

Affermata dalla Corte dei Conti (Sezione Giurisdizionale per il Veneto con la sentenza numero 756 dell'8 luglio 2008) la legittimità della copertura per le responsabilità amministrative (DEI SINGOLI DIPENDENTI) inserita in un contratto di assicurazione che vede L'Ente Assicurato per le proprie responsabilità, subordinando la <...corresponsione da parte degli Assicurati che ne facciano richiesta, di una percentuale pari al 20 per cento del premio assicurativo annuo pro – capite previsto in polizza>_ qual è lo scopo del comma 59, dell'art.3, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (recante la finanziaria per il 2008)?

Un Pubblico Ministero contabile ha indagato presso alcune primarie Compagnie di Assicurazioni per verificare disponibilità del mercato assicurativo ad emettere polizze separate, una a copertura della responsabilità civile della pa intesa come apparato, l'altra a garanzia delle responsabilità dei singoli (siano esse per colpa grave civile che per responsabilità amministrativa, sempre per colpa grave):constata la disponibilità del mercato, i giudici della Corte dei Conti del Veneto sanciscono che una tale scelta (doppia copertura) < potrà certamente comportare una riduzione del numero delle società assicuratrici disposte ad assumersi il relativo rischio, un contenimento del rischio medesimo, con la previsione di eventuali franchigie, ed il pagamento di un premio anche elevato, poiché rapportato alla qualità, frequenza, gravità e ripetitività di particolari condotte antigiuridiche. **«Ciò, però, produce non l'impossibilità sostanziale e giuridica di stipulare polizze separate a copertura della responsabilità civile verso i terzi e della responsabilità erariale (operazione quest'ultima vietata se del pagamento del relativo premio è onerata l'Amministrazione pubblica), ma solo una maggiore difficoltà a rinvenire sul mercato società disposte alla stipula alle rigide condizioni prefissate dagli Enti pubblici.»**>_ In conclusione, non può revocarsi in dubbio che all'epoca dei fatti i prodotti assicurativi offerti dal mercato erano tali da consentire molteplici formule di copertura: congiunte, cumulative, principale con aggiunta di polizza accessoria, quale appendice, che potevano avere ad oggetto ipotesi di responsabilità civile per danni a terzi nonché la copertura dei c.d. danni provocati involontariamente dai dirigenti e dagli amministratori, poiché quest'ultima corrisponderebbe agli interessi del Comune, <...in quanto completerebbe il quadro delle garanzie risarcitorie, comprendendo le ipotesi per le quali non erano più giuridicamente possibili sentenze di condanna della Corte dei Conti...>, con esclusione, quindi, del danno erariale accertato in sede di giudizio contabile e che vedrebbe sacrificato l'interesse dell'Ente già soddisfatto da tali decisioni, nella misura corrispondente al premio pagato per tale ampliamento di copertura_ la norma di comma 59, dell'art.3, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (recante la finanziaria per il 2008) introduce <...una regola che il legislatore ha ritenuto, evidentemente, prima inesistente>, ma conferma, in termini ricognitivi, l'illiceità della stipula di polizze assicurative a copertura della responsabilità erariale: la succitata previsione non colma un vuoto normativo, ma rende più incisivo, in termini di conseguenze negative, un divieto già sussistente nell'ordinamento.**«Alla norma va pertanto riconosciuta, per un verso <...una valenza ricognitiva di un divieto già insito nel sistema e consacrato dalla costante ed uniforme giurisprudenza, e per altro verso una valenza innovativa e sanzionatoria (e come tale valevole solo per le fattispecie poste in essere dopo la sua entrata in vigore) che colpisce non solo gli autori dell'illecito ma anche i beneficiari, con una sanzione pecuniaria che può arrivare sino a dieci volte il costo della polizza, disposizione che rafforza la connotazione non soltanto risarcitoria ma anche (e forse soprattutto) sanzionatoria che il legislatore a partire dal 1994 ha inteso attribuire alla giurisdizione di questa Corte»** (cfr. Corte dei Conti, Sezione Regionale Sicilia, sent. n.734/2008).**«Deve, infine, aggiungersi che la norma ribadisce la nullità dei contratti di assicurazione stipulati in spregio di norme contrarie ai principi di ordine pubblico e, quindi, a copertura della responsabilità amministrativo – contabile, prevedendo la cessazione al 30 giugno 2008, di quelli in corso alla data di entrata in vigore della legge finanziaria n.244/2007.»**Da tanto consegue che il divieto di stipulare polizze a copertura del rischio erariale con onere a carico del Comune non solo era enucleabile dalle norme Costituzionali e Ordinamentali sopra citate, a carattere fondamentale, imperativo e non derogabili convenzionalmente, ma era stato da sempre ribadito dalla giurisprudenza di questo Istituto intervenuta al riguardo, divieto

reso ancora più efficace dalla estensione soggettiva, della relativa responsabilità, dagli autori delle predette polizze ai beneficiari, raggiunti da una sanzione pecuniaria pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente versati.

Di Sonia LAzzini

Questa volta non si tratta della (solita e acutissima) Corte dei Conti della Sicilia, bensì del Veneto (con la sentenza numero 756 dell' 8 luglio 2008).

Ad essere sottoposto al giudizio amministrativo contabile è la Dirigente del Centro di Responsabilità Economato e Approvvigionamenti del Comune di Verona in quanto ha < posto in essere i provvedimenti volti all'affidamento contrattuale in questione>

L'Organo requirente, a seguito di verifica amministrativo – contabile, operata dal Servizio Ispettivo del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, emerge che il Comune di Verona aveva sottoscritto una polizza assicurativa, che copriva, tra l'altro, il rischio da responsabilità amministrativo – patrimoniale di propri amministratori e dipendenti

Si tratta di un contratti di assicurazione stipulato a garanzia di n. 167 tra amministratori e funzionari, per il periodo 30 giugno 2002 – 30 giugno 2003 il cui oggetto dell'assicurazione viene così descritto:

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

Si intendono, pertanto espressamente comprese anche le perdite patrimoniali derivanti da responsabilità amministrativa – erariale – contabile>; il punto B 4), invece, precisava che <L'assicurazione è estesa anche: alle perdite patrimoniali conseguenti a colpa grave dell'Assicurato; alle perdite patrimoniali provocate all'Ente di appartenenza considerato terzo>.

E qui dobbiamo già fare la prima osservazione

All'epoca dei fatti non poteva infatti sfuggire che già c'era giurisprudenza¹, sebbene non ancora con un orientamento consolidato come oggi, che insegnava il noto principio secondo il quale la polizza a

¹ Esclusi dal danno erariale i componenti della giunta

Unici responsabili di aver stipulato la polizza a copertura della responsabilità amministrativa-contabile risultano essere i funzioari 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 qui di seguito riportata (nel successivo testo riportiamo la decisione della Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale Regionale Per Il Friuli-Venezia Giulia - Sentenza del 19 ottobre 2000 n. 489/EL/2000 in tema di polizza assicurativa per "danni erariali") 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

copertura della responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale a seguito di sentenza definitiva emessa dalla Corte dei Conti, NON PUO' IN ALCUN MODO E PER NESSUNA PERCENTUALE, ESSERE PAGATA CON DENARO PUBBLICO²

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!

² Sez. Giuris.le Friuli-Venezia Giulia Corte dei Conti - Sentenza del 19.10.2000 n. 489/EL/2000;

Sez. Terza Giuris.le Centrale D' Appello Corte dei Conti - Sentenza del 13.03.2002 n. 78/2002;

Sez. Giuris.le Lombardia Corte dei Conti – sentenza del 9.05.2002 n. 942

Sez. Giuris.le Umbria Corte dei Conti - sentenza del 10.12.2002 n.553/E.L./2002

Corte dei conti sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, numero 509 del 28 settembre 2004

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

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

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

la sentenza numero 185 del 14 giugno 2007 emessa dalla Corte Dei Conti Sezione Giurisdizionale D'appello Per La Regione Siciliana (a conferma della Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Sicilia, con la sentenza numero 396 del 3 marzo 2005

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

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Trentino A.A.- Trento, con la sentenza numero 65 del 21 luglio 2005

Corte dei Conti Sezione giurisdizionale della Puglia - Sentenza numero 582 del 2 agosto 2005

Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione siciliana con la sentenza numero 3393 del 9 Novembre 2005

Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione siciliana, con la sentenza numero 3471 dell' 11 novembre 2005

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Sicilia, con la sentenza numero 3054 del 25 Ottobre 2006

la sentenza numero 207 del 19 luglio 2007 emessa dalla Corte Dei Conti Sezione Giurisdizionale D'appello Per La Regione Siciliana

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

sentenza numero 203 del 18 gennaio 2008 emessa dalla Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale della regione Sicilia

sentenza numero 896 del 25 marzo 2008 emessa dalla Corte dei Conti della Sicilia

DA ULTIMO Corte dei Conti_Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana_ sentenza numero 1251 dell' 8 maggio 2008:

Ciò detto il Collegio osserva che la stipula della predetta copertura assicurativa per la responsabilità amministrativo-contabile, con oneri a carico dell'ente locale ed in definitiva della collettività, non è legittima, così come confermato da numerose sentenze di questa Corte (tra le tante:C.conti, Sez. Giurisd.le per la Lombardia n. 942 del 10.05.2002; id. Umbria n 553 del 10.12.2002; id. Puglia n. 95 del 07.02.2004, id. Sez Regionale Friuli Venezia Giulia n. 489/EL/00 del 19 ottobre 2000, id Sez Regionale Siciliana n 3471/2005 del 4.10.2005).

Si è rilevato, nelle citate decisioni, che del tutto in contrasto con l'Ordinamento appare l'assunzione, da parte di un ente pubblico, dell'onere della tutela assicurativa dei propri amministratori o dipendenti con riferimento alla responsabilità amministrativa per danno erariale, per contrarietà di tale assunzione di spesa al principio di responsabilità personale cui all'articolo 28 della Costituzione, tenendo anche conto della peculiare natura di tale forma di responsabilità in relazione alla sua funzione di deterrenza verso dipendenti ed amministratori, che ne costituisce contenuto essenziale accanto a quello risarcitorio (cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 371 del 20.11.1998: "...combinazione di elementi restitutori e di deterrenza che connotano l'istituto...").

Tale funzione di deterrenza non può in particolare essere annullata o ridotta destinando risorse pubbliche alla realizzazione di una sostanziale impunità risarcitoria di dipendenti o amministratori pubblici, e questo in relazione a loro comportamenti gravemente colposi, accertati come causativi di danno all'ente. Tra l'altro, come si è puntualizzato nelle succitate decisioni, ove si acceda all'orientamento, che tende ad affermarsi come prevalente, il quale ravvisa natura anche sanzionatoria della condanna conseguente all'accertamento di una responsabilità amministrativa, si dovrebbe necessariamente affermare l'illiceità della causa di un contratto assicurativo riguardante, con oneri a carico dell'ente potenzialmente danneggiato, la copertura dei rischi patrimoniali derivanti dall'applicazione della sanzione risarcitoria.

Osserva il Collegio, inoltre, che dette polizze alterano la quota di rischio accollabile dall'Amministrazione pubblica, già predeterminata dalla legge n. 20 del 1994 ed individuata nella colpa lieve (e ciò per evitare l'inerzia dell'azione amministrativa per il timore della responsabilità per culpa levis: C.cost. 371/1998 cit.), con conseguente invalidità negoziale per contrarietà a norme imperative ed illiceità sotto il profilo comportamentale per i danni erariali derivati

E' precisato, inoltre, nelle predette decisioni, quanto all'articolo 23 della legge 27.12.1985 n. 816, il quale prevede che i Comuni e le Province "...possono assicurare i propri amministratori ed i propri rappresentanti contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato", ed all'articolo 86, comma 5, del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 ("Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"), che peraltro riprende l'articolo 26, comma 5, della legge 3 agosto 1999 n. 265 la quale è, peraltro, disposizione di contenuto testualmente analogo al citato articolo 23 della legge n. 816 del 1985 ("I comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni e i consorzi fra enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato"), che tali disposizioni sono da leggersi, in conformità ai principi di preminente rilievo pubblicistico in tema di responsabilità amministrativa, nel senso dell'ammissibilità di coperture assicurative per danno diretto dell'ente verso terzi, esclusa invece copertura dei pubblici amministratori o dipendenti con riferimento alla responsabilità amministrativa di questi per danno erariale verso i Comuni e le Province.

Questo importante precetto giurisprudenziale, è stato (finalmente!) “ufficializzato” attraverso una norma di legge contenuta nella Legge Finanziaria 2008 (Legge 24/12/2007 n. 244 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – S.O. 28/12/2007 n. 285) art. 1, comma 59, che così recita:

Tanto chiarito per completezza di analisi, occorre osservare che in realtà i convenuti non sembra contestino la sostanziale illiceità della copertura assicurativa del danno erariale conseguente a responsabilità amministrativo contabile, considerato che la difesa è essenzialmente e principalmente incentrata sull'affermazione della esclusione, nella fattispecie, della colpa grave.

IL Collegio ritiene sussistente il requisito della colpa grave tenuto conto che nessuna norma né clausola contrattuale collettiva consentiva, nella fattispecie, di affermare che una simile copertura dovesse o, più semplicemente, potesse restare a carico dell'erario. Si consideri pure che, sotto il profilo obiettivo e civilistici, per i contratti con i quali l'ente locale abbia assicurato i propri dirigenti e funzionari dei rischi conseguenti a responsabilità amministrativo-contabile, la cui disciplina rientra nelle materie di contrattazione collettiva, il divieto di stipulazione è stato introdotto chiaramente dall'art 43 del CCNL del 14 settembre 2000 del comparto enti locali.

La condotta di chi, come gli odierni convenuti componenti della giunta provinciale, autorizza una polizza assicurativa, con pagamento dei premi a carico della cassa provinciale per sollevare gli amministratori ed i dirigenti dell'ente dalla responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale, assume quindi tutti i caratteri propri della colpa grave.

Al riguardo occorre far riferimento, nel caso degli enti locali, per analogia di materia al "mandato" (che si attaglia più alla figura dell'amministratore, carica elettiva, che non al dirigente o funzionario) nella sua accezione gius-lavoristica (articoli 1703 e seguenti del c.c.), per distinguere e separare i rischi connessi all'attività dei dipendenti pubblici meritevoli di copertura assicurativa con onere a carico dell'ente, da quelli assicurabili solo con oneri a carico dei dipendenti medesimi, agevolmente individuandoli nei rischi che riflettono gli interessi propri dell'ente stesso.

Il "mandato" costituisce quindi la ragione, ma anche il limite, della copertura assicurativa estesa ai dirigenti e funzionari con oneri a carico dell'ente, così che tutto ciò che non può essere rapportato al "mandato", direttamente o indirettamente, perché magari travalica i limiti interni del "mandato" stesso, come nell'ipotesi del "conflitto di interessi", non può neanche essere oggetto di copertura assicurativa con onere a carico dell'ente medesimo (Corte dei Conti Umbria, Sez. giurisdiz. 10/12/2002, n.553; e di questa stessa Sezione n.3471 del 2005 e n. 3054 del 2006).

