operata risulta priva di fondamento normativo, e comunque è in contrasto con i citati precetti costituzionali in materia di responsabilità e di buon andamento, risolvendosi concretamente in una generalizzata deresponsabilizzazione del personale per il caso di “colpa grave” (essendo prescritto dal capitolato, per la risarcibilità dal danno, la condanna del dipendente da parte della Corte dei conti, la quale, com’è noto, è esclusa nel caso di “colpa lieve”);

da un punto di vista strettamente civilistico, poi, il contratto appare parzialmente privo di causa, non ravvisandosi uno scopo giuridicamente tutelabile nell’accollo all’Amministrazione del pagamento di un premio assicurativo per tenere indenni coloro che dovrebbero risarcire un danno proprio alla stessa Amministrazione;

ove si intenda sostenere che l’onere del premio grava sostanzialmente sul personale, atteso che i fondi scaturiscono da somme che comunque sarebbero state utilizzate per migliorare il trattamento economico del personale della forze di Polizia, si segnala l’unita deliberazione della Sezione del controllo di questa Corte n. 29/2001/P del 26.7.2001, la quale, affrontando un caso analogo definito con un rifiuto di visto “in parte qua” (copertura assicurativa per la responsabilità “contabile, amministrativa e/o erariale” per i danni cagionati a terzi, ivi compresa l’amministrazione dell’Interno, dal personale della carriera prefettizia) ha precisato che “del tutto ininfluyente appare la circostanza che l’onere finanziario faccia carico, almeno formalmente, agli interessati, mediante l’utilizzo di una quota percentuale dei proventi degli incarichi”; il caso ora in esame è addirittura più evidente, atteso che per il pagamento del premio neppure vengono utilizzate somme trattenute agli interessati, ma si ricorre direttamente al bilancio del ministero dell’Interno (il quale agisce in proprio, e non quale rappresentante “ope legis” del personale interessato);

ove fosse dato seguito al contratto in esame, potrebbe profilarsi una responsabilità per danno erariale dei soggetti che hanno stipulato ed approvato il contratto stesso, e di quanti non hanno impedito l’ulteriore corso del provvedimento;

del tutto inconferente sarebbe l’eventuale controdeduzione secondo cui il danno erariale sarebbe escluso dal fatto che non verrebbe pagato nulla di più di quello che è stanziato in bilancio; infatti, è del tutto ovvio che ove si coprano rischi non assicurabili risultano ridotte le garanzie per le ipotesi previste dalla legge, con un corrispondente danno per l’amministrazione;

anche dal punto di vista del personale della Polizia di Stato, è evidente che l’estensione della copertura assicurativa ad ipotesi non previste dalla legge si traduce in un minor massimale o in una maggiore

franchigia per quelle ipotesi che la legge ha ritenuto meritevoli di intervento pubblico, e quindi in una minor tutela del personale stesso;

non sembra possibile ricondurre il contratto nell'alveo della conformità a legge semplicemente eliminando i riferimenti alle non consentite estensioni; infatti:

il contratto è stato concluso a seguito di gara europea, e non possono essere modificate in fase di conclusione del contratto le condizioni fissate e pubblicizzate nel bando di gara;

l'eliminazione di talune coperture assicurative comporterebbe una completa rinegoziazione (di cui, comunque, si esclude la praticabilità se non previa nuova gara) o del premio o dei massimali o delle franchigie;

per avere contezza dei criteri adottati per verificare la congruità delle condizioni contrattuali offerte dalla Compagnia assicuratrice (tanto più che, avendo presentato offerta una sola ditta, neppure è possibile effettuare una comparazione), si gradirà conoscere se, e con quale esito, nei quasi tre anni trascorsi dall'entrata in vigore della legge 448/2001 codesta Amministrazione abbia monitorato la portata economica dei risarcimenti per danni non dolosi, per ciascuna distinta tipologia, in modo da identificare sia pure in via sommaria le probabilità di rischio;

da ultimo, e pur tenendo conto del brevissimo lasso di tempo intercorso tra la stipula e l'approvazione del contratto (tre giorni), in via di principio non è ammissibile la clausola, contenuta nell'art. 5 del contratto, di decorrenza del contratto stesso dalla data della stipula, anziché da quella dell'approvazione.

