

Nell'attuale ordinamento non si rinviene alcuna norma che autorizzi la stipula di polizze assicurative che abbiano ad oggetto la copertura del rischio costituito dalla responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori e dei funzionari comunali per i danni arrecati all'ente di appartenenza con la propria condotta colposa e con onere del pagamento del relativo premio a carico dell'Amministrazione medesima MA NULLA VIETA CHE LA POLIZZA SIA PAGATA DAL SINGOLO DIPENDENTE

Al contrario, tali contratti assicurativi contrastano con i principi fondamentali del sistema della responsabilità dei pubblici dipendenti, siccome delineato dall'art. 28 della Costituzione, atteso che la stipula di tali polizze produce, in definitiva, la totale deresponsabilizzazione della classe dirigente e politica della Pubblica Amministrazione

Ancora un sentenza della Corte dei Conti di tema di danno erariale da pagamento del premio a carico di un'amministrazione pubblica della polizza di responsabilità amministrativa

Questa volta ad occuparsene è la Sezione giurisdizionale per la Puglia con la sentenza numero 582 del 2 agosto 2005.

Stipula di una polizza a copertura della responsabilità amministrativa: imputati e condannati in solido davanti alla Corte dei Conti gli amministratori e i funzionari di un Comune per fatti avventi nel 1998: la prima sentenza della Corte dei Conti del Friuli Venezia Giulia è la numero 489 del 19 ottobre 2000

L'oggetto dell'assicurazione posto sotto accusa è il seguente:

< L'assicurazione è prestata per la responsabilità professionale, responsabilità patrimoniale - amministrativa - erariale - contabile e formale derivante all'Assicurato per perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi, allo Stato, compreso l'ente Pubblico di appartenenza e la Pubblica Amministrazione in genere, in conseguenza di fatti od omissioni di cui debba rispondere a norma di legge, nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali. Sono comprese in garanzia le somme che l'Assicurato sia tenuto a pagare per effetto di decisioni della Corte dei Conti e/o di qualunque altro organo di giustizia civile od amministrativa dello Stato.

La garanzia comprende, limitatamente alla quota di responsabilità dell'Assicurato, l'azione di rivalsa esperita dall'ente Pubblico di appartenenza e dalla Pubblica Amministrazione per le perdite patrimoniali provocate dall'Assicurato stesso e delle quali l'ente o la Pubblica Amministrazione debbano rispondere direttamente, nonché delle perdite patrimoniali provocate congiuntamente con i dipendenti e/o altri amministratori dell'ente stesso.....". >

IL GIUDICE NON HA ALCUN DUBBIO CHE QUESTA DICITURA RAPPRESENTA LA COPERTURA DELLA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA PER DANNO ERARIALE.

Stipula di una polizza a copertura della responsabilità amministrativa: imputati e condannati in solido davanti alla Corte dei Conti gli amministratori e i funzionari di un Comune per fatti avventi nel 1998: la prima sentenza della Corte dei Conti del Friuli Venezia Giulia è la numero 489 del 19 ottobre 2000

Le imputazione, con le quali l'adito giudice amministrativo dimostra di trovarsi pienamente d'accordo, sono le seguenti:

1. nell'attuale ordinamento non si rinviene alcuna norma che autorizzi la stipula di polizze assicurative che abbiano ad oggetto la copertura del rischio costituito dalla responsabilità

amministrativo-contabile degli amministratori e dei funzionari comunali per i danni arrecati all'ente di appartenenza con la propria condotta colposa e con onere del pagamento del relativo premio a carico dell'Amministrazione medesima.

