

Dopo gli Enti pubblici economici (ordinanza n. 19667/03 del 22 dicembre 2003) e le aziende municipalizzate (ordinanza n.3351 del 19 febbraio 2004), ecco la decisione della Corte di Cassazione, Sezione Unite Civili, riguardo alla giurisdizione della Corte dei conti sull'operato delle Spa Pubbliche

Stante il rapporto di servizio che si instaura fra ente pubblico territoriale e la società di diritto privato, fermo il carattere pubblico del servizio, sono sufficienti i criteri tradizionali per decidere in maniera affermativa l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità per danno erariale dell'attività per la quale la Società è stata costituita (gestione, nell'ambito del servizio pubblico dei mercati ortofrutticoli, quello relativo agli strumenti e ai locali di frigerazione)

Le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione con la decisione numero 3899 del 26 febbraio 2004 sancisce che :

“Poiché non può certamente negarsi tra la società di diritto privato, (partecipata in maniera quasi totalitaria dal Comune) e l'ente territoriale si fosse stabilito un rapporto di servizio, ravvisabile ogni qual volta si instauri una relazione (non organica ma) funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico come compartecipe dell'attività a fini pubblici di quest'ultimo”

ne consegue quindi:

Rapporto di servizio che, per costante giurisprudenza, implica l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità per danno erariale, non rilevando in contrario la natura privatistica dell'ente affidatario e/o dello strumento contrattuale con il quale si è costituito ed attuato il rapporto in questione (ex plurimis, Cass. Ord. 22 gennaio 2002, n. 715).

Di Sonia LAZZINI

Corte di Cassazione, SS.UU., 26/2/2004 n. 3899

CORTE DI CASSAZIONE SEZIONE UNITE CIVILI MOTIVI DELLA DECISIONE

Il Procuratore generale della Corte dei conti reclama, con riguardo al presente giudizio di responsabilità amministrativa, la giurisdizione contabile adducendo le seguenti considerazioni: che nella specie si era realizzato un danno a carico del Comune milanese per il presunto grave nocumento patito dalla società da esso partecipata (la *****) in misura pressoché totalitaria (99,97%) che il suddetto comune, prima della entrata in vigore della legge n. 142/1990, aveva istituito la *****, società di diritto privato, per potere più agevolmente gestire, nell'ambito del servizio pubblico dei mercati ortofrutticoli, quello relativo agli strumenti e ai locali di frigerazione, ma la cui attività veniva sottoposta a penetranti controlli; che, pertanto, ove non volesse accertarsi la tesi della compenetrazione organica della *****, nella struttura comunale, non poteva negarsi l'esistenza di un rapporto di servizio tra la società e il comune.

A fronte di questa prospettazione resistenti hanno replicato rivendicando la giustezza della motivazione della sentenza impugnata ed assumendo: che la ***** doveva ritenersi non un “organismo di diritto pubblico” bensì una semplice persona giuridica privata, non essendo idonea a trasformarla in ente pubblico neppure la massiccia detenzione del capitale azionario da parte del comune; che nella peggiore delle ipotesi la ***** poteva considerarsi un ente pubblico economico, come tale sottratto alla

giurisdizione contabile con riguardo alla attività commerciale e/o di impresa; che lo stesso comune di Milano aveva rinunciato alla gestione dei mercati come servizio pubblico (v. delibere comunali n. 898 e 899 del 29/11/1979).

Chiarite così le tesi *hic et inde* addotte, ritiene la Corte che il ricorso del Procuratore contabile sia fondato; e valga il vero. Non può ignorarsi che un *revirement* giurisprudenziale di grande importanza, validamente auspicato, oltre che dalla Procura Generale della Corte dei conti, dalla dottrina e anticipato da diverse iniziative legislative (ancorché non tutte portate a termine) questa Corte ha affermato che sono attribuiti al giudice contabile i giudizi di responsabilità, per fatti commessi dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, ult. comma, legge n. 20 del 1994, anche di confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici (Cass. S.U. 22 dicembre 2003, n. 19667).

All'ampia ed articolata motivazione di tale pronuncia consentito rinviare semplicemente, dal momento che l'innovativo indirizzo - pur idoneo a confutare alcune deduzioni degli attuali resistenti - non sembra decisivo nel caso di specie, per la cui soluzione sono sufficienti i criteri tradizionali. Da un lato, infatti, bisogna rilevare che, come sottolineato specificamente nella memoria del ricorrente, la istituzione e la gestione dei mercati all'ingrosso costituiscono un servizio pubblico, ai sensi della legge n. 125 del 1959, degli artt. 117 e 118 Cost. (e conseguente trasferimento di funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario: d.P.R. n. 7 del 1972 e n. 616 del 1977).