L'Amministrazione in sede di risposta pervenuta in data 14 dicembre 2004 rappresentava:

si conferma l'osservazione di codesta Corte che la fonte normativa del contratto in questione debba essere ricercata nell'art. 16 – comma 4- della legge 28.12.2001, n. 448 laddove è previsto che, “a decorrere dal 2002 è stanziata la somma di 1 milione di euro da destinare alla copertura della responsabilità civile ed amministrativa per gli eventi dannosi non dolosi causati a terzi dal personale delle Forze di Polizia nello svolgimento della propria attività istituzionale”.

In sede di ripartizione della predetta somma, operata dall'art. 39 del D.P.R. 164/2002, alla Polizia di Stato è stata assegnata la quota di 330.000 euro, che si è appalesata del tutto inadeguata per le finalità dinanzi indicate.

Con il successivo D.P.R. n. 348/2003, in applicazione dell'art. 33, comma 2, della legge 27.2.2002, n. 289 che stanziava 185 milioni di euro da destinare ai trattamenti economici finalizzati anche all'incentivazione della produttività del personale delle forze di polizia, è stata precisa volontà delle organizzazioni sindacali, in sede di accordo recepito dal summenzionato decreto, di destinare una quota parte di 660 mila euro per la tutela assicurativa, sottraendola ai miglioramenti economici, altrimenti percepibili direttamente in busta paga dagli operatori di polizia.

In sostanza, l'onere del contratto in esame risulterebbe finanziato per 1/3 direttamente dalla legge finanziaria 448/2001 e per i restanti 2/3 da una scelta del tutto discrezionale in sede di accordo tra le organizzazioni sindacali e la delegazione di parte pubblica.

Per le suesposte considerazioni si è ritenuto di poter elaborare un capitolato tecnico che prevedesse, oltre alla copertura per la responsabilità civile verso terzi, anche quella amministrativa.

si conferma che la previsione normativa si riferisce alla responsabilità civile ed amministrativa, entrambe per danni a terzi.

Tuttavia ritiene che la definizione di responsabilità amministrativa “verso terzi” non possa trovare fondamento nell'ambito delle tipiche responsabilità proprie dei pubblici dipendenti.

Infatti, in materia di responsabilità amministrativa, non si può che fare riferimento esclusivamente a quella in cui incorrono i dipendenti pubblici per danni causati all'ente nell'ambito o in occasione del rapporto d'ufficio.

Pertanto, qualora il pubblico dipendente arrechi danno ad un terzo estraneo, la stessa amministrazione è sicuramente cointeressata in quanto responsabile e solidale con il dipendente.

Tale responsabilità è comunque pur sempre “civile verso terzi” e non già “amministrativa verso terzi”.

In effetti, la copertura della tipica responsabilità amministrativa potrebbe apparire in contrasto con i precetti costituzionali in materia di responsabilità dei pubblici dipendenti ma, in considerazione che il finanziamento della spesa sia avvenuto nella maggior parte con le risorse degli operatori di polizia, così come chiarito al precedente punto 1, e che il legislatore abbia voluto comunque assicurare agli stessi, in

relazione alla loro peculiare attività, una sorta di responsabilità amministrativa verso terzi non meglio identificabile, si ritiene che il contratto in esame possa non incorrere in tale vizio di legittimità.

In tale atto, infatti, in applicazione dell'art. 1891 c.c. "Assicurazione per conto altrui o per conto di chi spetta" l'Amministrazione ha assunto semplicemente la veste di contraente, espressamente dichiarandosi totalmente estranea a qualsivoglia titolo rispetto ai rapporti che si andranno ad instaurare tra le parti interessate alla pattuizione.

le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad elaborare un capitolato tecnico che, nel complesso si è discostato dal contenuto della norma, sono da ricercarsi nell'interpretazione più ampia del concetto di responsabilità amministrativa verso terzi che, come già esposto nel precedente punto, non trova riscontro in nessun testo di diritto amministrativo.

Se così non fosse questa amministrazione si verrebbe a trovare nell'assoluta impossibilità di poter procedere all'applicazione della norma nella sua interezza, limitandosi ad elaborare un testo che contempli la sola responsabilità civile verso terzi.

Quanto al riferimento a danni "cagionati involontariamente" è da precisare che tale locuzione è stata utilizzata esclusivamente per ragioni lessicali senza influire in alcun modo sull'oggetto del contratto che, naturalmente, è limitato al solo caso di colpa grave.

In merito alla responsabilità contabile va precisato che la stessa, pur essendo la responsabilità tipica degli agenti contabili, debba pur sempre essere inquadrata nell'ambito della più generale responsabilità amministrativa.

circa l'asserita generalizzata deresponsabilizzazione del personale per il caso di colpa grave va precisato che il contratto in questione prevede uno scoperto a carico del dipendente assicurato pari al 10% dell'importo di ciascun sinistro, nonché il maggior costo del risarcimento, oltre l'importo del massimale previsto in polizza.

