

Può essere imputato ad un Presidente di Provincia il danno erariale relativo alla sottoscrizione di una polizza a copertura della responsabilità amministrativa-contabile dei propri amministratori e dipendenti?

E' lecito supporre che nel dicembre 1998 non ci fosse ancora un ben preciso orientamento giurisprudenziale tale da far supporre l'illegittimità del contratto di assicurazione?

Nel contesto temporale nel quale la vicenda ha avuto origine (dicembre 1998), non vi era un univoco orientamento circa la contrarietà a legge dell'inclusione nei contratti di assicurazione con onere a carico dell'Amministrazione di clausole volte ad assicurare amministratori e dirigenti dai rischi derivanti da responsabilità amministrativa-contabile e, men che meno, pronunce giudiziali che ne asseveravano la non correttezza: la mancata conoscenza di dubbi interpretativi che potevano sorgere dal non univoco dato normativo non poteva all'epoca integrare una mancanza gravemente colpevole soprattutto per un soggetto del quale non è stata documentata una specifica competenza legale; il Presidente della provincia non ha autonomamente redatto il progetto di polizza assicurativa contenente la clausola contestata ed il connesso schema di contratto, ma si è limitato ad approvare (in buona fede) quanto predisposto da competente ufficio tecnico..

Merita di essere segnalata la sentenza numero 2541 del 26 settembre 2007 emessa dalla Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana

Queste le imputazioni:

<Secondo la prospettazione attorea, la fonte della responsabilità amministrativa ascritta all'odierno convenuto è costituita dalla assunzione della Determinazione n. 1044 del 14.12.1998 con la quale lo stesso, nella veste di Presidente della Provincia Regionale, ha approvato il progetto per la stipula della polizza assicurativa, con onere integralmente a carico dell'Amministrazione, destinata a coprire i rischi incombenti sul Presidente della Provincia ed otto amministratori del medesimo ente territoriale, fra l'altro, per i danni derivanti da responsabilità amministrativo-contabile, sia diretta che indiretta

Detta polizza prevedeva la copertura, con onere a carico dell'ente, dei rischi incombenti sul Presidente ed 8 amministratori provinciali per i "danni derivanti da responsabilità amministrativo contabile", sia diretta che indiretta. Più in dettaglio, l'art. 2, rubricato "oggetto dell'assicurazione", alla lett. a ("Assicurazione Responsabilità civile terzi amministratori"), prevedeva che la società si obbligava a tenere indenne gli assicurati "di quanto questi siano tenuti a pagare per le perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi compresa l'Amministrazione contraente nell'espletamento del loro mandato", e che l'Assicuratore era obbligato "per il sinistro cagionato da dolo o colpa grave delle persone del cui fatto l'assicurato è tenuto a rispondere. Inoltre, il successivo art. 21, disponeva che "La garanzia comprende sia i danni di cui i soggetti assicurati debbono rispondere direttamente nei confronti dei terzi, sia quelli dei quali debbano rispondere indirettamente nei confronti dell'Ente che, dopo aver risarcito il danno al terzo, agisca in via di rivalsa.

La Procura della Corte dei conti, all'esito di specifici approfondimenti investigativi, ritenendo che la stipulazione di una polizza volta a coprire la responsabilità amministrativo-contabile, sia diretta che indiretta, con onere a carico dell'Amministrazione provinciale, configurasse un'ipotesi di responsabilità amministrativa, dopo il rituale invito a dedurre, ritenendo infondate le deduzioni difensive articolate nell'atto depositato in data 28.2.2006, con atto di citazione emesso il 23.3.2006, conveniva in giudizio il Presidente della Provincia di Agrigento che aveva approvato il progetto per



Dott. Roberto Rizzi

Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA 2541/2007

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 42899 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale

nei confronti di

F. VINCENZO, nato ad Agrigento il 16.4.1952, elettivamente domiciliato in Palermo via Noto, n. 12, presso lo studio dell'Avv. Gaetano Armao che lo rappresenta e difende, giusta delega a margine della memoria di costituzione e difesa.

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Udito, alla pubblica udienza del 23.5.2007, il relatore Dr. Roberto Rizzi, il Pubblico Ministero, rappresentato in udienza dal Sostituto Procuratore Regionale Gianluca Albo, e l'Avv. Giuseppe Fragapani, in sostituzione dell'Avv. Gaetano Armao, per il convenuto;

FATTO

Con determinazione n. 1044 del 14.12.1998, il Presidente della Giunta Provinciale di Agrigento, Dott. Vincenzo F., esercitando le attribuzioni di cui all'art. 34 della LR 6.3.1986, n. 9, approvava il progetto di "Polizza assicurativa responsabilità civile verso terzi ed infortunio amministratori e consiglieri" ed il connesso schema di contratto predisposti dal Settore III "Organi Collegiali" dell'apparato amministrativo della Provincia Regionale di Agrigento.