2. in tal senso la norma di cui all'art. 23 della legge 816 del 27 dicembre 1985 non contiene nessuna autorizzazione, che prevede, in via del tutto generica, che “i comuni e le province, le comunità montane, le unioni di comuni e consorzi fra enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato
3. anche dalla lettura dell'art. 28 del D.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (che concerne la stipula di polizze assicurative in favore del personale delle Unità Sanitarie Locali), dell'art. 17 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (che riguarda le polizze in favore dei dipendenti incaricati della progettazione in materia di lavori pubblici) e delle norme in subiecta materia contenute nei contratti collettivi sia di area dirigenziale, sia di altri comparti (come, ad esempio, il C.C.N.L. dei segretari comunali e provinciali per il quadriennio 1998-2001), emerge chiaramente che - pur essendo tali disposizioni evidentemente volte ad espandere la tutela assicurativa in generale degli amministratori e dei dipendenti pubblici - tuttavia, non si è inteso invadere il campo della responsabilità amministrativo-contabile, atteso **che esse prevedono esclusivamente la copertura delle ipotesi di responsabilità diretta della Pubblica Amministrazione verso i terzi e per i danni che il pubblico dipendente abbia causato all'Amministrazione medesima con un comportamento improntato a colpa lieve.**
4. i rischi assicurabili sono esclusivamente quelli derivanti da attività materiali (come, ad esempio, in materia di 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 dalla responsabilità civile della stessa Pubblica Amministrazione, che comportano pregiudizi economici conseguenti al risarcimento dei danni prodotti a terzi.
5. l'assunzione, da parte di un ente pubblico, dell'onere della tutela assicurativa dei propri amministratori o dipendenti con riferimento alla responsabilità amministrativo-contabile per danni alle finanze pubbliche si colloca fuori dal sistema e ha l'unico grave effetto di deresponsabilizzare i pubblici amministratori e dirigenti, 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 definitiva, ai cittadini amministrati.
6. L'ente pubblico, oltre al danno derivante dalla mancata rifusione in suo favore, da parte del proprio dipendente o amministratore, delle somme corrisposte a terzi a titolo di risarcimento per responsabilità civile, sopporterebbe l'ulteriore aggravio derivante dal pagamento del premio in favore della compagnia assicuratrice.
7. siffatto tipo di polizze contrasta con il carattere personale della responsabilità amministrativo-contabile, quale sancito dall'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ma, ancor più, con l'art. 28 della Costituzione, il quale, tra l'altro, dispone che i funzionari e dipendenti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi amministrative, con conseguente esclusione della possibilità di estensione di tale forma di responsabilità (amministrativo-contabile) all'ente

PERTANTO:

La stipula di una polizza di assicurazione per i danni causati all'ente pubblico dai dipendenti e dagli amministratori, con pagamento dei relativi premi a carico del bilancio pubblico si sostanzia, in definitiva

in una traslazione totale del rischio derivante dallo svolgimento dell'attività amministrativa dal complesso soggettivo dipendente-amministrazione (al cui interno il criterio della colpa grave già opera la relativa distribuzione del rischio, dovendosi mandare esenti da responsabilità personali i soggetti che abbiano posto in essere condotte dannose al di sotto di tale soglia d'imputazione soggettiva) verso la sola amministrazione danneggiata,

con gravi conseguenze sul sistema della responsabilità amministrativa, quali devono considerarsi l'esenzione da responsabilità del dipendente, la vanificazione dell'azione e del giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei Conti, la legittimazione di perniciose forme di irresponsabilità diffusa

IN PARTICOLARE, L'ADITO GIUDICE CI INSEGNA CHE ESISTE.

< l'inammissibilità di qualsiasi patto che escluda o limiti preventivamente la responsabilità del pubblico dipendente o amministratore per i danni direttamente o indirettamente arrecati all'Amministrazione e l'illegittimità di qualsiasi operazione che consegua il medesimo risultato vietato dalle legge.>

del resto:

< è evidente che la contrazione della polizza assicurativa a favore dei dipendenti e/o degli amministratori contro i rischi derivanti dalla responsabilità amministrativo-contabile con oneri a carico dell'Amministrazione di appartenenza, si risolve nell'assunzione, a carico dell'ente, del rischio stesso e nella sua contestuale traslazione onerosa sulla Compagnia assicuratrice e, pertanto, in definitiva, in una non consentita limitazione, sino alla concorrenza del massimale di polizza, della responsabilità del dipendente per colpa grave>

QUESTO PER QUANTO CONCERNE IL PAGAMENTO DEL PREMIO A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE, MA IL SINGOLO LA PUO' PAGARE?

LA RISPOSTA, SEBBENE IN MANIERA INDIRETTA, E' AFFERMATIVA:

< In proposito, è appena il caso di osservare che, ove si aderisse alla tesi secondo cui dalle recenti riforme emergerebbe una nuova configurazione in termini sanzionatori della responsabilità amministrativo-contabile, potrebbe porsi in dubbio la stessa validità di una polizza contro il rischio derivante da siffatta responsabilità, a prescindere dal soggetto cui faccia carico l'onere del relativo premio.