In merito a quanto osservato sulla parziale mancanza dal punto di vista strettamente civilistico, delle cause del contratto in esame, non può che ribadirsi il chiarimento fornito al precedente punto 1.

Preme ancora sottolineare che l'Amministrazione, nella circostanza, ha dovuto dar corso ad una disposizione di legge che quand'anche controversa, è comunque destinata a tutelare la peculiare complessa attività degli operatori della Polizia di Stato.

Diverso da quello in esame appare allo scrivente il caso che ha riguardato il personale della carriera prefettizia, oggetto della deliberazione n. 29/2001/P della Sezione Centrale di controllo di codesta Corte.

L'art. 22 – comma 1 – del Decreto legislativo n. 139/2000 prevedeva infatti per il predetto personale la copertura assicurativa del solo rischio di responsabilità civile, a differenza delle suindicate norme – art. 16 – comma 4 – della legge 448/2001 che contempla la responsabilità civile ed amministrativa entrambe verso terzi.

7/8) Codesta Corte ha osservato che qualora vengano coperti rischi non assicurabili risultano ridotte le garanzie per le ipotesi previste dalla Legge, con un corrispondente danno per l'Amministrazione.

Nel caso in esame, la copertura del rischio per responsabilità amministrativa verso terzi, privo di qualsiasi fondamento giuridico, comporterebbe certamente, oltre al danno erariale, un indebito arricchimento della ditta contraente che riscuoterebbe un premio a fronte di un rischio inesistente e, pertanto, non risarcibile.

Al contrario, l'ipotesi contrattuale di controversa interpretazione della copertura del rischio della sola responsabilità amministrativa comporterebbe invece una reale tutela del rischio degli operatori di polizia e, nel contempo, una maggiore garanzia per l'Amministrazione di vedersi sicuramente risarcita per danni da "colpa grave" da parte di un istituto assicurativo.

Premesso che le ipotesi previste dalla legge riguardano la responsabilità civile e amministrativa verso terzi e ritenuto che il rischio di quest'ultima responsabilità non sia assicurabile, la prevista copertura della responsabilità amministrativa riequilibra il grado di tutela garantito al personale assicurato.

Preme comunque sottolineare che il capitolato tecnico posto a base di gara e che ha formato parte integrante del contratto è stato preventivamente sottoposto al parere delle organizzazioni sindacali di categoria che ne hanno condiviso l'intero contenuto.

Si condivide l'osservazione formulata da codesta Corte.

Il contratto in esame costituisce il primo affidamento ad una società assicuratrice dello specifico servizio.

Non è stato possibile, pertanto, verificare la sinistrosità afferente agli anni per i quali la legge 448/2001 prevedeva detta copertura.

Tutto ciò è derivato dalla oggettiva impossibilità di determinare i conseguenti oneri, in quanto gli eventi verificatisi nei predetti anni vedranno la conclusione del relativo procedimento di responsabilità negli anni a venire.

Manca in sostanza un riferimento statistico fisso, legato ad ogni singola annualità.

Pertanto gli unici dati disponibili sono quelli relativi al numero di procedimenti conclusi annualmente con condanna dei dipendenti al risarcimento del danno, sia per responsabilità civile verso terzi che amministrativa, così sintetizzati:

ANNO 2002

Entità del danno	Provvedimenti di condanna	Addebito ai dipendenti
Euro 1.144.000,00	n. 52	Euro 298.500,00

ANNO 2003

Entità del danno	Provvedimenti di condanna	Addebito ai dipendenti
Euro 2.675.000,00	n. 47	Euro 620.000,00

Dai suindicati dati, si evince che l'entità potenziale del danno è sicuramente superiore al valore del premio da corrispondere annualmente.

Inoltre, in considerazione dell'elevato numero dei dipendenti assicurati (circa n. 108.000), nonché le molteplici e peculiari attività istituzionali ad essi demandate, si ritiene che le condizioni contrattuali offerte dalla compagnia assicuratrice siano congrue.

In merito alle osservazioni in linea di principio del breve lasso di tempo intercorrente tra la data di stipula del contratto e quella del decreto di approvazione, si ritiene che la ditta debba essere vincolata a garantire la copertura assicurativa sin dalla data di sottoscrizione, l'approvazione retroagirà al medesimo giorno di stipulazione del contratto.

