

Ancora una sentenza per un presunto danno erariale da pagamento da parte di un Ente Locale della polizza a copertura della responsabilità amministrativa: tutti gli imputati sono stati assolti dalla dichiarazione della Compagnia di Assicurazione che, in assenza di tale rischio, il premio sarebbe stato comunque quello per la responsabilità civile, senza alcun aggravio

Il danno erariale non viene dimostrato, nonostante che **non possa disconoscersi che in astratto il danno erariale de quo abbia ontologicamente un valido fondamento giuridico**, quindi l'adito giudice contabile non ha titolo per la condanna in quanto il pagamento del premio riguarda un pacchetto assicurativo unitario e complessivo, all'interno del quale le società assicuratrici **senza alcun costo aggiuntivo** per il Comune inseriscono normalmente, accanto alle classiche voci relative alla responsabilità civile sui beni e servizi ed a quella per i danni arrecati a terzi nell'espletamento del mandato, anche i rischi per i danni derivanti da responsabilità amministrativo contabile di amministratori e funzionari

La sentenza numero 396 del 3 marzo 2005 emessa dalla Corte dei Conti- Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana ci riporta all'annosa questione della presenza di un danno erariale nel caso un Ente locale stipuli, ovvero paghi il premio, di una polizza a copertura della responsabilità amministrativo – contabile dei propri amministratori e dipendenti.

Ricordiamo che nelle sotto indicate decisioni, tutte le Sezioni hanno ravvisato la responsabilità amministrativa per danno erariale:

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
Sez. Giuris.le Puglia Corte dei Conti - Sentenza del 7 febbraio 2004 n. 95/EL/2004

Per non tacere dell'ultimo parere espresso con :

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

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

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

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

I fatti

Gli ex componenti di una giunta municipale, assieme al segretario comunale generale e al vice segretario comunale vengono chiamati davanti alla Corte dei conti per:

<approvazione di deliberazioni della giunta comunale, o all'emissione di singoli atti, di autorizzazione alla stipulazione di polizze assicurative con pagamento dei premi a carico del bilancio comunale, la cui esecuzione avrebbe causato un danno patrimoniale diretto all'ente di appartenenza. Il danno sarebbe costituito, **secondo la prospettazione del pubblico ministero contabile, dalla parte di spesa sostenuta dal Comune riferibile alla copertura di rischi da responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e funzionari del Comune medesimo**>

Le ragioni dell'accusa:

Sotto il profilo della responsabilità amministrativa, il pubblico ministero rileva che nessuna disposizione di legge o di accordo collettivo consentirebbe di porre a carico del bilancio comunale spese per la copertura assicurativa dei rischi conseguenti a responsabilità amministrativo-contabile di amministratori o di dipendenti dell'ente locale medesimo.

Il sistema normativo vigente consentirebbe la possibilità di copertura assicurativa, a carico dell'ente locale, dei soli rischi conseguenti all'espletamento del mandato (v.art. 22, comma 5, della legge regionale siciliana n.30/2000; art.27 della legge 265/1999).

In tale ottica il rischio connesso all'espletamento da mandato dovrebbe essere circoscritto ai rischi derivanti dalla responsabilità civile degli amministratori in quanto responsabilità civile dell'amministrazione, come statuito dall'art. 28 della carta costituzionale, su cui si fonda il rapporto di immedesimazione organica.

Sotto tali limitati profili, ad avviso del PM, sarebbe ammissibile che la PA si accolli gli oneri assicurativi per tutti i rischi connessi all'azione dei suoi amministratori nell'esercizio delle funzioni loro assegnate.

Differenza fra la responsabilità civile (a carico della pa come apparato) e la responsabilità amministrativa (che in quanto personale risulta a carico del singolo) :

In estrema sintesi l'art.28 cost. non altro potrebbe comportare se non che il danno cagionato a terzi dall'amministratore o dal funzionario dipendente nell'espletamento del proprio mandato rimanga come danno cagionato dall'amministrazione stessa.

Risolvendosi invece la responsabilità amministrativo-contabile nel rapporto giuridico tra l'amministratore-dipendente e PA, caratterizzato dall'obbligo incombente sul primo di non ledere con condotta funzionale gravemente colposa o dolosa il patrimonio della amministrazione, sarebbe irragionevole pensare, in forza del principio di efficienza e di buona amministrazione, che il legislatore ammettesse senza remore la possibilità di assicurare all'amministratore-dipendente una sorta di immunità patrimoniale per i danni cagionati all'amministrazione da un suo agire funzionale gravemente colposo, il che costituirebbe un ingiustificato privilegio in favore degli assicurati di cui trattasi.

Il parere del giudice:

Il collegio ritiene, anzitutto, di soffermare l'attenzione sulla questione, **relativa alla prova del danno erariale ipotizzato nell'atto di citazione**, che, all'esito dell'ampia discussione dibattimentale svoltasi nell'odierna udienza, appare, ai fini della decisione, assorbente in modo essenziale di ogni altra questione

In tale ottica il collegio ritiene che non sussistano i presupposti per affermare la responsabilità amministrativa dei convenuti, come prospettato dal pubblico ministero, che ha ravvisato un danno erariale presuntivamente connesso a pagamenti di premi di polizze assicurative, eseguiti a carico della cassa comunale, relativamente alla parte di spesa dovuta alla copertura assicurativa dei rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e dipendenti del Comune

La mancata dimostrazione della colpa ex art 2697 cc

Nondimeno, se, da un lato, **non possa disconoscersi che in astratto il danno erariale de quo abbia ontologicamente un valido fondamento giuridico**, tuttavia, non sembra che il pubblico ministero, in quanto attore, abbia fornito, come era suo onere ai sensi dell'art.2697 c.c., la prova che il supposto danno, inteso come materiale esborso di denaro di cui indebitamente sia stato gravato l'erario del Comune, si sia in concreto verificato.

Nella stipulazione delle polizze non venne avvistato, né assunse una incidenza ex se, il costo per la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile, che venne compreso indistintamente nel coacervo dei costi complessivi dei rischi per responsabilità civile verso terzi

In atti è stata depositata la dichiarazione del 17 dicembre 2004 della compagnia assicuratrice, la stessa cui fanno capo le polizze sottoscritte dal Comune, in cui si chiarisce che **le coperture assicurative per gli amministratori e i funzionari prevedevano un pacchetto di garanzie a blocco**, dal quale non sarebbe stato possibile scorporare parte di esse e che, **anche in caso di rinuncia o di mancata richiesta di alcune delle garanzie offerte e, quindi, per ipotesi, anche della garanzia per rischi da responsabilità amministrativa e contabile, il costo della polizza sarebbe rimasto invariato.** (sic!)

