

Nel periodo 1999-2000 non era ancora prevalso un indirizzo interpretativo in senso da far ritenere illecita la spesa, a carico dell'Ente pubblico, per la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile: soltanto in epoca successiva la giurisprudenza della Corte dei Conti ha sanzionato l'illegittimità di deliberazioni emesse in tal senso.

La circostanza che in quel periodo fosse molto frequente la sottoscrizione da parte delle Amministrazioni di contratti di assicurazione a copertura della responsabilità amministrativa, con pagamento del premio a carico del bilancio pubblico, implica l'assoluzione dei convenuti

Ancora una sentenza in tema di pagamento del premio da parte dell'Amministrazione di una polizza a copertura della responsabilità amministrativa: questa volta però la LA CORTE DEI CONTI - SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA con la sentenza numero 3393 del 9 Novembre 2005 assolve gli imputati in quanto all'epoca dei fatti (nel 2000) la giurisprudenza non si era ancora espressa in maniera così definitiva come ora.

Nell'emarginata sentenza del appare anche molto significativo il parere del Procuratore Provinciale in relazione alle differenze fra responsabilità civile (comunque assicurabile) e responsabilità amministrativa (per successiva giurisprudenza non assicurabile con premio a carico dell'ente; nulla osta invece al suo pagamento da parte del singolo dipendente).

Si legge infatti il pensiero dell'accusa così concretizzato:

<Tuttavia, secondo il P.M., la copertura assicurativa, con oneri finanziari a carico dell'Ente locale, dei rischi derivanti dall'espletamento del mandato da parte degli amministratori non può assolutamente ricomprendere il rischio da responsabilità amministrativo-contabile, considerato che i rischi da mandato trovano i loro naturali confini nella responsabilità civile degli amministratori verso i terzi, la quale, in virtù del rapporto d'immedesimazione organica sancito dall'art. 28 della Costituzione, s'identifica sostanzialmente in responsabilità civile della stessa Amministrazione.

Invece, la responsabilità amministrativo-contabile sorge nell'ambito del rapporto giuridico tra amministratore ed Ente, in cui sul primo incombe l'obbligo di non ledere con comportamenti connotati da dolo o colpa grave il patrimonio e gli interessi del secondo.

In tale ottica, non appare ammissibile che all'amministratore possa essere garantita, con costi dell'assicurazione a carico dell'Ente pubblico, una sorta d'immunità patrimoniale per i danni cagionati con colpa grave alla stessa Amministrazione verso la quale egli è tenuto ad agire con diligenza, efficienza ed economicità.>

Partendo dai seguenti presupposti:

<Com'è noto, la colpa grave dei pubblici amministratori e dipendenti è stata identificata dalla consolidata giurisprudenza contabile in forme di macroscopica ed inescusabile negligenza, imprudenza od imperizia nell'espletamento delle funzioni e dei compiti loro assegnati, in atteggiamenti di estrema superficialità, trascuratezza o palese scriteriatezza nella cura dei beni e degli interessi pubblici, nell'inosservanza di elementari norme giuridiche o di canoni comportamentali, che, invece, sono rispettati dalla generalità dei soggetti appartenenti ad una determinata categoria, dimodochè, in base ad un giudizio prognostico formulabile "ex ante" con riferimento al concreto comportamento posto in essere, risulti che fosse agevolmente prevedibile il verificarsi dell'evento dannoso per l'Ente pubblico

D'altro canto, la non univocità o complessità concettuale di norme giuridiche e le conseguenti obiettive difficoltà interpretative possono costituire elemento valutabile per escludere la sussistenza della gravità della colpa nel soggetto agente>

Gli imputati vanno quindi assoluti in quanto.....:

<Orbene, nel caso di specie, all'epoca d'adozione della delibera n.485 del 20.9.1999 e di stipula della polizza assicurativa n.087/60/527068, l'interpretazione della normativa contenuta nell'art. 23 della L. n.816/1985 e nell'art. 27, comma 5, della L. 3.8.1999, n.265, secondo cui: "I Comuni, le Province, le Comunità Montane, le Unioni di Comuni ed i Consorzi tra Enti Locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato", non escludeva recisamente la possibilità di predisporre una copertura assicurativa anche per i rischi da responsabilità amministrativo-contabile (ovviamente escluse le fattispecie dolose).

In altri termini, come, del resto, ampiamente dimostrato dalla prassi notoriamente invalsa in numerose Amministrazioni locali e dai molteplici casi che, successivamente, sono stati oggetto d'indagini da parte delle Procure della Corte dei Conti, nel 1999 non era ancora prevalso un indirizzo interpretativo in senso restrittivo della normativa in questione, tale, cioè, da far ritenere palesemente illecita ed inammissibile la spesa, a carico dell'Ente pubblico, per la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile>

Pertanto non c'è colpa grave...