Il magistrato istruttore dell'Ufficio di controllo sui Ministeri Istituzionali con relazione in data 15 dicembre u.s., successivamente integrata il giorno 16 dello stesso mese, ritenendo permanere numerosi e sostanziali motivi di dissenso con l'Amministrazione ha rimesso gli atti al Consigliere delegato per il deferimento del provvedimento "de quo" all'esame della Sezione del controllo.

Il Consigliere delegato, condividendo la richiesta del magistrato istruttore, con relazione in data 22 dicembre u.s. al Presidente della Sezione centrale di controllo ha rimesso gli atti perché la questione venisse sottoposta al vaglio della Sezione del controllo.

Il Presidente con ordinanza in data 27 dicembre u.s. ha convocato per la data odierna in adunanza congiunta i due Collegi della Sezione per la pronuncia sull'affare all'esame.

All'odierna adunanza sono presenti per il Ministero dell'Interno il Vice Prefetto dott. Francesco Di Menna ed i dirigenti dott. Lovanio D'Eramo e dott. Roberto Amati.

Il Vice Prefetto nel suo intervento ha ribadito le argomentazioni già rese ostensive nella precedente memoria di risposta concludendo nel chiedere l'ammissione al visto del provvedimento all'esame.

D I R I T T O

La questione che viene sottoposta al vaglio della Sezione concerne un tema particolarmente delicato qual è quello relativo alla stipula di polizze assicurative a favore di dipendenti pubblici aventi ad oggetto la copertura anche del rischio costituito dall'eventuale condanna dei medesimi da parte della Corte dei Conti.

Al riguardo, ad avviso della Sezione, vanno rammentati importanti principi affermati dalla giurisprudenza contabile in merito alla non assicurabilità a carico dell'erario pubblico del rischio costituito dall'eventuale condanna di dipendenti pubblici da parte della Corte dei Conti per i danni che abbiano causato all'ente di appartenenza ovvero ad altri con il proprio comportamento gravemente colposo.

"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” (Corte dei Conti, SS.RR., 5 aprile 1991, n. 770/A); e, più esplicitamente, “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 responsabilità di chi l’ha deliberata, la stipula di una polizza per coprire gli amministratori dai rischi conseguenti ad una eventuale responsabilità amministrativa” (Corte dei Conti, sez. Lazio, 12 febbraio 1997, n. 12).

“Del tutto al di fuori del sistema appare l’assunzione da parte dell’ente pubblico dell’onere della tutela assicurativa dei propri amministratori o dipendenti con riferimento alla responsabilità amministrativa per danno erariale, per la sua contrarietà al principio di cui all’art. 28 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 accanto a quello risarcitorio; funzione che non può essere annullata o ridotta utilizzando risorse pubbliche, la cui destinazione a tale scopo non può che essere ritenuta illecita e produttiva di danno per l’erario, giacché si opera traslazione del rischio dal soggetto imputabile al soggetto creditore” (Corte dei Conti, sez. Lombardia, 8 novembre 2001, n. 12509).

Anche questa Sezione del controllo con deliberazione n. 29/2001/P del 20 agosto 2001 nell’ammettere al visto il D.P.R. 23 maggio 2001, n. 316, di recepimento dell’accordo per il personale della carriera prefettizia ha censurato le parti riguardanti l’estensione della copertura assicurativa alla responsabilità amministrativo-contabile (art. 15, comma 1, lett. a).

Premesso il quadro giurisprudenziale di riferimento il Collegio passa ad esaminare la fattispecie che ha formato oggetto di rilievo da parte dell’Ufficio di controllo.

Con l’art. 16, quarto comma, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002) è stato previsto che “a decorrere dal 2002 è stanziata la somma di 1 milione di euro da destinare alla copertura della responsabilità civile ed amministrativa per gli eventi dannosi non dolosi causati a terzi dal personale delle Forze di Polizia nello svolgimento della propria attività istituzionale”.

In sede di ripartizione della predetta somma, operata dall’art. 39 del D.P.R. 164/2002, alla Polizia di Stato è stata assegnata la quota di 330.000 euro, incrementata di altri 660.000 euro con il successivo D.P.R. n. 348/2003.

L’Amministrazione, quindi, ha indetto una gara in ambito comunitario, individuando nei Lloyd’s di Londra la compagnia con la quale stipulare la polizza assicurativa in questione.