In tale ottica osserva il collegio, per quanto già esposto, che il requisito della colpa grave qualifica medesimamente la condotta del convenuto dott. Lucifora, segretario generale della Provincia che, per la funzione svolta nella suddetta qualità a presidio della legittimità degli atti della Provincia, avrebbe dovuto segnalare senza remore all'attenzione dei componenti della giunta la palese illiceità derivante dall'assunzione di una deliberazione che disponesse la stipula della copertura assicurativa, con denaro dell'ente rappresentato, dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile dei dirigenti comunali.

Del resto non appare invocabile alcuna “obiettiva difficoltà interpretativa” visto che la giurisprudenza di questa Corte aveva affermato già nel 1991, nella nota sentenza n. 707/A del 5 aprile 1991 delle Sezioni Riunite, che “la copertura assicurativa, implicando una spesa pubblica, deve corrispondere adeguatamente allo scopo di salvaguardare soltanto la responsabilità civile incombente sulla struttura organizzativa pubblica, riguardata come mandante, con esclusione, cioè, di qualsiasi aggravio che deriva dall'assicurare anche altre evenienze dannose, le quali, non connesse all'espletamento del mandato, debbono restare a carico delle persone fisiche degli amministratori”.

<E' nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. In caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.>

Questi i dati oggetti, ma torniamo a noi e alle fondamentali novità che ci vengono raccontate dai giudici veneti.

Intanto sul carattere meramente sanzionatorio della norma di cui sopra:

< Conseguentemente, rinvenendo nell'invito a fornire deduzioni, notificato il 22 giugno 2007, l'indicazione del titolo, dell'oggetto e del quantum, allo stato degli atti dovuto, nonché una richiesta precisa e non equivoca tesa ad ottenere l'adempimento dell'obbligazione risarcitoria, lo stesso atto è da ritenere idoneo ad interrompere il corso della prescrizione e quindi a porre fine alla inerzia fondante la stessa, con il risultato che l'azione erariale, per le somme così come determinate nell'atto di citazione, era da ritenere correttamente esercitata nei termini di legge, senza che si fosse determinato, pertanto, alcun effetto preclusivo od estintivo della stessa.

Tali conclusioni, a parere del Collegio, trovavano, come detto, un supporto a fondamento nella configurabilità di una posizione creditoria autonoma o se si vuole concorrente del P.M. con quella dell'Amministrazione, a seguito dell'affermarsi dell'idea di un'azione erariale non più esclusivamente di tipo reintegratorio, che di certo è da ribadire, **ma di tipo misto reintegratorio – risarcitorio – sanzionatorio, in quanto finalizzata al conseguimento di una condanna ad una sanzione pecuniaria, che potrebbe rendere in parte superfluo il riferimento agli usuali criteri di quantificazione del danno, così come confermato dal comma 59, dell'art. 3, della legge n.244/2007, ove la stipulazione di contratti di assicurazione a copertura dei rischi da responsabilità erariale è sanzionata con il pagamento di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premio complessivamente stabilito nel contratto medesimo**, dal comma 56, dell'art. 3, della stessa legge finanziaria per il 2008, afferente la responsabilità erariale per incarichi o consulenze effettuati in violazione delle disposizioni regolamentari che fissano il limite massimo della spesa annua per tali conferimenti, nonché dal comma 15, dell'art. 30, della legge 27 dicembre 2002, n.289 (legge finanziaria per il 2003), che, a fronte del ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle per investimento, in violazione dell'art.119 della Costituzione, ha sancito, sul piano oggettivo e civilistico, la nullità degli atti e contratti relativi all'indebitamento, introducendo, sul piano soggettivo, afferente la responsabilità di coloro che hanno deliberato il ricorso allo stesso, una sanzione pecuniaria pari ad un multiplo dell'indennità di carica percepita (ossia da un minimo di cinque ad un massimo di 20).>

Venendo inoltre alla specifica fattispecie che riguarda la dirigente del Comune di Verona, l'analisi dell'adito giudice deve muoversi in questo senso:

< Si rende, quindi, necessario verificare se, nella concreta fattispecie, sussistano tutti i tipici elementi della responsabilità amministrativa,

ossia la sussistenza di una condotta commissiva od omissiva motivo del **danno patrimoniale**, concreto ed attuale, sofferto dall'Ente territoriale,

il nesso di causalità tra la condotta materiale pregiudizievole tenuta dalla presunta responsabile e l'eventum danni,

la caratterizzazione dell'elemento psicologico in termini di dolo o di colpa grave, come nel caso de quo, la non ricorrenza di esimenti,

la sussistenza di un particolare rapporto di servizio tra la dott.ssa ALFA, alla quale il danno è imputato, e l'Amministrazione comunale di Verona, che ha subito il conseguente pregiudizio, elementi tutti in base ai quali parte attrice ha avanzato la pretesa risarcitoria>

Nulla quaestio in ordine al legame di servizio tra la predetta funzionaria ed il Comune di Verona, in quanto, all'epoca dei fatti contestati, la stessa era Dirigente del Centro di Responsabilità Económico ed Approvvigionamenti del suddetto Ente territoriale.

Vediamo gli altri elementi:

Passando all'esame della condotta materiale e dell'elemento psicologico, il Pubblico requirente li individua in una serie di comportamenti commissivi, formalmente individuabili e posti in essere con grave negligenza dall'alto dirigente, aventi come punto di arrivo la sottoscrizione di una polizza assicurativa, a beneficio di amministratori e dipendenti del Comune di Verona, a copertura, tra l'altro, del rischio da responsabilità amministrativo – patrimoniale, con accollo del relativo onere a tale ultimo Ente.

L'imputata si è avvalsa di un Broker assicurativo:

Nella specie, in ragione di asserite difficoltà incontrate, per il passato, con alcune compagnie assicuratrici, con determinazione Dirigenziale del Centro di Responsabilità Económico ed Approvvigionamenti (diretto dalla dott.ssa ALFA), n. 114/024, in data 31 maggio 2001, è stata indetta una gara d'appalto, a mezzo licitazione privata, per l'affidamento di un servizio di brokeraggio assicurativo della durata di anni cinque, con il compito di fornire ogni consentita assistenza nella stesura e nella gestione di una polizza assicurativa a copertura dei rischi connessi all'agire degli amministratori e dipendenti del Comune di Verona.

Con il compito di

L'attività del broker era finalizzata a conseguire l'obiettivo di proteggere le risorse dell'ente, al fine di poter essere indennizzato per i danni eventualmente sofferti, garantito per i danni subiti dai soggetti che operavano al proprio interno, sollevato per le conseguenze patrimoniali delle responsabilità che ad esso competevano nello svolgimento delle attività.

La società aggiudicataria predisponava, pertanto, un capitolato di polizza, così come previsto dall'incarico ricevuto, con progetto di polizza cumulativa, comprensiva di ogni forma di responsabilità, ossia sia di quella civile, per danni arrecati a terzi, sia della responsabilità amministrativo – contabile per i danni arrecati all'amministrazione di appartenenza degli interessati e ad altri enti pubblici.

Veniva quindi aggiudicata la gara per il servizio assicurativo

Conseguentemente, con determinazione n.078/024, del 26 aprile 2002, assunta dalla medesima funzionaria, è stata indetta la licitazione privata ed approvati i capitolati speciali per l'affidamento dei servizi a copertura assicurativa di tre contratti, tra i quali il lotto A, per la responsabilità civile verso terzi e verso i prestatori di lavoro, ed il lotto B, recante il titolo di <Responsabilità patrimoniale degli Amministratori – Segretario Generale – Direttore Generale – Titolari Posizioni Organizzative – Responsabili delle Circoscrizioni Territoriali>, per il periodo che andava dalle ore 24,00, del 30 giugno 2002, alle ore 24,00, del 30 giugno 2003.

Con successivo provvedimento n.109/024, in data 30 maggio 2002, la dott.ssa ALFA individuava, in base alle domande pervenute, le società da ammettere alla gara, invitandole a presentare offerta.

La succitata gara, esperita con premio a base d'asta pari ad € 57.000,00 che non ammetteva offerte in aumento e con aggiudicazione unicamente al prezzo più basso, era presieduta dalla convenuta, che aggiudicava provvisoriamente, con verbale n.38/02, del 21 giugno 2002, il servizio per il secondo lotto alla società BETA, che aveva offerto un premio pari ad € 56.780,00.

Infine con determinazione n.138/024, del 22 giugno 2002, il predetto dirigente approvava le risultanze della licitazione privata, aggiudicando definitivamente la gara, di cui al lotto B, alla Società di Assicurazioni BETA, a fronte del versamento del premio di € 56.780,00, posto a carico del capitolo di spesa n.390/066, impegno n.2783/2002, del Comune di Verona.

Questo l'oggetto dell'assicurazione

Ebbene il contratto di assicurazione, n.1263707, sottoscritto dalla compagnia aggiudicataria e dalla dott.ssa ALFA, per conto del predetto Ente, prevedeva nell'allegato n.1, recante la rubrica <<Oggetto dell'Assicurazione>>, che <Gli assicuratori si obbligano...a tenere indenne l'assicurato/i di quanto, direttamente o in via di rivalsa, debba/debbano 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 della carica ricoperta.

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

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

Il punto A 9) del predetto allegato precisava, inoltre che: <...Le garanzie vengono prestate con uno scoperto a carico dell'Assicurato di € 1.290,00 per ogni sinistro>, mentre nella parte intitolata <<Estensione di Garanzia>> il punto B3) prevedeva che: <L'assicurazione è estesa anche:1) alle perdite patrimoniali conseguenti a colpa grave dell'assicurato; 2) alle perdite patrimoniali provocate all'Ente di appartenenza considerato Terzo>.

La scelta è stata quindi quella di sottoscrivere una sola polizza

Ebbene, dall'evidenziato delinearci dei fatti emergeva, da un lato, che il Comune di Verona, attraverso il ricorso ad una polizza cumulativa, in termini di premio da versare, ma in cui, però, i rischi assicurati erano formalizzati distintamente, ha stipulato un negozio a copertura, pressoché totale, del rischio gravante su amministratori e funzionari per tutte le conseguenze patrimoniali derivanti da violazioni

gravemente colpose di obblighi di servizio; dall'altro, non poteva revocarsi in dubbio che le determinazioni, che hanno portato ad assumere un improprio onere per rischi altrui in capo all'Ente territoriale summenzionato, che sin da subito possiamo definire poste in essere in spregio di talune fondamentali norme ordinamentali e dei principi delineati in materia di responsabilità erariale, erano da ascrivere alla dott.ssa Anna ALFA, intervenuta nella vicenda quale Dirigente del Centro di responsabilità Economato e Approvvigionamenti.

Fu vera colpa?

Tale condotta era, infatti, da ritenere finalisticamente adeguata nella causazione di un ingiusto danno, sul quale ci si soffermerà in seguito, consistente nell'esborso, da parte del Comune scaligero, di una quota parte di premio teso a coprire la responsabilità amministrativo – contabile dei funzionari elettivi e di carriera da esso dipendenti.

Orbene, il patrocinio di difesa confermava la correttezza dell'operato della funzionaria, che non solo non incontrava norme ostative, sotto forma di divieto e con riferimento al momento storico (giugno 2002) in cui è contestualizzata la polizza in questione, ma trovava un avallo giuridico, in termini autorizzatori, nell'art. 86, comma 5°, del T.U. n.267/2000, che consentiva ai Comuni di assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato, norma che al riguardo non distingueva tra le diverse fattispecie di responsabilità.

La tesi rappresentata dall'abile difesa della funzionaria presta il fianco alle critiche atteso che i rischi suscettibili di copertura assicurativa non possono che essere delimitati in conformità ai principi generali e di settore dell'ordinamento, che, in quanto principi di ordine pubblico, rendevano e rendono tutt'ora doverosa la esclusione dei rischi da responsabilità amministrativa – contabile da copertura assicurativa con onere a carico dell'ente di appartenenza del dipendente.

Ora, l'art.86, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, ha previsto al comma 5° che: <I comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni e i consorzi tra enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del mandato>, formula il cui precedente si rinviene nell'art. 23, della legge 27 dicembre 1985, n.816, che limitava la predetta facoltà solo a comuni e province: tale possibilità è stata estesa anche ai dirigenti dai vari contratti collettivi di categoria.

Ebbene, la giurisprudenza di questo Istituto (cfr. Corte dei Conti, Sezioni Riunite, sent. n.501/A, del 18 giugno 1986, sent. n.707, del 05 aprile 1991, Sezione II, sent. 275/1986, Sezione per la regione Umbria, sent. n.553/E.L./2002, Sezione Puglia, sent. n.95, del 07 febbraio 2004) ha da sempre fatto riferimento al mandato nel suo significato gius – privatistico (ex art. 1703 e ss. c.c.), al fine di distinguere e separare i rischi connessi all'attività dei dipendenti ed amministratori pubblici ritenuti meritevoli di copertura assicurativa, con accollo del relativo onere in capo all'Amministrazione di appartenenza (c.d. responsabilità civile verso terzi), da quelli assicurabili solo con oneri a carico dei dipendenti ed amministratori medesimi (responsabilità amministrativo – contabile), <...agevolmente individuabili nei rischi che riflettono gli interessi propri dell'Ente stesso> (cfr. Corte dei Conti, Sezione Umbria, sent. n.553/2002).

In che modo si verifica un conflitto di interessi?

E nel caso di specie sussisteva un evidente conflitto di interessi, ab origine ed a carattere permanente, tra la posizione del funzionario (essendo tali, in senso lato, anche gli amministratori) tenuto a rispondere, per le ipotesi connotate da dolo e colpa grave, dei danni cagionati direttamente o indirettamente all'Ente pubblico, e quest'ultimo che rinunciando, a seguito di deroga convenzionale a tale garanzia, si gravava impropriamente dell'onere (premio) teso a salvaguardare l'autore del pregiudizio dalle conseguenze che normalmente l'ordinamento pone a suo carico: assicurando il suo

funzionario del rischio da danno erariale, l'ente si accolla un pagamento non dovuto, diventando creditore di se stesso.

In tal modo gli amministratori ed i dipendenti perseguono un interesse proprio, ossia un proprio personale vantaggio quale va considerato l'esenzione convenzionale dalla responsabilità erariale, con pregiudizio dell'Ente pubblico, configurandosi così una sorta di abuso del potere rappresentativo.

Merita quindi soffermarsi sulla giurisdizione della Corte dei Conti

Ora, non può revocarsi in dubbio, che la Corte dei Conti esercita la giurisdizione <...nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge>(art.103 Cost.), <...giudica sulle responsabilità per danni arrecati all'erario da pubblici funzionari, retribuiti dallo Stato, nell'esercizio delle loro funzioni (art. 13, comma 1, del Regio Decreto 12 luglio 1934, n.1214, recante il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti), sottopone a giudizio <I funzionari, impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali ad ordinamento autonomo, che nell'esercizio delle loro funzioni per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato e ad altra amministrazione dalla quale dipendono...> (art. 52, del medesimo T.U.), sottopone i pubblici funzionari alla propria giurisdizione qualora per azione od omissione cagionino danno allo Stato (artt. 83 e 82, comma 1°, del R. D. 18 novembre 1923, n.2440), esercita la propria giurisdizione di responsabilità sugli amministratori e sul personale degli enti locali, per i quali <...si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato> (art. 93, commi 1, del d.lgs. n.267/2000).