Pur apparendo opinabile la presunta invariabilità del costo delle polizze anche in caso di rinuncia di alcune delle garanzie tra quelle prestate in blocco non si riesce, d'altro canto, ad estrarre dall'atto di citazione obiettivi elementi di prova che direttamente rendano evidente nei fatti il costo sostenuto in danaro dal Comune per la copertura assicurativa riferibile in modo esclusivo ai rischi da responsabilità amministrativa e contabile di amministratori e di funzionari.

Dal che deve dedursi che non è enucleabile dagli atti di causa, e, quindi, non provato, per tale ipotesi di rischi, uno specifico costo aggiuntivo

Un presupposto fondamentale perché sia affermata in concreto la responsabilità amministrativa di coloro che sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti è dato dal fatto che sia fornita la prova dal pubblico ministero contabile di un esborso di pubbliche risorse, costituente il supposto danno erariale, che, nella fattispecie, non appare determinato o almeno determinabile.

Resta intesa l' illiceità' del pagamento del premio a carico dell' amministrazione pubblica (ma non a carico dei singoli!)

Non può essere revocato in dubbio che la sottoscrizione delle polizze assicurative prevedesse in linea di massima l' accollo al Comune pure dei costi per la copertura di taluni rischi, quali quelli derivanti da responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e dipendenti, che, di regola, **sono a carico del singolo amministratore o dipendente beneficiario e, giammai, dell'amministrazione d'appartenenza.**

Nella valutazione dei profili comportamentali sottesi alla assunzione di deliberazioni o di atti volti a riversare sull'amministrazione i costi di polizze assicurative a garanzia della responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e dipendenti **viene, anzitutto, in rilievo la illiceità dei comportamenti di coloro che abbiano votato favorevolmente le deliberazioni o emessi gli atti suddetti**, se non altro per avere irragionevolmente sottovalutato il conflitto di interessi, che è abbastanza palese in tutte le vicende di responsabilità amministrativa-contabile nelle quali amministratori e dipendenti sono chiamati a risarcire per comportamento gravemente colposo l'amministrazione d'appartenenza che ha subito il danno.

In tale contesto devono, inoltre, essere tenuti presenti anche gli altri casi in cui, a termini delle vigenti disposizioni in materia di responsabilità amministrativo-contabile (v.comma 4 dell'art.3 della legge n.20 del 1994 come sostituito dalla legge 639 del 1996) gli amministratori e dipendenti possono essere chiamati a risarcire perdite patrimoniali in seguito ad accertata responsabilità amministrativo-contabile in danno di amministrazioni ed enti diversi da quelli di appartenenza.

L'estensione della copertura assicurativa a garanzia dei rischi connessi ad ipotesi di responsabilità amministrativa-contabile di amministratori e dipendenti, **i cui costi siano stati addebitati al Comune, si pone in contrasto con il carattere personale di tale responsabilità, come espressamente sancito dall'art.1 delle legge n.20 del 1994 in conformità ai principi stabiliti nell'art.28 cost.** (v.conformi sul punto Corte dei conti Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio n.12 del 12 febbraio 1997 ; Sezione giurisdizionale per la Regione Friuli-Venezia-Giulia n.489/EL del 19 ottobre 2000).

La copertura assicurativa di cui ci stiamo occupando, infatti, era rivolta chiaramente a garantire gli amministratori e dipendenti comunali anche nei confronti dell'amministrazione di appartenenza, ove si punti l'attenzione sul contenuto di talune specifiche clausole delle polizze annuali (v.condizione particolare R64 e condizione particolare R63), **in cui era stata prevista la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità civile ascritta a qualsiasi fatto gravemente colposo nell'espletamento del mandato per i danni derivanti da responsabilità amministrativo-contabile nella duplice accezione di danno diretto (procurato dall'amministratore-dipendente direttamente all'amministrazione) e di danno indiretto (procurato dall'amministratore-dipendente all'amministrazione, che nei confronti di costoro avesse agito per rivalersi degli indennizzi corrisposti a terzi danneggiati da fatti gravemente colposi da essi commessi).**

Il rapporto di servizio che lega l'amministratore e il dipendente all'ente d'appartenenza esclude che quest'ultimo possa essere considerato "terzo" nelle vicende di responsabilità amministrativo-contabile nelle quali risulta come amministrazione danneggiata donde, in tali ipotesi, il conflitto di interessi è da considerare fisiologicamente inevitabile.

In estrema sintesi, dai profili suesposti, deriva come corollario il carattere ingiustificato ed arbitrario dei costi di tali forme di copertura assicurativa posti a carico dell'amministrazione per cui, in linea di principio, per quel che qui interessa, **non potrebbe che essere qualificata come danno erariale la parte di spesa, pagata con fondi della cassa comunale, espressamente riferibile alla copertura dei rischi a garanzia della responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e dipendenti del Comune.**

Sorge spontanea un'osservazione:

Da un attenta analisi di alcune recenti sentenze della nostra Corte dei Conti, stanno emergendo tendenze che sembrano sempre di più condannare i singoli dipendenti pubblici per colpa grave, arrivando addirittura ad imporre il risarcimento del <danno esistenziale> risentito dalla struttura di appartenenza.

Ora delle due l'una:

o le compagnie di assicurazioni non hanno idea del rischio che stanno assicurando....

Oppure...

Ci sono alcune clausole che impediscono il pagamento della rivalsa della pa attuata attraverso la sentenza della Corte dei Conti

Altrimenti....

Risulta assolutamente incomprensibile come questo tipo di polizza, sia prevista <a gratis>

Non dimentichiamo infatti quanto sancito in una precedente sentenza, Corte dei conti sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, con la sentenza numero 509 del 28 settembre 2004, di cui riportiamo la nostra sintesi

Danno erariale confermato, anche nella sentenza di appello, nei confronti di un sindaco e di un assessore per la stipula di una polizza assicurativa illegittima: assicurati i dipendenti pubblici per perdite patrimoniali a seguito di colpa grave

Secondo il giudice contabile non è ammissibile che la copertura per le perdite patrimoniali causate da colpa grave dei dipendenti pubblici sia totalmente gratuita, avendo invece la Compagnia di assicurazione, in sede di offerta, calcolato il premio complessivo già maggiorato e quindi solo "apparentemente" offerto senza alcun sovrappremio per l'Ente locale

L' illegittimità dell' operazione realizzata scaturisce, dalla previsione di copertura, con onere a carico dell' ente comunale, della responsabilità amministrativo contabile di amministratori e dipendenti del Comune stipulante, essendo stata ricompresa tra le ipotesi oggetto di assicurazione quella delle perdite patrimoniali conseguenti a colpa grave degli assicurati

La Corte dei conti sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, con la sentenza numero 509 del 28 settembre 2004, nel confermare il parere del giudice di prime cure (Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia n. 423/EL/03 del 25 settembre 2003, depositata in segreteria il 28 ottobre 2003, notificata il 14 novembre 2003) condanna sindaco e assessore che, nonostante l'apparente gratuità della garanzia, hanno acconsentito alla stipula di un contratto di assicurazione che comprendesse anche i dipendenti nel novero degli assicurati.