Sennonché, ove si ammetta, così come deve ammettersi (cfr. Corte Costituzionale, 20.11.1998 n. 371) che la responsabilità amministrativo-contabile abbia conservato la sua funzione risarcitoria e, pertanto, **l'ammissibilità teorica di un contratto di assicurazione nella soggetta materia**, deve considerarsi parimenti illecito l'esborso a carico dell'Amministrazione del premio relativo alla copertura di propri dipendenti e/o amministratori dal rischio della responsabilità amministrativo-contabile>

Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto della responsabilità amministrativa, la disposizione di imputazione solo per dolo o colpa grave, ha la finalità di determinare quanto del rischio dell'attività 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.

LA Corte Costituzionale con la sentenza numero 371 del 20 novembre 1998, rilevando che l'Istituto della Responsabilità amministrativa ha carattere risarcitorio oltrechè sanzionatorio, lascia aperta la possibilità di sottoscrivere un contratto di assicurazione per la copertura di tale responsabilità .

A cura di Sonia Lazzini

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte dei Conti - sezione giurisdizionale per la puglia
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 023990 del Registro di Segreteria, promosso dal Procuratore Regionale nei confronti di ***** Rocco, ***** Gerardo, ***** Francesco, ***** Rosa, ***** Ambrogio, ***** Michele, ***** Mario e ***** Grazia, rappresentata e difesa dall'Avv. Raffaele de' Robertis, presso il cui studio è elettivamente domiciliata, in Bari, alla Via Davanzati, n. 33.

Visto l'atto di citazione in data 19 luglio 2004, iscritto al n. G/2004/052 del registro della Procura Regionale;

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 10 marzo 2005, il relatore, consigliere dott. Francesco Paolo Romanelli, l'Avv. Raffaele de' Robertis per la convenuta ***** e il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Antonio Trocino;

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione in data 19 luglio 2004, ritualmente notificato tra il 22 e il 28 ottobre successivi, il Procuratore Regionale ha convenuto innanzi a questa Sezione Giurisdizionale i Sigg. ***** Rocco, ***** Gerardo, ***** Francesco, ***** Rosa, ***** Ambrogio, ***** Michele, ***** Mario e ***** Grazia, per sentirsi condannare al pagamento, in favore del Comune di ***** , della somma di € 16.824,09, nella misura di € 2.582,28 ciascuno, ***** , ***** , ***** e ***** e di € 1.623,74 ciascuno, ***** , ***** , ***** e ***** , oltre, per tutti, rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

Esponde parte attrice che, a seguito dell'invio al suo Ufficio, per il tramite del Commissariato di Pubblica Sicurezza di ***** , di una denuncia dell'On. Francesco ***** concernente la procedura di gara per la stipula di un contratto di assicurazione per la responsabilità professionale, patrimoniale, amministrativa, contabile e formale tra il Comune di ***** e la compagnia *****, venivano disposti accertamenti istruttori, all'esito dei quali si acclarava quanto segue.

In data 26 gennaio 1998 perveniva al Comune di ***** , da parte della Società ***** , una proposta di assistenza e consulenza per la stipulazione, gestione ed esecuzione di contratti assicurativi, con particolare riferimento al patrimonio, alla responsabilità civile ed al personale.

La Giunta Comunale, con delibera n. 138 del 9 febbraio 1998, accoglieva siffatta proposta e, per l'effetto, conferiva alla suddetta società "l'incarico di assistenza e consulenza nella fase di determinazione, gestione ed esecuzione di contratti relativi ai rischi assicurativi....".

Con successiva deliberazione di Giunta n. 1229 del 19 ottobre 1998, come modificata con la deliberazione n. 1357 del 16 novembre 1998, veniva, quindi, indetta una gara pubblica, nei termini di cui al bando all'uopo predisposto dalla *****, per la copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile verso terzi e verso i datori di lavoro, dalla tutela legale degli amministratori e dei dipendenti comunali, dalla responsabilità civile e professionale degli amministratori, nonché dalla responsabilità civile professionale e tutela legale dei dirigenti e funzionari.

Poiché tale gara, svoltasi in data 23 dicembre 1998, andava deserta, il Segretario Generale del Comune, con nota n. 2983 del 28 gennaio 1999, chiedeva alla ***** di avviare un'indagine di mercato al fine di collocare le suddette coperture assicurative, secondo le migliori condizioni reperibili.

A tale incarico la ***** dava esito con nota del 12 febbraio 1999, comunicando che la copertura che ottimizzava il rapporto prezzo/qualità era stata offerta dalla compagnia *****.

A seguito di tale comunicazione, la Giunta Comunale, con deliberazione n. 161 del 12 aprile 1999, approvava lo schema di bozza di contratto proposto dalla suddetta compagnia riguardante la copertura assicurativa relativa alla responsabilità professionale di amministratori, dirigenti e funzionari del Comune, per una spesa complessiva annua di lire 40.720.000.