E la norma costituente principio generale, valevole per l'intero settore pubblico, è rappresentata dall'art.1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n.20, che così statuisce: <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 colpa grave...>.

Si tratta di principi generali dell'ordinamento che, in quanto indisponibili, non possono essere oggetto di deroga contrattuale, con il risultato di vanificarne non solo la loro portata sostanziale, in termini di responsabilità per i dipendenti chiamati a rispondere del loro operato, ma anche la certa funzione di deterrenza (di prevenzione generale) di cui le norme sopraccitate sono munite.

Ma non solo

Per cui, un eventuale patto che miri ad escludere o limitare preventivamente, in palese violazione delle predette norme, la responsabilità del pubblico dipendente per i danni arrecati ad una pubblica amministrazione, si pone in netto contrasto con una norma imperativa, con conseguente nullità dell'operazione perseguita (cfr. Corte dei Conti, Sezione Puglia, sent. n.95, del 07 febbraio 2004, Sezione III, sent. n.509, del 28 settembre 2004).

In sintesi la responsabilità amministrativa è un deterrente finalizzato a indurre il funzionario al compimento del suo dovere, sotto la minaccia del suo anche personale coinvolgimento nelle conseguenze della sua eventuale volontaria prevaricazione: onde il confezionamento di un negozio giuridico assicurativo che tolga dallo status del pubblico funzionario quel deterrente, mandandolo esente da ogni tipo di responsabilità erariale, incide sul rapporto di dipendenza funzionale che lega il funzionario all'Ente, ledendo un principio fondamentale dell'ordinamento, che esige che nei più gravi casi di deviazione dal dovere funzionale, l'agente debba risponderne personalmente.

E per quanto concerne la copertura assicurativa della responsabilità civile?

Conseguentemente la norma di cui all'art. 86, comma 5°, del T.U. n.267/2000, così come uniformemente interpretata dalla giurisprudenza contabile, **consente di assicurare la responsabilità civile verso terzi, corrispondente ad un interesse proprio dell'Amministrazione**, ma non permettete di preservare il pubblico dipendente dalla responsabilità erariale con iscrizione del conseguente onere premiale nel bilancio dell'Ente medesimo.

L'utilizzo di risorse pubbliche per eliminare od affievolire la funzione di deterrenza esercitata dalla responsabilità in questione, va ritenuto illecito e produttivo di danno per l'Erario, in quanto realizza una traslazione del rischio da un soggetto imputabile e riconosciuto colpevole all'Ente divenutone creditore in violazione anche dei principi fondamentali promananti dall'art. 28 della Carta fondamentale, che nel prevedere la responsabilità personale e diretta di funzionari e dipendenti pubblici, chiamati a rispondere secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti, estende allo Stato ed agli enti pubblici la sola responsabilità civile.

Ed invero, la norma prevede l'estensione della responsabilità e, quindi, la solidarietà del pubblico Ente con l'autore del pregiudizio, solo per le ipotesi di risarcimento del danno **causato a terzi**: onde l'assunzione di pagamento generalizzato, estesa alle ipotesi di danno da responsabilità amministrativo contabile, si pone in netto contrasto con la succitata norma costituzionale, da valorizzare unitamente al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta fondamentale, così come riconosciuto dal Giudice delle Leggi, che nella sentenza n.340/2001, occupandosi di sanzioni amministrative a carico di dipendenti od amministratori di ente locale, ha escluso l'esistenza di una generale estensibilità della responsabilità agli enti.

ATTENZIONE, ORA VIENE LA PARTE PIU' SIGNIFICATIVA DELLA SENTENZA

La Sezione non può, infine, condividere le affermazioni di parte resistente circa le limitate capacità offertuali del mercato assicurativo dell'epoca, che avrebbe consentito, secondo quanto indagato dal broker espressamente incaricato dall'Amministrazione, solo polizze assicurative congiunte sia per l'assicurazione per danni a terzi che all'Ente pubblico, attesi gli accertamenti conoscitivi posti in essere dal Pubblico requirente e le fattispecie oggetto di sentenze di questo Istituto che, invece, depongono in modo diverso.

Di certo già il comune modo di pensare suggerisce che una soluzione di tal fatta, ossia la possibilità di stipulare solo polizze cumulative, incidente fortemente sulla flessibilità del mercato assicurativo sino ad ingessarlo, sia il frutto di modalità contrattuali pre-confezionate dall'Ente territoriale ed accettate dalla società assicuratrice e non della giuridica impossibilità di perseguire un diverso risultato.

Risultato il cui conseguimento potrà certamente comportare una riduzione del numero delle società assicuratrici disposte ad assumersi il relativo rischio, un contenimento del rischio medesimo, con la previsione di eventuali franchigie, ed il pagamento di un

premio anche elevato, poiché rapportato alla qualità, frequenza, gravità e ripetitività di particolari condotte antigiuridiche.

Ciò, però, produce non l'impossibilità sostanziale e giuridica di stipulare polizze separate a copertura della responsabilità civile verso i terzi e della responsabilità erariale (operazione quest'ultima vietata se del pagamento del relativo premio è onerata l'Amministrazione pubblica), ma solo una maggiore difficoltà a rinvenire sul mercato società disposte alla stipula alle rigide condizioni prefissate dagli Enti pubblici.

Ed invero, va rilevato che per tutti gli operatori del mercato già ai tempi oggetto della vicenda di causa, costituiva fatto notorio l'assicurabilità del rischio per responsabilità civile, che era l'evenienza più frequente e la sola forma di polizza ad essere inserita, normalmente, nei contratti.

Le prime questioni sorgono, quindi, dal momento in cui molti enti locali compiono l'ulteriore passo di voler assicurare, i funzionari elettivi e di carriera, per la responsabilità amministrativo – contabile, conseguente a comportamenti antigiuridici posti in essere con colpa grave in violazione degli obblighi di servizio sugli stessi gravanti.

A tale copertura si provvedeva ricorrendo ad appendici contrattuali o a capitoli immodificabili, puntualmente sottoposti all'approvazione delle diverse compagnie assicuratrici.

Infatti, dalle varie fattispecie giurisprudenziali (ad es. quella oggetto della sentenza n. 95/2004, della Sezione Puglia) emergeva la sussistenza di un primo contratto, riferito alla sola copertura della responsabilità civile verso terzi, mentre il rischio per la responsabilità contabile era convenuto in distinta negoziazione; così anche in altra ipotesi (Sezione Lombardia sent. n.942/2002), si leggeva che alla copertura della responsabilità contabile si addiveniva nel 1997, data di molto anteriore a quella della polizza in questione del giugno 2002, estendendo la garanzia prevista in un contratto del 1992 limitata alla sola responsabilità civile verso terzi.

E di quanto sopra era consapevole anche il Comune di Verona, che nel giugno 2003, aveva provveduto nuovamente alla copertura assicurativa delle responsabilità di amministratori e dirigenti sottoscrivendo ulteriori due polizze (n. 1427424 e n. 1427425) con la stessa compagnia, BETA, con la quale era stata stipulata la polizza contestata: in questo caso, però, la copertura per le responsabilità amministrative era subordinata alla <...corresponsione da parte degli Assicurati che ne facciano richiesta, di una percentuale pari al 20 per cento del premio assicurativo annuo pro – capite previsto in polizza>.

Dunque, riesce francamente incomprensibile come solo poco tempo dopo la stipula del primo contratto (risalente a giugno 2002), sia fattibile la copertura separata dei due rischi, operazione presentata come impossibile dalla difesa della convenuta ed, invece, assentita da alcune Compagnie di Assicurazioni (Spa Milano Assicurazioni, Assicurazioni Generali e dagli stessi BETA), consultate nella circostanza dal medesimo P.M., le quali, salva la situazione di condizioni contrattuali predeterminate e, quindi, non modificabili

dagli offerenti i prodotti, evidenziavano la possibilità di offerte flessibili da adattare alle varie fattispecie.

ED ECCOCI!

In conclusione, non può revocarsi in dubbio che all'epoca dei fatti i prodotti assicurativi offerti dal mercato erano tali da consentire molteplici formule di copertura: congiunte, cumulative, principale con aggiunta di polizza accessoria, quale appendice, che potevano avere ad oggetto ipotesi di responsabilità civile per danni a terzi nonché la copertura dei c.d. danni provocati involontariamente dai dirigenti e dagli amministratori, poiché quest'ultima corrisponderebbe agli interessi del Comune, <...in quanto completerebbe il quadro delle garanzie risarcitorie, comprendendo le ipotesi per le quali non erano più giuridicamente possibili sentenze di condanna della Corte dei Conti...>, con esclusione, quindi, del danno erariale accertato in sede di giudizio contabile e che vedrebbe sacrificato l'interesse dell'Ente già soddisfatto da tali decisioni, nella misura corrispondente al premio pagato per tale ampliamento di copertura (cfr. Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Sicilia, sent. n.734, del 22 gennaio – 04 marzo 2008).

Perché si è reso necessario l'intervento del legislatore?

Onde, va ribadito, contrariamente a quanto affermato dalla convenuta, che nessuna norma né clausola contrattuale collettiva consentiva di affermare che una simile copertura assicurativa poteva rimanere a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

E allora la norma della Legge Finanziaria 2008....

E tali conclusioni hanno trovato conferme, in termini di ulteriore incisività, nell'operato del Legislatore, che al comma 59, dell'art.3, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (recante la finanziaria per il 2008) ha così statuito: <E' nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o a enti pubblici e la responsabilità contabile. I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. In caso di violazione della presente disposizione, l'amministrazione che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo>.

Si trattava di una disciplina che contrariamente a quanto affermato dalla convenuta non introduce <...una regola che il legislatore ha ritenuto, evidentemente, prima inesistente>, ma conferma, in termini ricognitivi, l'illiceità della stipula di polizze assicurative a copertura della responsabilità erariale: la succitata previsione non colma un vuoto normativo, ma rende più incisivo, in termini di conseguenze negative, un divieto già sussistente nell'ordinamento.

Alla norma va pertanto riconosciuta, per un verso <...una valenza ricognitiva di un divieto già insito nel sistema e consacrato dalla costante ed uniforme giurisprudenza, e per altro verso una valenza innovativa e sanzionatoria (e come tale valevole solo per le fattispecie poste in essere dopo la sua entrata in vigore) che colpisce non solo gli autori dell'illecito ma anche i beneficiari, con una sanzione pecuniaria che può arrivare sino a dieci volte il costo della polizza, disposizione che rafforza la connotazione non soltanto risarcitoria ma anche (e forse soprattutto) sanzionatoria che il legislatore a partire dal 1994 ha inteso attribuire alla giurisdizione di questa Corte> (cfr. Corte dei Conti, Sezione Regionale Sicilia, sent. n.734/2008).

Deve, infine, aggiungersi che la norma ribadisce la nullità dei contratti di assicurazione stipulati in spregio di norme contrarie ai principi di ordine pubblico e, quindi, a copertura della responsabilità amministrativo – contabile, prevedendo la cessazione al 30 giugno 2008, di quelli in corso alla data di entrata in vigore della legge finanziaria n.244/2007.

Da tanto consegue che il divieto di stipulare polizze a copertura del rischio erariale con onere a carico del Comune non solo era enucleabile dalle norme Costituzionali e Ordinamentali sopra citate, a carattere fondamentale, imperativo e non derogabili convenzionalmente, ma era stato da sempre ribadito dalla giurisprudenza di questo Istituto intervenuta al riguardo, divieto reso ancora più efficace dalla estensione soggettiva, della relativa responsabilità, dagli autori delle predette polizze ai beneficiari, raggiunti da una sanzione pecuniaria pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente versati.

Ancora una breve e veramente ultima osservazione.

A nulla sono valse, a propria discolpa da parte dell'imputata, le circostanze per le quali la difesa

< Nel merito osservava, invece, come nel comportamento della dirigente difettesse il requisito della colpa grave in quanto la determinazione tesa alla stipula della polizza trovava fondamento nel capitolato predisposto dal broker assicurativo <BETA Broker>, società incaricata, a seguito di gara, dal Comune di Verona di individuare le proposte che il mercato offriva tenuto conto della peculiarità dell'Ente territoriale richiedente.

Inoltre soggiungeva che, inizialmente, su tale tipo di polizze anche l'A.N.C.I. aveva dato parere favorevole, e tale prassi pur non costituendo un valido esimente consentiva di contestualizzare meglio, nell'ambito storico del 2002, l'agire della funzionaria, alla quale non poteva imputarsi l'intero presunto danno>

In quanto l'adito giudice ritiene che:

< Ora, posto che la colpa consiste in uno scostamento dalla condotta che la legge o la comune prudenza assumono come regola e che la gravità della colpa ricorre ove le circostanze concrete siano indicative di un elevato grado di divergenza tra la condotta doverosa e quella effettivamente tenuta, il Collegio è dell'avviso che gravissima negligenza abbia connotato il <modus agendi> della funzionaria ALFA, la quale nel dar corso alle determinazioni volte alla stipula di polizza assicurativa, a copertura anche della responsabilità patrimoniale di amministratori e dipendenti e con onere a carico del comune di Verona, ha colpevolmente omesso ogni valutazione in ordine alla presenza ostativa delle norme, costituenti principi generali dell'ordinamento e non derogabili convenzionalmente dalle parti, sulla responsabilità dell'agente pubblico nei confronti dell'Ente, norme che sicuramente il predetto funzionario, in ragione della sua professionalità ed elevatezza di livello (quale dirigente del Centro di Responsabilità Economato e Approvvigionamenti del Comune di Verona) doveva conoscere e

rappresentare anche alla società di Broker, aggiudicataria di un contratto di ricerca e di assistenza nella stesura del contratto assicurativo.

Era certamente chiaro alla convenuta, in quanto di facile deduzione, l'illiceità, l'illogicità e l'ingiustizia della condotta tenuta, che in tal modo andava a garantire amministratori e funzionari dai dettami della legge, vanificandone l'effetto sanzionatorio con lo scudo della copertura assicurativa, a spese dell'ente ed in contrasto con i suoi interessi, autorizzando, in tal modo quei comportamenti commissivi ed omissivi forieri di un riscontrato e sanzionato pregiudizio per la P.A.