<La Sezione reputa, conclusivamente, che il comportamento tenuto dai convenuti, nell'esprimere il proprio voto favorevole all'adozione della delibera n.485, sia stato condizionato dalla non univocità della normativa vigente e dall'adeguamento della Giunta Provinciale di Trapani ad una prassi interpretativa ed applicativa che, seppur rivelatasi in seguito oggettivamente illegittima, era, all'epoca, **comune a numerose Amministrazioni locali**, ragion per cui il Giudice **non ravvisa la sussistenza del requisito della "gravità della colpa"**, normativamente richiesto per il configurarsi della fattispecie di responsabilità amministrativa.>

Attenzione al momento in cui bisogna conteggiare i termini prescrizionali:

<nell'ipotesi di danno erariale derivante da una spesa incongrua, il termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa decorre dalla data in cui è sorto l'obbligo contrattuale per la P.A., per effetto della stipulazione della convenzione con il fornitore dei servizi richiesti, poiché ciò rappresenta il momento in cui si definiscono compiutamente gli elementi costitutivi della fattispecie dannosa, venendo in rilievo i comportamenti che pongono in essere le necessarie ed ineludibili premesse di un evento, quale il materiale pagamento del corrispettivo, meramente consequenziale.>

Ma non solo.

<il termine iniziale della prescrizione dell'azione di responsabilità non coincide necessariamente con il pagamento della somma asserita come costituente danno finanziario per l'Ente pubblico, dovendo, invece, essere individuato, di volta in volta, nel momento in cui risultano compiutamente definiti nei loro contorni essenziali gli elementi della fattispecie illecita; pertanto, nel caso di danno derivante dall'antieconomicità od incongruità di prestazioni previste in un contratto, il fatto lesivo è costituito dalla delibera che ha autorizzato la stipula della convenzione; di conseguenza, il termine prescrizionale dell'azione risarcitoria decorre dall'adozione di tale deliberazione, mentre il materiale pagamento del corrispettivo rappresenta una mera conseguenza del fatto illecito >

Precedenti giurisprudenziali:

- √ Sez. Giuris.le Friuli-Venezia Giulia Corte dei Conti - Sentenza del 19.10.2000 n. 489/EL/2000;
- √ Sez. Terza Giuris.le Centrale D' Appello Corte dei Conti - Sentenza del 13.03.2002 n. 78/2002;
- √ Sez. Giuris.le Lombardia Corte dei Conti – sentenza del 9.05.2002 n. 942
- √ Sez. Giuris.le Umbria Corte dei Conti - sentenza del 10.12.2002 n.553/E.L./2002
- √ Corte dei conti sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, numero 509 del 28 settembre 2004
- √ Sez. Giuris.le Puglia Corte dei Conti - Sentenza del 7 febbraio 2004 n. 95/EL/2004

Inoltre non è da dimenticare

Corte dei conti - Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato - 'adunanza congiunta del I e II Collegio del 13 gennaio 2005 depositata il 9 febbraio 2005

E ci sono anche alcune sentenze molto recenti:

Corte dei Conti- Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana - Sentenza numero 396 del 3 marzo 2005

Corte dei Conti Sezione giurisdizionale del Friuli Venezia Giulia - Sentenza numero 519 del 19 luglio 2005

Da ultimo:

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 avvenuti 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 avvenuti 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.

Senonché, 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 oltreché 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 REGIONE SICILIANA
ha pronunciato la seguente

SENTENZA 3393 / 2005

nell'ambito del giudizio per responsabilità amministrativa iscritto al n.38239 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale della Corte dei Conti per la Sicilia nei confronti di:

**** Giulia, nata a Marsala il 18.5.1949, ivi residente in contrada Dammusello, n.557, difesa dall'avv. Lorenzo Carini (con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Leonardo Carta, in via Tintoretto, 2, Palermo);

**** Paolo, nato a Marsala l'11.4.1945, ivi residente in contrada Spagnola, n.280, difeso dall'avv. Lorenzo Carini (con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Leonardo Carta, in via Tintoretto, 2, Palermo);

**** Alberto, nato a Calatafimi il 18.2.1941, residente ad Alcamo, in via delle Magnolie, n.6, difeso dall'avv. Fabrizio Genco (con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Anna Drago, in via Sferracavallo, n. 146/a, Palermo);

**** Giovanni, nato a Castelvetro il 24.3.1952, ivi residente in via Vittorio Emanuele, n.59, difeso dall'avv. Fabrizio Genco (con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Anna Drago, in via Sferracavallo, n. 146/a, Palermo);

**** Alberto, nato ad Erice il 24.1.1948, residente a Trapani, in via Pecorella, n.3, difeso dagli avvocati Francesca Albano e Nicola Messina (con domicilio eletto presso il loro studio legale, in via F. Scaduto, n.2/d, Palermo);