In esecuzione di tale deliberazione fu, quindi, stipulato, in data 5 maggio 1999, il contratto n. 1221901, con validità dal 15 aprile 1999 al 15 aprile 2000, il cui art. 12 (oggetto dell'assicurazione) così disponeva: "L'assicurazione è prestata per la responsabilità professionale, responsabilità patrimoniale - amministrativa - erariale - contabile e formale derivante all'Assicurato per perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi, allo Stato, compreso l'ente Pubblico di appartenenza e la Pubblica Amministrazione in genere, in conseguenza di fatti od omissioni di cui debba rispondere a norma di legge, nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali. Sono comprese in garanzia le somme che l'Assicurato sia tenuto a pagare per effetto di decisioni della Corte dei Conti e/o di qualunque altro organo di giustizia civile od amministrativa dello Stato.

La garanzia comprende, limitatamente alla quota di responsabilità dell'Assicurato, l'azione di rivalsa esperita dall'ente Pubblico di appartenenza e dalla Pubblica Amministrazione per le perdite patrimoniali provocate dall'Assicurato stesso e delle quali l'ente o la Pubblica Amministrazione debbano rispondere direttamente, nonché delle perdite patrimoniali provocate congiuntamente con i dipendenti e/o altri amministratori dell'ente stesso.....".

Con successiva deliberazione n. 89 del 29 febbraio 2000, la Giunta Comunale disponeva il rinnovo, per un ulteriore anno e alle stesse condizioni, della polizza assicurativa che ne occupa, sicché, in data 27 giugno 2000, veniva stipulato un altro contratto (n. 1262971), con validità dal 15 aprile 2000 al 15 aprile 2001.

Pertanto, in esecuzione dei contratti summenzionati, il Comune di *****, come si evince dai relativi mandati di pagamento, ha sopportato un onere complessivo di £. 81.440.000.

Ritiene il Procuratore regionale che una parte di tale esborso (£. 32.576.000, pari a €16.824,09) costituisca danno per il Comune di *****, imputabile agli amministratori che concorsero ad approvare le deliberazioni n. 161 del 12 aprile 1999 (*****, *****, *****, *****, ***** e *****) e n. 89 del 29 febbraio 2000 (*****, *****, ***** e *****), nonché ai funzionari che resero il parere di regolarità tecnica sulle stesse (rispettivamente, ***** e *****).

Ad avviso del Requirente, infatti, nell'attuale ordinamento non si rinviene alcuna norma che autorizzi la stipula di polizze assicurative che abbiano ad oggetto la copertura del rischio costituito dalla responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori e dei funzionari comunali per i danni

arrecati all'ente di appartenenza con la propria condotta colposa e con onere del pagamento del relativo premio a carico dell'Amministrazione medesima.

Al contrario, tali contratti assicurativi contrastano con i principi fondamentali del sistema della responsabilità dei pubblici dipendenti, siccome delineato dall'art. 28 della Costituzione, atteso che la stipula di tali polizze produce, in definitiva, la totale deresponsabilizzazione della classe dirigente e politica della Pubblica Amministrazione .

Certamente - prosegue parte attrice - non contiene nessuna autorizzazione in tal senso la norma di cui all'art. 23 della legge 816 del 27 dicembre 1985, che prevede, in via del tutto generica, che “i comuni e le province, le comunità montane, le unioni di comuni e consorzi fra enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato”.

Infatti, l'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale di tale norma ha sempre ritenuto che essa si riferisse all'ipotesi di copertura assicurativa per i rischi della responsabilità civile, senza la possibilità di estensione alcuna, implicita o esplicita, alla responsabilità amministrativo-patrimoniale e contabile in favore degli amministratori e dei dipendenti pubblici.

Peraltro, anche dalla lettura dell'art. 28 del D.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (che concerne la stipula di polizze assicurative in favore del personale delle Unità Sanitarie Locali), dell'art. 17 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (che riguarda le polizze in favore dei dipendenti incaricati della progettazione in materia di lavori pubblici) e delle norme in subiecta materia contenute nei contratti collettivi sia di area dirigenziale, sia di altri comparti (come, ad esempio, il C.C.N.L. dei segretari comunali e provinciali per il quadriennio 1998-2001), emerge chiaramente che - pur essendo tali disposizioni evidentemente volte ad espandere la tutela assicurativa in generale degli amministratori e dei dipendenti pubblici - tuttavia, non si è inteso invadere il campo della responsabilità amministrativo-contabile, atteso che esse prevedono esclusivamente la copertura delle ipotesi di responsabilità diretta della Pubblica Amministrazione verso i terzi e per i danni che il pubblico dipendente abbia causato all'Amministrazione medesima con un comportamento improntato a colpa lieve.