In questo senso, non può riconoscersi alcun valore di esimente né al preliminare intervento della società di Broker, né al fatto che inizialmente, su tale illecita prassi si era pronunciata favorevolmente anche l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (A.N.C.I.), determinazioni e pareri assolutamente non vincolanti l'operato della predetta funzionaria tenuta a conoscere ed ad improntare il proprio agire anche al rispetto delle norme generali di principio sulla responsabilità erariale dell'agente pubblico, applicate in modo uniforme dalla giurisprudenza contabile, e che non consentivano di dare a questo tipo di responsabilità una copertura assicurativa con accollo del relativo onere all'Ente pubblico di appartenenza del funzionario.>

Di conseguenza, la condanna

< Tutte le considerazioni svolte militano per una piena responsabilità della dott.ssa Anna ALFA, che attraverso le varie determinazioni adottate con gravissima negligenza, ha consentito la stipula di una polizza assicurativa, con esclusivo onere a carico del Comune di Verona e, quindi, in definitiva della collettività stanziale di riferimento, a copertura delle responsabilità amministrativo – contabili dei funzionari elettivi e di carriera del succitato Ente, con il conseguimento di finalità contrarie a quelle indicate e volute dall'ordinamento.

La gravità del risultato conseguito è ostativa all'uso del potere riduttivo, di cui all'art. 52, 2° comma, del R.D. n.1214/1934 (ma anche art. 83, del R.D. n.2440/1923).

Conclusivamente, l'addebito da porre a carico della sig.ra Anna ALFA ed a favore del Comune di Verona è pari ad € 11.356,00(euro undicimilatrecentocinquantasei/,00).

Sulle somme indicate va computata la rivalutazione monetaria, secondo gli indici ISTAT, dal 01 luglio 2002 (mese successivo al pagamento del premio di € 56.780,00) e sino al deposito della presente sentenza, oltre interessi, nella misura di legge, dal deposito della sentenza al soddisfo.>

>

RIPORTIAMO QUI DI SEGUITO LA SENTENZA NUMERO 756 DELL' 8 LUGLIO 2008 emessa dalla Corte dei Conti_ Sezione Giurisdizionale regionale per il Veneto

Corte dei Conti - Banca dati delle Decisioni
Scarica

Stampa

Torna ai risultati

Home-->Ricerca nei Recuperati-->Risultati--> Provvedimento
Avvia Ricerca

SEZIONE ESITO NUMERO ANNO MATERIA PUBBLICAZIONE
VENETO Sentenza 756 2008 Responsabilità 08-07-2008

REPUBBLICA ITALIANA N. 756/08
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL VENETO
Composta dai seguenti magistrati
Sergio Zambardi Presidente
Patrizia Ferrari Referendario
Giovanni Comite Referendario relatore
Ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 25152 del registro di segreteria, promosso ad istanza della Procura Regionale della Corte dei Conti per il Veneto nei confronti della sig.ra ALFA Anna, nata, il 31 luglio 1954, a Roma, residente a Verona, in via Aspromonte n.2/A, all'epoca dei fatti Dirigente del Centro di Responsabilità Economato e Approvvigionamenti del Comune di Verona, rappresentata e difesa, giusta procura a margine della memoria di costituzione del 02 maggio 2008, dagli avv.ti prof. Giovanni Sala e Franco Zambelli, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, a Venezia – Mestre, in via Cavallotti n.22.

Visto l'atto introduttivo del giudizio, la memoria di costituzione della convenuta, gli altri atti e i documenti tutti di causa; uditi, nella pubblica udienza del 28 maggio 2008, il referendario relatore dott. Giovanni Comite, il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale dott. Alberto Mingarelli, l'avv. Riccardo Ruffo, del foro di Verona, su delega dell'avv. prof. Giovanni Sala, con l'assistenza del segretario sig.ra Nicoletta Niero.

FATTO

Con atto di citazione del 16 novembre 2007, ritualmente notificato, la Procura Regionale della Corte dei Conti per il Veneto conveniva dinanzi questa Sezione Giurisdizionale la sig.ra Anna ALFA per sentirla condannare al pagamento, in favore del Comune di Verona, della somma di € 11.356,00 o, comunque, di quell'importo maggiore o minore ritenuto di giustizia, oltre rivalutazione monetaria, secondo gli indici ISTAT, interessi di legge e spese di giudizio.

Esponneva, l'Organo requirente, che a seguito di verifica amministrativo – contabile, operata dal Servizio Ispettivo del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, era emerso che il Comune di Verona aveva sottoscritto una polizza assicurativa, che copriva, tra l'altro, il rischio da responsabilità amministrativo – patrimoniale di propri amministratori e dipendenti.

Si trattava del contratto n. 1263707, stipulato a garanzia di n. 167 tra amministratori e funzionari, per il periodo 30 giugno 2002 – 30 giugno 2003.

Oggetto dell'assicurazione, secondo quanto emergente dall'accordo, era l'obbligo dell'assicuratore di tenere indenne gli assicurati da eventuali pagamenti, dovuti al Comune di Verona, allo Stato e ad altri soggetti pubblici o privati, in conseguenza di atti, fatti od omissioni colposi a loro imputabili, connessi

alle funzioni o alla carica ricoperta. Nel predetto negozio, veniva precisato che esso garantiva gli assicurati per le somme che gli stessi fossero stati chiamati a corrispondere per effetto di decisioni della Corte dei Conti e/o di qualunque altro organo di giustizia civile o amministrativa dello Stato.

Ad avviso dell'attore la determinazione, che aveva portato ad assumere l'onere per il rischio, era da ritenere <...palesamente in contrasto con l'ordinamento e i principi che, sul punto, lo ispira(va)no>.

Conseguentemente, con atto del 21 giugno 2007, notificava (il successivo 22) invito a fornire controdeduzioni alla dott.ssa Anna ALFA, Dirigente del Centro di Responsabilità Economato e Approvvigionamenti del Comune di Verona, che aveva <...posto in essere i provvedimenti volti all'affidamento contrattuale in questione>.

Nel succitato invito il P.M. osservava come la decisione assunta appariva, in maniera chiara, in contrasto con le disposizioni che prevedevano e disciplinavano la responsabilità amministrativo – contabile degli amministratori e del personale degli Enti locali (art.93, del d.lgs. n.267/2000), in quanto l'aver sollevato l'agente da ogni rischio di chiamata a rispondere ne vanificava, del tutto, il loro contenuto precettivo.

Ma quanto determinato generava un palese conflitto di interessi tra la posizione dell'Amministrazione, chiamata a pagare il premio assicurativo per garantire il proprio dipendente dagli effetti negativi di una condotta in contrasto con gli obblighi di servizio, e quella dei funzionari, chiamati a rispondere dei danni da essi provocati.

Il requirente, nel precisare che per la polizza de qua il Comune aveva versato un corrispettivo per premi pari ad € 56.780,00, rilevava che una parte del predetto importo, quello pertinente la copertura del rischio della responsabilità amministrativo contabile, era da considerarsi ingiusto danno da ascrivere alla condotta gravemente colposa della convenuta: la quantificazione del pregiudizio, per indebiti oneri accollati all'Ente territoriale, era fatta, nell'invito a dedurre, in via equitativa, nella misura del 50% del premio complessivo, pari ad € 28.390,00.

Con deduzioni scritte, prodotte il 23 luglio 2007, la dott.ssa ALFA respingeva gli addebiti, in quanto l'art. 86, comma 5, del T.U. sull'ordinamento degli enti locali, prevedeva espressamente la possibilità, per comuni, province, comunità montane, unioni di comuni e consorzi fra enti locali, di assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato, senza distinzioni tra le diverse fattispecie di responsabilità.

Inoltre, una polizza assicurativa, estesa al danno erariale, costituiva una opportunità, suscettibile di valutazione economica, per l'Amministrazione, che vedeva così garantita la rifusione dei danni subiti per il caso di incapienza dei mezzi finanziari del dipendente.

La presunta responsabile rilevava, inoltre, che all'epoca il mercato assicurativo forniva un unico tipo di polizza cumulativa, comprensiva di ogni forma di responsabilità, civile e contabile. E a tal proposito citava giurisprudenza della Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana (sent. n.3054, del 25 ottobre 2006), che aveva ritenuto giustificata l'archiviazione disposta dalla Procura Regionale per taluni dirigenti, i quali avevano prorogato una polizza di assicurazione comprensiva della responsabilità civile ed amministrativa.

Infine, in ordine all'eventuale danno, osservava che la sua entità andava rideterminata in misura inferiore, atteso che la responsabilità civile era l'evenienza più frequente, come confermato dalle più recenti polizze sottoscritte dal Comune, nelle quali le due responsabilità sono scisse, e quella contabile ammontava al 20 per cento del premio complessivo.

Alle argomentazioni addotte, ritenute dal requirente non dirimenti, seguiva l'odierno atto di citazione.

Il P.M. osservava, infatti, come l'accollo del rischio in questione risultava in modo chiaro dall'allegato 1 al contratto n.1263707: invero al punto A 1) risultava che <...sono comprese in garanzia le somme che l'assicurato sia tenuto a pagare per effetto di decisioni della Corte dei Conti e/o di qualunque altro organo di giustizia civile o amministrativa dello Stato.

Si intendono, pertanto espressamente comprese anche le perdite patrimoniali derivanti da responsabilità amministrativa – erariale – contabile>; il punto B 4), invece, precisava che <L'assicurazione è estesa anche: alle perdite patrimoniali conseguenti a colpa grave dell'Assicurato; alle perdite patrimoniali provocate all'Ente di appartenenza considerato terzo>.

E tale determinazione, che ha portato ad assumere un onere per un rischio altrui, come confermato dalla consolidata giurisprudenza che ha ribadito i motivi di inammissibilità delle polizze a copertura dei rischi per responsabilità amministrativo - contabile, si poneva contro l'ordinamento ed i principi che, al riguardo, sul punto lo ispiravano.

Conclusioni che non erano scalfite dalle deduzioni di parte convenuta.

In particolare, l'art. 86, comma 5°, del T.U. n.267/2000, che trovava un precedente nell'art. 23, della legge 27 dicembre 1985, n.816, ribadito anche nei contratti collettivi di categoria, se era pur vero che nella previsione non faceva distinzione tra le diverse forme di responsabilità, la stessa, però, ben poteva risultare dalle norme e dai principi dell'ordinamento: in sintesi l'art.86 consentiva di assicurare la responsabilità civile verso terzi, mentre non consentiva di preservare dalla responsabilità contabile.

Il divieto della predetta copertura assicurativa, inoltre, non poteva essere superato facendo riferimento ad opportunità economicamente valutabili, quali il fatto che l'ente avrebbe avuto sempre la garanzia della rifusione dei danni. E ciò perché la compensatio lucri cum damno era tutta concretamente da dimostrare.

Inoltre, anche l'affermazione della presunta responsabile circa l'esistenza, all'epoca dei fatti, di un unico tipo di polizza cumulativa, che non faceva distinzione tra responsabilità civile verso terzi e responsabilità amministrativo contabile, non rispondeva all'effettivo stato delle cose.

Il requirente osservava, infatti, che il tipo di copertura, per danni erariali, era autonomamente negoziabile, come emergente dalla giurisprudenza richiamata a sostegno e non smentita dalla sentenza della Sezione Sicilia invocata da parte avversa, ove i Giudici avevano ritenuto giustificata l'archiviazione disposta dalla Procura Regionale per tre dirigenti che avevano prorogato una polizza di assicurazione comprensiva della responsabilità civile ed amministrativa: ciò in considerazione dell'impossibilità per i medesimi di scorporare, per l'imminente proroga della stessa per la quale non si era nei termini per una contrattazione ex novo, la polizza che copriva la responsabilità professionale degli amministratori dalla copertura della responsabilità civile verso terzi. In questo caso la proroga non poteva non avvenire che alle condizioni contrattuali in corso, ma questo nulla aveva a che fare con un cumulo per ragioni di mercato.

Inoltre, dalle fattispecie giurisprudenziali (ad es. quella oggetto della sentenza n. 95/2004, della Sezione Puglia, e della decisione n.942/2002, della Sezione Lombardia) emergeva la sussistenza di un primo contratto, riferito alla sola copertura della responsabilità civile verso terzi, mentre il rischio per la responsabilità contabile era convenuto in distinta negoziazione.

Ma l'attore osservava, ancora, come il Comune di Verona nel giugno 2003, aveva provveduto nuovamente alla copertura assicurativa delle responsabilità di amministratori e dirigenti sottoscrivendo ulteriori due polizze (n. 1427424 e n. 1427425) con la stessa compagnia, BETA, con la quale era stata stipulata la polizza contestata: in questo caso, però, la copertura per le responsabilità amministrative era

subordinata alla <...corresponsione da parte degli Assicurati che ne facciano richiesta, di una percentuale pari al 20 per cento del premio assicurativo annuo pro – capite previsto in polizza>.

<Dunque, nell'evenienza (solo poco tempo dopo il primo contratto), si riscontra quella separazione dei due rischi che si diceva non essere possibile>.

E ciò trovava conferme in quanto corrisposto da alcune Compagnie di Assicurazioni (Spa Milano Assicurazioni, Assicurazioni Generali e dagli stessi BETA), consultate nella circostanza dal medesimo P.M., le quali evidenziavano la possibilità di offerte flessibili da adattare alle varie fattispecie.

In conclusione, pertanto, il Requirente ravvisava nella condotta della dott.ssa ALFA, un comportamento contra legem, per avere posto in essere i provvedimenti attraverso i quali si era pervenuti ad assicurare il rischio per la responsabilità amministrativo – contabile, ossia la determinazione n.78, del 26 aprile 2002, con la quale è stata indetta la gara ed è stato approvato il capitolato speciale; la determinazione n. 109, del 30 maggio 2002, afferente le società da invitare alla gara, e la determina n. 138, del 22 giugno 2002 di aggiudicazione della gara, nella quale la medesima ha svolto, altresì, le funzioni di Presidente ed ha sottoscritto la polizza n.1263707.

La condotta che aveva portato all'affidamento non consentito era da ritenere gravemente colposa, atteso che il contrasto con l'ordinamento, della copertura assicurativa in questione, era rilevabile con l'uso di una diligenza da considerare minima in rapporto alla qualificazione ed alle attribuzioni di un funzionario del livello della convenuta.

In ordine, infine, al danno, il P.M. in considerazione della possibilità di fare riferimento ad un parametro più certo, quale il successivo contratto stipulato dal Comune di Verona, nel quale il rischio per la responsabilità erariale era valutato nella misura del 20 per cento del premio annuo, rivedeva la precedente determinazione in termini di <quantum>, ritenendo congrua la richiesta risarcitoria, a carico della convenuta, di € 11.356,00 (ossia 20% di € 56.780,00= 11.356,00).

Con memoria in atti all'8 maggio 2008, si costituiva in giudizio la dott.ssa Anna ALFA, con gli avv.ti prof. Giovanni Sala e Franco Zambelli, i quali concludevano per <1)...l'intervenuta prescrizione del danno>; per il respingimento <2)...con qualsiasi statuizione, (del)la domanda risarcitoria proposta...>; in via subordinata, infine, chiedevano <3)...nella denegata ipotesi di accertamento della responsabilità della convenuta, porsi a carico di quest'ultima, nell'esercizio del potere di riduzione dell'addebito, di cui all'art.52, del regio decreto n.1214 del 1934, solo una parte del danno accertato; 4) spese, diritti ed onorari di causa rifiusi>.