**** Gaspare, nato a Palermo il 23.6.1957, residente a Castellammare del Golfo, in via Segesta, n.206 (con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Salvatore Spedale, in via Marchese di Villabianca, n.175, Palermo);

**** Nicolò, nato a Mazara del Vallo il 2.1.1962, ivi residente in viale Adriatico, n.14.

Visti: il T.U. 12.7.1934, n.1214; il R.D. 13.8.1933, n.1038; il D.L. 15.11.1993, n.453, convertito, con modificazioni, in L. 14.1.1994, n.19; la L. 14.1.1994, n.20; il D.L. 23.10.1996, n.543, convertito, con modificazioni, in L. 20.12.1996, n.639;

visti tutti gli atti e documenti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 6.7.2005: il relatore dott. Valter Del Rosario; il Pubblico Ministero dott. Gianluca Albo; gli avvocati Lorenzo Carini, per i convenuti Giulia **** e Paolo ****, e Nicola Messina per il convenuto Alberto ****; non comparso in udienza il difensore di Giovanni **** ed Alberto ****; non costituiti in giudizio Gaspare **** e Nicolò ****.

FATTO

Con atto di citazione n. G/2005/33 (giudizio n.7105 del registro di Procura), regolarmente notificato alle controparti tra il 7.4 ed il 27.4.2005 e preceduto da rituali inviti a dedurre loro notificati tra il 29.12.2004 ed il 21.1.2005, la Procura regionale della Corte dei Conti per la Sicilia ha convenuto in giudizio di responsabilità amministrativa i soggetti in epigrafe indicati, nelle loro rispettive qualità di membri della Giunta Provinciale di Trapani (i sig.ri ****, ****, ****, ****, **** e ****) e di Segretario Generale della Provincia (il sig. ****), al fine di ottenerne la condanna al risarcimento del danno, complessivamente quantificato in € 42.607,69, da ripartirsi a carico di ciascuno in quote uguali di € 5.325,96 (da maggiorarsi di rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio), patito dalla Provincia Regionale di Trapani.

La fattispecie dannosa contestata ai convenuti può sinteticamente descriversi nei seguenti termini: i medesimi, con un comportamento caratterizzato da colpa grave, avrebbero cagionato un rilevante danno finanziario all'Ente amministrato, avendo deliberato positivamente (i componenti della Giunta) ed espresso parere favorevole di legittimità (il Segretario Generale, dott. ****) in ordine alla stipula di una polizza assicurativa, con oneri a carico del bilancio dell'Ente, finalizzata alla copertura dei rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile incombenti sugli amministratori, dirigenti e funzionari della Provincia.

In particolare, per quanto interessa specificamente l'oggetto del presente giudizio (a prescindere, quindi, da altra fattispecie dannosa menzionata in citazione, relativa alla stipula di analoga polizza per il periodo 1°-31.12.1999, con riferimento alla quale, però, lo stesso P.M. ha formalmente dichiarato non esperibile l'azione risarcitoria, a causa di maturata prescrizione quinquennale), risulta che, con delibera

n.485 del 20.10.1999 (rectius, 20.9.1999), la Giunta Provinciale di Trapani, premesso che l'Ente si avvaleva della consulenza della “**** s.r.l.” (la quale aveva provveduto alla redazione dei capitolati speciali e dei bandi di gara per l'affidamento di numerosi appalti in materia di servizi assicurativi), incaricò il Dirigente del Servizio Finanziario d'indire varie gare, tra cui quella finalizzata all'aggiudicazione del “lotto n.3”, avente per oggetto, tra l'altro, la “copertura assicurativa dei rischi derivanti da responsabilità civile e professionale degli amministratori, dirigenti e funzionari della Provincia per il triennio 1.1.2000-31.12.2002”.

All'esito della gara esperita in data 15.12.1999 (con l'osservanza dei termini procedurali prescritti dall'art. 9, comma 1, del D. L.vo n.157/1995) in esecuzione di tale deliberazione di Giunta, con determinazione dirigenziale n.380 del 21.12.1999 furono aggiudicati alla società “****”, agenzia generale di Trapani, i servizi assicurativi contemplati nel suddetto “lotto n.3” e fu, quindi, contestualmente stipulata la polizza n.087/60/527068, concernente specificamente la copertura della “responsabilità civile e professionale degli amministratori, dirigenti e funzionari della Provincia”.

Analizzando il capitolato annesso alla suddetta polizza, il Pubblico Ministero ha riscontrato che essa risultava stipulata, tra l'altro, al fine di tenere indenni gli amministratori, i dirigenti ed i funzionari della Provincia dagli eventuali oneri risarcitori derivanti da fattispecie di “responsabilità amministrativo-contabile”, nella duplice accezione di “danno diretto” e di “danno indiretto”.