Non può, pertanto, revocarsi in dubbio - ad avviso del Requirente - che i rischi assicurabili sono esclusivamente quelli derivanti da attività materiali (come, ad esempio, in materia di 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 dalla responsabilità civile della stessa Pubblica Amministrazione, che comportano pregiudizi economici conseguenti al risarcimento dei danni prodotti a terzi.

Conseguentemente, l'assunzione, da parte di un ente pubblico, dell'onere della tutela assicurativa dei propri amministratori o dipendenti con riferimento alla responsabilità amministrativo-contabile per danni alle finanze pubbliche si colloca fuori dal sistema e ha l'unico grave effetto di deresponsabilizzare i pubblici amministratori e dirigenti, 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 definitiva, ai cittadini amministrati.

In buona sostanza, così operando, l'ente pubblico, oltre al danno derivante dalla mancata rifusione in suo favore, da parte del proprio dipendente o amministratore, delle somme corrisposte a terzi a titolo di risarcimento per responsabilità civile, sopporterebbe l'ulteriore aggravio derivante dal pagamento del premio in favore della compagnia assicuratrice.

Va, inoltre, considerato - prosegue parte attrice - che siffatto tipo di polizze contrasta con il carattere personale della responsabilità amministrativo-contabile, quale sancito dall'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ma, ancor più, con l'art. 28 della Costituzione, il quale, tra l'altro, dispone che i funzionari e

dipendenti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi amministrative, con conseguente esclusione della possibilità di estensione di tale forma di responsabilità (amministrativo-contabile) all'ente.

Ne consegue, che una diversa interpretazione delle norme di legge che regolano la materia (art. 23 della legge n. 816/1985, poi art. 26, comma 5, della legge 265/1999, ora art. 86, comma 5, del Testo Unico degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18.08.2000, n. 267), si porrebbe in palese contrasto con gli artt. 3, 97, 103 e, soprattutto, 28 della Costituzione, collidendo con la funzione di deterrenza (accanto a quella risarcitoria) cui deve assolvere la responsabilità per danno erariale.

La stipula di una polizza di assicurazione per i danni causati all'ente pubblico dai dipendenti e dagli amministratori, con pagamento dei relativi premi a carico del bilancio pubblico (come nel caso di specie) si sostanzia, in definitiva - ad avviso del Procuratore regionale - in una traslazione totale del rischio derivante dallo svolgimento dell'attività amministrativa dal complesso soggettivo dipendente-amministrazione (al cui interno il criterio della colpa grave già opera la relativa distribuzione del rischio, dovendosi mandare esenti da responsabilità personali i soggetti che abbiano posto in essere condotte dannose al di sotto di tale soglia d'imputazione soggettiva) verso la sola amministrazione danneggiata, con gravi conseguenze sul sistema della responsabilità amministrativa, quali devono considerarsi l'esenzione da responsabilità del dipendente, la vanificazione dell'azione e del giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei Conti, la legittimazione di perniciose forme di irresponsabilità diffusa.

Quanto alla configurabilità nella vicenda all'esame dell'elemento psicologico della colpa grave, reputa il Procuratore regionale che tale elemento può essere individuato nella volontà di ottenere il risultato progettato nonostante la presenza di chiari elementi normativi e giurisprudenziali consolidati in senso sfavorevole rispetto ai deliberati in concreto assunti.

Talché, i convenuti, con una minima e semplice attività istruttoria di approfondimento, avrebbero avuto contezza del divieto in questione ed evitato, così, l'ingiustificato esborso a carico delle finanze comunali.

La colpa grave risiede, quindi, nella violazione di ogni regola di corretta amministrazione, cui deve essere improntata la cura della "res publica", per aver costoro consentito che la responsabilità imputata dall'ordinamento ad amministratori e funzionari colpevoli di danni all'erario fosse trasferita all'ente di appartenenza, mediante la stipula del contratto e del conseguente pagamento del premio.

La gravità della condotta dei convenuti risiede proprio nell'aver inteso garantire illecitamente gli amministratori, i dirigenti e i funzionari comunali tramite le polizze assicurative in questione, prevedendo la copertura del rischio a spese dell'ente, in palese contrasto con i suoi interessi e con l'ordinamento, vanificando l'effetto sanzionatorio e risarcitorio della responsabilità amministrativo-contabile.