I succitati procuratori ritenevano, in primo luogo, di dover integrare la vicenda di causa evidenziando che il Comune di Verona esperiva in data 20 dicembre 2001, una gara per l'affidamento del servizio di <brokeraggio> assicurativo, per la stesura e la gestione di una polizza per i propri dipendenti.

Ciò al fine di dar conto del fatto che la dott.ssa ALFA <...è stata ...assistita nella redazione del capitolato e del bando da un broker assicurativo il cui intervento era stato dall'amministrazione ritenuto necessario proprio per le difficoltà incontrate in precedenza con le compagnie assicuratrici>.

Ed invero, soggiungevano, risultava che la compagnia Assitalia, con cui era assicurato il Comune, dopo un sinistro esercitò la facoltà di recesso, così come, qualche tempo dopo, ebbe a fare la Winthertur.

In ragione di tale impegno, con determinazione n.285/024, del 20 dicembre 2001, alla società GAMMA Broker srl (in A.T.I. con GAMMABIS srl) è stata aggiudicata la relativa gara.

L'attività del broker era finalizzata a conseguire l'obiettivo di proteggere le risorse dell'ente, al fine di poter essere indennizzato per i danni eventualmente sofferti, garantito per i danni sofferti dai soggetti

che operano al proprio interno, sollevato per le conseguenze patrimoniali delle responsabilità che ad esso competevano nello svolgimento delle attività, con previsione di condizioni contrattuali che non fossero in contrasto con le norme che regolavano l'attività istituzionale di un ente pubblico.

La società aggiudicataria predisponessa, pertanto, un capitolato di polizza, <...così come previsto dall'incarico ricevuto, tenuto conto di quanto in quel momento il mercato assicurativo poteva offrire, nonché anche dei pregressi sinistri del Comune di Verona, ossia un unico tipo di polizza cumulativa, comprensiva di ogni forma di responsabilità...>.

Successivamente con determinazione n.078/024, del 26 aprile 2002, a firma della convenuta, è stata indetta la licitazione privata per l'affidamento dei servizi di copertura assicurativa, aggiudicata, con atto n.138/024, del 22 giugno 2002 del predetto dirigente, alla Società Assicurazione BETA, che offriva per il lotto B, un premio annuo di € 56.780,00.

Ciò premesso in fatto l'odierna convenuta osservava, in diritto, che la domanda risultava prescritta ed infondata e doveva, quindi, essere respinta.

In ordine alla questione preliminare di merito evidenziava come <...al momento della notifica dell'atto di citazione, perfezionatasi in data 05 dicembre 2007, doveva ritenersi maturata la prescrizione in mancanza di alcun atto interruttivo in precedenza notificato, riguardo ai fatti contestati a giugno 2002>.

Soggiungeva, non senza richiamare giurisprudenza a sostegno, come all'invito a dedurre, del 21 giugno 2007, non poteva riconoscersi idoneità ad interrompere il decorso della prescrizione, che in tal modo si era compiuta.

Nel merito rilevava la legittimità della determinazione e della conseguente sottoscrizione della polizza, in quanto al momento della sua stipula <...non esisteva alcuna norma che vietasse all'Amministrazione di assicurare i propri dipendenti anche per responsabilità contabile>.

Al contrario di quanto sostenuto dal requirente, l'art.86, comma 5°, del T.U. n.267/2000, nella sua previsione non distingueva le diverse fattispecie di responsabilità, facendo ragionevolmente considerare come ammissibile la copertura anche per i rischi da responsabilità contabile.

Inoltre, la stipula di un tale tipo di polizza era nell'interesse dell'Ente, atteso che esso aveva la certezza che eventuali danni subiti, per la violazione colpevole di norme, da parte di amministratori e dipendenti, erano comunque coperti a prescindere dalla capacità economica del danneggiante.

In relazione, invece, alla funzione di deterrenza osservava come la stessa <...non esclude che ad un ente, al di là della deterrenza della sanzione, possa sembrare opportuna la copertura di un'assicurazione per i danni allo stesso provocati da dipendenti od amministratori>.

Funzione, comunque, non esclusa stante la presenza di una franchigia, prevista per ogni sinistro, nella misura del 20% a carico dell'interessato.

Soggiungeva, ancora, che il quadro normativo di riferimento era cambiato con la finanziaria per il 2008, in particolare con l'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n.244, che ha statuito la nullità del contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile.

Da quanto precede deduceva che <...nonostante l'orientamento giurisprudenziale richiamato nell'atto di citazione, non potesse considerarsi vigente, prima di tale legge, un divieto di stipulazione di tali tipi di polizze>.

E a ciò doveva aggiungersi che all'epoca della stipula il mercato offriva, secondo l'indagine operata dal broker espressamente incaricato dall'Amministrazione, solo poteri congiunti: gli indizi forniti dal Procuratore in ordine alla disponibilità di altre compagnie a fornire, in quel periodo, polizze che non comprendessero responsabilità erariale, apparivano generici e sommari, in quanto era necessario valutare tutt'una serie di elementi, quali la specificità del Comune, il numero dei dirigenti, della struttura organizzativa ed in particolare i precedenti sinistri occorsi.

Ma la responsabilità della convenuta non sussisteva anche perché era carente l'elemento soggettivo della colpa grave in sede di assunzione, da parte della dott.ssa ALFA, dell'atto deliberativo e della successiva stipulazione della polizza. Ed invero, la stessa ha provveduto alla stipula a seguito delle indagini di mercato esperite dalla GAMMA Broker; inoltre <...non poteva imputarsi a colpa del dipendente l'aver ignorato circostanze che all'epoca dei fatti non avevano...la notorietà che assume invece il procuratore>.

Soggiungeva che nel <...2002 la legittimità dell'assunzione di oneri a carico dell'ente per polizze di responsabilità patrimoniale di amministratori e dipendenti, con ampia franchigia a carico degli stessi, era materia di discussione specialistica non certo conoscenza di un dipendente pubblico cui non eran richieste conoscenze giuridiche specialistiche in un'Amministrazione che proprio per questo aveva affidato un incarico di consulenza ad un soggetto esterno ai suggerimenti del quale il dipendente si è attenuto>.

E <Del resto, se il legislatore sei anni dopo ha ritenuto di prevedere espressamente la nullità dei contratti significa che nel frattempo contratti del genere erano stati stipulati>.

Infine, in via di estremo subordine, il patrocinio della convenuta osservava che sussistevano, <...in ogni caso, i presupposti per l'esercizio, da parte della Corte...del potere riduttivo dell'addebito, tenuto conto, in particolare, che l'indagine di mercato e la stipulazione del capitolato di polizza è stato redatto dalla società GAMMA Broker>.

All'udienza di discussione odierna, il Vice Procuratore Generale, dott. Alberto Mingarelli, richiamava il contenuto dell'atto di citazione e le conclusioni in esso rassegnate, non scalfite, ad avviso del medesimo, dalla memoria costitutiva della convenuta.

In particolare, in ordine all'idoneità dell'invito a dedurre ad interrompere il corso della prescrizione, il requirente invocava giurisprudenza delle Sezioni Riunite (sentenze n.6/2003/QM e n.01/2004/QM) di questa Corte, che ha ribadito la sussistenza del concorrente potere del P.M. contabile di porre fine all'inerzia, sulla quale è fondata la prescrizione, attraverso la notifica del predetto atto, naturalmente contenente i requisiti di forma e di sostanza dell'atto di costituzione in mora.

In ragione di tali precedenti, seguiti dalla prevalente giurisprudenza, l'azione erariale, afferente la fattispecie odierna, era da considerarsi esercitata nei termini ed alle condizioni di legge.

Nel merito, osservava come il divieto di stipulare polizze per la copertura della responsabilità amministrativo – patrimoniale, con onere in capo all'Amministrazione, era facilmente ricavabile da alcune norme dell'Ordinamento, diverse dall'art.86, del T.U.E.L., invocato da parte resistente.

Ed invero sia l'art. 93, del d.lgs n.267/2000, che la legge 20/1994, che l'art. 28 della Carta Costituzionale disponevano in merito alla responsabilità diretta dei funzionari e dipendenti pubblici, che non poteva essere vanificata dalla negoziazione della polizza in questione: onde l'accollo del premio all'Ente pubblico territoriale era contro l'interesse del medesimo, mentre il predetto art.86 consentiva di coprire il solo rischio da responsabilità civile e non amministrativo – contabile.

Aggiungeva, inoltre, che la stipula della polizza assicurativa, per la parte ascrivibile a tale tipo di responsabilità, vanificava la funzione di deterrenza propria di quest'ultima.

Infine il comma 59, dell'art. 3, della legge n.244/2007, mutava il quadro normativo vigente, ma in senso contrario a quanto affermato dalla presunta responsabile, poiché con tale norma veniva confermato e rafforzato il divieto sussistente nell'ordinamento di stipulare polizze a copertura della responsabilità amministrativo – contabile.

Per la convenuta, l'avv. Riccardo Ruffo avversava le conclusioni alle quali era pervenuto il requirente, insistendo per il proscioglimento della propria assistita.

Ribadiva, in primo luogo, che la conoscenza dell'azione erariale, nei suoi contenuti di sostanza e di forma, era avvenuta con la notifica dell'atto di citazione al 05 dicembre 2007, quindi, oltre il quinquennio di legge, con conseguente intervenuta prescrizione della stessa.

Nel merito osservava, invece, come nel comportamento della dott.ssa ALFA difettesse il requisito della colpa grave in quanto la determinazione tesa alla stipula della polizza trovava fondamento nel capitolato predisposto dal broker assicurativo <GAMMA Broker>, società incaricata, a seguito di gara, dal Comune di Verona di individuare le proposte che il mercato offriva tenuto conto della peculiarità dell'Ente territoriale richiedente.

Inoltre soggiungeva che, inizialmente, su tale tipo di polizze anche l'A.N.C.I. aveva dato parere favorevole, e tale prassi pur non costituendo un valido esimente consentiva di contestualizzare meglio, nell'ambito storico del 2002, l'agire della funzionaria, alla quale non poteva imputarsi l'intero presunto danno.

Infine, produceva in atti, a comprova della buona fede della predetta ed a supporto dell'applicazione del potere riduttivo da parte della Sezione, una lettera, datata 27 febbraio 2003, inoltrata dalla ALFA al Sindaco, agli Assessori, ai componenti il Consiglio comunale, al Direttore Generale, al Segretario Generale e ad altri funzionari, nella quale la medesima, dopo aver premesso che nei mesi di giugno e luglio (2003) andavano a scadere i contratti di assicurazione stipulati dal Comune di Verona per la copertura della responsabilità civile patrimoniale, rappresentava che poiché era <...contrario ai principi fondamentali dell'ordinamento l'assunzione da parte dell'Ente locale dell'onere della tutela assicurativa dei propri amministratori e dipendenti, relativamente alla responsabilità amministrativo – contabile per danno erariale per colpa grave...> tutti i soggetti in indirizzo non potevano essere più assicurati a spese del Comune.

In sede di replica, l'attore, nel prendere atto della lettera prodotta, osservava come i pareri dell'ANCI non erano e non sono vincolanti, mentre la funzionaria era tenuta a conoscere l'esistenza delle norme disciplinanti la responsabilità amministrativo – contabile ostantive alla stipula delle polizze in discussione.

DIRITTO

1. In via preliminare il Collegio è investito della disamina dell'eccezione di prescrizione, sollevata dalla convenuta nella memoria costitutiva e ribadita in sede di discussione.

Al riguardo, la dott.ssa ALFA osservava come in relazione ai fatti contestati e risalenti a giugno 2002, doveva ritenersi maturata la prescrizione, atteso che la notifica della citazione in giudizio si era perfezionata in data 05 dicembre 2007.

E ciò anche perché all'invito a dedurre, del 21 giugno 2007, non poteva riconoscersi idoneità interruttiva, dal momento che al P.M. contabile non poteva iscriversi, neppure in quanto sostituto processuale necessario dell'amministrazione danneggiata, il potere di costituire in mora il presunto

responsabile. Soggiungeva, infine e richiamando giurisprudenza a sostegno, che per l'interruzione della prescrizione non era sufficiente una richiesta generica ed eventuale di risarcire il danno, ma era necessaria una concreta intimazione ad adempiere.

Conclusioni avversate dal Pubblico Requirente, con richiami alla giurisprudenza prevalente.

1.1 La relativa questione, per le ragioni di seguito espresse, è da disattendere.

Preliminarmente va detto che nell'ipotesi di causa il momento del realizzarsi del danno, consistente nell'indebito accollo in capo ad Ente Territoriale di un premio assicurativo, conseguente ad asserito comportamento illecito, segnava <l'incipit> per l'esercizio, da parte del Procuratore Regionale, dell'azione di responsabilità erariale.

L'efficacia della predetta azione resta, però, condizionata al mancato compimento della prescrizione, la cui verifica impone al Collegio di individuare con esattezza il <dies a quo> della sua decorrenza nonché il tipo di atti muniti di efficacia interruttiva della stessa.

La problematica, emersa già in sede di applicazione del nuovo ordinamento della autonomie locali (art. 58, comma 4, della legge n.142/1990), il quale ha disposto che <l'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto>, trova oggi un più preciso punto di riferimento nella formula usata dall'art.1, comma 2, della legge n.20/1994, a mente del quale <il diritto al risarcimento si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta>.

Anche il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, 18 agosto 2000, n. 267, ha previsto, al comma 1°, dell'art. 93, che: <Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato>, mentre al 4° comma ha ribadito che <L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto...>.

La giurisprudenza del tutto prevalente, che di certo appare la più coerente con i principi di diritto in materia e la più aderente alla lettera delle norme sopra richiamate, ha affermato che in base all'espressione usata nella legge n.20/1994 (ma già con quella precedente del 1990, riprodotta nel decreto legislativo n.267/2000) non era sufficiente a dar corso al periodo prescrizione il semplice compimento della condotta trasgressiva degli obblighi di servizio, dalla quale non sia ancora scaturito alcun pregiudizio patrimoniale per l'Ente pubblico. Il danno, ossia il realizzarsi dell'effettiva e concreta diminuzione patrimoniale, è stato, pertanto, ritenuto componente del <fatto> e, comunque, momento in cui il diritto al risarcimento può essere fatto valere (ex art. 2935 c.c.) dal Pubblico Ministero contabile, atteso che la relativa azione può essere esercitata solo a seguito del divenire fenomenico dello stesso e della sua computabilità: diversamente si porrebbe all'assurdo che autorizzando il decorso della prescrizione da un momento antecedente a quello in cui il pregiudizio è divenuto concreto ed attuale, la relativa azione erariale avviata dovrebbe essere respinta per insussistenza dell'elemento oggettivo della responsabilità (cfr. Corte dei Conti, Sezione Lazio, sentt. n.107/2007 e n.1814/2006, Sezione Molise, sent. n.103/2003, Sezione Liguria, sent. n.361/1999, Sezione I, sent. n.156/1998, Sezione Campania, sentt. n. 86/1998 e n. 51/1998, Sezione II, sent. n.212/1998 e Sezione III, sent. n.264/1997).