Infatti, nell'art. 3 delle “condizioni regolanti l'assicurazione della responsabilità civile e professionale”, punto 3.1 “oggetto dell'assicurazione”, si specificava che la società assicuratrice si obbligava a tenere indenni i soggetti sopra indicati mediante garanzia che si estendeva alla copertura dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile, sia per “colpa” (con riferimento a fattispecie risalenti ad epoca anteriore all'entrata in vigore del D.L. n.543/1996, convertito in L. 20.12.1996, n.639) sia per “colpa grave” (relativamente a fattispecie posteriori), purchè il danno fosse stato accertato e quantificato dal giudice competente con sentenza passata in giudicato.

Ciò premesso, il P.M. ha evidenziato che, dal punto di vista normativo, per quando riguarda gli amministratori locali, risulta che il legislatore ha confermato (essendo già prevista dall'art. 23 della L. n.816/1985) la possibilità di predisporre la copertura assicurativa dei “rischi da amministrazione”, disponendo, all'art. 27, comma 5, della L. n.265/1999, successivamente riprodotta nell'art. 86, comma 5, del D. L.vo n.267/2000, che: “I Comuni, le Province, le Comunità Montane, le Unioni di Comuni ed i Consorzi tra Enti Locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato” (tale ultima normativa è stata recepita nell'ordinamento della Regione Siciliana mediante l'art. 22, comma 5, della L.R. 23.12.2000, n.30).

Tuttavia, secondo il P.M., la copertura assicurativa, con oneri finanziari a carico dell'Ente locale, dei rischi derivanti dall'espletamento del mandato da parte degli amministratori non può assolutamente ricomprendere il rischio da responsabilità amministrativo-contabile, considerato che i rischi da mandato trovano i loro naturali confini nella responsabilità civile degli amministratori verso i terzi, la quale, in virtù del rapporto d'immedesimazione organica sancito dall'art. 28 della Costituzione, s'identifica sostanzialmente in responsabilità civile della stessa Amministrazione.

Invece, la responsabilità amministrativo-contabile sorge nell'ambito del rapporto giuridico tra amministratore ed Ente, in cui sul primo incombe l'obbligo di non ledere con comportamenti connotati da dolo o colpa grave il patrimonio e gli interessi del secondo.

In tale ottica, non appare ammissibile che all'amministratore possa essere garantita, con costi dell'assicurazione a carico dell'Ente pubblico, una sorta d'immunità patrimoniale per i danni cagionati con colpa grave alla stessa Amministrazione verso la quale egli è tenuto ad agire con diligenza, efficienza ed economicità.

Per quanto riguarda i dirigenti ed i funzionari, il P.M. ha evidenziato che nella contrattazione collettiva ad essi relativa, pur essendo ammessa la copertura assicurativa, con oneri finanziari a carico dell'Ente locale, dei rischi da responsabilità civile, non è possibile rinvenire alcuna disposizione che autorizzi analogo copertura anche dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile.

Di conseguenza, come riconosciuto dalla recente giurisprudenza della Corte dei Conti, l'imputazione a carico del bilancio dell'Ente Locale degli oneri finanziari per la copertura assicurativa di tali rischi si configura come una spesa superflua ed inutile, oltre che potenzialmente dannosa per la stessa Amministrazione, in quanto, predisponendo una forma d'immunità patrimoniale per gli amministratori, i dirigenti ed i funzionari, influisce negativamente sulla puntuale osservanza, da parte loro, degli obblighi di diligenza, efficienza e corretta gestione dei beni e degli interessi pubblici.

Il P.M. ha, pertanto, ravvisato gli estremi della colpa grave nel comportamento sia dei membri della Giunta Provinciale di Trapani che autorizzarono, con la delibera n.485 del 20.9.1999, la stipula della polizza assicurativa finalizzata alla copertura dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile, sia del Segretario Generale dell'Ente, che espresse parere favorevole di legittimità sulla predetta delibera (e, quindi, tenuto a risponderne ai sensi dell'art. 53, comma 3, della L. n.142/1990, recepita in Sicilia con L.R. n.48/1991), essendo evidente che l'accollo all'Ente di tale spesa doveva ritenersi contrastante con principii di ragionevolezza e di buona amministrazione.

Per la precisa quantificazione del danno contestato ai convenuti in giudizio, la Procura regionale ha scorporato dal costo complessivo (€ 82.215,38) della polizza **** n.087/60/527068 (relativa, come sopra riferito, alla copertura dei rischi da responsabilità civile e professionale, comprensiva di varie tipologie) la quota di premio che, nella nota redatta dall'**** in data 1°3.2005, è stata indicata come riferibile specificamente alla copertura del rischio da “responsabilità amministrativo-contabile”, pervenendo così al risultato di € 42.607,69, costituente complessivo onere risarcitorio da ripartirsi in quote uguali di € 5.325,96 ciascuna (previa deduzione di quanto sarebbe stato imputabile ad altro componente della Giunta provinciale, nel frattempo deceduto).

