

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 amministrativa – 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") (…)

A cura di Sonia LAZZINI

I fatti:

Nell’anno 1983 un Comune contraeva (con una primaria Compagnia di Assicurazione) una polizza, di durata decennale, per la copertura dei rischi originati da incendi, furti e responsabilità civile dell’Amministrazione comportante un certo premio annuo.

Successivamente (nell’ aprile 1987) la Giunta Municipale decideva di sostituire la polizza estendendo la copertura ai rischi connessi all’uso di ascensori, bombole per gas liquido ed altro con elevazione del relativo premio.

Con un’ ulteriore deliberazione (aprile 1992) sopravveniva una nuova polizza di assicurazione a copertura della responsabilità civile verso terzi, oltre che del Sindaco, degli Assessori e dei Consiglieri, dei dirigenti e del segretario comunale, avente per oggetto i danni involontariamente cagionati a terzi per morte, lesioni personali e per danneggiamenti a cose in conseguenza di fatto accidentale nonché per danni patrimoniali verso terzi involontariamente cagionati nell’espletamento del mandato. La stessa copertura era altresì prevista per i dirigenti dei servizi e per il segretario comunale nel caso di perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi.

Nel luglio 1994 la Giunta Municipale estendeva detta polizza a tutti i dirigenti e, nel contempo, prevedeva l’attribuzione all’Ente della qualifica di "terzo" danneggiato.

Nel dichiarato presupposto di un sopravvenuto aggravamento delle responsabilità facenti carico ai dirigenti dei vari servizi, nell’ ottobre 1997 la Giunta Comunale stipulava polizza, collegata a quella già operante , nella quale veniva inclusa la garanzia per danni derivanti da responsabilità amministrativa e contabile che il rapporto assicurativo in vigore aveva lasciata esplicitamente esclusa. Con la previsione di un ulteriore onere ulteriore a carico del Comune per 12 dipendenti ed il segretario.

Con altra delibera di pari data la Giunta estendeva la garanzia per responsabilità amministrativo-contabile a 49 Amministratori comunali, con un aumento del premio annuo.

L'accusa:

In data 11 febbraio 2000, il Procuratore Regionale chiamava a comparire innanzi Alla Corte dei Conti Lombardia gli Amministratori comunali per aver procurato danno erariale in quanto, deliberando in tre occasioni ampliamento dei soggetti beneficiari di una copertura assicurativa con onere a carico del Comune ed allargamento dei rischi compresi nella polizza, ingiustificatamente determinavano la lievitazione del premio dovuto dall'Ente Locale alla Compagnia di Assicurazioni, alla stregua dell'originario rapporto assicurativo.

L'ipotesi dell'assunzione da parte di un Ente pubblico dell'onere per la tutela assicurativa di propri Amministratori o dipendenti con riferimento alla responsabilità amministrativa per danno erariale, si traduce – ad avviso della Procura precedente - in un esonero di costoro dalla responsabilità per nocumento erariale ed è contrario a principi fondamentali racchiusi nella Carta costituzionale

L'assicurazione dei funzionari per la responsabilità amministrativa per danni che questi arrecano al Comune non presenta nessun vantaggio per l'Ente che paga il premio - viene sottolineato dall'accusa - contrariamente a quanto avviene per il giustificato pagamento del premio di una polizza di responsabilità civile terzi, in quanto l'esborso da parte dello stesso Ente Locale è a tutela del vincolo di solidarietà che viene ad instaurarsi con i propri funzionari che hanno causato il danno: giacché nel caso di danno erariale (e che sia gravemente colposo) apportato dal funzionario è il medesimo che deve risarcirlo ed una assicurazione per i rischi da responsabilità contabile verrebbe a garantirlo per danni dei quali egli stesso è l'autore "una specie di polizza "kasko", qui non consentita".

Quindi – evidenzia la Procura - la spesa sopportata per una tale assicurazione rappresenta essa stessa un danno, come sostanziale ed incostituzionale esonero da responsabilità amministrativa e come liberalità che al Comune non è permessa. Sussiste poi colpa grave poiché è manifesta, la violazione di ogni principio di buona amministrazione cui deve essere improntata la cura della cosa pubblica.