Le ragioni che giustificano l'intervento pubblico nella materia (come del resto con l'istituzione della *****), sono quelle di interesse generale: la tutela dei consumatori sotto il profilo igienico-sanitario e della qualità del prodotto, l'ausilio alla razionalizzazione del sistema distributivo, lo sviluppo dei rapporti diretti tra produzione e distribuzione, la promozione dell'associazionismo fra gli operatori economici dei settori interessati, l'abbattimento dei costi, ecc.; interessi tutti rilevanti per la comunità locale interessata.

La situazione non muta neppure con l'intervenuta liberalizzazione del settore, cosicché le delibere comunali, richiamate dai resistenti che ne vorrebbero dedurre l'esclusione del carattere di servizio pubblico, sembrano più correttamente interpretabili come la rinuncia del Comune a gestire direttamente tali attività, demandandola ad un ente diverso (nella specie la *****., società per azioni a capitale pubblico di gran lunga prevalente).

Ora, fermo il carattere pubblico del servizio relativo all'impianto e all'esercizio di mercati annonari all'ingrosso di Milano, anche escludendo che la *****. agisse come *longa manus* del Comune e quindi in una situazione di compenetrazione organica, non può certamente negarsi tra la suddetta società e l'ente territoriale si fosse stabilito un rapporto di servizio, ravvisabile ogni qual volta si instauri una relazione (non organica ma) funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico come compartecipe dell'attività a fini pubblici di quest'ultimo. Rapporto di servizio che, per costante giurisprudenza, implica l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità per danno erariale, non rilevando in contrario la natura privatistica dell'ente affidatario e/o dello strumento contrattuale con il quale si è costituito ed attuato il rapporto in questione (ex plurimis, Cass. Ord. 22 gennaio 2002, n. 715).

E' appena il caso di aggiungere che non rileva in questa sede la problematica svolta nell'impugnata sentenza in tema di danno subito in via diretta e immediata dalla *****. e in via mediata e indiretta dal Comune solo in sede di ripartizione degli utili, trattandosi di questione non di giurisdizione ma di merito, estranea al presente giudizio, volto esclusivamente a determinare, nel caso di specie, i limiti esterni della giurisdizione contabile (e non l'esercizio di tale giurisdizione, cui appartiene l'accertamento in concreto dell'esistenza o meno di un danno risarcibile).

Nei discorsi di inaugurazione da me pronunciati negli ultimi quattro anni, ho espresso un avviso positivo sulle predette leggi di riforma, e ciò in quanto esse hanno saputo creare un sistema di giustizia contabile che, in sostanza, risponde alle attuali esigenze di garanzia del cittadino: con una limitazione, però, quella che, circa un anno fa, identificai nel troppo ristretto ambito di competenza di fatto attribuito alla giurisdizione di responsabilità appartenente alla Corte, a fronte di quella che, formalmente, ma con molti dubbi, allora era ritenuta appartenere al giudice ordinario. Ciò avveniva, in specie, per quanto atteneva alla materia della responsabilità amministrativa degli amministratori degli enti pubblici economici, a parte la sola molto marginale eccezione riguardante l'esercizio di eventuali poteri autoritativi e di autoregolamentazione, con effetti pratici negativi per la tutela delle ragioni dell'erario.

La questione per oltre quarant'anni fu tenuta viva dagli organi di Procura e dalle Sezioni della Corte con iniziative dinanzi alla Suprema Corte di Cassazione e alla Corte Costituzionale, di volta in volta motivate con nuovi e diversi argomenti, nascenti dal sopravvenire di norme che indicavano mutamenti nei principi su cui l'Ordinamento si fondava e nell'interpretazione evolutiva del sistema vigente.

Si iniziò, così, una marcia durata quasi quarant'anni, durante i quali, pur senza dare, nel merito delle cause proposte, risposte sostanzialmente diverse rispetto al passato, sia la Corte Costituzionale che la Corte di Cassazione offrirono spunti, nelle loro pronunce, per sperare in un futuro cambiamento di indirizzo. Ora serenamente può dirsi che, allora, la questione non era ancora matura per una rivisitazione della normativa di fondo riguardante la materia.

Recentemente questo lento processo di maturazione si è compiuto e a sancirlo è stata l'ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 19667 del 6 novembre-22 dicembre dello scorso anno, una pronuncia, questa, - tengo a sottolinearlo - che ha saputo cogliere con sapienza e sensibilità giuridica il segno dei tempi.