Secondo il P.M., sarebbero, infine, infondate le eccezioni di maturata prescrizione quinquennale dell'azione di responsabilità, sollevate da alcuni convenuti in sede di deduzioni rese ai sensi dell'art. 5 della L. n.19/1994, i quali hanno sostenuto che il dies a quo della prescrizione decorre dalla data d'adozione della delibera n.485 (20.9.1999) o, comunque, dalla stipulazione della polizza contestata.

La Procura ritiene, invece, che il dies a quo della prescrizione vada individuato nelle date in cui i ratei del premio assicurativo furono effettivamente pagati.

Nel caso di specie, poiché il primo rateo del premio della polizza n. 087/60/527068 è stato saldato con mandato di pagamento emesso il 15.2.2000 e gli inviti a dedurre, con contestuali atti di costituzione in mora, sono stati trasmessi dal P.M. all'Ufficiale giudiziario, per le notifiche ai convenuti, in data anteriore (24.12.2004), non sarebbe maturata alcuna prescrizione dell'azione di responsabilità.

Risultano costituiti nel presente giudizio:

i membri della Giunta Provinciale di Trapani che emisero la delibera n.485 del 20.9.1999: Giulia **** e Paolo **** (con il patrocinio dell'avv. Lorenzo Carini); Giovanni **** (con il patrocinio dell'avv. Fabrizio Genco); Alberto **** (con il patrocinio degli avvocati Francesca Albano e Nicola Messina);

il Segretario Generale della Provincia, dott. Alberto **** (con il patrocinio dell'avv. Fabrizio Genco).

Non si sono, invece, formalmente costituiti in giudizio, benchè ritualmente citati dalla Procura regionale, i componenti della Giunta Provinciale: **** Gaspare e **** Nicolò.

Passando in rassegna le memorie prodotte dai soggetti costituiti, si evincono le seguenti principali argomentazioni difensive.

In primo luogo, tutti hanno eccepito la maturata prescrizione quinquennale dell'azione di responsabilità amministrativa (v.: pagg. 6-11 della memoria del ****; pagg. 2-3 delle memorie della **** e del ****; pagg. 1-3 delle memorie del **** e del ****).

Infatti, considerato che la Procura regionale ha contestato ai convenuti d'aver disposto, in qualità di membri della Giunta Provinciale di Trapani, od avallato (nel caso del Segretario Provinciale) una spesa illegittima ed inutile, quale quella correlata alla stipula di una polizza assicurativa per la copertura dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile, il fatto dannoso si sarebbe concretizzato nei suoi elementi essenziali già all'epoca d'adozione (20.9.1999) della delibera n.485, autorizzativa dell'espletamento della gara per l'aggiudicazione del servizio assicurativo in questione nonché della relativa spesa, o, tutt'al più, all'epoca (21.12.1999) in cui, esperita la gara in attuazione delle prescrizioni contenute nella delibera n.485, con determinazione dirigenziale n.380 fu aggiudicato il servizio assicurativo alla ditta ****, agenzia generale di Trapani, e fu contestualmente stipulata la polizza n.087/60/527068, con correlativo sorgere per l'Amministrazione Provinciale dell'obbligazione di versare i ratei del premio alle scadenze pattuite.

Di conseguenza, i suddetti convenuti hanno sostenuto che l'azione di responsabilità era già prescritta, per decorso termine quinquennale, all'epoca (successiva al 21.12.2004) in cui il P.M. fece notificare loro l'invito a dedurre con contestuale atto di costituzione in mora.

Sarebbe, invece, giuridicamente infondata, come del resto sancito da autorevole giurisprudenza, la tesi del Pubblico Ministero, secondo cui il danno si sarebbe concretizzato soltanto all'epoca dell'effettivo pagamento dei singoli ratei del premio assicurativo, considerato che le operazioni contabili di pagamento, totalmente esulanti dalle competenze della Giunta e del Segretario della Provincia (essendo rimesso il preciso momento della loro effettuazione alla discrezionalità tecnica del Dirigente preposto al Settore Finanziario, il quale deve, tra l'altro, tener conto delle effettive disponibilità di cassa), costituiscono mero adempimento di un'obbligazione giuridicamente perfezionata a carico dell'Ente pubblico sin dalla stipula della polizza assicurativa.

Il **** ha, comunque, sottolineato d'essere cessato dalla carica di Assessore Provinciale con decorrenza dal 16.11.1999 (anzitutto, quindi, alla concreta stipula della polizza assicurativa in questione).