La difesa:

Veniva opposta dagli avvocati difensori una "legitimatio" dell'Ente Locale a garantire sia gli amministratori che i propri dirigenti dai rischi connessi all'espletamento del mandato nei primi e della funzione esercitata nei secondi (la "fons iuris" veniva rinvenuta per gli eletti nelle leggi n. 816 del 1985 e n. 265 del 1999 e per i burocrati nell'articolo 7 del contratto collettivo 1996/1997 dei dirigenti (eccezione fatta per quanto commesso con dolo o colpa grave) nonché, a loro favore, in virtù di pronunce del 1995 e del 1997 del T.A.R. Piemonte. Di più – secondo la memoria – non sono rinvenibili limiti all'assicurabilità contro i rischi del mandato nella legislazione nazionale alla luce, anche, della pronuncia n. 371 del 1998 del Giudice delle Leggi.

Si sostiene poi che nella fattispecie non compare colpa grave degli accusati, quale la disegna la giurisprudenza della Corte dei conti, come è dato agevolmente evincere da due concorrenti fattori:

a) il primo è costituito dalla circostanza che alla sommaria ed assai generica cognizione tecnica di così complessa materia da parte degli Amministratori aveva sopperito la ben diversa preparazione professionale dei preposti allo specifico Servizio, elaboranti le "proposte di deliberazione", riassunta e sfociata nel favorevole parere apicale all'atto della formale adozione;

b) l'estrema genericità ed ampiezza di formulazione della ricordata normativa permettente il ricorso alla salvaguardia assicurativa antirischio (ed a tal proposito sono menzionate due leggi regionali "in subiecta materia" – l'una del Lazio n. 48/1998 e l'altra dell'Emilia Romagna n. 24/1997 – introducenti nell'assetto normativo quelle stesse protezioni assicurative contestate dal Procuratore lombardo). Da siffatto contesto emergerebbe l'errore scusabile, notoriamente assumente valore di elemento specifica dell'elemento psicologico della colpa grave.

E' da vedere invece, secondo la memoria difensiva, un vantaggio per l'ente di appartenenza, proveniente proprio dalla copertura assicurativa finalizzata, attesi:

- a) l'usualità di patrimoni individuali modesti od inconsistenti
 - b) l'intrasmissibilità della debenza agli eredi, ad offrire una adeguata sponda risarcitoria agli eventi titolo,
- unicamente possibile configurando "terzo" l'ente accollantesi il costo del premio.

La decisione della Corte dei Conti

Nelle camere di consiglio dell'8 novembre 2001 e del 18 marzo 2002 i magistrati della Corte Dei Conti - Sezione Giurisdizionale Per La Regione Lombardia – affermano la fondatezza dell'azione accusatoria e quindi la sussistenza di un antigiusuridico comportamento e la presenza di una spiccata colpa grave degli accusati sulla base delle seguenti considerazioni:

- sussistenza del fatto antigiusuridico, di una condotta contraria ai doveri correlati all'espletamento del mandato conferito ai Civici Amministratori nonché di un comportamento trasgressivo e noncurante degli obblighi imposti dalla carica rivestita.

La Giunta Municipale nel modificare sensibilmente (introducendovi coperture antirischio del tutto nuove e comportanti un sensibile incremento del premio) i termini del rapporto assicurativo avrebbe dovuto tener conto dell'obbligo primario di buona amministrazione comportante per l'Ente Locale una verifica, ovvero una ricerca di mercato ed una comparazione di costi e benefici, delle migliori condizioni conseguibili, non legittimando una accettazione "a scatola chiusa" di condizioni, sia di polizza che economiche, elaborate e formulate dall'assicuratore ma non verificate ed anche contrattate.

- Estraneità dell'assunzione da parte del Comune dell'onere della tutela assicurativa dei propri Amministratori e dipendenti, con riferimento alla responsabilità amministrativa – contabile per danno erariale, a cagione della sua contrarietà ai fondamentali principi di cui agli articoli 3, 28 e 97 della Costituzione.

La natura del delineato rapporto, ovvero l'assicurabilità o meno del rischio attinente il danno erariale procurato all'Ente Locale da proprio Amministratore o dipendente, a titolo di responsabilità amministrativa - contabile, per l'addebito al bilancio pubblico del correlato premio, lo fa inquadrare nella figura giuridica del contratto a favore di terzo, nella cui fattispecie però emerge l'inusuale e davvero sorprendente particolarità per la quale il soggetto pagante il premio profittando d'altri è il medesimo che proprio dall'illecito agire del beneficiario della polizza abbia subito il nocumento.

Rispetto alla fattispecie civilisticamente configurata vi è, da un lato, una contraddizione logica prima ancora che giuridica e, dall'altro, la fonte di una sorta di immunità comportamentale del tutto inammissibile, poiché coinvolgente valori che non sono nella disponibilità delle parti.