In essa, è stato svolto innanzi tutto un attento excursus storico delle normative e delle pronunce giudiziali intervenute nel tempo, unitamente ad una attenta ricognizione dell'evolversi dell'attività di governo delle pubbliche risorse, e conseguentemente dell'Ordinamento, in tema di impiego di denaro pubblico, in ultimo attraverso anche un variato e articolato processo di privatizzazione di risorse pubbliche. Il che - come si legge nell'ordinanza - ha determinato un'evoluzione della nozione di Pubblica Amministrazione, con riflessi sugli stessi equilibri costituzionali, rendendo "labile", in particolare, la distinzione tra enti pubblici economici e non economici. Ciò anche per gli effetti della più recente legislazione comunitaria.

A conclusione di tale analisi, la stessa ordinanza ha affermato che "l'amministrazione svolge attività amministrativa non solo quando esercita pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando (omissis) persegue le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto od in parte dal diritto privato".

Dalla motivazione dell'ordinanza, poi, si desume che, ai fini dell'attivazione dell'azione di responsabilità dinanzi alla giurisdizione contabile, non è essenziale accertare l'esistenza di un rapporto di servizio tra soggetto ed ente, in quanto, nella visione obiettiva e unitaria in cui si inserisce la pronuncia della Cassazione, l'elemento necessario e sufficiente per l'attribuzione della materia al giudice della Corte dei conti è il verificarsi di un pregiudizio ingiusto in danno della finanza pubblica.

Il che, per consequenziale logica giuridica, ha portato la Cassazione a dichiarare che la giurisdizione in tema di responsabilità amministrativa di amministratori di enti pubblici economici appartiene alla Corte dei conti e ciò perché "il discrimen tra le due giurisdizioni

(quella civile e quella contabile) risiede unicamente nella qualità del soggetto passivo e, pertanto, nella natura – pubblica o privata – delle risorse finanziarie di cui esso si avvale”.

Del resto, quasi un assenso al principio enunciato dalla detta ordinanza della Cassazione sembra cogliersi, indirettamente, nella recentissima sentenza della Corte Costituzionale n. 363 del 10 dicembre scorso.

Né oggi può più contrapporsi la carenza di quella “interpositio legislatoris” ritenuta in passato necessaria dal giudice delle leggi per trasformare da tendenziale a specifico il dettato costituzionale dell’art. 103, secondo comma. Infatti, le SS.UU. della Cassazione, sempre nella detta ordinanza, hanno colto tale “interpositio”, nell’art. 1, ultimo comma, della legge n. 20 del 1994: questa norma viene così a costituire tecnicamente il momento genetico del nuovo scenario aperto alla giurisdizione contabile.

Ora gli organi di tale giurisdizione, e, in particolare, le Procure e le Sezioni giudicanti, dovranno affrontare il delicato e grave compito di dare al riconoscimento del loro maggiore ambito di competenza una risposta che sia, ad un tempo, giusta, efficiente e rispondente all’equilibrata e ragionevole applicazione delle regole che, specie dalla legislazione intervenuta dal 1994-1996 in poi, ha regolato l’esercizio della propria giurisdizione. Ciò, quindi, come implicitamente indicato dalla Cassazione, con l’applicazione del criterio discriminante della colpa grave, del carattere personale e della suddivisione della responsabilità, nonché della limitata trasmissione di essa agli eredi e del sistema mirato di prescrizione quinquennale. Varranno anche le previste esimenti, segnatamente quella riguardante le scelte discrezionali, da valutare in relazione alla particolare attività svolta dagli enti. Infine, permarrà la ragionata e ragionevole applicazione del c.d. “potere riduttivo”, strumento giudiziale, questo, che, in caso di accertata responsabilità, aiuta a realizzare una giustizia a misura di uomo.”

C’era già stata una precedente sentenza in questo senso.....

Rapporto di servizio con un ente a prevalente partecipazione pubblica (capitale di proprietà dello Stato): giudizio contabile anche se i danni non sono conseguenti a reato

Analogia con la L. 97/2001 : giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti del titolare del contratto di appalto relativo alla gestione del magazzino di vendita dell’Ente Tabacchi Italiani S. p. A

La sezione giurisdizionale della Corte dei Conti delle Marche, con la sentenza numero 469 del 2002, conferma la propria giurisdizione nei confronti di dipendente di un Spa a capitale pubblico (quale è considerato l’Ente Tabacchi Italiani S. p. A) anche se i fatti non siano conseguenza di reati ed inoltre applica il Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato (d.p.r 3/1957)

Con l’entrata in vigore della legge n. 97 del 2001 ***- sottolinea infatti l’adito giudice contabile - appare fondata la tesi volta a riconoscere la giurisdizione della Corte dei Conti, in tema di responsabilità amministrativa, nell’ipotesi di fatti penalmente rilevanti commessi dal personale dipendente da enti, di qualunque natura, a prevalente partecipazione pubblica tra i quali va annoverato l’E.T.I., il cui capitale è tutto di proprietà dello Stato

Ma Non solo:

Si legge infatti nell'emarginata sentenza: “ Invero se nell'ipotesi di condanna penale dei predetti dipendenti sussiste chiaramente la giurisdizione della Corte -- tanto è vero che la relativa azione, come disposto dagli artt. 6 e 7, deve essere esercitata entro il ristretto termine di trenta giorni – **non appare ragionevole e non sorretto da una diversa finalità normativa escludere la stessa giurisdizione per i fatti produttivi di danno, non conseguenti a reati.** Vero è che la legge ha inteso accomunare in una stessa disciplina ai fini della determinazione della giurisdizione i comportamenti del personale dipendente dalle Amministrazioni dello Stato, da enti pubblici e da enti, che pur non avendo il carattere pubblicistico, siano a prevalente partecipazione pubblica, affidando alla giurisdizione della Corte la competenza delle relative controversie”.

In più:

nella fattispecie che ci occupa in più momenti si fa riferimento agli articoli , gli artt. 18, 19 e 20 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n.3 -).Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato !!!!!!!!!!!

D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (1).Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato

(...) 18. Responsabilità dell'impiegato verso l'Amministrazione.

L'impiegato delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio

19. Giurisdizione della Corte dei conti.

L'impiegato, per la responsabilità di cui al precedente articolo, è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei Conti nei modi previsti dalle leggi in materia.

La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso.

Il diritto al risarcimento si estingue con il decorso del termine di prescrizione ordinario previsto dal Codice civile

20. Obbligo di denuncia.

Il direttore generale e il capo del servizio che vengano a conoscenza direttamente od a seguito di rapporto cui sono tenuti gli organi inferiori, di fatti che diano luogo a responsabilità ai sensi dell'art. 18 devono farne denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, indicando tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni.

Qualora il fatto dannoso venga accertato da un impiegato con qualifica di ispettore generale, nel corso di una ispezione, questi è tenuto a farne immediatamente denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, informandone nel contempo il direttore generale o il capo del servizio competente.

Se il fatto dannoso sia imputabile al direttore generale o al capo di un servizio posto alle dirette dipendenze del Ministro, la denuncia è fatta a cura del Ministro stesso.

Ove in sede di giudizio si accerti che la denuncia fu omessa per dolo o colpa grave, la Corte può condannare al risarcimento anche i responsabili dell'omissione.

Quest'ultima osservazione, starebbe a significare, attraverso un procedimento logico-sistematico, che nemmeno i dipendenti delle Spa con capitale pubblico, può essere imputato, ex 2043*, un comportamento connotato dalla colpa lieve?????

D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (1).Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato

(...)

22. Responsabilità verso i terzi.

L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 è personalmente obbligato a risarcirlo. L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato.

L'amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo a norma degli articoli 18 e 19.

23. Danno ingiusto.

È danno ingiusto, agli effetti previsti dall'art. 22, quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per **dolo o per colpa grave**; restano salve le responsabilità più gravi previste dalle leggi vigenti.

La responsabilità personale dell'impiegato sussiste tanto se la violazione del diritto del terzo sia cagionata dal compimento di atti od operazioni, quanto se la detta violazione consista nell'omissione o nel ritardo ingiustificato di atti od operazioni al cui compimento l'impiegato sia obbligato per legge o per regolamento

*Art. 2043 cod. civ.

“Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno”.

Per i delitti contro la pubblica amministrazione, la sentenza irrevocabile deve essere segnalata al competente procuratore regionale della Corte dei conti

Il redattore della legge 97/2001 - Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche – si avvicina al concetto di applicabilità della giurisdizione della Corte dei Conti anche ai dipendenti «di enti a prevalente partecipazione pubblica.

In caso quindi di ipotesi di illecito amministrativo che costituiscano anche illecito penale:

art. 6, comma 2:

Nel caso di condanna per delitti di cui al capo I del titolo II del libro secondo del codice penale commessi a fini patrimoniali, la sentenza è trasmessa al procuratore generale (*ufficio istituito presso le sezioni di appello*) presso la Corte dei conti, che procede ad accertamenti patrimoniali a carico del condannato;

art. 7:

La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale (*organo titolare dell'azione e promotore del giudizio in primo grado*) della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271

Si identificano infatti soggetti destinatari dell'emarginata legge (art. 3) il “ **dipendente di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica**” e quindi sono solo i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui al Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2:

DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165
(in G.U. 9 maggio 2001 n. 106 - Suppl. Ordinario n. 112) -
Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle
amministrazioni pubbliche.

Articolo 1 Finalità ed ambito di applicazione

(...)

2. Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti i del Servizio sanitario nazionale

ma anche i dipendenti di enti pubblici economici e in generale i soggetti pubblici con carattere imprenditoriale.