Per ciò che riguarda la quantificazione del danno, parte attrice rappresenta di averlo determinato (nella considerazione che la copertura assicurativa del rischio derivante da responsabilità amministrativo-contabile non è l'esclusivo oggetto della e due polizze stipulate dal Comune di *****) nella misura del 40% del premio complessivo corrisposto alla Compagnia assicuratrice - e cioè in £. 32.576.000 (pari ad €. 16.824,09) - sulla base dell'incidenza percentuale della copertura per i rischi derivanti dalla responsabilità amministrativo-contabile, ai fini della determinazione del premio assicurativo per responsabilità professionale, quale è risultata all'esito di una specifica indagine, svolta a mezzo della Guardia di Finanza, nei confronti di altre compagnie assicuratrici.

In ordine, poi, alla ripartizione di tale danno tra i convenuti, espone il Procuratore regionale che il criterio utilizzato è stato quello del concorso dei convenuti all'adozione di entrambe o di una soltanto delle suddette deliberazioni con cui si dispose, rispettivamente, di stipulare e di rinnovare la polizza

assicurativa de qua, e, dunque, dell'effettivo contributo causale alla produzione del danno (maggiore per i primi e minore per i secondi).

Informa, infine, il Procuratore regionale di aver inviato a tutti i convenuti l'invito di cui all'art. 5 della legge 14/1/1994 n. 19, come modificato dall'art. 1 della successiva legge 20/12/96 n. 639, ma di non aver ritenuto le deduzioni da costoro rassegnate idonee a superare i contestati profili di responsabilità.

Con atto depositato in segreteria in data 16.1.2004, si è costituito la sola convenuta *****, con il patrocinio dell'Avv. Raffaele de' Robertis, contestando l'avanzata pretesa sotto diversi profili.

In particolare ha eccepito:

- il difetto dell'elemento psicologico della colpa grave, nella considerazione che era stata assunta in servizio il 10.2.2000 e, quindi, appena 15 giorni prima che fosse chiamata ad esprimere il parere di regolarità tecnico-contabile sulla deliberazione n. 89/2000, che, peraltro, si limitava, nella sostanza, a disporre la proroga della polizza precedentemente stipulata;

- il difetto di nesso di causalità fra condotta ed evento per gli stessi motivi e per non aver ella partecipato, comunque, alla formazione della volontà dell' ente;

- l'inesistenza del danno;

- in via gradata, la genericità la sommarietà e l'inesattezza della sua quantificazione ;

- l'inconfigurabilità, nella fattispecie, di una responsabilità solidale e l'erroneità nell'individuazione della quota del danno imputatale;

All'odierna udienza, il difensore della convenuta ha ulteriormente illustrato le suddette argomentazioni, concludendo per l'assoluzione della sua assistita.

Il Pubblico Ministero, per parte sua, ha contrastato le suddette deduzioni difensive, insistendo per la condanna di tutti i convenuti in conformità all'atto scritto.

In tale stato la causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

La domanda è fondata e merita accoglimento per quanto di ragione.

Osserva, innanzitutto, il Collegio che non è dubbio, stante la previsione degli artt. 12 e 28 della contratto di assicurazione stipulato dal Comune di ***** con la compagnia "s of " che la copertura assicurativa riguardasse anche la responsabilità amministrativo-contabile.

A sostegno della domanda il Procuratore regionale ha dedotto che tale stipulazione ha comportato, da un lato, la deresponsabilizzazione dei dipendenti e degli amministratori assicurati, in contrasto con il principio di cui all'art. 28 della Costituzione e con la disciplina della responsabilità amministrativo-contabile, con l'effetto di privare quest'ultima della sua funzione di deterrenza e, pertanto, di prevenzione generale e, dall'altro, l'alterazione del criterio di ripartizione del rischio stabilito dal legislatore a fondamento del sistema di responsabilità amministrativa.

Trattasi di profili ampiamente illustrati nell'atto di citazione che il Collegio ritiene pienamente condivisibili e sui quali non occorre ulteriormente soffermarsi.

Osserva, peraltro, il Collegio che alla medesima conclusione, nel senso dell'illiceità di tale contratto assicurativo, si perviene anche sulla base di un diverso ordine di argomentazioni.

Al riguardo, va posto in evidenza che, a norma dell'art. 1229 c.c. "...è nullo qualsiasi patto che esclude o limita preventivamente la responsabilità del debitore per dolo o colpa grave...".