In secondo luogo, i soggetti costituiti in giudizio hanno escluso la sussistenza di profili di colpa grave nel loro comportamento, non essendo ad essi imputabile alcuna forma di negligenza, di scriteriatezza o di superficialità macroscopica ed inescusabile nella cura degli interessi pubblici.

A tal proposito i componenti della Giunta hanno affermato d'aver agito in buona fede, evidenziando, tra l'altro:

che era stato conferito, con delibera n.17 del 20.1.1999, uno specifico incarico di consulenza alla “**** s.r.l.”, affinché fornisse all'Amministrazione tutte le informazioni tecniche relative ai rischi legittimamente assicurabili, esperisse le opportune indagini di mercato, predisponesse i capitolati ed i bandi di gara per l'aggiudicazione dei servizi di copertura assicurativa ritenuti ammissibili, compiti che il consulente eseguì puntualmente trasmettendo gli elaborati richiesti, nei quali era prevista anche l'assicurabilità dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile;

d'aver quindi fatto pieno affidamento, nell'adozione della deliberazione n.485/1999, sugli elaborati forniti dal broker assicurativo nonché sui pareri favorevoli resi dal Segretario Provinciale e dai competenti Dirigenti in ordine alla legittimità ed alla regolarità tecnica delle determinazioni che s'andavano ad assumere.

I membri della Giunta hanno sottolineato altresì che, all'epoca d'adozione della delibera n.485, la comune interpretazione della normativa contenuta nell'art. 23 della L. n.816/1985 e nell'art. 27, comma 5, della L. 3.8.1999, n.265, secondo cui: "I Comuni, le Province, le Comunità Montane, le Unioni di Comuni ed i Consorzi tra Enti Locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato", non escludeva affatto la possibilità di predisporre una copertura assicurativa anche dei rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile (ovviamente escluse le fattispecie dolose).

In sostanza, come, del resto, ampiamente dimostrato dai numerosi casi che successivamente sono stati oggetto d'indagini da parte delle Procure della Corte dei Conti, nel periodo 1999-2000 non era ancora prevalso un indirizzo interpretativo in senso restrittivo della normativa in questione, tale, cioè, da far ritenere illecita la spesa, a carico dell'Ente pubblico, per la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile.

Soltanto in epoca successiva la giurisprudenza della Corte dei Conti ha sanzionato l'illegittimità di deliberazioni emesse in tal senso.

Ciò confermerebbe che i componenti della Giunta Provinciale di Trapani agirono in buona fede, senza inescusabile superficialità o scriteriatezza, non percependo palesi illegittimità in una prassi interpretativa ed applicativa che era già invalsa in numerose Amministrazioni locali.

Anche il Segretario Generale **** ha sostenuto, con analoghe argomentazioni, d'aver agito in buona fede nel rendere il prescritto parere di legittimità sulle determinazioni della Giunta.

I convenuti ****, **** e **** hanno, infine, contestato la quantificazione del danno operata dal Pubblico Ministero, evidenziando l'inattendibilità dei dati forniti dalla Società assicuratrice "*****" in ordine all'incidenza percentuale, sul complessivo premio pattuito per la "copertura assicurativa della responsabilità civile e professionale" (comprensiva di svariate voci), della specifica voce "copertura dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile".

In udienza le parti intervenute hanno illustrato le rispettive tesi, ribadendo le conclusioni già formulate negli atti scritti.

DIRITTO

Preliminarmente, occorre vagliare la fondatezza dell'eccezione di maturata prescrizione quinquennale dell'azione di responsabilità amministrativa, ritualmente sollevata nelle memorie difensive prodotte da **** Giulia, **** Paolo, **** Alberto, **** Giovanni (membri della Giunta Provinciale di Trapani) e da **** Alberto (Segretario Generale della Provincia).

A tal proposito, la Sezione rileva che i profili di responsabilità contestati ai medesimi nell'atto di citazione formulato dal P.M. consistono nell'aver deliberato positivamente (i componenti della Giunta) od espresso parere favorevole di legittimità (il Segretario Generale, dott. ****) in ordine all'affidamento mediante pubblico incanto, con riferimento al periodo 1.1.2000-31.12.2002, del servizio assicurativo concernente la copertura della "responsabilità civile e professionale degli amministratori, dirigenti e funzionari della Provincia", in cui era illegittimamente prevista la copertura anche dei "rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile", e nell'aver posto ingiustificatamente a carico del bilancio dell'Ente gli oneri finanziari correlati a tale specifica polizza.

Dagli atti processuali si evince che la deliberazione contestata è la n.485, emessa dalla Giunta Provinciale in data 20.9.1999.