Ricordiamo la precedente giurisprudenza sulla illegittimità del pagamento del premio da parte dell'amministrazione pubblica:

Unici responsabili di aver stipulato la polizza a copertura della responsabilità amministrativa-contabile risultano essere i funzionari comunali!!!!

L'appello della Sentenza del 19 ottobre 2000 n. 489/EL/2000 della Sez. Giuris.le Friuli-Venezia Giulia della Corte dei Conti (polizza assicurativa per "danni erariali") contenuto nella Sentenza del 13 marzo 2002 n. 78/2002 della Sezione Terza Giurisdizionale Centrale D' Appello, in tema di polizze assicurative dirette alle coperture del rischio da responsabilità amministrativo-contabile

Il caso di specie concerne le responsabilità per il danno relativo alla stipula di una polizza assicurativa a favore dei dipendenti del comune di MX, estesa anche alla copertura dei rischi da responsabilità amministrativo - contabile. Ha affermato in proposito il giudice di primo grado che “...non può escludersi anche una responsabilità dei componenti della giunta che approvarono la delibera in parola; questi hanno concordemente affermato di aver deliberato dopo aver richiesto un secondo esame più approfondito della questione, giacché inizialmente dubitarono della legittimità di una assicurazione a favore dei dipendenti con oneri a carico del bilancio comunale. Nella fattispecie la gravità della colpa consiste proprio nell'essersi rimessi, dopo aver percepito l'illiceità della proposta delibera, acriticamente alle valutazioni di coloro che, in definitiva, avrebbero tratto giovamento dalla delibera...”.

La giunta municipale con delibera n. 180 del 26 marzo 1997, aveva approvato, ai sensi degli artt. 7 e 45 del Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto Regioni-Autonomie locali (G.U. n. 61 del 14 marzo 1997), la stipulazione di una polizza assicurativa al fine di coprire "...la responsabilità patrimoniale dei dipendenti che svolgono particolari mansioni...". L'impresa assicuratrice (**** Assicurazioni) era obbligata a tenere indenne il dipendente assicurato da quanto lo stesso fosse tenuto a pagare per "...perdite patrimoniali cagionate a terzi, compreso lo Stato e l'Ente pubblico di appartenenza, in conseguenza di atti, fatti od omissioni di cui dovesse rispondere a norma di legge a titolo di responsabilità civile, di responsabilità amministrativa e responsabilità contabile e formale..." (pag. 4 sent. impugnata). La polizza copriva i rischi relativi a sedici dipendenti, con un premio annuo di lire 7.450.000.

Al seguito dell'istruttoria e delle deduzioni all'invito ex art. 5 legge 19/94, il procuratore regionale aveva convenuto in giudizio gli assessori L., C. e T., nonché i funzionari To. e V. sostenendo l'illiceità ed il conseguente danno erariale connesso al pagamento dei premi negli anni 1997-1999, nella parte diretta alla copertura del rischio da responsabilità amministrativo contabile (50% dei premi complessivamente pagati, determinato ex art. 1226 c.c. per un importo di lire 7.450.000).

La sezione regionale riteneva configurata la responsabilità amministrativo contabile in considerazione dell'avvenuta stipulazione della polizza predetta.

L'adito giudice di appello nella sentenza emarginata accoglie l'appello proposto dagli assessori, relativo all'equiparazione, ritenuta errata, della posizione soggettiva dei funzionari a quella degli amministratori ed al difetto di colpa grave in questi ultimi, sulla base delle seguenti considerazioni:

□ Il nuovo sistema di responsabilità amministrativa (riparto normativo di competenze e conseguenti responsabilità tra amministratori e dirigenti o funzionari di minor livello), in coerenza con il principio di separazione tra politica e gestione, il legislatore ha precisato che, "nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione" (art. 1/ter della legge n.20 cit.). La norma si applica anche ai casi in cui l'istruttoria e la conclusiva proposta di delibera o, più in generale, del provvedimento finale abbiano prodotto un danno ingiusto.

□ Gli amministratori in giudizio, proprio perché inizialmente dubitarono della legittimità, richiamarono su di essa l'attenzione degli "uffici tecnici o amministrativi" così indubbiamente dando da un lato dimostrazione di avere svolto in modo ponderato la loro funzione e dall'altro allertando e quindi ulteriormente responsabilizzando i funzionari responsabili dell'istruttoria.

□ Andava escluso un ulteriore approfondimento delle valutazioni istruttorie sia perché non rientranti nel ruolo degli amministratori sia perché duplicazione di attività propria della struttura organizzativa di supporto sia perché si sarebbe innescata una sorta di ping-pong burocratico.