In relazione al contratto concluso e formalmente stipulato il Collegio rileva che la norma sopracitata (art. 16, comma 4, L. 448/2001) fa riferimento unicamente alla “responsabilità civile” ed a quella “amministrativa”, entrambe per eventi dannosi non dolosi causati a terzi, e pertanto l’Amministrazione non poteva inserire nel capitolato tecnico posto a base di gara ulteriori ipotesi di copertura assicurativa non previste dalla norma.

Risulta, infatti, che in detto capitolato all’art. 2 è stato previsto che “gli Assicuratori si obbligano a tenere indenne l’Assicurato di quanto questi sia tenuto a pagare, quale responsabile, ai sensi di legge e per effetto di decisioni della Corte dei Conti, per danni patrimoniali cagionati alla Pubblica Amministrazione, all’Ente di appartenenza e/o all’Erario in conseguenza di azioni, omissioni, ritardi commessi nell’esercizio delle proprie funzioni, nonché in conseguenza dell’attività di gestione di valori e beni appartenenti alla Pubblica Amministrazione in qualità (giuridica o di fatto) di agenti contabili e/o consegnatari”.

L’Amministrazione, quindi, al di là della previsione normativa ha esteso la copertura assicurativa alle ipotesi di responsabilità nei confronti dell’Ente di appartenenza nonché nell’attività di gestione in qualità di agenti contabili che certamente il legislatore non voleva e che qualora fossero state previste avrebbero richiesto una verifica costituzionale delle stesse.

L’Amministrazione nella risposta conferma che la previsione normativa si riferisce alla responsabilità civile ed amministrativa entrambe per danni a terzi e quindi, a suo avviso, “la copertura della tipica responsabilità amministrativa potrebbe apparire in contrasto con i precetti costituzionali in materia di responsabilità dei pubblici dipendenti ma in considerazione che il finanziamento della spesa sia avvenuto nella maggior parte con le risorse degli operatori di polizia e che il legislatore abbia voluto comunque assicurare agli stessi, in relazione alla loro peculiare attività una sorta di responsabilità amministrativa verso terzi non meglio identificabile fa ritenere “che il contratto in esame possa non incorrere in tale vizio di legittimità”.

La tesi dell'Amministrazione non è condivisibile.

Giova premettere che la legge, invero, non parla di “responsabilità amministrativa verso terzi” bensì di “responsabilità amministrativa per gli eventi dannosi non dolosi causati a terzi”; ipotesi questa non solo sussistente ma anche identificabile nell'ambito degli appartenenti alla Polizia di Stato, chiamati non infrequentemente in giudizio dinanzi alle Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti.

In disparte, quindi, i dubbi sollevati sul punto dalla Amministrazione certamente, rileva la Sezione, non può essere consentita la copertura assicurativa per le altre ipotesi introdotte nella polizza non previste dalla norma di autorizzazione.

Né può soccorrere la tesi avanzata dall'Amministrazione secondo cui le somme utilizzate per il pagamento del premio sarebbero, in ultima analisi, di pertinenza dei dipendenti, che quindi potrebbero utilizzare le stesse per scopi autonomamente scelti.

Tale argomentazione è priva di fondamento in quanto tutte le somme stanziare nel bilancio dello Stato sono di pertinenza pubblica a nulla rilevando la loro provenienza – ed il fatto che le somme per l'assicurazione siano state previste dalle leggi 448/2001 e 289/2003 sotto la voce “oneri di personale” mostra che si tratta di oneri che il bilancio dello Stato è chiamato a sostenere. Inoltre, sempre in contrario avviso a quanto sostenuto dall'Amministrazione, c'è da osservare che per le spese connesse con l'indizione della gara (euro 23.277,96) è stato operato un corrispondente storno da altro capitolo (2505) per cui se i 990.000 euro destinati alla copertura assicurativa fossero realmente fondi privati le spese per porre in essere il contratto assicurativo avrebbero dovuto gravare sui detti 990.000 euro e non già su altre poste del bilancio pubblico.

L'estensione così operata risulta priva di fondamento normativo, e comunque è in contrasto con i citati precetti costituzionali in materia di responsabilità e di buon andamento, risolvendosi concretamente in una generalizzata deresponsabilizzazione del personale per il caso di “colpa grave”.

Né lo scoperto del 10% dell'importo di ciascun sinistro a carico del dipendente nonché il maggior costo del risarcimento, oltre l'importo del massimale previsto in polizza possono far venire meno la paventata deresponsabilizzazione dei dipendenti, ovvero far ritenere salvi i principi e le norme in tema di responsabilità dei dipendenti delle forze di polizia.