Con deliberazione n. 1844 del 28.12.1998, la Giunta Provinciale, constatata la positività dei prescritti pareri sulla regolarità tecnica e sulla regolarità contabile nonché quello sulla legittimità del provvedimento, espresso dal Segretario Generale dell'ente, indicava l'asta pubblica approvando, contestualmente, il bando di gara per l'affidamento dell'indicato servizio di polizza assicurativa.

Aggiudicataria del contratto di appalto risultava la Società Assitalia Assicurazioni, la quale, in data 18.10.1999, stipulava il contratto d'appalto.

A tale contratto veniva acclusa, divenendone parte integrante, la Polizza n. 001/60/155902.

Detta polizza prevedeva la copertura, con onere a carico dell'ente, dei rischi incombenti sul Presidente ed 8 amministratori provinciali per i "danni derivanti da responsabilità amministrativo contabile", sia diretta che indiretta. Più in dettaglio, l'art. 2, rubricato "oggetto dell'assicurazione", alla lett. a ("Assicurazione Responsabilità civile terzi amministratori"), prevedeva che la società si obbligava a tenere indenne gli assicurati "di quanto questi siano tenuti a pagare per le perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi compresa l'Amministrazione contraente nell'espletamento del loro mandato", e che l'Assicuratore era obbligato "per il sinistro cagionato da dolo o colpa grave delle persone del cui fatto l'assicurato è tenuto a rispondere. Inoltre, il successivo art. 21, disponeva che "La garanzia comprende sia i danni di cui i soggetti assicurati debbono rispondere direttamente nei confronti dei terzi, sia quelli dei quali debbano rispondere indirettamente nei confronti dell'Ente che, dopo aver risarcito il danno al terzo, agisca in via di rivalsa.

La Procura della Corte dei conti, all'esito di specifici approfondimenti investigativi, ritenendo che la stipulazione di una polizza volta a coprire la responsabilità amministrativo-contabile, sia diretta che indiretta, con onere a carico dell'Amministrazione provinciale, configurasse un'ipotesi di responsabilità amministrativa, dopo il rituale invito a dedurre, ritenendo infondate le deduzioni difensive articolate nell'atto depositato in data 28.2.2006, con atto di citazione emesso il 23.3.2006, conveniva in giudizio il Presidente della Provincia di Agrigento che aveva approvato il progetto per la stipula della citata polizza e lo schema del contratto che prevedeva la copertura assicurativa non consentita, chiedendone la condanna al pagamento, in favore della provincia di Agrigento, della somma di €6.972,17 oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese del procedimento.

L'entità dell'asserito danno corrispondeva al 50% dell'importo dei premi pagati (ad eccezione della prima rata che, essendo stata pagata il 15.11.1999, era ritenuta dalla Procura agente prescritta) tale essendo, secondo quanto comunicato dalla Direzione Generale Assitalia - Ramo Responsabilità Civile Generale con nota del 16.3.2006, la quota di premio riconducibile alla copertura dei rischi connessi alla responsabilità amministrativo-contabile.

Con memoria depositata in data 22.8.2006, il Dott. F. si costituiva in giudizio con il patrocinio dell'Avv. Armao deducendo, in via principale, l'infondatezza dell'azione.

In particolare, rilevava che, all'epoca dei fatti, il contestato operato amministrativo non aveva una connotazione illegittima e che, solo successivamente, si era formato un orientamento giurisprudenziale di segno opposto.

Contestava, altresì, la sussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave.

In subordine, eccepiva l'intervenuta prescrizione del diritto al risarcimento del danno essendo trascorso più di un quinquennio sia dalla adozione della determinazione presidenziale n. 1044 del 14.12.1998 sia dalla stipulazione nell'ottobre 1999 del contratto di appalto.

In via ulteriormente gradata, chiedeva l'applicazione del potere riduttivo.

All'udienza del 21.9.2006, la trattazione della causa veniva rinviata per l'adesione del difensore del convenuto all'astensione proclamata dal Consiglio Nazionale Forense.

Ulteriore differimento della trattazione veniva disposto nella pubblica udienza del 12.12.2006, per indisponibilità del medesimo difensore.

All'udienza del 23.5.2007, il Pubblico Ministero, rappresentato in udienza dal Sostituto Procuratore Regionale Dott. Gianluca Albo reiterava le conclusioni rassegnate in atti dopo aver illustrato le ragioni poste a fondamento della domanda. L'Avv. Giuseppe Fragapani, in sostituzione dell'Avv. Gaetano Armao, per il convenuto, specificando i motivi di doglianza già formulati ed adducendo nuovi motivi di contestazione delle argomentazioni attoree, rinnovava le richieste contenute nelle difese scritte.