Nella concreta fattispecie (nella memoria costitutiva, a pag. 7, si parla di <...fatti contestati al giugno 2002>), pertanto, l'azione erariale doveva essere fatta valere entro il quinquennio, decorrente non dall'assunzione delle determinazioni frutto dell'asserito comportamento illecito (determina n.078/024, del 26 aprile 2002, indizione della licitazione privata, determina n.138/024, del 22 giugno 2002 di approvazione e, quindi, di aggiudicazione della gara) bensì dal momento in cui il pregiudizio stesso si era verificato, in quanto <l'eventum damni> è costitutivo della fattispecie lesiva.

Ora, dal riscontro documentale in atti emergeva che il premio assicurativo di € 56.780,00, in cui era compresa la quota parte destinata a coprire le forme di responsabilità amministrativo – contabile, contrassegnato dall'impegno di spesa n. 002783, del 24 giugno 2002, è stato posto in pagamento, in unica soluzione, con il mandato 014385, del 24 giugno 2002, ed accreditato, in pari data, sul c/c bancario della Società di assicurazioni BETA.

Ne conseguiva che la regolarità dell'azione erariale era da verificare in relazione alla data del 24 giugno 2002, quale termine di esordio della prescrizione, epoca di effettivo pagamento e, quindi, di concreto depauperamento delle casse del Comune di Verona.

Di tutta evidenza che in relazione a tale termine ed all'invito a fornire controdeduzioni, notificato il 22 giugno 2007, il potere di azione del P.M. contabile, qualora a tale atto pre - processuale si attribuisca idoneità interruttiva, non era da considerarsi consumato.

Ora, l'invito, nella parte finale, riportava la seguente intimazione: <La presente, oltre a costituire invito alle controdeduzioni ex art.5, del d.l. 453/1993, conv. in legge 19/94, viene comunicata espressamente anche ai fini della costituzione in mora ai sensi e per gli effetti degli artt. 1219 e 2943 c.c.. Alla destinataria, pertanto, si rivolge richiesta di versare al comune di Verona la somma di € 28.390 a risarcimento del danno derivante dai fatti esposti>.

Orbene, il decorso della prescrizione, in ragione di quanto previsto dagli artt. 2943, 2944 e 2945 del codice civile, può essere interrotto da due tipi di atti: da quelli giudiziali, cioè introduttivi di un giudizio, e da quelli stragiudiziali, provenienti dal creditore, come la costituzione in mora, o provenienti dal debitore, come il riconoscimento del debito.

Le cause interruttive determinano l'inizio di un nuovo periodo dal giorno dell'interruzione, che nel caso di instaurazione del giudizio non corre fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza definitiva del processo.

Gli atti giudiziali, che determinano l'interruzione, sono quelli introduttivi del giudizio contabile o di altro, quali la citazione, il ricorso, l'istanza, la costituzione di parte civile in un processo penale da parte dell'Ente danneggiato.

La costituzione in mora, quale atto stragiudiziale, consiste, invece, in una intimazione o richiesta fatta per iscritto, non soggetta a rigore di forma, oltre lo scritto e, quindi, non abbinabile a forme solenni, né dell'osservanza di particolari requisiti o adempimenti: si tratta di un atto giuridico in senso stretto, necessariamente ricettizio a carattere non personale, con il quale il creditore manifesta in modo chiaro, preciso e non equivoco la propria volontà tesa ad ottenere il soddisfacimento del proprio credito (cfr. Corte di Cassazione, sentt. n.1153/1969, n. 7181/1996, n.6556/1997).

Quindi, possiamo ritenere idoneo a produrre effetti interruttivi l'atto stragiudiziale di costituzione in mora che indichi in esso il titolo e l'oggetto ed ogni altro elemento di identificazione e qualificazione del rapporto, mentre non è necessaria l'esatta quantificazione del danno o della pretesa (cfr. Corte dei Conti, Sezioni Riunite, sent. 71/A, del 14 novembre 1996).

Il predetto atto, per il caso di specie, può provenire dall'Amministrazione interessata, anche su invito del Procuratore Regionale, ma può anche, ad avviso del Collegio, derivare da autonoma iniziativa di tale ultimo Organo, contenente, tra l'altro, uno specifico riferimento, anche se non puntuale, sul danno addebitabile (cfr. Sezioni Riunite, sent. n.14/QM/2000, del 20 dicembre 2000, Sezione I, sentt. n.301, del 09 settembre 2002, n.202, del 18 giugno 2002 e n.122, del 10 aprile 2003; Sezione II, sentt. n.1, del 07 gennaio 2002, n.180, del 05 giugno 2002, e n.136, del 22 aprile 2002; Sezione III, sent. n.374, del 03 settembre 2003).

Ora, una chiara giurisprudenza (cfr. Sezione Campania, sentt n.19, del 24 febbraio 2001, e n. 127, del 10 dicembre 2001, Sezione III, sentt. n.172/A, del 22 maggio 2002 e n.287/A, del 04 giugno 2004) ha messo in dubbio che possa essere riconosciuta efficacia interruttiva all'invito, ex art.5, della legge n. 19/1994, poiché si trattava di un atto stragiudiziale non costituente né un atto giudiziale, né una richiesta di pagamento, bensì una semplice richiesta a controdedurre.

La tesi è stata, però, non condivisa dalle Sezioni Riunite, che nelle sentenze n. 6/QM, del 20 marzo 2003, e n. 1/QM, del 27 gennaio 2004 hanno dichiarato inammissibile una ulteriore questione di massima per carenza di profili di novità rispetto al precedente indirizzo risolutivo, formulato nella sent. n.14/2000/QM, riaffermando, così, la natura anche sostanziale del potere di esercizio dell'azione di responsabilità del Procuratore Regionale, in quanto unico soggetto a ciò abilitato, e ribadendo l'idoneità dell'invito a costituire in mora il responsabile.

Al riguardo, la Sezione osserva come non possa negarsi che il P.M. contabile, nel momento in cui promuove l'azione per danni, eserciti un proprio autonomo ed esclusivo diritto a far valere, nell'interesse pubblico, il credito vantato dall'amministrazione danneggiata, nei limiti della quantificazione che sarà riconosciuta in sede processuale (cfr. Sezione I, sent. n.333, del 20 settembre 2004).

Conseguentemente, rinvenendo nell'invito a fornire deduzioni, notificato il 22 giugno 2007, l'indicazione del titolo, dell'oggetto e del quantum, allo stato degli atti dovuto, nonché una richiesta precisa e non equivoca tesa ad ottenere l'adempimento dell'obbligazione risarcitoria, lo stesso atto è da ritenere idoneo ad interrompere il corso della prescrizione e quindi a porre fine alla inerzia fondante la stessa, con il risultato che l'azione erariale, per le somme così come determinate nell'atto di citazione, era da ritenere correttamente esercitata nei termini di legge, senza che si fosse determinato, pertanto, alcun effetto preclusivo od estintivo della stessa.

Tali conclusioni, a parere del Collegio, trovavano, come detto, un supporto a fondamento nella configurabilità di una posizione creditoria autonoma o se si vuole concorrente del P.M. con quella dell'Amministrazione, a seguito dell'affermarsi dell'idea di un'azione erariale non più esclusivamente di tipo reintegratorio, che di certo è da ribadire, ma di tipo misto reintegratorio – risarcitorio – sanzionatorio, in quanto finalizzata al conseguimento di una condanna ad una sanzione pecuniaria, che potrebbe rendere in parte superfluo il riferimento agli usuali criteri di quantificazione del danno, così come confermato dal comma 59, dell'art. 3, della legge n.244/2007, ove la stipulazione di contratti di assicurazione a copertura dei rischi da responsabilità erariale è sanzionata con il pagamento di una somma pari a dieci volte l'ammontare del premio complessivamente stabilito nel contratto medesimo, dal comma 56, dell'art. 3, della stessa legge finanziaria per il 2008, afferente la responsabilità erariale per incarichi o consulenze effettuati in violazione delle disposizioni regolamentari che fissano il limite massimo della spesa annua per tali conferimenti, nonché dal comma 15, dell'art. 30, della legge 27 dicembre 2002, n.289 (legge finanziaria per il 2003), che, a fronte del ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle per investimento, in violazione dell'art.119 della Costituzione, ha sancito, sul piano oggettivo e civilistico, la nullità degli atti e contratti relativi all'indebitamento, introducendo, sul piano soggettivo, afferente la responsabilità di coloro che hanno deliberato il ricorso allo stesso, una sanzione pecuniaria pari ad un multiplo dell'indennità di carica percepita (ossia da un minimo di cinque ad un massimo di 20).

2. Disattesa l'eccezione di prescrizione, il Collegio deve, ora, affrontare, nel merito, la domanda al fine di verificarne la fondatezza e poterne, nel caso in cui ricorrano tutti i requisiti, ascriverne le relative responsabilità all'odierna convenuta.

Si rende, quindi, necessario verificare se, nella concreta fattispecie, sussistano tutti i tipici elementi della responsabilità amministrativa, ossia la sussistenza di una condotta commissiva od omissiva motivo del

danno patrimoniale, concreto ed attuale, sofferto dall'Ente territoriale, il nesso di causalità tra la condotta materiale pregiudizievole tenuta dalla presunta responsabile e l'eventum damni, la caratterizzazione dell'elemento psicologico in termini di dolo o di colpa grave, come nel caso de quo, la non ricorrenza di esimenti, la sussistenza di un particolare rapporto di servizio tra la dott.ssa ALFA, alla quale il danno è imputato, e l'Amministrazione comunale di Verona, che ha subito il conseguente pregiudizio, elementi tutti in base ai quali parte attrice ha avanzato la pretesa risarcitoria.

Solo la concorrenza di tutti gli elementi positivi in una con la insussistenza di circostanze esimenti consente di poter configurare la responsabilità amministrativa con tutte le conseguenze sanzionatorie o, comunque, risarcitorie per l'odierna resistente.

2.1 Nulla quaestio in ordine al legame di servizio tra la predetta funzionaria ed il Comune di Verona, in quanto, all'epoca dei fatti contestati, la stessa era Dirigente del Centro di Responsabilità Económico ed Approvvigionamenti del succitato Ente territoriale.

2.2 Passando all'esame della condotta materiale e dell'elemento psicologico, il Pubblico requirente li individua in una serie di comportamenti commissivi, formalmente individuabili e posti in essere con grave negligenza dall'alto dirigente, aventi come punto di arrivo la sottoscrizione di una polizza assicurativa, a beneficio di amministratori e dipendenti del Comune di Verona, a copertura, tra l'altro, del rischio da responsabilità amministrativo – patrimoniale, con accollo del relativo onere a tale ultimo Ente.

Nella specie, in ragione di asserite difficoltà incontrate, per il passato, con alcune compagnie assicuratrici, con determinazione Dirigenziale del Centro di Responsabilità Económico ed Approvvigionamenti (diretto dalla dott.ssa ALFA), n. 114/024, in data 31 maggio 2001, è stata indetta una gara d'appalto, a mezzo licitazione privata, per l'affidamento di un servizio di brokeraggio assicurativo della durata di anni cinque, con il compito di fornire ogni consentita assistenza nella stesura e nella gestione di una polizza assicurativa a copertura dei rischi connessi all'agire degli amministratori e dipendenti del Comune di Verona.

Con successivo provvedimento n.285/024, del 20 dicembre 2001, a firma della dott.ssa ALFA, sono state approvate le risultanze delle operazioni di gara, con aggiudicazione del servizio di brokeraggio assicurativo alla A.T.I. tra le ditte GAMMA Broker s.r.l (capogruppo).

L'attività del broker era finalizzata a conseguire l'obiettivo di proteggere le risorse dell'ente, al fine di poter essere indennizzato per i danni eventualmente sofferti, garantito per i danni subiti dai soggetti che operavano al proprio interno, sollevato per le conseguenze patrimoniali delle responsabilità che ad esso competevano nello svolgimento delle attività.

La società aggiudicataria predisponava, pertanto, un capitolato di polizza, così come previsto dall'incarico ricevuto, con progetto di polizza cumulativa, comprensiva di ogni forma di responsabilità, ossia sia di quella civile, per danni arrecati a terzi, sia della responsabilità amministrativo – contabile per i danni arrecati all'amministrazione di appartenenza degli interessati e ad altri enti pubblici.

Conseguentemente, con determinazione n.078/024, del 26 aprile 2002, assunta dalla medesima funzionaria, è stata indetta la licitazione privata ed approvati i capitolati speciali per l'affidamento dei servizi a copertura assicurativa di tre contratti, tra i quali il lotto A, per la responsabilità civile verso terzi e verso i prestatori di lavoro, ed il lotto B, recante il titolo di <Responsabilità patrimoniale degli Amministratori – Segretario Generale – Direttore Generale – Titolari Posizioni Organizzative – Responsabili delle Circoscrizioni Territoriali>, per il periodo che andava dalle ore 24,00, del 30 giugno 2002, alle ore 24,00, del 30 giugno 2003.

Con successivo provvedimento n.109/024, in data 30 maggio 2002, la dott.ssa ALFA individuava, in base alle domande pervenute, le società da ammettere alla gara, invitandole a presentare offerta.

La succitata gara, esperita con premio a base d'asta pari ad € 57.000,00 che non ammetteva offerte in aumento e con aggiudicazione unicamente al prezzo più basso, era presieduta dalla convenuta, che aggiudicava provvisoriamente, con verbale n.38/02, del 21 giugno 2002, il servizio per il secondo lotto alla società BETA, che aveva offerto un premio pari ad € 56.780,00.

Infine con determinazione n.138/024, del 22 giugno 2002, il predetto dirigente approvava le risultanze della licitazione privata, aggiudicando definitivamente la gara, di cui al lotto B, alla Società di Assicurazioni BETA, a fronte del versamento del premio di € 56.780,00, posto a carico del capitolo di spesa n.390/066, impegno n.2783/2002, del Comune di Verona.

Ebbene il contratto di assicurazione, n.1263707, sottoscritto dalla compagnia aggiudicataria e dalla dott.ssa ALFA, per conto del predetto Ente, prevedeva nell'allegato n.1, recante la rubrica <<Oggetto dell'Assicurazione>>, che <Gli assicuratori si obbligano...a tenere indenne l'assicurato/i di quanto, direttamente o in via di rivalsa, debba/debbono 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 della carica ricoperta.

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

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

Il punto A 9) del predetto allegato precisava, inoltre che: <...Le garanzie vengono prestate con uno scoperto a carico dell'Assicurato di € 1.290,00 per ogni sinistro>, mentre nella parte intitolata <<Estensione di Garanzia>> il punto B3) prevedeva che: <L'assicurazione è estesa anche:1) alle perdite patrimoniali conseguenti a colpa grave dell'assicurato; 2) alle perdite patrimoniali provocate all'Ente di appartenenza considerato Terzo>.