□ Non è condivisibile l'assunto, implicito nell'affermazione dei primi giudici, della sostanziale inaffidabilità degli appartenenti agli uffici amministrativi e tecnici di una pubblica amministrazione tutte le volte che siano chiamati ad esercitare funzioni che potranno avere effetti anche su se medesimi: le conseguenze dell'affermarsi di un criterio del genere sarebbero invero gravi per il corretto funzionamento degli apparati organizzativi delle amministrazioni pubbliche

Resta quindi, di fatto, la responsabilità dei funzionari comunali!

Il primo sinistro? Il premio di polizza!!!!

Il parere della Corte dei Conti sul pagamento del premio, a carico di un Ente Locale, di una polizza per la responsabilità amministrativa-contabile di amministratori e funzionari pubblici

La Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia della Corte dei Conti, con la sentenza numero 942 del 9 maggio 2002 afferma (cfr Sentenza del 19 ottobre 2000 n. 489/EL/2000 della Sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia della Corte dei Conti in tema di polizza assicurativa per "danni erariali") la fattispecie di danno erariale nei confronti degli amministratori di un Ente Locale che hanno acconsentito alla stipulazione, con pagamento del premio a carico dell'Amministrazione di competenza, di una polizza a copertura della responsabilità amministrativa-contabile in relazione alle attività svolte dagli stessi amministratori e dai funzionari dell'Ente.

“(…) Il Collegio giudicante ritiene assolutamente estranea al sistema l’assunzione da parte del Comune dell’onere della tutela assicurativa dei propri Amministratori e dipendenti, con riferimento alla responsabilità amministrativa – contabile per danno erariale, a cagione della sua contrarietà ai fondamentali principi di cui agli articoli 3, 28 e 97 della Costituzione, tenendosi anche conto della peculiare natura di tale forma di responsabilità in relazione alla sua funzione di deterrenza che ne costituisce contenuto essenziale affianco a quello risarcitorio: non è chi non veda come una tale funzione non possa e non debba essere eliminata od affievolita, per di più poi utilizzando risorse pubbliche la cui destinazione a tale scopo va ritenuta illecita e produttiva di danno per l’Erario dal momento che si realizza una traslazione del rischio dal soggetto imputabile e riconosciuto colpevole all’Ente divenutone creditore (…)

E non è chi non veda quali seri rischi, in tempi di lotta alla corruzione ed alla "maladministration", siano insiti nell’immaginata sottrazione alla responsabilità contabile di tali operatori del diritto là dove siano esonerati da sanzioni di specie (una vera e propria ricercata e perseguita "immunità di posizione") (…)

Pericolo di deresponsabilizzazione dei soggetti sottoposti alla Corte dei Conti: "conflitto di interessi"!!!

Ancora una sentenza del giudice contabile che considera danno erariale il pagamento da parte di un’amministrazione pubblica di una polizza il cui rischio comprenda la responsabilità amministrativa-contabile.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Regionale dell’Umbria di Perugia, con la sentenza numero 553/E.L./2002 del 10 dicembre 2002, conferma i precedenti (ex sent. n°489-EL/2000 della Sez. Friuli appellata in Sentenza del 13 marzo 2002 n. 78/2002 della Sezione Terza Giurisdizionale Centrale D’ Appello e n°942/2002 della Sez. Lombardia***) filoni giurisprudenziali nei quali si considera danno erariale, il pagamento del premio, con stipulazione a carico di un’amministrazione pubblica, di una polizza a copertura della responsabilità amministrativa a seguito di decisione di condanna dello stesso giudice contabile.

Ancora una volta, quindi, il premio di polizza diventa SINISTRO!

L’oggetto dell’assicurazione, volta a coprire anche i rischi professionali per responsabilità amministrativa-contabile degli Amministratori e dei Dirigenti del Comune di Perugia, nella fattispecie elaborata dai giudici perugini, a completamento di una copertura di responsabilità terzi, così veniva espresso:

"per danni patrimoniali cagionati alla pubblica amministrazione, allo Stato e all'Ente di appartenenza, purché il danno venga accertato e quantificato dal giudice competente con sentenza passata in giudicato e sempre che l'azione di responsabilità sia promossa nei termini e nei modi di legge, con esclusione delle perdite derivanti da fatti dolosi"

il giudizio promosso da parte attrice si basa sul seguente principio:

"resta "del tutto fuori dal sistema l'assunzione da parte dell'ente pubblico dell'onere della tutela assicurativa dei propri amministratori e dipendenti con riferimento alla responsabilità per danni alle pubbliche finanze, per il suo evidente effetto di deresponsabilizzazione dei pubblici amministratori e dipendenti che, per effetto di siffatte polizze, non risponderebbero mai personalmente dei danni causati agli enti pubblici e, in ultima analisi, ai cittadini"

nonché sulla considerazione che:

"a parità di premio, si sarebbero potute ottenere prestazioni di garanzia assicurativa diverse ed ulteriori, ma lecite (e il) non averle richieste ed ottenute, scegliendo di accettare, e addirittura (di richiedere) per gli amministratori, la copertura illecita di un rischio non assicurabile (costituisce) danno per il Comune di Perugia" (v. pagg. 17-18 della citazione).