La causa, quindi, veniva posta in decisione.

## DIRITTO

L'odierno giudizio è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dal Pubblico Ministero contabile concernente un'ipotesi di danno erariale derivante dalla stipulazione di una polizza assicurativa, con onere ad esclusivo carico dell'Amministrazione provinciale, volta a coprire i rischi incombenti sul Presidente della Provincia ed otto amministratori del medesimo ente

territoriale, fra l'altro, per i danni derivanti da responsabilità amministrativo-contabile, sia diretta che indiretta.

Più in dettaglio, l'Organo requirente ha reputato causalmente ricollegabile all'adozione, da parte del Presidente della Provincia, della Determinazione n. 1044 del 14.12.1998 di approvazione del progetto per la stipula della polizza assicurativa e del relativo schema di contratto, predisposti dalla competente unità organizzativa (Settore III "Organi Collegiali"), la parte dell'esborso sostenuto dall'Amministrazione provinciale per la copertura del rischio suddetto in relazione alla quale reputava non ancora spirato il termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa.

Onde evitare disorientanti segnali, il Collegio, in via preliminare, ritiene opportuno evidenziare di essere ben consapevole che, in relazione ad una vicenda analoga a quella oggetto dell'odierno giudizio, questa Sezione, con ordinanza 301/2006 del 19.10.2006, ha sollevato questione di massima con rimessione degli atti alle Sezioni Riunite di questa medesima Corte, al fine di acquisirne il qualificato orientamento interpretativo in ordine a quale debba ritenersi il momento di esordio del termine prescrizione nell'ipotesi di delibere che comportino pagamenti periodici protratti nel tempo e che in altro giudizio vertente sulla medesima questione, successivamente esaminato, è stata disposta la sospensione in attesa della definizione della indicata questione di massima (Ordinanza 353/2006 del 23.11.2006).

Anche nel presente giudizio, dove è stata ritualmente formulata l'eccezione di prescrizione da parte del resistente, l'individuazione del momento di iniziale decorrenza del termine di prescrizione assume un rilievo tutt'altro che marginale.

Ciononostante, ragioni di economia processuale inducono a non attendere la definizione della questione di massima in quanto, indipendentemente dall'orientamento interpretativo che sarà espresso in sede di esercizio della funzione nomofilattica, allo stato degli atti, è già possibile assumere una declaratoria di infondatezza nel merito della domanda attorea, per le ragioni appresso esposte.

Perciò, con innocua alterazione dell'ordine logico di trattazione delle questioni (nel rispetto del quale occorrerebbe prima procedere al vaglio della questione preliminare concernente la asserita prescrizione dell'azione) può immediatamente procedersi all'esame nel merito della pretesa.

Tale domanda, a giudizio del Collegio, è, come anticipato, infondata.

Secondo la prospettazione attorea, la fonte della responsabilità amministrativa ascritta all'odierno convenuto è costituita dalla assunzione della Determinazione n. 1044 del 14.12.1998 con la quale lo stesso, nella veste di Presidente della Provincia Regionale, ha approvato il progetto per la stipula della polizza assicurativa, con onere integralmente a carico dell'Amministrazione, destinata a coprire i rischi incombenti sul Presidente della Provincia ed otto amministratori del medesimo ente territoriale, fra l'altro, per i danni derivanti da responsabilità amministrativo-contabile, sia diretta che indiretta.

In realtà, l'assunzione di tale determinazione non ha generato l'obbligazione negoziale, l'esecuzione della quale (per la porzione riguardante il rischio per i danni derivanti da responsabilità amministrativa) è stata dalla Procura regionale ritenuta pregiudizievole per l'erario provinciale.

Tale obbligazione è sorta soltanto con la stipulazione del contratto di appalto (18.10.1999) con la compagnia assicuratrice risultata aggiudicataria della gara indetta dalla Giunta provinciale (Deliberazione n. 1844 del 28.12.1998).

Pertanto, vi è soltanto un legame indiretto e mediato tra la determinazione presidenziale e l'esborso sostenuto dall'ente quale remunerazione non consentita della prestazione assicurativa.

Invero, tenuto conto del corredo di competenze facenti capo, in base alle previsioni della normativa regionale ed alle disposizioni attuative contenute nello statuto dell'Ente, al Presidente della Provincia Regionale di Agrigento, l'attività amministrativa posta in essere dall'organo apicale ha dato luogo ad una proposta di contratto vincolante per l'Amministrazione ai sensi dell'art. 1326 c.c..