Come riferito nella “parte in fatto” della presente sentenza, il Dirigente del Servizio Finanziario della Provincia, attenendosi alle precise direttive contenute nella suddetta delibera: esperì la gara, nella forma del pubblico incanto, in data 15.12.1999 (con l'osservanza dei termini procedurali prescritti dall'art. 9, comma 1, del D. L.vo n.157/1995); con propria determinazione n.380, datata 21.12.1999, approvò il relativo verbale, aggiudicando il servizio assicurativo in questione alla società “****”, con la quale fu contestualmente stipulata la polizza n.087/60/527068, di cui era parte essenziale il capitolato speciale (contemplante la copertura dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile) redatto dalla “**** s.r.l.” e già approvato dalla Giunta Provinciale.

Ciò premesso, la Sezione reputa che la fattispecie dannosa si sia perfezionata nei suoi elementi costitutivi essenziali proprio in tale data (21.12.1999), nella quale, a seguito dell'aggiudicazione del servizio assicurativo in questione, è stata stipulata la polizza con la ditta **** ed è correlativamente sorta a carico dell'Amministrazione provinciale di Trapani l'obbligazione di pagare il premio pattuito.

Il Giudice individua, quindi, il “dies a quo” della prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa nella suddetta data (21.12.1999), in cui, per effetto della stipula della polizza assicurativa, sono state attuate le determinazioni assunte dalla Giunta Provinciale con la delibera n.485, non assumendo, invece, alcuna significativa rilevanza in proposito le successive date in cui sono stati materialmente pagati i singoli ratei del premio assicurativo, trattandosi di operazioni di natura contabile (palesamente esulanti dalle competenze della Giunta e del Segretario Provinciale), costituenti mero ed ineludibile adempimento di un'obbligazione già sorta nel patrimonio dell'Ente, le cui specifiche modalità, anche temporali, d'esecuzione erano rimesse alla discrezionalità tecnica del Dirigente del Settore Finanziario (il quale, tra l'altro, doveva tener conto delle effettive disponibilità di cassa).

Tali conclusioni sono avallate dalla consolidata giurisprudenza della Sezione Giurisdizionale d'Appello della Corte dei Conti per la Regione Siciliana, la quale, con riferimento a fattispecie sostanzialmente similari a quella oggetto del presente giudizio, ha statuito che:

nell'ipotesi di danno erariale conseguente ad una spesa illegittima, la decorrenza del termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa va individuata non nel momento in cui è avvenuto il materiale esborso monetario, bensì in quello nel quale l'effettuazione della spesa stessa è stata disposta, poiché allora s'è perfezionata l'obbligazione di pagamento a carico del bilancio dell'Amministrazione pubblica (v. sentenze: n.7/2002, n.75/2002, n.139/2002);

nell'ipotesi di danno erariale derivante da una spesa incongrua, il termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa decorre dalla data in cui è sorto l'obbligo contrattuale per la P.A., per effetto della stipulazione della convenzione con il fornitore dei servizi richiesti, poiché ciò rappresenta il momento in cui si definiscono compiutamente gli elementi costitutivi della fattispecie dannosa, venendo in rilievo i comportamenti che pongono in essere le necessarie ed ineludibili premesse di un evento, quale il materiale pagamento del corrispettivo, meramente consequenziale (v. sentenza n 93/2003);

il termine iniziale della prescrizione dell'azione di responsabilità non coincide necessariamente con il pagamento della somma asserita come costituente danno finanziario per l'Ente pubblico, dovendo, invece, essere individuato, di volta in volta, nel momento in cui risultano compiutamente definiti nei loro contorni essenziali gli elementi della fattispecie illecita; pertanto, nel caso di danno derivante dall'antieconomicità od incongruità di prestazioni previste in un contratto, il fatto lesivo è costituito dalla delibera che ha autorizzato la stipula della convenzione; di conseguenza, il termine prescrizione

dell'azione risarcitoria decorre dall'adozione di tale deliberazione, mentre il materiale pagamento del corrispettivo rappresenta una mera conseguenza del fatto illecito (v. sentenze: n.242/2003 e n.169/2002).

Tornando alla fattispecie oggetto del presente giudizio, risulta che il P.M. ha provveduto alla notifica ai soggetti interessati degli inviti a dedurre, comprensivi di formali atti di costituzione in mora, in date posteriori al 21.12.2004 e, quindi, oltre il quinquennio dall'avvenuto perfezionamento del fatto dannoso.

Deve pertanto essere dichiarata prescritta l'azione di responsabilità amministrativa promossa nei confronti dei convenuti **** Giulia, **** Paolo, **** Alberto, **** Giovanni e **** Alberto, i quali hanno ritualmente sollevato la relativa eccezione nelle memorie di costituzione in giudizio.