Sul punto la Corte Costituzionale (sentenza 340/2001) nel censurare la norma della Provincia di Bolzano che aveva limitato il risarcimento dei danni arrecati dal pubblico dipendente ha osservato che “il limite patrimoniale della responsabilità amministrativa per colpa grave ... si risolve in un ulteriore contrasto con i principi dell'ordinamento. Infatti nel sistema l'attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi è rimessa al potere riduttivo sul quantum affidato al giudice”.

D'altronde non può non rilevare la Sezione che nelle ipotesi introdotte nella polizza assicurativa, come ad esempio la responsabilità contabile, cioè quella in cui possono incorrere gli agenti contabili nella tenuta di denaro o valori pubblici, non è dato rilevare un qualsivoglia interesse dell'Amministrazione che possa giustificare l'assunzione della copertura assicurativa da parte della stessa in presenza di inadempienze di detti agenti contabili.

In dette ipotesi, in realtà, sotto un profilo civilistico, si può affermare che il contratto risulta privo di causa non ravvisandosi uno scopo giuridicamente tutelabile nell'assumere l'Amministrazione il pagamento di un premio assicurativo per tenere indenni coloro che dovrebbero risarcire un danno proprio alla stessa Amministrazione.

In ultima analisi l'Amministrazione pagando il relativo premio finisce per subire anche il corrispondente danno in quanto la prestazione contrattuale non è giustificata né giustificabile, restando priva di causa per un'assicurazione che copra eventi che non rappresentino rischi per l'ente stesso ma, appunto, soltanto per il dipendente.

Altro aspetto sul quale la Sezione rileva un vizio che impinge sulla legittimità del provvedimento all'esame è dato dalla contraddittorietà tra il contratto ed il relativo atto approvativo ove da un lato vengono ripetute pedissequamente le parole del testo di legge (“responsabilità civile ed amministrativa per gli eventi dannosi non dolosi causati a terzi dal personale delle Forze di Polizia nello svolgimento della propria attività istituzionale”) ed il capitolato tecnico allegato al contratto ove invece si estende la copertura assicurativa alla responsabilità civile ed amministrativa per danni cagionati allo Stato ed alla Pubblica Amministrazione in genere compreso l'Ente di appartenenza nonché alla responsabilità “contabile”.

Detta manifesta contraddittorietà nell'agire dell'Amministrazione non può non riverberare sulla legittimità del provvedimento all'esame.

Infine la Sezione non può non prendere in esame il contratto sotto il profilo della sua congruità.

In relazione alla richiesta dell'Ufficio di controllo di conoscere l'azione di monitoraggio svolta nel triennio trascorso dall'entrata in vigore della legge 448/2001, in modo da identificare sia pure in via sommaria le probabilità di rischio e quindi poter valutare la portata economica dei risarcimenti, il Ministero non è stato in grado di fornire tali elementi che apparivano quantomeno necessari nella fattispecie ove l'offerta è stata presentata da una sola ditta escludendosi, pertanto, la possibilità di comparazione tra una pluralità di offerte.

Ne deriva una istruttoria carente riconosciuta dalla stessa Amministrazione là dove dichiara che "non è stato possibile verificare la sinistrosità afferente agli anni per i quali la legge 448/2001 prevedeva detta copertura".

D'altronde i dati forniti dall'Amministrazione, relativi ai procedimenti conclusi annualmente con condanna dei dipendenti al risarcimento dei danni, ingenerano forti dubbi in ordine alla congruità delle condizioni contrattuali offerte dalla compagnia assicurativa.

Infatti i dati resi non contengono elementi essenziali di valutazione per ciascuna distinta tipologia di risarcimento cosicché non è dato identificare neppure in via sommaria le probabilità di rischio.

Alla luce di tutto quanto sopra la Sezione deve constare l'impossibilità di ricondurre nell'alveo della legalità il contratto all'esame anche volendo espungere le coperture assicurative non consentite.

Infatti tale eliminazione richiede pur sempre l'indizione di una nuova gara non essendo legalmente possibile, ad esperimento concluso, apportare modificazioni al capitolato posto a base di gara.

La Sezione, pertanto, ritiene illegittimo il provvedimento all'esame.

P.Q.M.

rifiuta il visto e la conseguente registrazione del provvedimento in epigrafe.

Il Presidente

(Danilo Delfini)

Il Relatore

(Giancarlo Castiglione)

Depositata in Segreteria il 09.02.2005