Ora, ove si tenga conto, per un verso, dell'inderogabilità convenzionale della disciplina della responsabilità amministrativa, come palesato dall'obbligatorietà e dall'officialità dell'azione intesa a farla valere, attribuita al Pubblico Ministero contabile, e, per l'altro, della circostanza che essa è limitata, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 20/1994, ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ne deriva, a fortiori, l'inammissibilità di qualsiasi patto che escluda o limiti preventivamente la responsabilità del pubblico dipendente o amministratore per i danni direttamente o indirettamente arrecati all'Amministrazione e l'illegittimità di qualsiasi operazione che consegua il medesimo risultato vietato dalle legge.

In proposito, è appena il caso di osservare che, ove si aderisse alla tesi secondo cui dalle recenti riforme emergerebbe una nuova configurazione in termini sanzionatori della responsabilità amministrativo-contabile, potrebbe porsi in dubbio la stessa validità di una polizza contro il rischio derivante da siffatta responsabilità, a prescindere dal soggetto cui faccia carico l'onere del relativo premio.

Sennonché, ove si ammetta, così come deve ammettersi (cfr. Corte Costituzionale, 20.11.1998 n. 371) che la responsabilità amministrativo-contabile abbia conservato la sua funzione risarcitoria e, pertanto, l'ammissibilità teorica di un contratto di assicurazione nella soggetta materia, deve considerarsi parimenti illecito l'esborso a carico dell'Amministrazione del premio relativo alla copertura di propri dipendenti e/o amministratori dal rischio della responsabilità amministrativo-contabile.

Considerato, infatti, che il premio costituisce il corrispettivo dell'assunzione del rischio da parte dell'assicuratore ed è determinato, in virtù dell'applicazione della tecnica assicurativa, in misura pari al rischio medio, e cioè al rischio collegato ad una massa di rischi omogenei (c.d. premio puro), maggiorato del c.d. caricamento, ossia delle spese e della quota di utili dell'assicuratore, è evidente che la contrazione della polizza assicurativa a favore dei dipendenti e/o degli amministratori contro i rischi derivanti dalla responsabilità amministrativo-contabile con oneri a carico dell'Amministrazione di appartenenza, si risolve nell'assunzione, a carico dell'ente, del rischio stesso e nella sua contestuale traslazione onerosa sulla Compagnia assicuratrice e, pertanto, in definitiva, in una non consentita limitazione, sino alla concorrenza del massimale di polizza, della responsabilità del dipendente per colpa grave.

Deve, pertanto, ritenersi, in conformità all'ormai consolidato orientamento di questa Corte (cfr. Sez. Lombardia 05.10.2002 n. 942, Sez. giur. Friuli Venezia Giulia 19.10.2000 n. 489, Sez. Umbria 10.12.2002, n. 533, Sez. Puglia 7.2.2004, n. 95) del tutto fuori dal sistema l'assunzione da parte dell'ente pubblico dell'onere della tutela assicurativa con riferimento alla responsabilità amministrativa per danno erariale.

Né, in contrario, può invocarsi il disposto di cui all'art. 23 della legge 816/1985, secondo cui. "I comuni le province possono assicurare i propri amministratori ed i propri rappresentanti contro i rischi conseguenti all'espletamento del mandato" (riprodotto, con qualche modificazione di carattere soggettivo, dapprima nell'art. 26, 5° comma, della legge 265/1999 e, quindi, nell'art. 86, 5° comma, del D.Lgs. 267/2000), atteso che, a prescindere dal rilievo che la suddetta disposizione non appare, con ogni evidenza, applicabile al personale burocratico, è evidente che l'ambito oggettivo della

disposizione, e cioè i rischi suscettibili di copertura assicurativa, non possono che essere delimitati in conformità ai principi dell'ordinamento e, pertanto, con esclusione dei rischi per responsabilità amministrativo-contabile.

Ciò posto, ritiene il Collegio che sia condivisibile il criterio in base al quale il Procuratore regionale ha proceduto alla quantificazione del danno subito, nel caso di specie, dal Comune di ***** in dipendenza della stipula delle due polizze di assicurazione, in considerazione del fatto che le stesse non avevano ad oggetto il solo rischio della responsabilità amministrativo-contabile.

Appare, altresì, corretta la sua riconducibilità, sotto il profilo causale, alle deliberazioni della Giunta comunale nn. 161/1999 e 89/2000, con cui, rispettivamente, si autorizzò la stipula del contratto e se ne dispose il rinnovo per un altro anno e, quindi, la sua imputazione agli amministratori che concorsero, con il loro voto favorevole, ad approvarle, nonché ai funzionari che espressero il parere di regolarità tecnica.