Ebbene, dall'evidenziato delinarsi dei fatti emergeva, da un lato, che il Comune di Verona, attraverso il ricorso ad una polizza cumulativa, in termini di premio da versare, ma in cui, però, i rischi assicurati erano formalizzati distintamente, ha stipulato un negozio a copertura, pressoché totale, del rischio gravante su amministratori e funzionari per tutte le conseguenze patrimoniali derivanti da violazioni gravemente colpose di obblighi di servizio; dall'altro, non poteva revocarsi in dubbio che le determinazioni, che hanno portato ad assumere un improprio onere per rischi altrui in capo all'Ente territoriale summenzionato, che sin da subito possiamo definire poste in essere in spregio di talune fondamentali norme ordinarie e dei principi delineati in materia di responsabilità erariale, erano da ascrivere alla dott.ssa Anna ALFA, intervenuta nella vicenda quale Dirigente del Centro di responsabilità Económico e Approvvigionamenti.

Tale condotta era, infatti, da ritenere finalisticamente adeguata nella causazione di un ingiusto danno, sul quale ci si soffermerà in seguito, consistente nell'esborso, da parte del Comune scaligero, di una quota parte di premio teso a coprire la responsabilità amministrativo – contabile dei funzionari elettivi e di carriera da esso dipendenti.

Orbene, il patrocinio di difesa confermava la correttezza dell'operato della funzionaria, che non solo non incontrava norme ostative, sotto forma di divieto e con riferimento al momento storico (giugno

2002) in cui è contestualizzata la polizza in questione, ma trovava un avallo giuridico, in termini autorizzatori, nell'art. 86, comma 5°, del T.U. n.267/2000, che consentiva ai Comuni di assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato, norma che al riguardo non distingueva tra le diverse fattispecie di responsabilità.

La tesi rappresentata dall'abile difesa della funzionaria presta il fianco alle critiche atteso che i rischi suscettibili di copertura assicurativa non possono che essere delimitati in conformità ai principi generali e di settore dell'ordinamento, che, in quanto principi di ordine pubblico, rendevano e rendono tutt'ora doverosa la esclusione dei rischi da responsabilità amministrativa – contabile da copertura assicurativa con onere a carico dell'ente di appartenenza del dipendente.

Ora, l'art.86, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, ha previsto al comma 5° che: <I comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni e i consorzi tra enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del mandato>, formula il cui precedente si rinviene nell'art. 23, della legge 27 dicembre 1985, n.816, che limitava la predetta facoltà solo a comuni e province: tale possibilità è stata estesa anche ai dirigenti dai vari contratti collettivi di categoria.

Ebbene, la giurisprudenza di questo Istituto (cfr. Corte dei Conti, Sezioni Riunite, sent. n.501/A, del 18 giugno 1986, sent. n.707, del 05 aprile 1991, Sezione II, sent. 275/1986, Sezione per la regione Umbria, sent. n.553/E.L./2002, Sezione Puglia, sent. n.95, del 07 febbraio 2004) ha da sempre fatto riferimento al mandato nel suo significato gius – privatistico (ex art. 1703 e ss. c.c.), al fine di distinguere e separare i rischi connessi all'attività dei dipendenti ed amministratori pubblici ritenuti meritevoli di copertura assicurativa, con accollo del relativo onere in capo all'Amministrazione di appartenenza (c.d. responsabilità civile verso terzi), da quelli assicurabili solo con oneri a carico dei dipendenti ed amministratori medesimi (responsabilità amministrativa – contabile), <...agevolmente individuabili nei rischi che riflettono gli interessi propri dell'Ente stesso> (cfr. Corte dei Conti, Sezione Umbria, sent. n.553/2002).

Con le norme summenzionate il Legislatore ha, quindi, codificato, anche in sede di norme pattizie, la prassi seguita sino ad allora dagli enti locali di porre in essere delle polizze assicurative per i rischi conseguenti al mandato degli amministratori ed all'azione dei dirigenti, in quanto utile cautela per il perseguimento dei fini dell'ente, con ciò escludendo, sia pure implicitamente, tutte quelle fattispecie che davano luogo a conflitto di interessi fra lo stesso ente ed i suoi funzionari elettivi e di carriera.

Il mandato, quindi, per costante giurisprudenza <...costituisce la ragione, ma anche il limite della copertura assicurativa degli amministratori e dipendenti pubblici con oneri a carico dell'Ente, così che tutto ciò che non può essere rapportato al mandato, direttamente o indirettamente, perché magari travalica i limiti interni del mandato stesso, come nell'ipotesi del conflitto di interessi, non può neanche essere oggetto di copertura assicurativa con onere a carico dell'Ente medesimo> (cfr, Sezione II, sent. n.275/1986, Sezione Umbria, sent. n. 553/2002).

E nel caso di specie sussisteva un evidente conflitto di interessi, ab origine ed a carattere permanente, tra la posizione del funzionario (essendo tali, in senso lato, anche gli amministratori) tenuto a rispondere, per le ipotesi connotate da dolo e colpa grave, dei danni cagionati direttamente o indirettamente all'Ente pubblico, e quest'ultimo che rinunciando, a seguito di deroga convenzionale a tale garanzia, si gravava impropriamente dell'onere (premio) teso a salvaguardare l'autore del pregiudizio dalle conseguenze che normalmente l'ordinamento pone a suo carico: assicurando il suo funzionario del rischio da danno erariale, l'ente si accolla un pagamento non dovuto, diventando creditore di se stesso.

In tal modo gli amministratori ed i dipendenti perseguono un interesse proprio, ossia un proprio personale vantaggio quale va considerato l'esenzione convenzionale dalla responsabilità erariale, con pregiudizio dell'Ente pubblico, configurandosi così una sorta di abuso del potere rappresentativo.

Ora, non può revocarsi in dubbio, che la Corte dei Conti esercita la giurisdizione <...nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge>(art.103 Cost.), <...giudica sulle responsabilità per danni arrecati all'erario da pubblici funzionari, retribuiti dallo Stato, nell'esercizio delle loro funzioni (art. 13, comma 1, del Regio Decreto 12 luglio 1934, n.1214, recante il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti), sottopone a giudizio <I funzionari, impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali ad ordinamento autonomo, che nell'esercizio delle loro funzioni per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato e ad altra amministrazione dalla quale dipendono...> (art. 52, del medesimo T.U.), sottopone i pubblici funzionari alla propria giurisdizione qualora per azione od omissione cagionino danno allo Stato (artt. 83 e 82, comma 1°, del R. D. 18 novembre 1923, n.2440), esercita la propria giurisdizione di responsabilità sugli amministratori e sul personale degli enti locali, per i quali <...si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato> (art. 93, commi 1, del d.lgs. n.267/2000).

E la norma costituente principio generale, valevole per l'intero settore pubblico, è rappresentata dall'art.1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n.20, che così statuisce: <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 colpa grave...>.

Si tratta di principi generali dell'ordinamento che, in quanto indisponibili, non possono essere oggetto di deroga contrattuale, con il risultato di vanificarne non solo la loro portata sostanziale, in termini di responsabilità per i dipendenti chiamati a rispondere del loro operato, ma anche la certa funzione di deterrenza (di prevenzione generale) di cui le norme sopraccitate sono munite.

Per cui, un eventuale patto che miri ad escludere o limitare preventivamente, in palese violazione delle predette norme, la responsabilità del pubblico dipendente per i danni arrecati ad una pubblica amministrazione, si pone in netto contrasto con una norma imperativa, con conseguente nullità dell'operazione perseguita (cfr. Corte dei Conti, Sezione Puglia, sent. n.95, del 07 febbraio 2004, Sezione III, sent. n.509, del 28 settembre 2004).

In sintesi la responsabilità amministrativa è un deterrente finalizzato a indurre il funzionario al compimento del suo dovere, sotto la minaccia del suo anche personale coinvolgimento nelle conseguenze della sua eventuale volontaria prevaricazione: onde il confezionamento di un negozio giuridico assicurativo che tolga dallo status del pubblico funzionario quel deterrente, mandandolo esente da ogni tipo di responsabilità erariale, incide sul rapporto di dipendenza funzionale che lega il funzionario all'Ente, ledendo un principio fondamentale dell'ordinamento, che esige che nei più gravi casi di deviazione dal dovere funzionale, l'agente debba risponderne personalmente.

E tali conclusioni, non scalfite dalla specifica previsione contrattuale (cfr. Contratto n.1263707, punto A9) dell'esistenza di uno scoperto di € 1.290,00 a carico dell'assicurato (scoperto complessivo riferito congiuntamente alla responsabilità civile ed a quella erariale e con valenza pressoché insignificante), supportate dal fatto che in questi casi la causazione del danno costituisce violazione di un dovere ulteriore e specifico rispetto al generico dovere dell'honeste vivere, proprio di ogni cittadino, non potrebbero non portare che ad una dichiarazione di nullità (ex art. 1428 c.c.) del negozio assicurativo teso ad esonerare da responsabilità il funzionario gravemente prevaricatore, in quanto frutto di una causa illecita, poiché contraria all'ordine pubblico (ex art. 1346).

Funzione di deterrenza che, come detto, costituisce contenuto essenziale, accanto a quello risarcitorio, della responsabilità erariale, in ordine alla quale la Consulta, nella sentenza n.371, del 20 novembre

1998, ha affermato trattarsi di <...combinazione di elementi restitutori e di deterrenza che connotano l'istituto...>.

Conseguentemente la norma di cui all'art. 86, comma 5°, del T.U. n.267/2000, così come uniformemente interpretata dalla giurisprudenza contabile, consente di assicurare la responsabilità civile verso terzi, corrispondente ad un interesse proprio dell'Amministrazione, ma non permette di preservare il pubblico dipendente dalla responsabilità erariale con iscrizione del conseguente onere premiale nel bilancio dell'Ente medesimo.

L'utilizzo di risorse pubbliche per eliminare od affievolire la funzione di deterrenza esercitata dalla responsabilità in questione, va ritenuto illecito e produttivo di danno per l'Erario, in quanto realizza una traslazione del rischio da un soggetto imputabile e riconosciuto colpevole all'Ente divenutone creditore in violazione anche dei principi fondamentali promananti dall'art. 28 della Carta fondamentale, che nel prevedere la responsabilità personale e diretta di funzionari e dipendenti pubblici, chiamati a rispondere secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti, estende allo Stato ed agli enti pubblici la sola responsabilità civile.

Ed invero, la norma prevede l'estensione della responsabilità e, quindi, la solidarietà del pubblico Ente con l'autore del pregiudizio, solo per le ipotesi di risarcimento del danno causato a terzi: onde l'assunzione di pagamento generalizzato, estesa alle ipotesi di danno da responsabilità amministrativo contabile, si pone in netto contrasto con la succitata norma costituzionale, da valorizzare unitamente al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta fondamentale, così come riconosciuto dal Giudice delle Leggi, che nella sentenza n.340/2001, occupandosi di sanzioni amministrative a carico di dipendenti od amministratori di ente locale, ha escluso l'esistenza di una generale estensibilità della responsabilità agli enti.

Onde, conclude il Collegio <...la copertura assicurativa, implicando una spesa pubblica, deve corrispondere adeguatamente allo scopo di salvaguardare soltanto la responsabilità civile incombente sulla struttura organizzativa pubblica, riguardata come mandante, con esclusione, cioè, di qualsiasi aggravio che deriva dall'assicurare anche altre evenienze dannose, le quali, non connesse all'espletamento del mandato, debbono restare a carico delle persone fisiche degli amministratori> (cfr. Corte dei Conti, Sez. Riun. Sent. n.707/A, del 05 aprile 1991).

Né la legittimità di una simile operazione, vietata come detto da norme imperative, la si può far conseguire, come sostenuto dalla convenuta, all'asserito interesse del Comune che con tale stipula <...ha la certezza che eventuali danni subiti per la violazione colpevole di norme da parte di amministratori e dipendenti sono comunque coperti a prescindere dalla capacità economica del danneggiante>.

Al riguardo, il Collegio ritiene di dover escludere che da una siffatta polizza, per la parte afferente i rischi da responsabilità amministrativo – contabile, siano derivati, allo stato, all'Amministrazione o alla comunità amministrata vantaggi suscettibili di valutazione ai sensi dell'art. 1 bis, della legge 14 gennaio 1994, n.20 e ciò per due ordini di motivi: in primo luogo, così come sostenuto dal P.M., perché i divieti stabiliti dall'ordinamento non possono essere vanificati e superati in ragione di particolari intendimenti, anche i più opportuni, che le parti di un negozio si prefiggono di perseguire; in secondo luogo perché il vantaggio, meramente eventuale e indiretto, costituito dalla possibilità di rivalersi sulla indennità spettante all'assicurato nei confronti della compagnia assicuratrice, sulla quale, com'è noto, il credito del danneggiato per il risarcimento gode di un privilegio speciale (ex art.2767 c.c.), non è suscettibile, allo stato, di una valutazione in termini di <compensatio lucri cum damno> (cfr. Corte dei Conti, Sezione Puglia sent. n. 95/2004).

La Sezione non può, infine, condividere le affermazioni di parte resistente circa le limitate capacità offertuali del mercato assicurativo dell'epoca, che avrebbe consentito, secondo quanto indagato dal broker espressamente incaricato dall'Amministrazione, solo polizze assicurative congiunte sia per l'assicurazione per danni a terzi che all'Ente pubblico, attesi gli accertamenti conoscitivi posti in essere dal Pubblico requirente e le fattispecie oggetto di sentenze di questo Istituto che, invece, depongono in modo diverso.

Di certo già il comune modo di pensare suggerisce che una soluzione di tal fatta, ossia la possibilità di stipulare solo polizze cumulative, incidente fortemente sulla flessibilità del mercato assicurativo sino ad ingessararlo, sia il frutto di modalità contrattuali pre-confezionate dall'Ente territoriale ed accettate dalla società assicuratrice e non della giuridica impossibilità di perseguire un diverso risultato.

Risultato il cui conseguimento potrà certamente comportare una riduzione del numero delle società assicuratrici disposte ad assumersi il relativo rischio, un contenimento del rischio medesimo, con la previsione di eventuali franchigie, ed il pagamento di un premio anche elevato, poiché rapportato alla qualità, frequenza, gravità e ripetitività di particolari condotte antigiuridiche.

Ciò, però, produce non l'impossibilità sostanziale e giuridica di stipulare polizze separate a copertura della responsabilità civile verso i terzi e della responsabilità erariale (operazione quest'ultima vietata se del pagamento del relativo premio è onerata l'Amministrazione pubblica), ma solo una maggiore difficoltà a rinvenire sul mercato società disposte alla stipula alle rigide condizioni prefissate dagli Enti pubblici.

Ed invero, va rilevato che per tutti gli operatori del mercato già ai tempi oggetto della vicenda di causa, costituiva fatto notorio l'assicurabilità del rischio per responsabilità civile, che era l'evenienza più frequente e la sola forma di polizza ad essere inserita, normalmente, nei contratti.

Le prime questioni sorgono, quindi, dal momento in cui molti enti locali compiono l'ulteriore passo di voler assicurare, i funzionari elettivi e di carriera, per la responsabilità amministrativo – contabile, conseguente a comportamenti antigiuridici posti in essere con colpa grave in violazione degli obblighi di servizio sugli stessi gravanti.