In conclusione viene richiesta la condanna del convenuto in quanto:

"...Il pagamento di tale premio, dunque, costituisce danno per il Comune di Perugia, in quanto ridonda ad esclusivo beneficio dei suoi amministratori e dirigenti (tra i quali ultimo si pone anche lo stesso convenuto), ossia degli "assicurati", in palese conflitto con gli interessi propri del Comune, e sussiste in concreto, perché, le contraddittorie ed incerte previsioni del capitolato speciale di appalto, elaborato per la licitazione privata, hanno sicuramente influito sulla determinazione del prezzo offerto in sede di licitazione nel senso dianzi precisato."

Per l'adito giudice, il comportamento del convenuto, dirigente dell'Unità Operativa Contratti di un comune, può senz'altro essere caratterizzato dall'elemento psicologico della colpa grave, in quanto:

" Ora, nel caso di specie, il convenuto ha trascurato di compiere la benché minima valutazione del disporci degli interessi del Comune di Perugia verso il pagamento di premi assicurativi che ne occupa (in atti non ve n'è traccia), così ponendo gli interessi del Comune stesso in un palese conflitto con quello dei suoi amministratori e dirigenti, che si vedono sollevati dagli oneri economico-patrimoniali conseguenti alle sentenze di condanna di questa Corte, in base ad un premio assicurativo pagato dal predetto Comune."

Tutta questa serie di "Oggetto dell'assicurazione", sebbene scritti in maniera diversa, coprono tutti gli stessi rischi ASSOLUTAMENTE non ASSUMIBILI attraverso contratti di assicurazione PAGATI DALL'AMMINISTRAZIONE:

"L'assicurazione è prestata per la responsabilità civile personale derivante agli assicurati per perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi, compreso l'Ente di

appartenenza e la Pubblica Amministrazione, nell'espletamento delle proprie funzioni esercitate ai sensi di Legge.

La garanzia per i danni derivanti da responsabilità amministrativa e contabile opera a condizione che gli stessi siano accertati e quantificati dal giudice competente”

“La società si obbliga a tenere indenne l'Assicurato di quanto questi sia tenuto a pagare, quale civilmente responsabile ai sensi di legge, a titolo di risarcimento (capitale, interessi e spese) per danni involontariamente cagionati a terzi per morte, lesioni personali, e per danneggiamenti a cose o animali in conseguenza dell'attività dichiarata in polizza

La garanzia comprende altresì le somme che siano poste a carico dell'Assicurato alla definizione del giudizio promosso dalla Pubblica Amministrazione a norma delle vigenti disposizioni per l'esercizio della rivalsa ad essa conferenti”

“La Società si obbliga, nei limiti dei massimali previsti in polizza, a tenere indenne l'Assicurato di quanto, direttamente o in via di rivalsa, debba pagare allo Stato – all'Ente o Azienda Pubblica di appartenenza – all'Amministrazione Contraente – alla Pubblica Amministrazione in genere e/o ad altri soggetti Pubblici o Privati, a seguito di atti o fatti od omissioni colposi a Lui imputabili, che hanno cagionato una perdita patrimoniale, connessi all'esercizio delle sue funzioni o carica ricoperta.

Sono tenute a pagare le somme che l'Assicurato sia tenuto a pagare per effetto delle decisioni della Corte dei Conti e/o di qualunque altro organo di giustizia civile o amministrativa dello stato.

Si intendono pertanto espressamente comprese anche le perdite patrimoniali derivanti da responsabilità amministrativa – erariale – contabile”

“a) L'assicurazione è prestata per la responsabilità civile derivante all'Assicurato per perdite patrimoniali involontariamente cagionati a terzi, allo Stato, alla Pubblica Amministrazione in genere, compreso l'Ente Pubblico di appartenenza, in conseguenza di atti od omissioni di cui debba rispondere a norma di legge nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali;

b) Sono comprese nella garanzia di cui al comma a) 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;

c) La garanzia di cui al comma a) comprende, limitatamente alla quota di responsabilità dell'Assicurato, l'azione di rivalsa esperita dall'Ente di appartenenza e dalla Pubblica Amministrazione per i danni provocati dall'Assicurato stesso e dei quali l'Ente o la Pubblica Amministrazione debbano rispondere direttamente, nonché dei danni provocati congiuntamente con i dipendenti e/o altri Amministratori dell'Ente stesso”

“La Società si obbliga nei limiti dei massimali di garanzia a tenere indenni gli Assicurati di quanto, direttamente od in via di rivalsa, debbano pagare all'Ente di Appartenenza e/o ad altri Soggetti Pubblici o Privati, a seguito di atti o fatti o omissioni colposi di cui debbano rispondere a norma di legge, commessi nell'esercizio delle funzioni istituzionali di progettista e/o direttore dei lavori e/o collaudatore, svolte per conto dell'Ente di Appartenenza.