Dal momento che si realizza una traslazione del rischio dal soggetto imputabile e riconosciuto colpevole all'Ente divenutone creditore, la destinazione di risorse pubbliche a tale scopo va ritenuta illecita e produttiva di danno per l'Erario, tenendosi anche conto della peculiare natura della responsabilità amministrativa-contabile (a confronto di quella civile) in relazione alla sua funzione di deterrenza che ne costituisce contenuto essenziale affianco a quello risarcitorio .

Mentre infatti sussiste la "corresponsabilità civile", una recentissima sentenza della Corte Costituzionale – la n. 340/2001 – con la quale il Giudice delle Leggi, occupandosi di sanzioni amministrative a carico di dipendenti od Amministratori di 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.

- Inesistenza di supporto normativo che possa avallare l'iniziativa degli Amministratori ;

Orbene determinazioni del genere non appaiono riconducibili – contrariamente agli asserti difensivi – né alla approvazione della legge regionale per il Lazio n. 48/1998 (che è successiva di un anno) né alla contestuale legge per l'Emilia Romagna n. 24/1997 (a favore dei soli Consiglieri regionali) né tampoco al C.C.N.L. applicabile all'area della dirigenza locale escludente i rischi per danni c.d. "diretti".

Né è stata appurata, da parte degli stessi Amministratori, l'esistenza della sentenza n. 707/A in data 5 aprile 1991 con la quale le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, oltre ad affermare che "la spettanza del potere discrezionale, in capo ad un ente pubblico, di provvedere alla copertura assicurativa dei rischi professionali per i propri amministratori non è esclusa dalla carenza di un'esplicita previsione normativa in tal senso, né dalla presenza di norme speciali che in particolare prevedono l'assicurabilità dei rischi professionali per particolari categorie di amministratori poiché, tale ultima ipotesi normativa costituisce punto di affioramento legislativo di un più generale principio", testualmente poi così pronuncia: "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."

In conclusione:

Condivide il Collegio l'impostazione procuratoria là dove, traendo le conclusioni dall'attività esperita, configura la colpa grave degli indagati nella violazione di ogni regola di corretta amministrazione, cui deve essere improntata la cura della "res publica", lasciando la responsabilità addossata ad Amministratori e funzionari che si fossero resi colpevoli di danno all'erario. La gravità dell'operato dei convenuti è riposta proprio nell'averli voluti "garantire" dai dettami della legge, vanificandone l'effetto sanzionatorio con lo scudo della copertura assicurativa, a spese dell'Ente ed in palese contrasto con i suoi interessi, rendendo praticamente "legibus soluti" quei comportamenti, commissivi od omissivi, forieri di un riscontrato e sanzionato pregiudizio per la P.A. forgiando il davvero periglioso scudo dell'irresponsabilità, obliando – e quindi trasgredendo – i cosiddetti "doveri di protezione" (Schutzpflichten) dei superiori interessi collettivi.

Sarebbe, d'altronde, anacronistico che, nel divenire di una nuova conformazione della responsabilità amministrativa parallela alle coeve riforme della Pubblica Amministrazione (tra le quali vanno a collocarsi anche i contenuti del decreto legislativo n. 29 del 1993) in una prospettiva di maggior valorizzazione dei risultati dell'azione della P.A. tutta, alla stregua ed alla luce degli obiettivi di efficienza, efficacia e rigore gestionale, possa poi andare esente dalla sanzione comportamentale addirittura il nocimento contabile agli interessi dell'Erario proprio da parte di coloro ai quali sono commessi compiti peculiari nel perseguimento delle suddette essenziali finalità: eloquenti al riguardo, tra le più recenti, le sentenze della Corte Costituzionale n. 371 del 20 novembre 1998 e n. 453 del 30 dicembre 1998. 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").

Definizioni:

| | |
|-------------------|---|
| Contraente | l'Ente appartenente alla Pubblica Amministrazione, che stipula l'assicurazione, nella persona del Legale Rappresentante pro-tempore. |
| 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 Massimale | La somma dovuta dalla Società in caso di sinistro. 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.

GEO'S di Dr. Sonia LAZZINI

Via del Lazzaretto Vecchio , 19 – 34123 Trieste Tel. 040 – 302175 – cell. 3395706812 – e-mail: 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 Assinews (<http://www.assinews.it/>).
Consulente permanente di Federcasa (www.federcasa.it)

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