Ritiene, tuttavia, il Collegio, di dover escludere la sussistenza del contestato elemento psicologico in capo alla dott.ssa Grazia *****, che espresse tale parere sulla seconda delle suddette delibere.

Risulta infatti dagli atti (cfr. doc. n. 5 della produzione della suddetta convenuta) che costei fu assunta dal Comune di ***** in data 10.2.2000 e, dunque, appena 15 giorni prima che fosse chiamata ad esprimere il parere di regolarità tecnica sulla deliberazione n. 89/2000.

Siffatta circostanza induce, invero, a ritenere che la ***** non avesse ancora maturato l'esperienza necessaria per potere adempiere, con sufficiente cognizione di causa, ai compiti del suo ufficio e che, pertanto - vertendosi in materia di rinnovo di contratto già stipulato - abbia fatto ragionevole affidamento, nella circostanza, sul precedente parere favorevole espresso dal Segretario Generale ***** in ordine alla deliberazione n. 161/1999.

Per ciò che concerne, poi, la ripartizione del danno tra i convenuti, osserva il Collegio, tenuto anche conto delle conclusioni testè raggiunte relativamente alla peculiare posizione della dott.ssa *****, che il criterio suggerito dal Procuratore regionale, per quanto anch'esso condivisibile in linea generale, si riveli, in concreto, non corrispondente all'effettivo contributo causale di ciascuno di essi, essendo stata la relativa quota calcolata in modo forfetario sull'importo complessivo del premio corrisposto alla compagnia assicuratrice per i due contratti e, dunque, nei fatti, prescindendo dal danno conseguente ad ognuna delle due deliberazioni, che si presenta, invero, distinto ed autonomo rispetto all'altro.

Ritiene, invece, il Collegio che sia più corretto, a tali fini, considerare separatamente i danni derivati dalle due deliberazioni, per poi ripartire ciascuno di essi, nella misura quantificata (€ 8.412,04), in parti uguali, stante l'identico apporto causale, tra i convenuti che concorsero alla loro approvazione.

Ne deriva, che ai convenuti *****, *****, ***** e *****, avendo costoro concorso all'approvazione di entrambe le deliberazioni, sarebbe dovuta essere imputata sia la quota parte del danno derivante dalla prima (€ 8.412,04 : 7 = € 1.201,72) sia quella derivante dalla seconda (8.412,04 : 4 = € 2.103,01) e, così, per un totale di € 3.304,73, mentre ai convenuti *****, ***** e ***** sarebbe dovuta essere imputata solo la quota parte del danno riveniente dalla prima deliberazione (€ 1.201,72), avendo costoro concorso soltanto all'approvazione di quest'ultima.

Tuttavia, la condanna, deve essere contenuta, per i primi quattro, nell'importo richiesto dal Procuratore regionale, non apparendo possibile al Collegio esorbitare dalla domanda attorea per ciò che concerne l'entità della quota di danno ascritta ai convenuti, salvo ad incorrere nel vizio di ultrapetizione.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

PER QUESTI MOTIVI

la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia, definitivamente pronunciando:

ASSOLVE

***** Grazia da ogni responsabilità in ordine all'avanzata pretesa risarcitoria per difetto dell'elemento psicologico della colpa grave

CONDANNA

***** Rocco, ***** Gerardo, ***** Rosa, ***** Ambrogio, ***** Francesco, ***** Michele e ***** Mario, al pagamento, in favore del Comune di ***** , della somma di € 2.582, 28 (duemilacinquecentoottantadue/28), i primi quattro, e di € 1.201,72 (milleduecentouno/72), gli ultimi tre, oltre rivalutazione monetaria, secondo gli indici ISTAT, dalla data dell'ultimo pagamento in favore della compagnia assicuratrice (23.2.2001) e sino al deposito della presente sentenza, ed interessi legali sulla somma così rivalutata, da tal'ultima data e sino al soddisfo.

Condanna, inoltre, i suddetti convenuti, in parti uguali tra loro, al pagamento delle spese di giudizio, che sino all'originale della presente sentenza si liquidano in € 874,26 (euroottocentosettantaquattro/26).

Così deciso in Bari, nella Camera di Consiglio del 10 marzo 2004.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to (Francesco Paolo Romanelli)

f.to (Pelino Santoro)

Depositata in Segreteria il 2 agosto 2005

p. IL DIRIGENTE

f.to (Giuseppe de pinto)