Passando all'esame delle posizioni dei convenuti **** Gaspare e **** Nicolò (componenti della Giunta Provinciale di Trapani, che votarono favorevolmente all'adozione della deliberazione n.485 del 20.9.1999), i quali, non essendosi formalmente costituiti nel presente giudizio, non hanno sollevato innanzi a questo Giudice l'eccezione di maturata prescrizione quinquennale dell'azione risarcitoria promossa nei loro confronti dal P.M. contabile, la Sezione reputa che nel loro comportamento non siano ravvisabili gli estremi della colpa grave, la quale, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della L. 14.1.1994, n.20, come modificato dall'art. 3 del D.L. 23.10.1996, n.543, convertito in L. 20.12.1996, n.639, costituisce uno dei requisiti essenziali della responsabilità amministrativa.

Com'è noto, la colpa grave dei pubblici amministratori e dipendenti è stata identificata dalla consolidata giurisprudenza contabile in forme di macroscopica ed inescusabile negligenza, imprudenza od imperizia nell'espletamento delle funzioni e dei compiti loro assegnati, in atteggiamenti di estrema superficialità, trascuratezza o palese scriteriatezza nella cura dei beni e degli interessi pubblici, nell'inosservanza di elementari norme giuridiche o di canoni comportamentali, che, invece, sono rispettati dalla generalità dei soggetti appartenenti ad una determinata categoria, dimodochè, in base ad un giudizio prognostico formulabile "ex ante" con riferimento al concreto comportamento posto in essere, risulti che fosse agevolmente prevedibile il verificarsi dell'evento dannoso per l'Ente pubblico (v., ex plurimis: Sez. 1^a centrale d'appello 16.3.2000, n.83/A; Sez. Campania 29.6.2000, n.51, e 9.3.2001, n.20; Sez. Toscana 4.10.2000, n.1765; Sez. Sicilia 17.6.2003, n.1113; Sez. Abruzzo 5.5.2003, n.232; Sez. Marche 29.7.2003, n.570, ecc.).

D'altro canto, la non univocità o complessità concettuale di norme giuridiche e le conseguenti obiettive difficoltà interpretative possono costituire elemento valutabile per escludere la sussistenza della gravità della colpa nel soggetto agente (v., ex plurimis: Sez. Puglia 14.3.2001, n.200/R; Sez. Sicilia 17.6.2003, n.1113, ecc.).

Orbene, nel caso di specie, all'epoca d'adozione della delibera n.485 del 20.9.1999 e di stipula della polizza assicurativa n.087/60/527068, l'interpretazione della normativa contenuta nell'art. 23 della L. n.816/1985 e nell'art. 27, comma 5, della L. 3.8.1999, n.265, secondo cui: "I Comuni, le Province, le Comunità Montane, le Unioni di Comuni ed i Consorzi tra Enti Locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato", non escludeva recisamente la possibilità di predisporre una copertura assicurativa anche per i rischi da responsabilità amministrativo-contabile (ovviamente escluse le fattispecie dolose).

In altri termini, come, del resto, ampiamente dimostrato dalla prassi notoriamente invalsa in numerose Amministrazioni locali e dai molteplici casi che, successivamente, sono stati oggetto d'indagini da parte delle Procure della Corte dei Conti, nel 1999 non era ancora prevalso un indirizzo interpretativo in senso restrittivo della normativa in questione, tale, cioè, da far ritenere palesemente illecita ed inammissibile la spesa, a carico dell'Ente pubblico, per la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile.

La Sezione reputa, conclusivamente, che il comportamento tenuto dal **** e dal ****, nell'esprimere il proprio voto favorevole all'adozione della delibera n.485, sia stato condizionato dalla non univocità della normativa vigente e dall'adeguamento della Giunta Provinciale di Trapani ad una prassi interpretativa ed applicativa che, seppur rivelatasi in seguito oggettivamente illegittima, era, all'epoca, comune a numerose Amministrazioni locali, ragion per cui il Giudice non ravvisa la sussistenza del requisito della "gravità della colpa", normativamente richiesto per il configurarsi della fattispecie di responsabilità amministrativa.

"Ad abundantiam", la Sezione osserva che tali argomentazioni sono ovviamente estensibili anche a favore degli altri convenuti (****, ****, ****, **** e ****), nei confronti dei quali è già stata preliminarmente accolta l'eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando, rigetta la domanda risarcitoria proposta dalla Procura regionale nei confronti dei soggetti in epigrafe indicati.

Nulla per le spese di giudizio.

Così deciso a Palermo, nella camera di consiglio del 6.7.2005.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Valter Del Rosario)

F.to Fabrizio Topi

sentenza pubblicata a Palermo in data 9 novembre 2005

Il funzionario di cancelleria

F.to Dr.ssa Rita Casamichele