Questa preliminare attività di definizione del contenuto del futuro assetto negoziale, certamente importante in un'eventuale fase di quantificazione dell'addebito, non può essere elevata a fonte esclusiva della responsabilità amministrativa.

Non può infatti essere trascurato che l'ipotizzato documento consiste nell'adempimento di una parte di una obbligazione negoziale che, seppure legittima in astratto, è reputata *contra ius* nel momento in cui il relativo onere è stato posto a carico dell'Amministrazione.

La pur rilevante attività amministrativa preparatoria, se non valutata contestualmente ai connessi, conseguenti interventi non può quindi che costituire un *antefatto* privo di autonomia, immediata lesività.

Pertanto, il convenuto andrebbe comunque dichiarato esente da ogni responsabilità anche ove si accedesse alla ricostruzione dell'attività contrattuale fatta implicitamente propria dall'Organo requirente.

Quest'ultimo ha reputato l'approvazione del progetto di contratto il fulcro della vicenda negoziale, evento che fornisce l'impronta, tendenzialmente definitiva ed immutabile, del successivo assetto.

In questa diversa prospettiva viene massimamente valorizzata la fase preparatoria e, correlativamente, sviliti i successivi passaggi a meri accessori procedurali, sostanzialmente ininfluenti ai fini della formazione della volontà contrattuale dell'ente.

Anche a voler prescindere dalle perplessità che siffatta ricostruzione suscita, deve in ogni caso rilevarsi l'insussistenza di presupposti indispensabili ad integrare la fattispecie della responsabilità amministrativa e, segnatamente, dell'elemento soggettivo della colpa grave. E ciò in considerazione di un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, non può essere ignorata la circostanza che, nel contesto temporale nel quale la vicenda ha avuto origine, non vi era un univoco orientamento circa la contrarietà a legge dell'inclusione nei contratti di assicurazione con onere a carico dell'Amministrazione di clausole volte ad assicurare amministratori e dirigenti dai rischi derivanti da responsabilità amministrativa-contabile e, men che meno, pronunce giudiziali che ne asseveravano la non correttezza. La mancata conoscenza di dubbi interpretativi che potevano sorgere dal non univoco dato normativo non poteva all'epoca integrare una mancanza gravemente colpevole soprattutto per un soggetto del quale non è stata documentata una specifica competenza legale.

Secondariamente, va considerato che il Presidente della provincia non ha autonomamente redatto il progetto di polizza assicurativa contenente la clausola contestata ed il connesso schema di contratto, ma si è limitato ad approvare quanto predisposto da competente ufficio tecnico.

Dalla documentazione di causa non risulta che la clausola oggetto di censura sia stata segnalata all'attenzione dell'organo politico come astrattamente foriera di danno erariale. Né risulta che gli organi tecnici, istituzionalmente preposti a valutare la rispondenza a legge delle iniziative dell'ente, anche successivamente intervenuti nella vicenda, abbiano sollevato perplessità di sorta.

Deve pertanto ritenersi che il Presidente della Provincia, in assenza di qualunque segnale di allerta, abbia proceduto alla approvazione di quanto predisposto dall'ufficio tecnico in buona fede.

Restano, conseguentemente, assorbite le altre questioni.

Pertanto, in accoglimento della deduzione difensiva formulata in sede di trattazione orale, deve essere rigettata la domanda del Procuratore Regionale per insussistenza del necessario nesso eziologico tra la condotta del convenuto e l'asserito nocumento al patrimonio provinciale e, per l'effetto, prosciolto il convenuto dal prospettato addebito.

Per ciò che attiene alle spese di lite, nonostante l'esito del giudizio astrattamente consenta l'applicabilità dell'art. 3, comma 2-bis, del DL 23.10.1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla L. 20.12.1996, n. 639 e dell'art. 18, comma 1, del DL 25.3.1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla L. 23.5.1997, n. 135, così come autenticamente interpretati dall'art. 10 bis, comma 10, della L. 2.12.2005, n. 248 e, conseguentemente, la condanna dell'amministrazione di appartenenza del convenuto, sussistono giusti motivi che inducono il Collegio a disporre l'integrale compensazione, tenuto conto della obiettiva complessità della questione sottoposta al suo esame.

P.Q.M.

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana

definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 42899 del registro di segreteria, rigetta la domanda del Procuratore Regionale e, per l'effetto, proscioglie F. Vincenzo da ogni prospettato addebito.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 23 maggio 2007.

L'Estensore

Il Presidente

F.to (Dott. Roberto Rizzi)

F.to (Dott. Fabrizio Topi)

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 26 settembre 2007

Il Funzionario di cancelleria

F.to Dr.ssa Rita Casamichele