(

Il capitolato di gara, esattamente seguito dalla Compagnia aggiudicataria, così veniva redatto dalla Stazione appaltante:

<< il capitolato di gara per coperture assicurative relative, in particolare, a responsabilità patrimoniale di amministratori e pubblici dipendenti,

mentre esclude al punto 3.3, tra l' altro, la copertura per perdite patrimoniali conseguenti a colpa grave,

al successivo punto 3.8,

in deroga a quanto previsto in via generale,

stabilisce che l' assicurazione deve coprire anche le perdite patrimoniali conseguenti a colpa grave, **con l' importante precisazione che tale estensione della garanzia deve essere prestata senza corresponsione di alcun sovrapprezzo>>.**

Ora, già il primo giudice aveva rilevato che <<il capitolato della gara ufficiosa indetta dagli amministratori comunali per l' individuazione della compagni di assicurazioni cui aggiudicare il contratto conteneva sin dall' inizio la clausola secondo la quale la copertura assicurativa dei danni derivanti da fatti omissivi e commissivi commessi con colpa grave era da prestarsi senza corresponsione di alcun sovrappremio, così ovviamente inducendo le compagnie che intendessero partecipare alla gara a far intrinsecamente confluire il costo di tale più estensiva copertura nel premio complessivo indicato nell' offerta.>>

Anche nell'emarginata sentenza tale concetto viene ribadito ed infatti si legge che: << Tutto ciò, come esattamente rilevato dai primi giudici, non può avere altro significato **se non quello che la più estesa copertura è convenzionalmente inclusa nel premio pattuito, che necessariamente è stato determinato in misura superiore a quella che sarebbe stato lecito attendersi in assenza di tale estensione della garanzia assicurativa.** E' stato efficacemente rilevato dai giudici della Sezione territoriale che l' estensione, pur non comportando il pagamento di un sovrappremio, non è anche, per tale solo motivo, gratuita, dal momento che essa trova il suo corrispettivo nel premio convenuto, di importo attendibilmente superiore rispetto a quello ipotizzabile senza l' estensione della garanzia.>>

Non solo. Ribadiscono infatti i giudici di appello che:

<< La conferma dell' esattezza di tale ragionamento si rinviene proprio nella tardiva comunicazione della società assicuratrice, relativa alla non mai intervenuta copertura della responsabilità per colpa grave per l' assenza della previsione di un sovrappremio: tale comunicazione, non potendo certo costituire (come si vorrebbe) appendice dell' originario contratto in ordine alla precisa individuazione dei rischi coperti (il contratto non era integrabile con appendici, perché già scaduto) rappresenta invece, contrariamente alle intenzioni, la riprova del fatto che fin dall' origine è stato pagato un premio maggiorato, per la pretesa di voler coprire un rischio che non era giuridicamente assicurabile e che, di fatto, come riconosciuto ex post (sia pure per una diversa ragione e cioè per non essere stato previsto uno specifico sovrappremio) non era stato effettivamente coperto.>>

A cura di Sonia LAZZINI

Repubblica Italiana

In nome del popolo italiano

La Corte dei Conti- Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana

composta dai magistrati :

dott. Fabrizio Topi	Presidente
dott. Salvatore G. Cultrera	Consigliere rel.
dott. Vincenzo Lo Presti	Consigliere

ha pronunciato la seguente

Sentenza n. 396/2005

nel giudizio di responsabilità iscritto al n.34289 del registro di segreteria, promosso dal procuratore regionale con atto di citazione depositato in data 30 aprile 2004, nei confronti dei signori :

1- ***** rappresentato e difeso dall'avv.Salvatore Librizzi, elettivamente domiciliato in Palermo via Vincenzo Di Marco n.1/E presso l'avv. Angiolella Bottaro;

2 - *****, *****, rappresentati e difesi dall'avv. Nicola Massimo Marchese ed elettivamente domiciliati presso il suo studio via Campidoglio 70 S.Agata Militello;

3 - *****, ***** e *****, rappresentati e difesi dall'avv. Natale Bonfiglio, elettivamente domiciliati presso il suo studio in S.Agata Militello

4 - *****, ***** e *****, rappresentati e difesi dall'avv. Ferdinando Mazzarella elettivamente domiciliati presso il suo studio in Palermo via Caltanissetta 1

5 - I*****, residente in S.Agata Militello contrada Calarco n.3/A;

6- *****, residente in S.Agata Militello via Medici 365 ;

e nel giudizio di responsabilità, iscritto allo stesso n. 34289 del registro di segreteria, promosso dal procuratore regionale con atto di citazione depositato in data 1 luglio 2004, nei confronti del signor Parisi Franco, residente in via M.Amari 2 S.Agata Militello, che è relativo alla medesima vicenda oggetto del precedente giudizio.

Uditi alla pubblica udienza dell'11 gennaio 2005 il relatore, consigliere dott. Salvatore G.Cultrera, il pubblico ministero, nella persona del sostituto procuratore generale dott. Luca Albo, gli avv.ti Ferdinando Mazzarella, Natale Bonfiglio, Nicola Massimo Marchese e Salvatore Librizzi per i convenuti

Visti gli atti di citazione in giudizio depositati il 30 aprile 2004 e l'1 luglio 2004 .

Vista la memoria difensiva depositata in data 22 dicembre 2004 dell'avv. Salvatore Librizzi nell'interesse del convenuto Boris Albano; vista la memoria difensiva depositata in data 22 dicembre 2004 dell'avv Natale Bonfiglio nell'interesse dei convenuti *****, ***** e *****, vista la memoria difensiva depositata in data 22 dicembre 2004 dell'avv. Nicola Massimo Marchese nell'interesse dei convenuti ***** e *****; vista la memoria difensiva depositata in data 22 dicembre 2004

dell'avv.Ferdinando Mazzarella nell'interesse dei convenuti Santo Trovato, Antonino Bertolino e Ignazio Lombardo.

Esaminati gli altri atti e documenti della causa

Fatto

Il pubblico ministero ha chiamato in giudizio i signori *****, *****, *****, *****, *****, *****, *****, I*****, ***** e Parisi Franco, nella qualità di ex componenti della giunta municipale di S.Agata Militello, *****, segretario comunale generale, e *****, vice segretario comunale, a risarcire in favore del Comune di S.Agata Militello la somma di € 23.651, 50, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali, ripartita in relazione alla partecipazione di ciascuno dei convenuti, di volta in volta, nell'arco degli anni 2000,2001 e 2002, all'approvazione di deliberazioni della giunta comunale, o all'emissione di singoli atti, di autorizzazione alla stipulazione di polizze assicurative con pagamento dei premi a carico del bilancio comunale, la cui esecuzione avrebbe causato un danno patrimoniale diretto all'ente di appartenenza. Il danno sarebbe costituito, secondo la prospettazione del pubblico ministero contabile, dalla parte di spesa sostenuta dal Comune di S.Agata Militello riferibile alla copertura di rischi da responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e funzionari del Comune medesimo.