Sono comprese in garanzia le somme che l'Assicurato sia tenuto a pagare per effetto di decisioni della Corte dei Conti e di qualunque altro organo di giustizia civile o amministrativa dello Stato.

L'art. 58 legge n. 142 del 1990, disponente per gli amministratori degli enti locali l'osservanza delle disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato, ha avuto l'effetto di estendere al settore della responsabilità per danno erariale arrecato all'ente locale dal suo amministratore o dipendente le norme di carattere processuale che riservano alla giurisdizione della Corte dei Conti tutte le controversie in tema di responsabilità patrimoniale di funzionari, agenti ed impiegati statali, con la conseguenza che viene meno, anche rispetto agli amministratori di enti locali, la necessità di distinguere tra responsabilità formale (riservata alla giurisdizione contabile ai sensi dell'art. 260 r.d. n. 383 del 1934) e generica responsabilità amministrativa (riservata alla giurisdizione ordinaria dagli artt. 261 e 265 r.d. citato, oggi abrogati in forza dell'art. 64 legge n. 142 del 1990) (Case. sez. un. 12 giugno 1999 n. 325).

In pratica con l'ordinanza emarginata, la Cassazione segue il seguente ragionamento:

la gestione da parte dei comuni dei servizi pubblici locali avviene a mezzo di **aziende speciali**

la loro attività economica viene svolta con modalità e strumenti tipicamente **imprenditoriali**

queste due circostanze comportavano che :

la responsabilità dei preposti FOSSE SUDDIVISA , fra atti nei quali si esplica,

con moduli imprenditoriali, l'attività gestionale, e

atti espressivi di poteri autoritativi o di funzioni pubbliche

Seguendo questa linea, risulta ovvio che soltanto in questa seconda ipotesi, si poteva considerare operante la giurisdizione della Corte dei Conti

Invece.....

L'aver equiparato, da parte del legislatore, la responsabilità di amministratori e del personale degli enti locali a quella propria di tutti impiegati civili dello Stato (D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) , fa venir meno la distinzione fra

responsabilità formale (riservata alla giurisdizione contabile) e
generica responsabilità amministrativa (riservata alla giurisdizione ordinaria)

lasciando quindi piena estensione
al settore della responsabilità per danno erariale arrecato all'ente locale dal suo amministratore o
dipendente

le norme di carattere processuale
**che riservano alla giurisdizione della Corte dei Conti tutte le controversie in tema di
responsabilità patrimoniale di funzionari, agenti ed impiegati statali**

Ancora un'osservazione si rende necessaria:

Non può certo sfuggire che la Legge 142/1990 è stata abrogata dal Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Ai fine però della comprensione ma soprattutto della portata di quanto affermato dalla Cassazione, la questione non subisce alcun tipo di ripercussione, in quanto la norma nuova, riportata nell'art.93 del citato dlgs, non ha subito variazioni nel contenuto del primo comma.

Legge 8 giugno 1990, n. 142	Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267
<p>Art. 58. Disposizioni in materia di responsabilità.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato. 2. Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti. 2-bis. Gli agenti contabili degli enti locali, salvo che la Corte dei conti lo richieda, non sono tenuti alla trasmissione della documentazione occorrente per il giudizio di conto di cui all'articolo 74 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, ed agli articoli 44 e seguenti del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (1). 3. I componenti dei comitati regionali di controllo sono personalmente e solidalmente responsabili nei confronti degli enti locali per i danni a questi arrecati con dolo o colpa grave nell'esercizio delle loro funzioni. 4. L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto. La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi. <p>(1) Comma aggiunto dall'art. 10, l. 15 maggio 1997, n. 127.</p>	<p>Art. 93 Responsabilità patrimoniale</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato. 2. Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti 3. Gli agenti contabili degli enti locali, salvo che la Corte dei conti lo richieda, non sono tenuti alla trasmissione della documentazione occorrente per il giudizio di conto di cui all'articolo 74 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, ed agli articoli 44 e seguenti del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 . 4. L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi salvo il caso in cui vi sia stato illecito arricchimento del dante causa e conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi.

La differenza invece è presente al comma quattro della norma attualmente vigente in tema di responsabilità amministrativa, che riporta fedelmente quanto espresso in Legge 14 gennaio 1994 Numero 20 così come modificata dalla L. 639/1996 :

Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.
Art. 1. Azione di responsabilità

1. La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi.