

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 compagini 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 sent. 509/2004 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE DEI CONTI - SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO ha pronunciato la seguente SENTENZA

sul giudizio d' appello iscritto al numero 19553 del registro di Segreteria, proposto dai Signori **** e **** Walter Pietro, entrambi rappresentati e difesi dagli avvocati Sergio Gerin e Simonetta De Santis Mangelli, con domicilio eletto presso lo studio di quest' ultima, a Roma, in via Pasubio, n. 4,

CONTRO

la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia, nonché contro la Procura generale della stessa Corte,

AVVERSO

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale 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.

Vista la sentenza appellata.

Visti l' atti d' appello, le memorie depositate, nonché tutti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, alla pubblica udienza del 7 luglio 2004, con l'assistenza del segretario, Sig.ra Gerarda Calabrese, il relatore, cons. Angelo De Marco, l' avvocato Simonetta De Santis Mangeli, nonché il Pubblico Ministero, nella persona del vice procuratore generale dott. Francesco D' Amaro

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione del 18 marzo 2003 la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Friuli Venezia Giulia conveniva in giudizio i Signori **** Walter Pietro e ****, per sentirli condannare al pagamento a favore del Comune di Vivaro della complessiva somma di euro 8.917,00 oltre ad interessi, rivalutazione e spese di giudizio; la domanda di risarcimento traeva fondamento nel danno che i due convenuti, rispettivamente assessore e sindaco del comune suddetto, avrebbero arrecato all' ente approvando (unitamente ad un terzo indagato, assessore comunale, che aveva però ritenuto di definire la propria posizione attraverso il pagamento della quota di danno a lui ascritta in sede di invito a dedurre) la delibera di giunta n. 44 del 2 febbraio 1998, che autorizzava la stipula di una polizza assicurativa illegittima.

Assumeva la Procura procedente che l' illegittimità dell' operazione realizzata scaturiva, con ogni evidenza, 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 (tra l' altro, in esplicita deroga alle condizioni generali di contratto) quella delle perdite patrimoniali conseguenti a colpa grave degli assicurati.

Una siffatta copertura, rilevava la Procura, non sarebbe ricompresa tra quelle previste per i comuni e le province dall' articolo 23 della legge n. 816 del 1985 e pertanto parte dell' importo corrisposto per la stipula, pari al 50% del complessivo ammontare di euro 10.690,00 pagato alla società assicuratrice **** spa, costituiva sicuramente un indebito onere di premio assicurativo, dannoso per l' erario comunale in quanto improduttivo di effetti positivi per l' ente.

La Sezione territoriale ha pienamente condiviso l' impianto accusatorio, disattendendo l' argomento difensivo dei convenuti, secondo il quale la contestata estensione della copertura assicurativa era stata prestata senza corresponsione di alcun sovrappremio e, comunque, non potrebbe giammai ravvisarsi la colpa grave dei convenuti, i quali si erano previamente accertati della gratuità dell' estensione e, al più, potrebbero essere incorsi nella lieve colpa di essersi fatti fuorviare nelle loro decisioni dalla dichiarazione di non onerosità della garanzia per l' ente, formulata dalla compagnia assicuratrice.

Con l' appellata sentenza la Sezione ha in particolare rilevato che, non essendo credibile che la copertura assicurativa dei danni derivanti da comportamenti gravemente colposi dei dipendenti o amministratori dell' ente sia stata prestata gratuitamente, deve ritenersi che il costo di tale garanzia supplementare sia in realtà confluito nel premio complessivo ed indifferenziato stabilito in contratto. A riprova di ciò i primi giudici hanno ricordato la circostanza “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 in questione, 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”.

Nel pronunciare la condanna dei convenuti, la Sezione ha, però, diversamente quantificato il danno, ritenendo eccessiva la percentuale del 50% del premio complessivamente pagato, indicata dalla parte attrice: ha, pertanto, ridotto al 30% tale percentuale e, determinato in euro 3.563,55 il danno risarcibile e ritenuto di doverlo ripartire in uguale misura tra i tre amministratori che deliberarono la stipula della copertura assicurativa in questione, ha posto a carico di ciascuno dei due convenuti, odierni appellanti, la somma di euro 1.187,85 ciascuno, oltre ad interessi legali e spese di giudizio.

Con atto d' appello ritualmente notificato e depositato i Signori Cosatto e ****, ricostruita la vicenda, richiamano preliminarmente le note del 17 gennaio 2000 e 14 gennaio 2003, con le quali

era stato comunicato al comune: a) con la prima nota, che l' eventuale stralcio della copertura dei danni derivanti da colpa grave non avrebbe comportato alcuna diminuzione del premio, posto che l' estensione della copertura dei rischi era stata prestata senza aggravio di costi rispetto al premio complessivo; b) con la seconda, che la clausola di estensione della garanzia ai fatti derivanti da colpa grave era stata in effetti non operativa ab initio, in quanto il comune di Vivaro non aveva corrisposto alcun sovrapprezzo specifico, ripropongono le difese già esperite in primo grado.

Nel merito gli appellanti ribadiscono:

- che gli amministratori comunali agirono con avvedutezza e con scrupolo, preoccupandosi di sapere quale fosse il premio aggiuntivo a carico dell' ente ed accettando la clausola estensiva solo dopo le specifiche dichiarazioni apposte dalla compagnia in calce al contratto;
- che le argomentazioni della sentenza non sono accettabili nella parte in cui adombrano, sulla base di una analisi della vicenda non conforme alla realtà dei fatti, una possibile “volontà dolosa finalizzata a conseguire un risultato solo apparentemente lecito”;
- che la giunta agì in definitiva in totale buona fede, fidandosi del contenuto e della portata letterale delle clausole di polizza, posto che in assenza della specifica previsione di gratuità non sarebbe stata certamente sottoscritta la clausola estensiva di copertura;
- che i deliberanti tennero anche conto dell' atteggiamento non ostativo del segretario generale dell' ente, il quale non li preavvertì di eventuali irregolarità amministrative della delibera emananda né mai mosse alcuna censura all' operato degli amministratori e agli atti dagli stessi adottati.

In data 15 giugno 2004 sono state depositate le conclusioni della Procura generale della Corte dei conti, con le quali viene chiesta l' integrale conferma della sentenza, di cui si condividono pienamente sia le conclusioni cui i primi giudici sono pervenuti (anche sotto il profilo delle più favorevole individuazione del danno da ripartire tra i tre amministratori) sia l' iter argomentativo seguito, da ritenere equilibrato ed ineccepibile sotto il profilo squisitamente giuridico. Si sottolinea, in particolare, che era ben chiara fin dall' inizio l' intenzione di porre in essere una non consentita copertura assicurativa, che realizzava una sostanziale impunità risarcitoria dei dipendenti e degli amministratori nei confronti dell' ente locale, con onere a carico di quest' ultimo: testimonierebbe tale volontà proprio la clausola invocata ad esimente della responsabilità, espressione manifesta, invece, del non riuscito tentativo di aggirare l' ostacolo frapposto dalla legislazione alla stipula di una tale clausola.

Nella pubblica udienza odierna, dopo l' esposizione del relatore, l' avvocato Mangeli si è riportata alle argomentazioni difensive sviluppate negli atti scritti, insistendo per l' accoglimento dell' appello e per l' integrale riforma della sentenza impugnata; il Pubblico Ministero, per parte sua, ha richiamato le argomentazioni della sentenza appellata e le controdeduzione svolte nell' atto conclusionale scritto, chiedendo la conferma della statuizione di condanna contenuta nella sentenza di primo grado.

Considerato in

DIRITTO

La sentenza impugnata ha pronunciato la condanna degli attuali appellanti, ravvisando sia l' esistenza del danno arrecato al comune da essi amministrato, sia la gravità della colpa dei

convenuti, insita nello svolgimento dell' attività deliberativa di rispettiva competenza per la consapevole realizzazione di finalità contrarie a quelle volute dall' ordinamento.