A tale copertura si provvedeva ricorrendo ad appendici contrattuali o a capitoli immodificabili, puntualmente sottoposti all'approvazione delle diverse compagnie assicuratrici.

Infatti, dalle varie fattispecie giurisprudenziali (ad es. quella oggetto della sentenza n. 95/2004, della Sezione Puglia) emergeva la sussistenza di un primo contratto, riferito alla sola copertura della responsabilità civile verso terzi, mentre il rischio per la responsabilità contabile era convenuto in distinta negoziazione; così anche in altra ipotesi (Sezione Lombardia sent. n.942/2002), si leggeva che alla copertura della responsabilità contabile si addiveniva nel 1997, data di molto anteriore a quella della polizza in questione del giugno 2002, estendendo la garanzia prevista in un contratto del 1992 limitata alla sola responsabilità civile verso terzi.

E di quanto sopra era consapevole anche il Comune di Verona, che nel giugno 2003, aveva provveduto nuovamente alla copertura assicurativa delle responsabilità di amministratori e dirigenti sottoscrivendo ulteriori due polizze (n. 1427424 e n. 1427425) con la stessa compagnia, BETA, con la quale era stata stipulata la polizza contestata: in questo caso, però, la copertura per le responsabilità amministrative era subordinata alla <...corresponsione da parte degli Assicurati che ne facciano richiesta, di una percentuale pari al 20 per cento del premio assicurativo annuo pro – capite previsto in polizza>.

Dunque, riesce francamente incomprensibile come solo poco tempo dopo la stipula del primo contratto (risalente a giugno 2002), sia fattibile la copertura separata dei due rischi, operazione presentata come impossibile dalla difesa della convenuta ed, invece, assentita da alcune Compagnie di Assicurazioni (Spa Milano Assicurazioni, Assicurazioni Generali e dagli stessi BETA), consultate nella circostanza dal medesimo P.M., le quali, salva la situazione di condizioni contrattuali predeterminate e, quindi, non modificabili dagli offerenti i prodotti, evidenziavano la possibilità di offerte flessibili da adattare alle varie fattispecie.

In conclusione, non può revocarsi in dubbio che all'epoca dei fatti i prodotti assicurativi offerti dal mercato erano tali da consentire molteplici formule di copertura: congiunte, cumulative, principale con aggiunta di polizza accessoria, quale appendice, che potevano avere ad oggetto ipotesi di responsabilità civile per danni a terzi nonché la copertura dei c.d. danni provocati involontariamente dai dirigenti e dagli amministratori, poiché quest'ultima corrisponderebbe agli interessi del Comune, <...in quanto completerebbe il quadro delle garanzie risarcitorie, comprendendo le ipotesi per le quali non erano più

giuridicamente possibili sentenze di condanna della Corte dei Conti...>, con esclusione, quindi, del danno erariale accertato in sede di giudizio contabile e che vedrebbe sacrificato l'interesse dell'Ente già soddisfatto da tali decisioni, nella misura corrispondente al premio pagato per tale ampliamento di copertura (cfr. Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Sicilia, sent. n.734, del 22 gennaio – 04 marzo 2008).

Onde, va ribadito, contrariamente a quanto affermato dalla convenuta, che nessuna norma né clausola contrattuale collettiva consentiva di affermare che una simile copertura assicurativa poteva rimanere a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

E tali conclusioni hanno trovato conferme, in termini di ulteriore incisività, nell'operato del Legislatore, che al comma 59, dell'art.3, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (recante la finanziaria per il 2008) ha così statuito: <E' nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o a enti pubblici e la responsabilità contabile. I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. In caso di violazione della presente disposizione, l'amministrazione che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo>.

Si trattava di una disciplina che contrariamente a quanto affermato dalla convenuta non introduce <...una regola che il legislatore ha ritenuto, evidentemente, prima inesistente>, ma conferma, in termini ricognitivi, l'illiceità della stipula di polizze assicurative a copertura della responsabilità erariale: la succitata previsione non colma un vuoto normativo, ma rende più incisivo, in termini di conseguenze negative, un divieto già sussistente nell'ordinamento.

Alla norma va pertanto riconosciuta, per un verso <...una valenza ricognitiva di un divieto già insito nel sistema e consacrato dalla costante ed uniforme giurisprudenza, e per altro verso una valenza innovativa e sanzionatoria (e come tale valevole solo per le fattispecie poste in essere dopo la sua entrata in vigore) che colpisce non solo gli autori dell'illecito ma anche i beneficiari, con una sanzione pecuniaria che può arrivare sino a dieci volte il costo della polizza, disposizione che rafforza la connotazione non soltanto risarcitoria ma anche (e forse soprattutto) sanzionatoria che il legislatore a partire dal 1994 ha inteso attribuire alla giurisdizione di questa Corte> (cfr. Corte dei Conti, Sezione Regionale Sicilia, sent. n.734/2008).

Deve, infine, aggiungersi che la norma ribadisce la nullità dei contratti di assicurazione stipulati in sprezzo di norme contrarie ai principi di ordine pubblico e, quindi, a copertura della responsabilità amministrativo – contabile, prevedendo la cessazione al 30 giugno 2008, di quelli in corso alla data di entrata in vigore della legge finanziaria n.244/2007.

Da tanto consegue che il divieto di stipulare polizze a copertura del rischio erariale con onere a carico del Comune non solo era enucleabile dalle norme Costituzionali e Ordinamentali sopra citate, a carattere fondamentale, imperativo e non derogabili convenzionalmente, ma era stato da sempre ribadito dalla giurisprudenza di questo Istituto intervenuta al riguardo, divieto reso ancora più efficace dalla estensione soggettiva, della relativa responsabilità, dagli autori delle predette polizze ai beneficiari, raggiunti da una sanzione pecuniaria pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente versati.

In conclusione, la condotta tenuta dalla dott.ssa ALFA, estrinsecatesi nei provvedimenti attraverso i quali è stato posto in essere l'affidamento contrattuale contra legem a copertura del rischio da responsabilità amministrativo – contabile di funzionari elettivi e di carriera del Comune di Verona, è da

porre in termini di adeguata causalità con <l'eventum damni> costituito dalla quota parte di premio gravante ingiustamente sul bilancio del predetto Ente.

Ed invero, come precisato, nel caso di specie il danno si era verificato proprio in ragione dell'assunzione di taluni provvedimenti, ad opera dell'odierna convenuta, quali la determinazione n.078/024, del 26 aprile 2002, di indizione della licitazione privata, la n. 109/024, del 30 maggio 2002, riguardante la selezione delle società da invitare, la determinazione n. 138/024, del 22 giugno 2002, di aggiudicazione della gara, presieduta dalla medesima funzionaria, nonché la stipula del contratto di assicurazione n.1263707.

Tale condotta, violativa delle norme generali in tema di responsabilità erariale, era causa di danno per l'Ente comunale, in quanto a seguito della stipula del contratto assicurativo n.1263707, il predetto versava, alla società BETA, aggiudicataria della gara, il premio complessivo di € 56.780,00, a copertura sia della responsabilità civile verso terzi, che della responsabilità erariale di n.167 tra amministratori (59), responsabili di posizioni organizzative (90), responsabili di circoscrizione (16), direttore generale (1) e segretario generale (1).

Al riguardo, la Sezione ritiene congrua e condivisibile la quantificazione del danno operata dalla Procura Regionale nell'atto introduttivo: onde la quota parte di premio afferente la responsabilità amministrativo – contabile, ingiustamente accollata all'Ente territoriale scaligero, può essere determinata nella misura del 20 per cento della complessiva somma versata a titolo di premio per il periodo in questione, in ciò confortati da quanto determinato dal Comune di Verona nei successivi negozi assicurativi ove era detto che <...le estensioni di garanzia di cui al punto B3 vengono prestate dietro corresponsione da parte degli assicurati, che ne facciano richiesta,, di una percentuale pari al 20 per cento del premio assicurativo annuo pro – capite previsto in polizza>, e da quanto osservato dalla medesima convenuta nelle controdeduzioni scritte del 19 luglio 2007 (cfr. pag. 4 e 5).

Ne consegue che il danno ascrivibile alla condotta della ALFA va determinato nella misura di € 11.356,00 (€ 56.780,00 X 20%= 11.356,00).

Quanto all'elemento soggettivo, per integrare una condotta imputabile e perché si realizzi l'ipotesi di responsabilità amministrativa, è necessario che il presunto responsabile abbia agito a titolo di dolo o colpa grave.

Nel caso di specie il Pubblico Ministero qualificava come connotata da colpa grave, la condotta tenuta dalla convenuta, in quanto <...il contrasto con l'ordinamento della copertura assicurativa in discorso era rilevabile con l'uso di una diligenza da considerare minima in rapporto alla qualificazione e alle attribuzioni di un funzionario del livello della dott.ssa ALFA>, conclusioni avversate da quest'ultima atteso che la medesima aveva <...provveduto alla stipula della polizza a seguito delle indagini di mercato espletate dalla GAMMA Broker, società...incaricata di individuare le proposte che il mercato offriva tenuto conto della peculiare situazione del Comune di Verona, e di redigere il relativo capitolato di polizza>.

Ora, posto che la colpa consiste in uno scostamento dalla condotta che la legge o la comune prudenza assumono come regola e che la gravità della colpa ricorre ove le circostanze concrete siano indicative di un elevato grado di divergenza tra la condotta doverosa e quella effettivamente tenuta, il Collegio è dell'avviso che gravissima negligenza abbia connotato il <modus agendi> della funzionaria ALFA, la quale nel dar corso alle determinazioni volte alla stipula di polizza assicurativa, a copertura anche della responsabilità patrimoniale di amministratori e dipendenti e con onere a carico del comune di Verona, ha colpevolmente omesso ogni valutazione in ordine alla presenza ostativa delle norme, costituenti principi generali dell'ordinamento e non derogabili convenzionalmente dalle parti, sulla responsabilità dell'agente pubblico nei confronti dell'Ente, norme che sicuramente il predetto funzionario, in ragione della sua professionalità ed elevatezza di livello (quale dirigente del Centro di Responsabilità

Economato e Approvvigionamenti del Comune di Verona) doveva conoscere e rappresentare anche alla società di Broker, aggiudicataria di un contratto di ricerca e di assistenza nella stesura del contratto assicurativo.

Era certamente chiaro alla convenuta, in quanto di facile deduzione, l'illiceità, l'illogicità e l'ingiustizia della condotta tenuta, che in tal modo andava a garantire amministratori e funzionari dai dettami della legge, vanificandone l'effetto sanzionatorio con lo scudo della copertura assicurativa, a spese dell'ente ed in contrasto con i suoi interessi, autorizzando, in tal modo quei comportamenti commissivi ed omissivi forieri di un riscontro e sanzionato pregiudizio per la P.A.

In questo senso, non può riconoscersi alcun valore di esimente né al preliminare intervento della società di Broker, né al fatto che inizialmente, su tale illecita prassi si era pronunciata favorevolmente anche l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (A.N.C.I.), determinazioni e pareri assolutamente non vincolanti l'operato della predetta funzionaria tenuta a conoscere ed ad improntare il proprio agire anche al rispetto delle norme generali di principio sulla responsabilità erariale dell'agente pubblico, applicate in modo uniforme dalla giurisprudenza contabile, e che non consentivano di dare a questo tipo di responsabilità una copertura assicurativa con accollo del relativo onere all'Ente pubblico di appartenenza del funzionario.

E di quanto sopra era ben consapevole anche il succitato dirigente che nella lettera n.27637, del 27 febbraio 2003, indirizzata agli amministratori, ai responsabili di posizioni organizzative, di circoscrizioni e degli uffici di maggior rilievo del Comune di Verona, rappresentava che nei mesi di giugno e luglio 2003 scadevano i contratti di assicurazione stipulati dal predetto ente e siccome <...è contrario ai principi fondamentali dell'ordinamento l'assunzione da parte dell'Ente locale dell'onere della relativa tutela assicurativa dei propri amministratori e dipendenti, relativamente alla responsabilità amministrativo – contabile per danno erariale da colpa grave, tutti i soggetti in indirizzo non potranno essere assicurati per tale responsabilità a spese del Comune di Verona>.

Nella stessa missiva era previsto che gli stessi soggetti potevano provvedere o autonomamente alla stipula della relativa polizza, ovvero delegare il Comune con onere del relativo premio in capo ai medesimi assicurati.

Ebbene, si trattava di consapevole ammissione della illiceità del proprio operato, intervenuta otto mesi dopo la stipula del contratto denunciato e che non consente, al Collegio, di individuare in essa un ravvedimento operoso stante l'avvenuto completo pagamento del premio da parte del Comune.

Tutte le considerazioni svolte militano per una piena responsabilità della dott.ssa Anna ALFA, che attraverso le varie determinazioni adottate con gravissima negligenza, ha consentito la stipula di una polizza assicurativa, con esclusivo onere a carico del Comune di Verona e, quindi, in definitiva della collettività stanziale di riferimento, a copertura delle responsabilità amministrativo – contabili dei funzionari elettivi e di carriera del succitato Ente, con il conseguimento di finalità contrarie a quelle indicate e volute dall'ordinamento.

La gravità del risultato conseguito è ostativa all'uso del potere riduttivo, di cui all'art. 52, 2° comma, del R.D. n.1214/1934 (ma anche art. 83, del R.D. n.2440/1923).

Conclusivamente, l'addebito da porre a carico della sig.ra Anna ALFA ed a favore del Comune di Verona è pari ad € 11.356,00(euro undicimilatrecentocinquantasei/,00).

Sulle somme indicate va computata la rivalutazione monetaria, secondo gli indici ISTAT, dal 01 luglio 2002 (mese successivo al pagamento del premio di € 56.780,00) e sino al deposito della presente sentenza, oltre interessi, nella misura di legge, dal deposito della sentenza al soddisfo.

Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano in € 475,25.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale regionale per il Veneto, respinta l'eccezione di prescrizione dell'azione erariale, definitivamente pronunciando, condanna la sig.ra Anna ALFA a risarcire, in favore del Comune di Verona, la somma di € 11.356,00 (euro undicimilatrecentocinquantasei/,00).

Sulle somme predette va computata la rivalutazione monetaria, secondo gli indici ISTAT, dal 01 luglio 2002 e sino al deposito della presente sentenza, oltre interessi, nella misura di legge, dal deposito della sentenza al soddisfo.

Le spese processuali, che si liquidano complessivamente in € 475,25 seguono la soccombenza.

Così deciso in Venezia, nella Camera di Consiglio del 28 maggio 2008.

IL REFERENDARIO ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(F.to Dott.Giovanni Comite)

(F.to Dott.Sergio Zambardi)

Depositata in Segreteria il 08/07/2008

p. Il Direttore della Segreteria

.Fto Bonaiuti

SEZIONE ESITO NUMERO ANNO MATERIA PUBBLICAZIONE
VENETO Sentenza 756 2008 Responsabilità 08-07-2008

[Aiuto in linea](#) | [Contatti](#) | [Avvertenze](#)