Relativamente all'anno 2000, in esecuzione della delibera di giunta 108/00, in base ad un preventivo di spesa di £ 70 milioni, venne stipulata dal Comune di S.Agata Militello il 4 luglio 2000, accogliendo l'offerta della ***** Assicurazioni SPA-SLA s.a.s. aggiudicataria in seguito a pubblico incanto, la polizza n.80181 ,per la copertura assicurativa relativa al periodo 4 luglio 2000 - 4 luglio 2001 dei rischi derivanti da R.C.T.(responsabilità civile del Comune verso terzi), premio imponibile £ 20.825.275, da R.C.O.(responsabilità civile operai), premio imponibile £ 17.592.695, da R.C.T. amministratori, estesa alla responsabilità civile verso terzi di tutti i componenti della giunta comunale, sindaco compreso, più venti consiglieri comunali, premio imponibile £9.750.000;da R.C.T.funzionari, estesa alla responsabilità civile verso terzi del segretario generale più sei funzionari, premio imponibile £ 3.120.00 . Per quanto riguarda la “R.C.T.amministratori” nella clausola,denominata “condizione particolare R64”, contenuta nella polizza n.80181 era specificato che la società assicuratrice si obbligava a :

- 1- tenere indenne l'amministratore assicurato di quanto fosse stato tenuto a pagare, quale civilmente responsabile ai sensi di legge di perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali (cioè nell'espletamento del mandato) ;
- 2- tenere indenne l'amministratore per le somme che, in conseguenza delle citate responsabilità, fossero poste a suo carico alla definizione del giudizio promosso dalla pubblica amministrazione, a norma delle vigenti disposizioni per l'esercizio della rivalsa ad essa conferente ;
- 3- tenere indenne l'amministratore, inoltre, per le perdite patrimoniali che fosse tenuto a risarcire alla pubblica amministrazione per fatti colposi connessi a responsabilità di tipo amministrativo-contabile regolarmente accertate dagli organi di controllo.

Per quanto riguarda la”R.C.T.funzionari” nella clausola, denominata “condizione particolare R63” era specificato che la società assicuratrice si obbligava a:

- 1- tenere indenne l'assicurato di quanto questi fosse tenuto a pagare, quale civilmente responsabile, sotto il profilo della correttezza amministrativa e della legittimità degli atti, per le perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi, compreso l'ente di appartenenza, nell'espletamento del proprio mandato a norma degli artt.51,52, e 53 della legge 142/1990;

2- tenere indenne l'assicurato anche delle perdite patrimoniali di cui dovesse rispondere indirettamente nei confronti dell'ente che, dopo avere risarcito il terzo, agisse in via di rivalsa.

Relativamente al periodo 4 luglio 2001- 4 luglio 2002 veniva stipulata il 4 luglio 2001, in esecuzione della delibera di giunta n.95/01, la polizza n.80231, che comprendeva la copertura dei rischi derivanti da R.C.T.(responsabilità civile del Comune verso terzi), premio imponibile £ 22.932.106, da R.C.O.(responsabilità civile operai), premio imponibile £ 19.372.500, da R.C.T. amministratori, estesa alla responsabilità civile verso terzi di tutti i componenti della giunta comunale, sindaco compreso, più venti consiglieri comunali, premio imponibile £10.950.000; da R.C.T.funzionari, estesa alla responsabilità civile verso terzi, del segretario generale più dieci funzionari capi-area, premio imponibile £ 5.512.864. Per la R.C.T.amministratori e per la R.C.T.funzionari erano previste, come per la polizza dell'anno precedente, la condizione particolare R63 e la condizione particolare R64.

Per il periodo 4 luglio 2002 - 4 luglio 2003, con determinazione n.288/02 in data 4 luglio 2002 del funzionario responsabile del primo settore affari generali del Comune venne disposto il rinnovo per un anno della polizza n. 80231; la polizza, in uno alle altre tipologie di copertura assicurativa di RCT, era comprensiva della "RCT amministratori" per un premio di £ 10.950.000 e della "RCT funzionari" per un premio di £ 5.512.864.

Sotto il profilo della responsabilità amministrativa, il pubblico ministero rileva che nessuna disposizione di legge o di accordo collettivo consentirebbe di porre a carico del bilancio comunale spese per la copertura assicurativa dei rischi conseguenti a responsabilità amministrativo-contabile di amministratori o di dipendenti dell'ente locale medesimo. Il sistema normativo vigente consentirebbe la possibilità di copertura assicurativa, a carico dell'ente locale, dei soli rischi conseguenti all'espletamento del mandato (v.art. 22, comma 5, della legge regionale siciliana n.30/2000; art.27 della legge 265/1999). In tale ottica il rischio connesso all'espletamento da mandato dovrebbe essere circoscritto ai rischi derivanti dalla responsabilità civile degli amministratori in quanto responsabilità civile dell'amministrazione, come statuito dall'art. 28 della carta costituzionale, su cui si fonda il rapporto di immedesimazione organica. Sotto tali limitati profili, ad avviso del PM, sarebbe ammissibile che la PA si accolli gli oneri assicurativi per tutti i rischi connessi all'azione dei suoi amministratori nell'esercizio delle funzioni loro assegnate. In estrema sintesi l'art.28 cost. non altro potrebbe comportare se non che il danno cagionato a terzi dall'amministratore o dal funzionario dipendente nell'espletamento del proprio mandato rimanga come danno cagionato dall'amministrazione stessa. Risolvendosi invece la responsabilità amministrativo-contabile nel rapporto giuridico tra l'amministratore-dipendente e PA, caratterizzato dall'obbligo incombente sul primo di non ledere con condotta funzionale gravemente colposa o dolosa il patrimonio della amministrazione, sarebbe irragionevole pensare, in forza del principio di efficienza e di buona amministrazione, che il legislatore ammettesse senza remore la possibilità di assicurare all'amministratore-dipendente una sorta di immunità patrimoniale per i danni cagionati all'amministrazione da un suo agire funzionale gravemente colposo, il che costituirebbe un ingiustificato privilegio in favore degli assicurati di cui trattasi.

In talune clausole delle polizze stipulate dal Comune (v. condizione particolare R64 e condizione particolare R63), così come specificamente individuate nell'atto di citazione, venne prevista la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità civile ascritta a qualsiasi fatto gravemente colposo nell'espletamento del proprio mandato per i danni derivanti da responsabilità amministrativo-contabile, nella duplice accezione di danno diretto (procurato dall'amministratore-dipendente direttamente all'amministrazione) e di danno indiretto (procurato dall'amministratore-dipendente all'amministrazione, che nei confronti di costoro avesse agito per rivalersi degli indennizzi corrisposti a terzi danneggiati da fatti gravemente colposi commessi da amministratori e dipendenti). Per quest'ultima forma di danno (indiretto) era precisato, specificamente, che sono considerati terzi, ai fini dell'estensione della garanzia, l'ente di appartenenza dell'assicurato e la pubblica amministrazione per i danni derivanti da responsabilità amministrativa e contabile, a condizione che i danni stessi fossero

accertati e quantificati dal giudice competente. Il pubblico ministero ha considerato come giuridicamente esorbitante il contenuto di tali clausole, in quanto l'amministrazione non potrebbe essere considerata "terzo" nel rapporto con l'amministratore o con il dipendente, essendo fisiologicamente e istituzionalmente < creditrice dell'obbligazione di efficienza e di buona amministrazione derivante dal rapporto di servizio che corre tra le due parti > (così testualmente nell'atto di citazione). Sotto il profilo soggettivo, il pubblico ministero ha ritenuto gravemente colposo il comportamento dei convenuti che si porrebbe in netto contrasto con gli interessi del Comune che, seppure non avesse alcun obbligo o interesse a salvaguardare patrimonialmente amministratori e funzionari che nell'adempimento dei loro obblighi di servizio avessero cagionato danni all'erario con una condotta gravemente colposa, sarebbe stato costretto, tuttavia, a sborsare una spesa dal carattere ingiustificato ed arbitrario. Sotto il profilo soggettivo la loro condotta sarebbe, quindi, connotata da evidente incoerenza e viziata da macroscopica irragionevolezza apparendo priva di elementari principi di buona amministrazione.

Il danno erariale patito dal Comune di S. Agata Militello sarebbe costituito dal pagamento dei premi delle polizze assicurative, limitatamente alla quota per "RCT" amministratori e "RCT" funzionari, che ammonterebbe a complessivi € 23.651,50 per tutto il triennio dal 4 luglio 2000 al 4 luglio 2003.

Per la polizza n.80181 i responsabili del danno sarebbero : 1) il dott. Bertolino, che ebbe a curare gli adempimenti preparatori per l'aggiudicazione del servizio ad impresa assicuratrice per la copertura assicurativa della responsabilità civile di amministratori e dipendenti compresi i rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile e che, in particolare, espresse il parere favorevole di regolarità tecnica ex art.53 legge 141/1990; 2) il dott. Ignazio Lombardo, segretario comunale generale, il quale ebbe ad esprimere il parere favorevole di legittimità ex art.53 legge 142/1990 sulle proposte di delibere di giunta 76/00 e 108/00; 3) il sindaco Fresina e i componenti della giunta Blandi, Bruno, Canonico, Parisi e Trovato, che adottarono all'unanimità la delibera approvativa del preventivo di spesa contenente la copertura assicurativa anche della responsabilità di tipo amministrativo contabile.

Per la polizza n.80231 stipulata il 4 luglio 2001 sarebbero responsabili il dott. Bertolino che ebbe a curare gli adempimenti preparatori e il sindaco Fresina e i componenti della giunta Albano, Canonico, Inferrera, Persano, Starvaggi e Trovato.

Per il rinnovo della polizza n. 80231 disposto il 4 luglio 2002, sarebbe responsabile il solo dott. Bertolino il quale avrebbe assunto la determinazione n.288/02 del 4 luglio 2002 con cui venne rinnovata alle medesime condizioni la copertura assicurativa stipulata per l'anno 2001.

Dagli atti risulta che la determinazione suddetta non è stata sottoscritta dal dott. Bertolino ma da altro funzionario, dott.ssa Alessandrino Grazia (v.in atti copia conforme della determinazione de qua).

In considerazione dell'apporto causale di ciascuno dei convenuti che, di volta in volta, presero parte collegialmente all'adozione delle deliberazioni suindicate o espressero singolarmente pareri favorevoli o assunsero determinazioni nell'arco degli anni 2000,2001 e 2002, il danno patrimoniale diretto da risarcire, pari ad € 23.651,50, oltre a rivalutazione monetaria ed interessi legali, è stato così ripartito nell'atto di citazione:

***** € 10.395,95 ; ***** € 830,85; ***** € 1.893,65; Blandi Francesco € 830,85 ; ***** € 830,85; ***** € 1.893, 65; Parisi Franco € 830,85 ; ***** € 1.893,65 ; ***** € 1.062,80 ; I***** € 1.062,80 ; ***** € 1.062,80; ***** € 1.062,80.

Si è costituito in giudizio il convenuto Boris Albano, con la difesa dell'avv. Salvatore Librizzi, che ha depositato memoria in data 22 dicembre 2004. Il difensore mette in evidenza, anzitutto, la marginalità della posizione rivestita dall'Albano che, come componente della giunta comunale, ebbe a partecipare solamente all'adozione della delibera n.95/2001. Sostiene che, per quanto riguarda il presunto danno

contestato nell'atto di citazione di € 1062,80, andrebbe applicata nei confronti del convenuto l'esimente politica di cui all'art.1, comma 1 ter della legge 20/1994, in quanto la proposta di deliberazione votata in giunta era stata debitamente istruita dagli uffici comunali competenti e presentava l'acquisizione di tutti i pareri favorevoli; essa riguardava una questione il cui oggetto si rifaceva ad un istituto espressamente previsto dalla normativa nazionale, regionale e dal regolamento comunale. Sotto tali profili sarebbe carente nel merito il requisito della colpa grave poichè la giunta, che adottò tale deliberazione, si sarebbe trovata ad operare in presenza di un impianto normativo controverso ma perfettamente efficace, quale era, appunto, la copertura dei rischi conseguenti all'espletamento del mandato di amministratori e dipendenti funzionari, essendo suffragata dal parere di legittimità dei funzionari e dell'organo di controllo. In via subordinata chiede che sia dichiarato eccessivo l'ammontare del danno contestato e, in applicazione del potere riduttivo, sia posta a carico del convenuto una somma risarcitoria meramente simbolica.

Si sono costituiti in giudizio i convenuti *****, ***** e *****, con la difesa dell'avv. Natale Bonfiglio che ha depositato memoria in data 22 dicembre 2004. Nel comportamento dei convenuti, componenti della giunta che ebbe ad adottare le deliberazioni 108/00 e n.95/01 (Starvaggi ebbe a partecipare e a votare solo la delibera n.95/01), sarebbe carente il requisito soggettivo della colpa grave . La buona fede degli stessi sarebbe attestata dal fatto che le polizze in questione risultavano già sperimentate nelle precedenti gestioni amministrative del Comune di S.Agata Militello . La giunta comunale, proprio sulla base della prassi vigente da anni nel Comune, si era limitata a dare esecuzione, con una sorta di presa d'atto, per effetto dei pareri tecnici e di legittimità resi positivamente dai funzionari responsabili. La difesa sostiene, poi, l'assoluta mancanza del danno patrimoniale. Ciò si dovrebbe dedurre dal fatto che le polizze RCT, per le ipotesi di danni derivanti da responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e funzionari, non avrebbero comportato alcun costo aggiuntivo a carico del Comune. Il pagamento del premio riguardava un pacchetto assicurativo unitario e complessivo, all'interno del quale le società assicuratrici senza alcun costo aggiuntivo per il Comune inserivano normalmente, accanto alle classiche voci relative alla responsabilità civile sui beni e servizi ed a quella per i danni arrecati a terzi nell'espletamento del mandato, anche i rischi per i danni derivanti da responsabilità amministrativo contabile di amministratori e funzionari; il che non avrebbe comportato alcun aumento del premio, che sarebbe rimasto invariato anche senza l'espresso richiamo di tale ultima ipotesi di responsabilità; in ogni caso il danno contestato nell'atto di citazione avrebbe dovuto essere parametrato soltanto alla parte di premio pagato in relazione ai rischi da responsabilità amministrativo-contabile e non con riferimento all'intero premio assicurativo pagato annualmente. Ad avviso del difensore dovrebbe tenersi conto che le polizze sottoscritte dal Comune miravano in realtà a coprire i danni derivanti soprattutto da colpa lieve, per i quali non avrebbe potuto, a termini della vigente legislazione, essere accertata alcuna forma di responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e funzionari, che riguarda i soli casi di danni derivanti da comportamenti gravemente colposi o dolosi, per cui esse apparivano necessarie, prima ancora che convenienti, per il Comune che, in tal modo, veniva sollevato dall'obbligo di un esborso di somme che altrimenti sarebbe stato inevitabile. In via subordinata chiede il difensore l'applicazione del potere riduttivo, tenendo conto dell'effettivo contributo causale di ciascuno dei convenuti nella verifica del supposto danno al fine di pervenire ad una equa ripartizione dell'ammontare del risarcimento richiesto .

Si sono costituiti in giudizio i convenuti ***** e *****, con la difesa dell'avv. Nicola Massimo Marchese, che ha depositato memoria in data 22 dicembre 2004. Nel comportamento dei convenuti, come componenti della giunta che ebbe ad adottare le deliberazioni n. 76/00 e 108/00, sarebbe carente il requisito soggettivo della colpa grave. Alla luce del nuovo sistema di responsabilità amministrativa, orientato secondo il principio di separazione tra sfera politica e sfera gestionale, per gli atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, la responsabilità non si estenderebbe ai titolari degli organi politici, come la giunta comunale, che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione (v.art.1, comma 1 ter della legge 20/1994). Non sarebbe, pertanto, ravvisabile l'elemento della colpa grave nel comportamento dei

componenti dell'organo collegiale politico, che abbiano fatto affidamento sulle valutazioni dei funzionari responsabili del settore forniti di specifica esperienza e competenza. La difesa sostiene, poi, la mancanza di danno patrimoniale nella fattispecie di responsabilità ipotizzata nell'atto di citazione. Ciò si dovrebbe dedurre dal fatto che le polizze RCT stipulate, per le ipotesi di danni derivanti da responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e funzionari, non avrebbero comportato alcun costo aggiuntivo a carico del Comune. Conclusivamente l'avv. Marchese chiede, in via principale, di dichiarare insussistente la contestata ipotesi di responsabilità amministrativa e, in via gradata, di limitare il danno risarcibile nei limiti del giusto e del provato.

Si sono costituiti in giudizio i convenuti avv. Santo Trovato, nella qualità di componente la giunta comunale di S.Agata Militello, il dott. Ignazio Lombardo, nella qualità di segretario comunale generale, il dott. Antonino Bertolino, nella qualità di vice segretario comunale e responsabile del primo settore affari generali, tutti con la difesa del prof. avv. Ferdinando Mazzarella che ha depositato memoria in data 22 dicembre 2004. La difesa sostiene, anzitutto, la insussistenza del danno erariale ascritto ai convenuti che, nel contesto complessivo del premio stabilito, avrebbe dovuto essere limitato solo alla quota riferita inequivocabilmente alla copertura dei soli rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile dei funzionari e degli amministratori. Nell'atto di citazione non sarebbero stati forniti elementi di riscontro né alcuna prova concreta e rigorosa della quota del premio, complessivamente versato dal Comune alla società di assicurazioni negli anni 2000-2003, che avrebbe riguardato solo ed esclusivamente la copertura dei rischi di cui si tratta; la mancanza di prova sul punto renderebbe il danno contestato del tutto incerto ed indeterminabile. Sostiene la difesa che le quote di premio indicate nelle polizze n.80181, relativa all'anno 2000-2001, e n.80231 relativa agli anni 2001-2002 e 2002-2003, come "RCT amministratori" e "RCT funzionari" avrebbero avuto in realtà ad oggetto la copertura ad omnia di tutti i rischi concernenti l'operato di amministratori e funzionari, in essi compresi quelli indiscutibilmente consentiti (come il rischio da responsabilità civile di amministratori e funzionari verso terzi). D'altra parte, dal contenuto della dichiarazione del 17 dicembre 2004 della Compagnia assicuratrice ***** Assicurazioni, la stessa che stipulò le polizze con il Comune di S.Agata Militello di cui si discute (v. dichiarazione, allegata alla memoria difensiva, di detta società del 17 dicembre 2004 indirizzata al dott. *****), si può dedurre incontestabilmente che la copertura assicurativa per gli amministratori e funzionari prevedeva un pacchetto di garanzie a blocco, dal quale non sarebbe stato possibile scorporare parte di esse e che, anche in caso di rinuncia o di mancata richiesta di alcune delle garanzie offerte e, quindi, anche relativamente alla garanzia di responsabilità amministrativa e contabile, il costo della polizza sarebbe rimasto invariato. Sarebbe, inoltre, carente, nella specie, l'elemento soggettivo della colpa grave, in quanto non sarebbe ravvisabile un comportamento dei convenuti improntato a massima negligenza o imprudenza ovvero ad una particolare noncuranza degli interessi pubblici. Rammenta il difensore che talune leggi in materia consentivano che i contratti di assicurazione comprendessero anche i rischi da responsabilità amministrativa contabile degli amministratori e funzionari, come previsto dall'art.1 della legge regionale Emilia Romagna n.24 del 26 luglio 1997 e dalla legge della Regione Lazio n.48 del 1998, mentre, all'epoca in cui vennero stipulate le polizze in argomento, non si erano ancora formati orientamenti giurisprudenziali contrari all'operato dei convenuti. Le suesposte circostanze, ad avviso del difensore, dimostrerebbero l'assenza della colpa grave e di ogni forma di particolare sprezzante trascuratezza degli interessi pubblici da parte dei convenuti. La difesa ritiene, poi, di precisare in fatto che per la polizza assicurativa, relativa al periodo 4 luglio 2002- 4 luglio 2003, sussisterebbe il difetto di legittimazione passiva del dott. Antonino Bertolino, in quanto la determinazione n.288/02 del 4 luglio 2002 di rinnovo della copertura assicurativa per tale periodo non venne da lui sottoscritta, in quanto assente dal servizio per congedo ordinario (v.copia di attestazione del 20 dicembre 2004 rilasciata dal Comune). Conclusivamente chiede il rigetto di tutte le domande del pubblico ministero e conseguentemente di mandare assolti i convenuti.

Alla odierna udienza il pubblico ministero ha insistito per l'affermazione della responsabilità degli odierni convenuti, contestando su ogni singolo punto le difese degli stessi. Concludendo sulla vicenda,

il PM ha postulato la quantificazione in via equitativa del danno da parte del collegio decidente, tenendo conto che l'illiceità sarebbe riferibile solo alla parte di polizza relativa alla copertura dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile.

I difensori dei convenuti hanno ribadito le conclusioni contenute negli atti scritti versati da ciascuno al fascicolo di causa.

Diritto

I giudizi promossi con gli atti di citazione, depositato il primo in data 30 aprile 2004 ed il secondo in data 1 luglio 2004, vanno riuniti ai sensi dell'art.274 c.p.c. per evidente connessione oggettiva, avendo ad oggetto la medesima vicenda di responsabilità amministrativa.

Ciò premesso, e seguendo un criterio di priorità logica nella valutazione del contenuto delle molto articolate domande ed eccezioni, prospettate dalle parti in causa, il collegio ritiene, anzitutto, di soffermare l'attenzione sulla questione, relativa alla prova del danno erariale ipotizzato nell'atto di citazione, che, all'esito dell'ampia discussione dibattimentale svoltasi nell'odierna udienza, appare, ai fini della decisione, assorbente in modo essenziale di ogni altra questione. In tale ottica il collegio ritiene che non sussistano i presupposti per affermare la responsabilità amministrativa dei convenuti, come prospettato dal pubblico ministero, che ha ravvisato un danno erariale presuntivamente connesso a pagamenti di premi di polizze assicurative, eseguiti a carico della cassa comunale, relativamente alla parte di spesa dovuta alla copertura assicurativa dei rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e dipendenti del Comune di S.Agata Militello. Nondimeno, se, da un lato, non possa disconoscersi che in astratto il danno erariale de quo abbia ontologicamente un valido fondamento giuridico, tuttavia, non sembra che il pubblico ministero, in quanto attore, abbia fornito, come era suo onere ai sensi dell'art.2697 c.c., la prova che il supposto danno, inteso come materiale esborso di denaro di cui indebitamente sia stato gravato l'erario del Comune, si sia in concreto verificato. Nella narrativa del fatto è stato ampiamente riferito che il Comune di S.Agata di Militello, relativamente al periodo, che va dal 4 luglio 2000 al 4 luglio 2001, in esecuzione della delibera di giunta n.108/2000 e con impegno di spesa a carico del bilancio comunale, ebbe a stipulare con la società ***** Assicurazioni SPA-SLA s.a.s., aggiudicataria in seguito a pubblico incanto, la polizza n.80181 per la copertura assicurativa di una serie di rischi da responsabilità civile verso terzi tra cui, in via principale, quelli a carico diretto dello stesso Comune per danni conseguenti all'uso dei beni comunali, nonché all'esercizio e al funzionamento dei pubblici servizi rientranti nella sfera istituzionale comunale. Nel contesto della polizza la copertura assicurativa venne estesa anche ai rischi da responsabilità civile verso terzi di tutti i componenti della giunta comunale, sindaco compreso, più venti consiglieri comunali, del segretario generale più sei funzionari, per le perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi, con colpa lieve e per fatto gravemente colposo nell'espletamento del proprio mandato considerando che, ai fini di tale estensione, l'assicurazione comprendeva anche i rischi per le perdite patrimoniali che l'assicurato fosse stato chiamato a risarcire alla pubblica amministrazione per fatti colposi connessi a responsabilità di tipo amministrativo-contabile regolarmente accertata dagli organi di controllo. La polizza prevedeva, quindi, la copertura di rischi da responsabilità civile verso terzi di amministratori e funzionari denominate "R.C.T. amministratori" e "R.C.T. funzionari" regolate dalle condizioni particolari R64 e R63 ivi previste, sul cui contenuto è stato ampiamente riferito nella narrativa del fatto.

Per il periodo, che va dal 4 luglio 2001 al 4 luglio 2002, venne stipulata, in esecuzione della delibera di giunta n.95/01, la polizza n.80231 in cui era previsto che la copertura di rischi da responsabilità civile verso terzi comprendeva la "R.C.T. amministratori", costituiti dal sindaco, da tutta la giunta e da venti consiglieri comunali, e la "R.C.T. funzionari", fra cui il segretario generale e n.10 funzionari-capi area, nelle quali, analogamente a quanto previsto nella polizza n.80181, erano compresi anche i rischi per perdite patrimoniali che l'assicurato fosse stato chiamato a risarcire verso terzi, considerando in tale

veste anche l'ente di appartenenza dell'assicurato e la pubblica amministrazione in genere, per danni derivanti da responsabilità di tipo amministrativo contabile regolarmente accertata dagli organi di controllo (v. su quest'ultimo punto le condizioni particolari di polizza R64 e R63).

La polizza n. 80231 venne rinnovata fino al 4 luglio 2003 con le medesime garanzie, condizioni e premi. Il rinnovo venne disposto con la determinazione n.288/02, sottoscritta il 4 luglio 2002 dal funzionario comunale responsabile alla data stessa del primo settore affari generali e segreteria .

Non può essere revocato in dubbio che la sottoscrizione delle polizze assicurative prevedesse in linea di massima l'accollo al Comune di S.Agata Militello pure dei costi per la copertura di taluni rischi, quali quelli derivanti da responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e dipendenti, che, di regola, sono a carico del singolo amministratore o dipendente beneficiario e, giammai, dell'amministrazione d'appartenenza.

Nella valutazione dei profili comportamentali sottesi alla assunzione di deliberazioni o di atti volti a riversare sull'amministrazione i costi di polizze assicurative a garanzia della responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e dipendenti viene, anzitutto, in rilievo la illiceità dei comportamenti di coloro che abbiano votato favorevolmente le deliberazioni o emessi gli atti suddetti, se non altro per avere irragionevolmente sottovalutato il conflitto di interessi, che è abbastanza palese in tutte le vicende di responsabilità amministrativa-contabile nelle quali amministratori e dipendenti sono chiamati a risarcire per comportamento gravemente colposo l'amministrazione d'appartenenza che ha subito il danno. In tale contesto devono, inoltre, essere tenuti presenti anche gli altri casi in cui, a termini delle vigenti disposizioni in materia di responsabilità amministrativo-contabile (v.comma 4 dell'art.3 della legge n.20 del 1994 come sostituito dalla legge 639 del 1996) gli amministratori e dipendenti possono essere chiamati a risarcire perdite patrimoniali in seguito ad accertata responsabilità amministrativo-contabile in danno di amministrazioni ed enti diversi da quelli di appartenenza.

L'estensione della copertura assicurativa a garanzia dei rischi connessi ad ipotesi di responsabilità amministrativa-contabile di amministratori e dipendenti, i cui costi siano stati addebitati al Comune, si pone in contrasto con il carattere personale di tale responsabilità, come espressamente sancito dall'art.1 delle legge n.20 del 1994 in conformità ai principi stabiliti nell'art.28 cost. (v.conformi sul punto Corte dei conti Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio n.12 del 12 febbraio 1997 ; Sezione giurisdizionale per la Regione Friuli-Venezia-Giulia n.489/EL del 19 ottobre 2000). La copertura assicurativa di cui ci stiamo occupando, infatti, era rivolta chiaramente a garantire gli amministratori e dipendenti comunali anche nei confronti dell'amministrazione di appartenenza (nella specie il Comune di S.Agata Militello), ove si punti l'attenzione sul contenuto di talune specifiche clausole delle polizze annuali (v.condizione particolare R64 e condizione particolare R63), in cui era stata prevista la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità civile ascritta a qualsiasi fatto gravemente colposo nell'espletamento del mandato per i danni derivanti da responsabilità amministrativo-contabile nella duplice accezione di danno diretto (procurato dall'amministratore-dipendente direttamente all'amministrazione) e di danno indiretto (procurato dall'amministratore-dipendente all'amministrazione, che nei confronti di costoro avesse agito per rivalersi degli indennizzi corrisposti a terzi danneggiati da fatti gravemente colposi da essi commessi). Il rapporto di servizio che lega l'amministratore e il dipendente all'ente d'appartenenza esclude che quest'ultimo possa essere considerato "terzo" nelle vicende di responsabilità amministrativo-contabile nelle quali risulta come amministrazione danneggiata donde, in tali ipotesi, il conflitto di interessi è da considerare fisiologicamente inevitabile. In estrema sintesi, dai profili suesposti, deriva come corollario il carattere ingiustificato ed arbitrario dei costi di tali forme di copertura assicurativa posti a carico dell'amministrazione per cui, in linea di principio, per quel che qui interessa, non potrebbe che essere qualificata come danno erariale la parte di spesa, pagata con fondi della cassa comunale, espressamente riferibile alla copertura dei rischi a garanzia della responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e dipendenti del Comune.

Il collegio deve, comunque, prendere atto che non è stata fornita dall'Ufficio attore la prova che si sia verificato in concreto il danno erariale di cui si discute. Come già chiarito, le garanzie "R.C.T. amministratori" e "R.C.T. funzionari-dipendenti, previste in uno alle varie altre garanzie prestate dalla società assicuratrice ***** Assicurazioni SPA-SLA s.a.s. in base alle polizze sottoscritte dal Comune di S.Agata Militello, non si riferivano soltanto ai rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e dipendenti, comprendendo esse diversi altri generi di rischi e, in prima istanza, quelli conseguenti alle perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi nell'esercizio delle funzioni istituzionali, cioè nell'espletamento del mandato(v.quanto all'uopo previsto in materia di enti locali nell' art. 22, comma 5, della regionale siciliana n.30/2000 e nell'art.27 della legge 265/1999) . Il che fa ritenere che nella stipulazione delle polizze non venne avvistato,né assunse una incidenza ex se, il costo per la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile, che venne compreso indistintamente nel coacervo dei costi complessivi dei rischi per responsabilità civile verso terzi. Nelle memorie versate in atti a difesa dei convenuti all'unisono è stato sottolineato che le garanzie "R.C.T. amministratori" e "R.C.T. funzionari" avrebbero avuto in realtà ad oggetto la copertura ad "omnia" di tutti i rischi concernenti l'operato di amministratori e funzionari, in essi compresi quelli indiscutibilmente consentiti (come il rischio da responsabilità civile di amministratori e funzionari verso terzi). In atti è stata depositata la dichiarazione del 17 dicembre 2004 della compagnia assicuratrice ***** Assicurazioni, la stessa cui fanno capo le polizze sottoscritte dal Comune di S.Agata Militello, in cui si chiarisce che le coperture assicurative per gli amministratori e i funzionari prevedevano un pacchetto di garanzie a blocco, dal quale non sarebbe stato possibile scorporare parte di esse e che, anche in caso di rinuncia o di mancata richiesta di alcune delle garanzie offerte e, quindi, per ipotesi, anche della garanzia per rischi da responsabilità amministrativa e contabile, il costo della polizza sarebbe rimasto invariato. Pur apparendo opinabile la presunta invariabilità del costo delle polizze anche in caso di rinuncia di alcune delle garanzie tra quelle prestate in blocco non si riesce, d'altro canto, ad estrarre dall'atto di citazione obiettivi elementi di prova che direttamente rendano evidente nei fatti il costo sostenuto in danaro dal Comune per la copertura assicurativa riferibile in modo esclusivo ai rischi da responsabilità amministrativa e contabile di amministratori e di funzionari. Dal che deve dedursi che non è enucleabile dagli atti di causa,e, quindi, non provato, per tale ipotesi di rischi, uno specifico costo aggiuntivo. Non riscontrandosi un principio di prova del danno ipotizzato nell'atto di citazione viene a mancare il sostrato su cui poter fondare la quantificazione in via equitativa del danno ai sensi dell'art.1226 c.c., come richiesto dal pubblico ministero alla pubblica udienza. Un presupposto fondamentale perché sia affermata in concreto la responsabilità amministrativa di coloro che sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti è dato dal fatto che sia fornita la prova dal pubblico ministero contabile di un esborso di pubbliche risorse, costituente il supposto danno erariale, che, nella fattispecie, non appare determinato o almeno determinabile. Non sussistono, pertanto, i presupposti per dichiarare la responsabilità dei convenuti i quali vanno mandati assolti. Restano assorbite tutte le altre questioni poste dalle parti in causa negli atti scritti e nella discussione orale.

P.Q.M.

La Corte dei Conti Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, riuniti, ai sensi dell'art.274 c.p.c., per connessione oggettiva i giudizi promossi con atti di citazione del procuratore regionale depositati rispettivamente in data 30 aprile 2004 e in data 1 luglio 2004, definitivamente pronunciando, dichiara assolti dagli addebiti, formulati negli atti di citazione, i convenuti ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , I***** , ***** e Parisi Franco, nella qualità di ex componenti della giunta municipale di S.Agata Militello, ***** , nella qualità di segretario comunale generale, e ***** , nella qualità di vice segretario comunale-funziionario responsabile del primo settore segreteria ed affari generali.

Nulla per le spese .

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del 11 gennaio 2005 .

L'estensore

Il Presidente

F.to Salvatore G.Cultrera

F.to Fabrizio Topi

Depositata nei modi di legge .

Palermo , li 3 marzo 2005

Il Funzionario di Cancelleria

F.to D.ssa Rita Casamichele