Tale sentenza, che accoglie pressoché integralmente l' impianto accusatorio sul quale si basava l' originario atto di citazione, merita di essere condivisa per la coerenza e completezza delle motivazioni che la sorreggono, non scalfite dai contrari motivi di censura proposti dagli appellanti, che ricalcano, del resto, argomentazioni già svolte in primo grado e in tale sede efficacemente contraddette e disattese.

Nella presente fattispecie non può infatti prescindersi dalla circostanza, ben evidenziata tanto nella sentenza che nell' intervento odierno del Pubblico Ministero, che 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.

La polizza assicurativa stipulata con la società **** si è pienamente conformata al capitolato, escludendo al punto 3.3, lettere j la copertura per perdite conseguenti a colpa grave, ed ammettendola poi, come condizione particolare, al punto 3.8, lettera b), con la puntualizzazione richiesta dall' amministrazione stipulante che l' estensione della garanzia non comporta il pagamento di alcun sovrappremio.

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.

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.

Ricorrono pertanto sia l' elemento oggettivo del danno ingiusto (maggior premio pagato, rispetto alla garanzia assicurativa effettivamente prestata) che quello soggettivo dell' anti giuridicità della condotta e della colpa grave ravvisabile nel comportamento degli amministratori (adozione di una deliberazione illegittima ispirata all' intento di conseguire un risultato contrario a norme imperative dell' ordinamento: nella specie, conseguire l' esenzione della responsabilità per danno arrecato all' ente di appartenenza con colpa grave, accollando all' ente medesimo l' onere di tale giuridicamente impossibile assicurazione).

Sussistono, in definitiva, tutte le condizioni sia fatto e di diritto per l' integrale conferma della sentenza impugnata, neppure ravvisandosi ragioni di attenuazione della responsabilità degli amministratori nella mancata segnalazione della illegittimità della delibera da parte del segretario generale del comune, che, udito nella fase istruttoria, non è stato poi chiamato in giudizio dalla Procura regionale procedente e la cui posizione non può essere pertanto oggetto di deliberazione in questa sede.

La mancata segnalazione del segretario, che pure sarebbe stata auspicabile, non fa tuttavia venire meno e neppure riduce il grado della colpa dei deliberanti, pubblici amministratori che hanno assunto per libera scelta l' incarico dello svolgimento di un munus pubblico, assumendone le connesse responsabilità in ordine al suo espletamento nell' interesse esclusivo dell' ente amministrato, nonché nel rispetto delle disposizioni imperative dell' ordinamento. Condizioni, queste, che, con un minimo di diligenza (quale è quello che, quale requisito minimale, si richiede per l' esenzione dalla responsabilità amministrativo contabile) sarebbero state rispettate nella presente fattispecie, e che invece, per quanto innanzi rilevato, sono state completamente disattese.

Conclusivamente, l' appello proposto viene respinto perchè infondato, con conseguente integrale conferma della sentenza impugnata.

Alla soccombenza degli appellanti consegue la condanna alle spese anche relativamente a questo grado di giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione terza giurisdizionale centrale d' appello, definitivamente pronunciando, respinge l' appello in epigrafe e, per l' effetto, conferma integralmente la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Friuli Venezia Giulia n. 423/2003 del 23 ottobre 2003.

Condanna gli appellanti al pagamento delle spese relative a questo grado di giudizio, che si liquidano complessivamente in euro 177,20 (diconsi EURO centosettantasette e venti centesimi)

da ripartire in parti uguali tra di essi.

Manda alla Segreteria per le notifiche e le altre incombenze di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7 luglio 2004.

L' ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to Angelo De Marco

f.to Gaetano Pellegrino

Depositata in Segreteria il giorno 28 settembre 2004

IL DIRETTORE DI CANCELLERIA

f.to Sandro Italia

