

Ancora una sentenza della Corte dei Conti che sancisce il danno erariale da pagamento, a carico dell'Ente di appartenenza (lecito se pagato dai singoli dipendenti), di una polizza a copertura della responsabilità amministrativa contabile: condannati sia i componenti di una Giunta comunale sia il Segretario Comunale

Nulla quaestio sul pagamento del premio da parte dell'Ente di polizza di responsabilità civile terzi a copertura di responsabilità diretta della pubblica amministrazione verso i terzi e per i danni che il pubblico dipendente abbia causato all'amministrazione medesima per colpa lieve, quindi quelli **da responsabilità civile della P.A., che comportano pregiudizi economici conseguenti al risarcimento dei danni prodotti a terzi**

Illegittimo risulta, invece, essere la seguente delimitazione del rischio assicurato: <<l'assicurazione è prestata per la responsabilità civile personale derivante agli assicurati, sotto il profilo della correttezza amministrativa, per le perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi, **compreso l'Ente di appartenenza e la Pubblica amministrazione** nell'espletamento delle proprie funzioni esercitate ai sensi di legge>>

La Corte dei Conti Sez. Giurisdizionale per la Regione Puglia con la Sentenza del 7 febbraio 2004 n. 95/EL/2004 seguendo quanto già precedentemente stabilito in altre sedi ***, conferma l'oramai consolidato orientamento di illiceità dell'esborso di *publica pecunia*, con premio a carico dell'amministrazione, di una polizza assicurativa in favore di dipendenti per la copertura del rischio costituito dalla responsabilità amministrativa contabile ai medesimi incombente nei confronti dell'Ente di appartenenza e della Pubblica amministrazione, pur ammettendo la possibilità da parte dei singoli dipendenti, di sottoscrivere comunque una simile polizza

Il suddetto danno riverrebbe, secondo la prospettazione attorea, dalla stipula della suddetta polizza assicurativa, a favore di alcuni Dirigenti del Comune, avente ad oggetto la copertura del rischio derivante dalla responsabilità amministrativo – contabile dei medesimi per i danni arrecati all'Ente di appartenenza con la propria condotta gravemente colposa e con onere del pagamento del relativo premio a carico della stessa Amministrazione.

Importante è notare le basi dell'accusa:

La Procura, menzionate le altre disposizioni in subiecta materia (l'art. 28 D.P.R. 761/1979, relativo al personale delle U.U.S.S.L.L., e l'art. 17 L. 109/1994, relativo ai dipendenti incaricati della progettazione, ed i C.C.N.L. dell'area dirigenziale e di altri comparti), ha dedotto che l'analisi del complessivo assetto normativo, anche se volto ad espandere la tutela assicurativa in generale, non intenderebbe invadere il campo della responsabilità amministrativa, in quanto tutte **le suddette norme tenderebbero alla copertura delle ipotesi di responsabilità diretta della pubblica amministrazione verso i terzi e per i danni che il pubblico dipendente abbia causato all'amministrazione medesima per colpa lieve**, sicchè – secondo l'organo requirente - non potrebbe revocarsi in dubbio che **i rischi assicurabili siano rappresentati esclusivamente da quelli oggetto di polizze assicurative prescritte dalla legge in ordine attività materiali** (ad es. responsabilità civile per la conduzione di veicoli a motori), quelli che comportano una diminuzione dell'integrità psico fisica in conseguenza del servizio ovvero quelli discendenti **da responsabilità civile della stessa P.A., che comportano pregiudizi economici conseguenti al risarcimento dei danni prodotti a terzi**, mentre **sarebbe fuori dal sistema l'assunzione, da parte di un ente pubblico, dell'onere della tutela assicurativa dei propri amministratori e dipendenti con riferimento alla responsabilità amministrativa per danni alle finanze pubbliche**, che avrebbe l'effetto di deresponsabilizzare i pubblici amministratori e

dipendenti, i quali, in virtù delle polizze in parola, pur gestendo risorse pubbliche e svolgendo funzioni pubbliche, non risponderebbero mai personalmente dei danni causati agli enti pubblici e, in definitiva, ai cittadini amministrati.

Nella fattispecie emarginata una Giunta comunale con una delibera decide di indire gara formale per << provvedere a coprire dal rischio della responsabilità patrimoniale per danni arrecati a terzi e al Comune stesso sia gli Amministratori (componenti della Giunta Comunale), sia il Segretario Comunale e i cinque capi servizio, mediante stipulazione di apposite polizze assicurative>>

La polizza riguardava:

- la copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile dell'Ente civico verso terzi, per morte, lesioni personali o danneggiamenti di cose, in conseguenza di un fatto accidentale verificatosi in relazione alle attività previste nella stessa polizza,
- i rischi derivanti da R.C. a carico dei consiglieri comunali, degli assessori, del sindaco e del segretario comunale,
- nonché dei soggetti cui venivano delegate legittimamente, in nome e per conto del Comune, funzioni di rappresentanza, per danni arrecati a terzi nell'espletamento del proprio mandato
- R.C. di tutti i dipendenti, nonché di eventuali collaboratori dell'Ente assicurato non aventi alcun rapporto con lo stesso, della cui opera il Comune si dovesse comunque avvalere per l'esercizio della propria attività

Sempre in data 07.10.1996 fra il Comune e la Società Assicurativa venne stipulata anche la summenzionata "appendice di aumento premio" (n°54723/000), con la quale i contraenti, convenivano di modificare il contenuto della suddetta polizza con riferimento al premio assicurativo annuale che, al netto, lievitava da £.6.771.620 a £.8.719.300, per un importo, al lordo di accessori e quota d'imposta, di £.11.638.969 che il Comune di Toritto versava annualmente per l'assicurazione in parola.

L'appendice prevedeva, altresì, la copertura assicurativa anche per i danni derivanti da responsabilità amministrativo – patrimoniale e contabile, attraverso la seguente dicitura:

<< l'assicurazione è prestata per la responsabilità civile personale derivante agli assicurati, sotto il profilo della correttezza amministrativa, per le perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi, **compreso l'Ente di appartenenza e la Pubblica amministrazione** nell'espletamento delle proprie funzioni esercitate ai sensi di legge.

La garanzia comunque, comprende sia i danni di cui il soggetto assicurato debba rispondere direttamente nei confronti dei terzi sia quelli dei quali debba rispondere indirettamente nei confronti dell'Ente che, dopo aver risarcito il danno al terzo, agisca in via di rivalsa. La garanzia per i danni derivanti da responsabilità amministrativa e contabile opera a condizione che gli stessi siano stati accertati e quantificati dal giudice competente".>>

L'emarginata sentenza va segnalata per l'importanza operativa delle seguenti osservazioni:

- Nella suddetta appendice di polizza, l'Amministrazione comunale figura quale "contraente" e tale viene espressamente qualificata mentre "assicurati" sono, appunto, i dirigenti, funzionari ed il segretario elencati sotto la dizione "nominativi assicurati".
- non possa revocarsi in dubbio che la copertura assicurativa di cui alla suddetta appendice di

polizza riguardi sia la responsabilità amministrativa – contabile sia i fatti commessi con colpa grave.

- evidente che la responsabilità civile personale derivante agli assicurati per i danni cagionati all'ente di appartenenza ed alla pubblica amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni si identifichi senza residui nella responsabilità amministrativo - contabile.
- ai sensi dell'art. 1917 cod.civ. sono esclusi i danni derivanti da fatti dolosi", per cui il contratto di assicurazione per la responsabilità civile copre ogni responsabilità da fatto non doloso: l'assicurazione della responsabilità civile opera infatti, in difetto di espresse clausole limitative del rischio, per tutti i danni derivanti da comportamenti colposi anche gravi.
- La disciplina dell'assicurazione per la responsabilità civile deroga, pertanto, con riferimento alla colpa grave, all'art. 1900 cod.civ. che, prevedendo che "l'assicuratore non è obbligato per i sinistri cagionati da dolo o da colpa grave del contraente, dell'assicurato e del beneficiario, salvo patto contrario per i casi di colpa grave", stabilisce l'opposto principio per cui occorre un'apposita pattuizione per assicurare il rischio provocato da colpa grave.
- l'Amministrazione, quale soggetto "contraente" e non "assicurato", non è, ovviamente, coperta dai rischi contemplati dalla suddetta appendice, quand'anche fosse evocata in giudizio, ex art. 28 Cost., quale responsabile solidale degli assicurati
- deve escludersi che ricorresse un interesse pubblico per la legittima stipula di un contratto di assicurazione che "implicando una spesa pubblica, deve corrispondere adeguatamente allo scopo di salvaguardare **soltanto la responsabilità civile incombente sulla struttura organizzativa pubblica**"
- deve escludersi che dalla stipula della suddetta appendice di polizza siano derivati all'Amministrazione o alla comunità amministrata vantaggi suscettibili di valutazione ai sensi dell'art. 1 bis della L. 29/1994, come mod. dall'art. 3, 1° co. lett. a) del D.L. 543/1996 conv. in L. 639/1996.
- la rilevata assenza di un interesse dell'Amministrazione in ordine alla stipula della suddetta appendice di polizza, se qualifica in termini di danno il conseguente esborso di pubblica pecunia, **non comporta l'invalidità o l'inefficacia del contratto**
- il segretario comunale, cui l'ordinamento intesta specifici compiti di consulenza giuridica amministrativa a garanzia della legalità dell'azione amministrativa, ben avrebbe dovuto essere a conoscenza del contrario orientamento della magistratura contabile

Ma soprattutto per l'importante principio in essa contenuto e ricavabile dal seguente ragionamento:

**la responsabilità amministrativo – contabile ha una sua funzione risarcitoria
quindi
i giudici pendono verso
l'ammissibilità di un contratto di assicurazione in subiecta materia
ma
illecito deve considerarsi l'esborso a carico dell'Amministrazione del premio relativo alla
copertura di propri dipendenti dal rischio della responsabilità amministrativa.**

Ancora un'osservazione:

poiché nell'appendice sotto accusa, comunque veniva coperta la responsabilità per perdite patrimoniali anche nei confronti di **terzi**, e sottintendendo che tale copertura trova una logica giuridica, la corte riflette sull'ammontare da imputare alle singole persone, raggiungendo la seguente conclusione:

<Tenuto conto, peraltro, che, a fondamento della domanda risarcitoria proposta, l'organo requirente ha dedotto l'illiceità della copertura assicurativa a favore dei summenzionati dirigenti, funzionari e segretario e con oneri a carico dell'Amministrazione, del rischio costituito dalla responsabilità amministrativa – contabile, che non esaurisce il contenuto dell'appendice di polizza,

comprendente, altresì, la responsabilità civile nei confronti dei terzi, reputa la Sezione che, in considerazione della dedotta causa petendi ed in ossequio al principio della corrispondenza fra il chiesto ed il pronunciato (art. 112 c.p.c.), **il danno dedotto in giudizio non possa essere commisurato all'intero ammontare degli esborsi sopportati dall'Ente**, per il summenzionato quadriennio, in dipendenza della suddetta appendice di polizza, **ma alla sola quota parte di premio riferibile al rischio per condanna a titolo di responsabilità amministrativa**>

Ma non solo:

<< In proposito, considerata l'ovvia propensione dei soggetti terzi danneggiati a chiamare in giudizio, anche in ragione e della sua maggiore solvibilità, **l'Amministrazione**, solidalmente e direttamente responsabile ex art. 28 cost., **piuttosto che il dirigente o funzionario responsabile dell'illecito**, con la conseguenza che, anche in ipotesi di responsabilità nei confronti di terzi, la copertura ha molte più probabilità di operare sub specie di assicurazione **contro il rischio della responsabilità amministrativa (indiretta)** nei confronti dell'Ente di appartenenza, che abbia risarcito il terzo, piuttosto che sub specie di assicurazione per la responsabilità civile verso terzi, reputa la Sezione che la quota di premio specificatamente riferibile alla copertura del rischio per responsabilità amministrativa - contabile (diretta ed indiretta) debba essere equitativamente determinata nella misura dell'80% dell'intero premio relativo all'appendice stessa.>>

significando quindi che il rischio maggiore si trova proprio nella copertura della responsabilità amministrativa, meno in quella della responsabilità civile per perdite patrimoniali a carico dei singoli.

Di Sonia LAZZINI

*** Precedenti giurisprudenziali:

(Sez. Giuris.le Friuli-Venezia Giulia Corte dei Conti - Sentenza del 19.10.2000 n. 489/EL/2000;
Sez. Terza Giuris.le Centrale D' Appello Corte dei Conti - Sentenza del 13.03.2002 n. 78/2002;
Sez. Giuris.le Lombardia Corte dei Conti - sentenza del 9.05.2002 n. 942 ;
Sez. Giuris.le Umbria Corte dei Conti - sentenza del 10.12.2002 n. 553/E.L./2002)

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
La CORTE DEI CONTI - Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia
ha pronunciato la seguente
SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 22319 del registro di Segreteria, promosso dal Procuratore Regionale nei confronti dei sigg.ri:

- 1) **** Rocco, nato a Toritto il 16.02.1949 ed ivi residente alla via Cadorna n°96/B
- 2) **** Lucia, nata a Bari il 23.10.1964 e residente in Toritto alla via Palo 27, s. A, i. 4;
- 3) D**** Vito Rocco, nato a Bari il 22.06.1965 e residente in Toritto alla via I. Silone n°5 int. 3;

rappresentati e difesi, in virtù di procure a margine delle rispettive comparse di costituzione, dagli

avv.ti Giuseppe Pepe e Maria Labianca, presso il cui studio sono elettivamente domiciliati in Bari alla via S. Matarrese 2/13;

4) **** Rocco, nato a Toritto il 26.11.1949 ed ivi residente alla via G. Verga 19, int. 4;

5) **** Vincenzo, nato a Toritto il 24.02.1953 ed ivi residente alla via G. Pascoli 6, int. 3;

rappresentati e difesi, in virtù di procure a margine delle rispettive comparse di costituzione, dall'avv. Maria Grazia D'Ecclesiis, presso il cui studio sono elettivamente domiciliati in Gravina di Puglia alla via Garibaldi 26;

6) ****' Franco, nato a Rotello il 13.03.1942 e residente in Toritto alla p.zza Guareschi n°1

Visto l'atto di citazione del 12.03.2003

Esaminati gli atti e documenti tutti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del giorno 18 settembre 2003 - con l'assistenza del Segretario dott. Salvatore Sabato - il relatore, Referendario dott. Antongiulio Martina, l'avv. Maria Labianca per i convenuti **** Rocco, **** Lucia e ***** Vito Rocco, l'avv. Maria Grazia D'Ecclesiis, per i convenuti **** Rocco e **** Vincenzo, ed il Pubblico Ministero, nella persona del V.P.R. dott.ssa Carmela de Gennaro.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione depositato in Segreteria il 12 marzo 2003 e notificato, unitamente al pedissequo provvedimento di fissazione di udienza, in data 07 – 28.04.2003, la Procura regionale ha esposto che l'istruttoria svolta, a seguito di un esposto relativo ad una ipotesi di danno erariale a carico del civico bilancio del Comune di Toritto, riveniente dall'adozione della delibera G.C. n°232 del 19.04.1996, aveva evidenziato che la Giunta del Comune di Toritto, con la suddetta delibera, si determinava ad indire una gara informale fra non meno di cinque compagnie assicuratrici di livello nazionale, al fine "di provvedere a coprire dal rischio della responsabilità patrimoniale per danni arrecati a terzi e al Comune stesso sia gli Amministratori (componenti della Giunta Comunale), sia il Segretario Comunale e i cinque capi servizio, mediante stipulazione di apposite polizze assicurative".

A tale provvedimento erano seguite le delibere G.C. 351 del 25.06.96 e 546 dell'11.09.1996, con le quali si definì l'iter amministrativo per la stipula delle polizze, con l'aggiudicazione alla Società **** – Agenzia generale di Altamura del contratto di assicurazione che ne occupa, con decorrenza 01.10.96 e scadenza 31.12.2001, dando mandato per la stipula delle relative polizze, cui si provvide in data 07.10.96 con la stipula della polizza n°003/60/174769 e della relativa appendice n°54723/000.

Ha esposto il Requirente contabile che il contenuto del contratto riportato nella polizza (n°003/60/174769) riguardava la copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile dell'Ente civico verso terzi, per morte, lesioni personali o danneggiamenti di cose, in conseguenza di un fatto accidentale verificatosi in relazione alle attività previste nella stessa polizza, nonché i rischi derivanti da R.C. a carico dei consiglieri comunali, degli assessori, del sindaco e del segretario comunale, nonché dei soggetti cui venivano delegate legittimamente, in nome e per conto del Comune, funzioni di rappresentanza, per danni arrecati a terzi nell'espletamento del proprio mandato. Tale copertura veniva estesa anche alla R.C. di tutti i dipendenti, nonché di eventuali collaboratori dell'Ente assicurato non aventi alcun rapporto con lo stesso, della cui opera il Comune si dovesse comunque avvalere per l'esercizio della propria attività. Sempre in data 07.10.1996 fra il Comune di Toritto e la Società **** venne stipulata anche la summenzionata "appendice di

aumento premio” (n°54723/000), con la quale i contraenti, convenivano di modificare il contenuto della suddetta polizza con riferimento al premio assicurativo annuale che, al netto, lievitava da £.6.771.620 a £.8.719.300, per un importo, al lordo

di accessori e quota d'imposta, di £.11.638.969 che il Comune di Toritto versava annualmente per l'assicurazione in parola.

Ha dedotto la Procura che la giustificazione di tale aumento risiedeva nel fatto che con l'appendice si conveniva di includere, nella garanzia assicurativa della R.C., una modifica soggettiva ed oggettiva. Invero, tale polizza, oltre che riguardare esclusivamente e specificatamente n°5 soggetti, vale a dire n. 4 dirigenti (il Direttore di Ragioneria, il Vice Segretario, il Dirigente dell'UTC, il Comandante dei VV.UU.) ed il Segretario Capo, prevedeva, altresì, la copertura assicurativa anche per i danni derivanti da responsabilità amministrativo – patrimoniale e contabile: infatti, dopo aver previsto che, per detta polizza il Comune doveva versare un premio annuo lordo di £.2.600.000, con decorrenza 30.09.1996 e scadenza 31.12.2001, l'appendice di aumento premio delimitava l'oggetto dell' assicurazione prevedendo all'art. 1 che “l'assicurazione è prestata per la responsabilità civile personale derivante agli assicurati, sotto il profilo della correttezza amministrativa, per le perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi, compreso l'Ente di appartenenza e la Pubblica amministrazione nell'espletamento delle proprie funzioni esercitate ai sensi di legge. La garanzia comunque, comprende sia i danni di cui il soggetto assicurato debba rispondere direttamente nei confronti dei terzi sia quelli dei quali debba rispondere indirettamente nei confronti dell'Ente che, dopo aver risarcito il danno al terzo, agisca in via di rivalsa. La garanzia per i danni derivanti da responsabilità amministrativa e contabile opera a condizione che gli stessi siano stati accertati e quantificati dal giudice competente”.

Per tale ulteriore polizza, che secondo la Procura sarebbe del tutto illegittima e causativa di nocumento erariale, il Comune ha sostenuto una spesa complessiva (oltre quella prevista per la polizza n°003/60/174769), per il quinquennio assicurativo innanzi riferito, di £.13.000.000 (pari ad € 6.713,93), che debitamente rivalutata ed aumentata degli interessi e delle spese di giudizio, costituisce, secondo l'organo requirente, un danno per le finanze del Comune di Toritto, di cui devono essere chiamati a rispondere gli odierni convenuti, nella rispettiva qualità di componenti la Giunta Comunale (****, ****, ****, **** e D****) che adottarono la delibera n°232/96 e le connesse delibere innanzi menzionate ed il Segretario Comunale (Munafò) che rilasciò su tali deliberati il proprio parere di legittimità.

Il suddetto danno riverrebbe, secondo la prospettazione attorea, dalla stipula della suddetta polizza assicurativa, a favore di alcuni Dirigenti del Comune di Toritto, avente ad oggetto la copertura del rischio derivante dalla responsabilità amministrativo – contabile dei medesimi per i danni arrecati all'Ente di appartenenza con la propria condotta gravemente colposa e con onere del pagamento del relativo premio a carico della stessa Amministrazione.

Reputa la Procura che, non solo nessuna norma autorizzi la stipula di siffatte polizze, ma esse contrastino con i principi fondamentali del sistema della responsabilità dei pubblici dipendenti siccome delineato dall'art. 28 Cost., atteso che la loro stipula avrebbe l'effetto della totale deresponsabilizzazione della classe dirigente e politica dell'Amministrazione Pubblica.

Secondo il P.M. contabile non contiene alcuna autorizzazione alla stipula di siffatte polizze la norma di cui all'art.23 L. 816/1985, che prevede che gli enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del proprio mandato e che, secondo l'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale, si riferisce all'ipotesi della copertura assicurativa in favore dell'Ente pubblico per i rischi della responsabilità civile senza possibilità di estensione alla responsabilità amministrativo – patrimoniale e contabile in favore degli amministratori e dipendenti

pubblici.

La Procura, menzionate le altre disposizioni in subiecta materia (l'art. 28 D.P.R. 761/1979, relativo al personale delle UU.SS.LL., e l'art. 17 L. 109/1994, relativo ai dipendenti incaricati della progettazione, ed i C.C.N.L. dell'area dirigenziale e di altri comparti), ha dedotto che l'analisi del complessivo assetto normativo, anche se volto ad espandere la tutela assicurativa in generale, non intenderebbe invadere il campo della responsabilità amministrativa, in quanto tutte le suddette norme tenderebbero alla copertura delle ipotesi di responsabilità diretta della pubblica amministrazione verso i terzi e per i danni che il pubblico dipendente abbia causato all'amministrazione medesima per colpa lieve, sicchè – secondo l'organo requirente - non potrebbe revocarsi in dubbio che i rischi assicurabili siano rappresentati esclusivamente da quelli oggetto di polizze assicurative prescritte dalla legge in ordine attività materiali (ad es. responsabilità civile per la conduzione di veicoli a motori), quelli che comportano una diminuzione dell'integrità psico fisica in conseguenza del servizio ovvero quelli discendenti da responsabilità civile della stessa P.A., che comportano pregiudizi economici conseguenti al risarcimento dei danni prodotti a terzi, mentre sarebbe fuori dal sistema l'assunzione, da parte di un ente pubblico, dell'onere della tutela assicurativa dei propri amministratori e dipendenti con riferimento alla responsabilità amministrativa per danni alle finanze pubbliche, che avrebbe l'effetto di deresponsabilizzare i pubblici amministratori e dipendenti, i quali, in virtù delle polizze in parola, pur gestendo risorse pubbliche e svolgendo funzioni pubbliche, non risponderebbero mai personalmente dei danni causati agli enti pubblici e, in definitiva, ai cittadini amministrati.

Ha allegato la Procura regionale che la P.A., così operando, oltre al danno derivante dalla mancata rifusione in suo favore, da parte del proprio dipendente o amministratore, delle somme corrisposte a terzi a titolo di risarcimento per responsabilità civile, sopporterebbe l'ulteriore aggravio derivante dal pagamento del relativo premio assicurativo.

L'assicurabilità di tali rischi contrasterebbe, inoltre, con il carattere personale della responsabilità amministrativa, siccome sancito dall'art. 1 L. 20/1994 ma, ancor più, con l'art. 28 Cost., il quale dispone che i funzionari e dipendenti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi amministrative, con conseguente esclusione della possibilità di estensione di tale forma di responsabilità (amministrativo - contabile) all'ente, per cui un'interpretazione differente delle norme di legge che regolano la materia (art. 23 L. 816/1985, poi l'art. 26, quinto comma, L. 265/1999 ed ora l'art. 86, quinto comma, del testo unico degli enti locali di cui al D.Lgs. 267/2000) si porrebbe in palese contrasto con gli artt. 3, 97, 103 e soprattutto con l'art. 28 cost., collidendo con la funzione di deterrenza che deve avere la responsabilità per danni erariali, in quanto la stipula di una polizza per i danni causati all'ente dai dipendenti e dagli amministratori, con pagamento dei relativi premi a carico del bilancio pubblico - come il caso della polizza n°54723/000 del 07.10.1996 stipulata dal Comune di Toritto - si sostanzierebbe in una traslazione totale del rischio derivante dallo svolgimento dell'attività amministrativa dal complesso soggettivo dipendente – amministrazione (al cui interno il criterio della colpa grave già opera la relativa distribuzione del rischio) verso la sola amministrazione, con l'effetto di esonerare da responsabilità il dipendente e della vanificazione dell'azione e del giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti.

In ordine alla configurabilità della colpa grave nelle condotte tenute dai convenuti nell'adozione delle delibere che portarono alla stipula della polizza che ne occupa, la Procura, premesso che tale elemento sarebbe individuabile nella volontà di ottenere il risultato progettato nonostante la presenza di chiari elementi normativi e giurisprudenziali in senso sfavorevole rispetto ai deliberati in concreto assunti, ha dedotto che da un lato non esiste né esisteva alcuna norma che autorizzasse l'assunzione di un onere contrattuale, come quello oggetto della polizza n°54723/000 del 07.10.1996, dall'altro svariate pronunce giurisprudenziali escludevano, inequivocabilmente, la stipula di siffatte polizze talchè i convenuti, con una minima e semplice attività istruttoria di approfondimento, ricorrendo semmai all'ausilio di pareri legali, avrebbero avuto contezza del divieto in questione ed evitato, così, l'ingiustificato esborso a carico delle finanze comunali e che,

nel caso di specie, la colpa grave risiederebbe nella violazione di ogni regola di corretta amministrazione cui dev'essere improntata la cura della cosa pubblica.

L'organo requirente reputa, pertanto, che del danno sopportato dal Comune di Toritto per effetto dell'importo aggiuntivo, corrispondente ad € 6.713,93 (controvalore in euro di £.13.000.000), pagato alla Società *****, a seguito della stipula della suddetta polizza n°54723/000 del 07.10.1996 in favore dei dirigenti, debbano rispondere i convenuti, fra i quali, ritenuto paritario l'apporto causale delle singole condotte nella causazione del danno, lo stesso debba essere ripartito in ugual misura, salvo diverso apprezzamento del Collegio.

Ai convenuti, la Procura regionale ha provveduto a notificare l'informativa ante causam di cui all'art. 5, primo comma, L. 19/1994; le deduzioni presentate da tutti i convenuti non sarebbero, peraltro, idonee, secondo l'organo requirente, a superare i motivi di addebito.

Tanto premesso, con il suddetto atto di citazione, la Procura regionale ha convenuto, innanzi a questa Sezione giurisdizionale, i sigg.ri **** Rocco, **** Lucia, **** Rocco, **** Vincenzo, **** Vito Rocco e **** Franco, per sentirli condannare al pagamento, in favore dell'Erario, della somma di €6.713,93 debitamente rivalutata ed aumentata degli interessi e delle spese di giudizio.

Con distinte comparse, di analogo contenuto, depositate in Segreteria in data 07.08.2003, si sono costituiti i convenuti ****, **** e ****, con il patrocinio degli avv.ti Pepe e Labianca.

La difesa dei convenuti ha evidenziato:

- 1) che le deliberazioni G.C. n°232/1996 e 351/1996 sono state adottate previ pareri favorevoli espressi, senza alcuna riserva, sul piano tecnico contabile dai competenti Capo servizio "Affari Generali" e "Ragioneria" e su quello della legittimità dal Segretario Capo;
- 2) che le delibere sono, sia nella parte narrativa che in quella dispositiva, ampiamente motivate, con specifico richiamo a parere apparso su una rivista giuridica;
- 3) che, dette deliberazioni, ai fini dell'esecutività, furono sottoposte al preventivo controllo del Comitato Regionale di Controllo – CO.RE.CO, che le ha rese esecutive con esplicita dichiarazione di "presa d'atto";
- 4) che la deliberazione n°546/1996, preso atto della ottenuta esecutività della predette delibere, si è limitata ad autorizzare la stipula di "polizze assicurative a copertura rischi da responsabilità civile degli Amministratori e Responsabili del Comune con l'****".

Tanto premesso, la difesa dei suddetti convenuti ha eccepito la prescrizione avuto riguardo alla data di esecutività delle suddette delibere e nel merito, ha contestato la domanda attorea, allegando che il contratto di assicurazione - contrariamente a quanto sostenuto dall'organo requirente - sarebbe limitato alla R.C. derivante all'Assicurato per danni patrimoniali involontariamente cagionati a terzi nell'esercizio dell'attività professionale o del mandato istituzionale svolti per conto del Contraente, in conseguenza di fatti amministrativi di cui debba rispondere a norma di legge.

La difesa dei suddetti convenuti, richiamato il contenuto dell'appendice di polizza che fa riferimento alle perdite patrimoniali "involontariamente cagionate" ed invocato l'art. 1900 cod.civ., a norma del quale l'assicuratore non è tenuto per i sinistri cagionati con dolo o colpa grave del contraente, dell'assicurato e del beneficiario, ha dedotto che "essendo tale l'oggetto della polizza questa Difesa non vede come possa essere ricondotta la copertura del rischio <<a condotta gravemente>> colposa siccome dedotta dal sig. Procuratore".

Rilevato, inoltre, che i Comuni potevano assicurare i propri amministratori e rappresentanti contro i rischi conseguenti al loro mandato (cfr. art. 23 L. 816/1985), e nel caso vi fosse stata apertura di procedimento civile o penale nei confronti di un dipendente per atti o fatti direttamente connessi all'espletamento del servizio ed all'adempimento dei compiti d'ufficio, a condizione che non sussistesse conflitto d'interessi, avevano l'obbligo di assumere a proprio carico ogni onere difesa, con l'obbligo di ripetere gli oneri sostenuti in caso di condanna del dipendente per fatti commessi con dolo o colpa grave (art.67 D.P.R. 268/1987) e che gli enti aggiudicatari (rectius: aggiudicatori) per l'esecuzione di LL.PP. – e fra i Dirigenti coperti dalla polizza assicurativa de quo, è incluso il Dirigente dell'U.T.C. - hanno l'obbligo di stipulare polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei dipendenti che sono di tanto incaricati (L. 109/94), ha dedotto che deve ritenersi lecita la stipulazione di contratti assicurativi da parte delle pubbliche amministrazioni per la copertura della R.C. della stessa amministrazione dappoichè si può prevedere in relazione ad ipotesi consentite dalle disposizioni di legge e dai contratti di lavoro pubblico la copertura della R.C. verso terzi degli amministratori e dei dirigenti dipendenti”.

La predetta difesa ha, inoltre, lamentato l'omessa valutazione dei vantaggi conseguiti dall'Amministrazione e dalla comunità amministrata ed ha contestato la sussistenza della colpa grave, argomentando dalla previa acquisizione dei pareri favorevoli espressi, dal parere di cui alla summenzionata rivista richiamato nella delibera e dalla circostanza che si è dato corso agli atti per l'attuazione dopo aver ottenuto il visto formale di esecutività della delibera sottoposta al controllo del CO.RE.CO., in un contesto normativo di difficile interpretazione ed in presenza di interpretazioni divergenti.

Con le rispettive memorie di costituzione, i convenuti **** e ***** hanno, inoltre, dedotto, in ordine “ alla prescrizione complessivamente eccepita”, di essere cessati dal mandato elettorale di assessore componente la Giunta Municipale del Comune di Toritto fin dal mese di novembre 1997 e che i pagamenti afferenti alla polizza de qua sono stati disposti, nei riguardi dell'Istituto Assicuratore, con deliberazione G.M. 13/97 del 23.01.1997 e “con determinazioni del responsabile del Servizio Affari Generali del 17.06.1998 n°58, del Responsabile del Servizio Finanze del 27.03.1999 n°30 – quando già erano cessati dal mandato elettorale – dal Responsabile del Servizio Ragioneria dell'11.11.1999 n°148 e dal Responsabile del Servizio Finanziario del 6.4.2000 n°43 e del 21.02.2001”.

Con le rispettive memorie di costituzione, i convenuti ****, **** e ***** hanno eccepito il difetto di integrità del contraddittorio in quanto, a detta degli stessi, dovrebbero essere chiamati in giudizio anche i Dirigenti responsabili dei servizi, che, all'epoca, ebbero ad esprimere il proprio parere favorevole, ed i componenti del CO.RE.CO., che con il visto di presa d'atto resero esecutivo il provvedimento de quo, ed hanno concluso chiedendo dichiararsi la nullità dell'atto di citazione ed in subordine, l'assoluzione di essi convenuti perché il fatto non sussiste, per inesistenza del danno patrimoniale ovvero per mancanza dell'elemento psicologico; in linea ulteriormente subordinata, hanno chiesto ordinarsi l'integrazione del contraddittorio e, in linea estremamente gradata, farsi uso del potere riduttivo nell'estensione massima.

Con distinte memorie di costituzione, di analogo contenuto, si sono costituiti i sigg.ri **** Vincenzo e **** Rocco, a mezzo dell'avv. Maria Grazia D'Ecclesiis, eccependo, preliminarmente, la prescrizione del diritto al risarcimento dei danni, in quanto – secondo la prospettazione difensiva - il dies a quo del decorso del termine della prescrizione andrebbe individuato nella nascita dell'obbligo giuridico di pagare insorto con l'adozione della delibera del 1996.

Nel merito, la difesa dei predetti convenuti, ha dedotto che la Giunta ha operato nel rispetto della Legge del 1985 che prevedeva genericamente per i Comuni e le Province la possibilità di assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato, allegando che all'epoca dei fatti non vi era alcuna interpretazione restrittiva di tale norma, tant'è vero che la delibera n°232 raccoglieva il parere favorevole, oltre che del Segretario comunale, e del Dirigente

di ragioneria, anche del CO.RE.CO. e che nelle premesse della delibera n°232 sarebbe possibile rinvenire l'iter logico seguito dall'Amministrazione nell'adozione dell'atto e dal quale si evincerebbe l'approfondimento giuridico, normativo e di prassi, relativo a quel dato momento storico.

Ha dedotto l'avv. D'Ecclesiis che nessun effetto di deresponsabilizzazione potrebbe essere attribuito alla scelta dell'Amministrazione, volta ad assicurare le ipotesi di perdite involontariamente cagionate dai comportamenti degli Amministratori e dei funzionari e che non sarebbe configurabile un'ipotesi di danno per la stipula di una polizza che – secondo l'assunto difensivo – coprirebbe persino i danni del Comune e che considererebbe dunque, l'ente stesso quale beneficiario ed ha concluso chiedendo, in via preliminare, l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione, in via subordinata, dichiararsi l'infondatezza della domanda per assenza di qualsiasi profilo di colpevolezza, sia pure in forma lieve, ed in via ulteriormente gradata, dichiararsi l'infondatezza della domanda per assenza di dolo e/o colpa grave.

All'udienza del 18.09.2003, l'avv. Labianca dopo aver reiterato l'eccezione di prescrizione e la richiesta di integrazione del contraddittorio con i responsabili dei servizi, si è riportata alle precedenti difese.

L'avv. D'Ecclesiis, ha eccepito la prescrizione ed ha invocato l'esercizio del potere riduttivo, riportandosi alle memorie.

Il P.M. si è opposto all'eccezione di prescrizione allegando che potrebbe tutt'al più valere per il primo pagamento, ed ha confermato le conclusioni rassegnate.

La causa è stata quindi riservata per la decisione

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Preliminarmente, investendo la regolare costituzione del rapporto processuale sotto il profilo della completezza del contraddittorio, occorre esaminare la richiesta, formulata dai convenuti ****, ***** e **** con le rispettive memorie di costituzione, di integrazione del contraddittorio nei confronti dei Dirigenti responsabili dei servizi, che ebbero ad esprimere il proprio parere favorevole, e dei componenti del Comitato regionale di controllo che, "esprimendo il visto di presa d'atto, resero esecutivo, agli effetti di legge, il provvedimento de quo".

In proposito, premesso che la verifica dell'integrità del contraddittorio deve essere effettuata con riferimento alla domanda introduttiva del giudizio e non con riguardo alle tesi difensive dei convenuti, che ben possono valere a contestare la fondatezza, nel merito, della domanda, ma che non comportano la necessaria estensione soggettiva del processo, reputa la Sezione che la richiesta d'integrazione del contraddittorio debba essere disattesa, considerato che il prospettato concorso dei summenzionati terzi nella causazione del danno, non ne impone la chiamata in causa, ben potendo il Giudice, ai fini della determinazione della quota di danno imputabile ai convenuti, tener conto e valutare incidentalmente le condotte di altri soggetti, non convenuti in giudizio, per verificarne l'eventuale contributo causale, senza che, ovviamente, tale accertamento faccia stato nei loro confronti (cfr., in tal senso, ex multis, Sez. giur. Puglia, 20.09.2002, n°670).

2. Sempre in via preliminare, il Collegio deve farsi carico dell'eccezione di prescrizione proposta dai convenuti.

In proposito, è appena il caso di premettere che l'appendice di polizza donde sarebbe derivato il danno che ne occupa, è stata stipulata, in data 07.10.1996, con effetto dal 30.09.1996 al 31.12.2001 e, pertanto, per una durata complessiva di anni 5, mesi 3 e giorni 1 e l'Amministrazione ha provveduto al pagamento, in data 07.10.1996, contestualmente alla stipula, come da quietanza

contenuta nella stessa appendice, del premio relativo alla frazione d'anno (30.09.1996 – 31.12.1996).

L'azione risarcitoria proposta dalla Procura e relativa al “premio annuo lordo per i n°4 dirigenti funzionari e n°1 segretario”, indicato nell'appendice di polizza in £.2.600.000, ha, peraltro, riguardo ai corrispettivi relativi non all'intera durata del contratto ma al solo quinquennio con esclusione della summenzionata frazione d'anno, tant'è che il danno è stato quantificato (a pag. 4 dell'atto introduttivo) in £.13.000.000, pari all'importo del suddetto premio lordo per i cinque anni.

Avuto riguardo alle suddette rate di premio, oggetto dell'azione risarcitoria proposta, l'eccezione di prescrizione è solo parzialmente fondata.

In proposito, considerato che in caso di danno per spesa illegittima la prescrizione inizia a decorrere dal pagamento, perché è solo con l'effettivo esborso che la diminutio patrimonii assume carattere di concretezza ed attualità, reputa la Sezione, in conformità all'orientamento prevalente di questa Corte, autorevolmente ribadito dalle SS.RR. con sentenza n°7/2000/Q.M. del 24.05.2000 che, quando, come nella specie, si verta in ipotesi di rapporti di durata, qual è il contratto di assicurazione, i danni si verificano con i singoli esborsi dei corrispettivi periodici soggetti, ciascuno, ad un proprio termine prescrizione quinquennale (art. 2 L. 20/1994), con decorrenza dalla data dei pagamenti stessi.

Dalla documentazione versata agli atti del giudizio, risulta che le rate di premio relative agli anni 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001 sono state corrisposte, rispettivamente, in data 24.02.1997, in data 26.06.1998, in data 18.11.1999, in data 11.04.2000 ed in data 01.03.2001.

Considerato che l'invito a dedurre - recante la formulazione che “la presente comunicazione vale anche quale atto di costituzione in mora ai fini interruttivi della prescrizione, ai sensi degli artt. 1219 e 2943 del codice civile”, ed al quale deve, pertanto, riconoscersi, in conformità all'insegnamento delle SS.RR. (cfr. sentenze 20.12.2000 n°14/2000/Q.M. e 20.03.2003 n°6/2003/Q.M.), efficacia interruttiva della prescrizione – risulta notificato nei confronti di tutti i convenuti in data 21 – 23.01.2003, deve ritenersi che il corso della prescrizione sia stato tempestivamente interrotto con riferimento ai danni conseguenti al pagamento delle rate di premio relative al 1998 ed agli anni successivi.

Di converso, in difetto di prova di precedenti atti interruttivi, dev'essere accolta, con riferimento al danno conseguente all'esborso della rata di premio relativa al 1997, l'eccezione di prescrizione opposta dai convenuti.

Per l'effetto, il danno che secondo la prospettazione attorea ammonterebbe a £.13.000.000, depurato dell'importo corrispondente alla rata di premio relativa al 1997 (pari a £.2.600.000), si riduce a £.10.400.000.

3. Nel merito, la domanda è fondata e merita accoglimento, per quanto di ragione.

In proposito, si osserva che, con l'appendice di polizza de qua, si è convenuto “di includere nella garanzia assicurativa della responsabilità civile, l'assicurazione di n°4 dirigenti funzionari e n°1 segretario sottoindicati”.

Nella suddetta appendice di polizza, l'Amministrazione comunale di Toritto figura quale “contraente” e tale viene espressamente qualificata (“Il contraente alla firma del presente contratto versa il rateo premio per il periodo 30.09.1996 – 31.12.1996 pari a £.650.002”) mentre “assicurati” sono, appunto, i dirigenti, funzionari ed il segretario elencati sotto la dizione “nominativi assicurati”.

Come si legge nella stessa appendice, poi, “l’assicurazione è prestata per la R.C. personale derivante agli assicurati, sotto il profilo della correttezza amministrativa, per le perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi, compreso l’ente di appartenenza e la P.A. nell’espletamento delle proprie funzioni esercitate ai sensi di legge. La garanzia comunque comprende sia i danni di cui il soggetto assicurato debba rispondere direttamente nei confronti dei terzi, sia quelli dei quali debba rispondere indirettamente nei confronti dell’Ente che, dopo aver risarcito il danno al terzo, agisca in via di rivalsa. La garanzia per i danni derivanti da responsabilità amministrativa e contabile opera a condizione che gli stessi siano stati accertati e quantificati dal giudice competente. La garanzia opera per la personale e diretta responsabilità degli assicurati con esclusione, quindi, di ogni obbligo solidale con altri soggetti non assicurati con la presente polizza”.

Reputa il Collegio che non possa revocarsi in dubbio che la copertura assicurativa di cui alla suddetta appendice di polizza riguardi sia la responsabilità amministrativa – contabile sia i fatti commessi con colpa grave.

Sotto il primo profilo è evidente che la responsabilità civile personale derivante agli assicurati per i danni cagionati all’ente di appartenenza ed alla pubblica amministrazione nell’esercizio delle proprie funzioni si identifichi senza residui nella responsabilità amministrativo - contabile.

Contrariamente all’assunto difensivo, poi, la copertura assicurativa, comprende anche i danni derivanti da condotte gravemente colpose.

In proposito è appena il caso di rilevare che, ai sensi dell’art. 1917 cod.civ. (rubricato “assicurazione della responsabilità civile”), dalla copertura assicurativa “sono esclusi i danni derivanti da fatti dolosi”, per cui il contratto di assicurazione per la responsabilità civile copre ogni responsabilità da fatto non doloso.

La disciplina dell’assicurazione per la responsabilità civile deroga, pertanto, con riferimento alla colpa grave, all’art. 1900 cod.civ. - invocato dalla difesa dei convenuti ****, ***** e **** - che, prevedendo che “l’assicuratore non è obbligato per i sinistri cagionati da dolo o da colpa grave del contraente, dell’assicurato e del beneficiario, salvo patto contrario per i casi di colpa grave”, stabilisce l’opposto principio per cui occorre un’apposita pattuizione per assicurare il rischio provocato da colpa grave.

Deve, pertanto, ritenersi, in conformità al consolidato orientamento della Cassazione civile (cfr. Cass. 17 luglio 1993 n°7971, Cass. 10.04.1995 n°4118), che l’assicurazione della responsabilità civile operi, in difetto di espresse clausole limitative del rischio, per tutti i danni derivanti da comportamenti colposi anche gravi.

Con riferimento al caso di specie, si deve, d’altro canto, escludere che, dalla pattuizione di cui all’appendice di polizza, per cui “l’assicurazione è prestata per la responsabilità personale derivanteper le perdite patrimoniali involontariamente cagionate”, possa inferirsi l’esclusione dalla copertura assicurativa dei fatti gravemente colposi, considerato che all’elemento soggettivo della colpa, a prescindere dal suo grado e, pertanto, anche alla colpa grave, è coesistente che l’evento, quand’anche sia preveduto (colpa cosciente o con previsione), non sia voluto dall’agente e, pertanto, sia involontario, considerato che ove l’evento sia voluto o, quanto meno, ne sia accettata l’eventualità della verifica (dolo eventuale), l’elemento soggettivo verrebbe a connotarsi in termini di dolo.

Sicchè, evidentemente, solo i danni volontariamente causati, ovverosia derivanti da fatti dolosi, devono considerarsi esclusi dalla copertura assicurativa, in conformità, del resto, alla previsione normativa di cui all’art. 1917 cod.civ.

Premesso quanto innanzi, si osserva che, a fondamento della domanda risarcitoria proposta, la

Procura regionale ha dedotto l'illiceità dell'esborso di pubblica pecunia in dipendenza della contrazione, con premio a carico dell'amministrazione, di una polizza assicurativa in favore di dipendenti per la copertura del rischio costituito dalla responsabilità amministrativa contabile ai medesimi incombente nei confronti dell'Ente di appartenenza e della Pubblica amministrazione.

A sostegno della prospettazione accusatoria, l'organo requirente ha dedotto che una siffatta stipulazione comporta, da un lato, la deresponsabilizzazione dei dipendenti assicurati, in contrasto con il principio di cui all'art. 28 Cost. e con la disciplina della responsabilità amministrativa - contabile, con l'effetto di privare quest'ultima della sua funzione di deterrenza e, pertanto, di prevenzione generale, e, dall'altro, l'alterazione del criterio di ripartizione del rischio stabilito dal legislatore a fondamento del sistema di responsabilità amministrativa, "nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per gli amministratori ed i dipendenti pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo" (cfr. sentenza Corte Cost. n°371/1998).

Trattasi di profili ampiamente illustrati nell'atto di citazione, con argomentazioni che, non specificatamente contrastate dai convenuti con alcuna conferente deduzione, il Collegio ritiene ampiamente condivisibili e sulle quali, pertanto, non occorre ulteriormente soffermarsi.

Osserva, peraltro, il Collegio che alla medesima conclusione, nel senso dell'illiceità di una siffatta stipulazione, si pervenga anche, sulla base di un diverso ordine di argomentazioni.

In proposito, si osserva che, a termini dell'art. 1229 cod.civ. "è nullo qualsiasi patto che esclude o limita preventivamente la responsabilità del debitore per dolo o colpa grave".

Considerata, da un lato, l'inderogabilità convenzionale della disciplina della responsabilità amministrativa, come palesato dall'obbligatorietà ed officialità dell'azione intesa a farla valere, attribuita al P.M. contabile, e dall'altro, che la responsabilità amministrativa è limitata, ai sensi dell'art. 1 L. 20/1994, ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, è evidente che, a fortiori, deve ritenersi inammissibile qualsiasi patto che escluda o limiti preventivamente la responsabilità del pubblico dipendente per i danni, direttamente o indirettamente arrecati all'Amministrazione di appartenenza o alla Pubblica Amministrazione ed illegittima qualsiasi operazione che consegua il medesimo risultato, vietato dalla legge, di escludere o limitare la responsabilità del pubblico dipendente.

In proposito, è appena il caso di osservare che, ove si aderisse alla tesi autorevolmente prospettata, per cui dalle recenti riforme emergerebbe una nuova configurazione in termini sanzionatori della responsabilità amministrativa, potrebbe revocarsi in dubbio la stessa validità di una polizza contro il rischio derivante da responsabilità amministrativa, a prescindere dal soggetto cui faccia carico l'onere del relativo premio.

Senonchè, ove si ammetta, così come deve ammettersi, che la responsabilità amministrativa - contabile abbia conservato la sua funzione risarcitoria e, pertanto, l'ammissibilità di un contratto di assicurazione in subiecta materia, parimenti illecito deve considerarsi l'esborso a carico dell'Amministrazione del premio relativo alla copertura di propri dipendenti dal rischio della responsabilità amministrativa.

Considerato, infatti, che il premio costituisce il corrispettivo dell'assunzione del rischio da parte dell'assicuratore ed è determinato, in virtù dell'applicazione della tecnica assicurativa, in misura pari al rischio medio, e cioè al rischio collegato ad una massa di rischi omogenei (c.d. premio puro), maggiorato del c.d. caricamento, ossia delle spese e della quota di utili dell'assicuratore, è evidente che la contrazione della polizza assicurativa a favore dei dipendenti contro i rischi derivanti dalla responsabilità amministrativa con oneri a carico dell'Amministrazione di appartenenza, si risolve nell'assunzione, a carico dell'Ente, del rischio stesso e nella sua contestuale

traslazione on**** sulla Compagnia assicuratrice e, pertanto, in definitiva, in una non consentita limitazione, sino alla concorrenza del massimale di polizza, della responsabilità del dipendente per colpa grave.

Deve, pertanto, ritenersi, in conformità all'ormai consolidato orientamento di questa Corte (cfr. Sez. Lombardia 05.10.2002 n°942, Sez. giur. Friuli Venezia Giulia 19.10.2000 n°489, Sez. Umbria 10.12.2002 n°533) del tutto fuori dal sistema l'assunzione da parte dell'ente pubblico dell'onere della tutela assicurativa con riferimento alla responsabilità amministrativa per danno erariale.

Né, in contrario, può invocarsi il disposto di cui all'art. 23 L.816/1985 ("I comuni le province possono assicurare i propri amministratori ed i propri rappresentanti contro i rischi conseguenti all'espletamento del mandato") riprodotto, con ampliamento dell'ambito applicativo alle comunità montane, alle unioni dei comuni ed ai consorzi fra enti locali, ma con espunzione del riferimento ai "rappresentanti", dapprima all'art. 26, quinto comma, L. 265/1999 e, quindi, all'art.86, quinto comma, D.Lgs. 267/2000, atteso che, a prescindere dal rilievo che la suddetta disposizione non appare con ogni evidenza applicabile ai capi servizio ed al segretario comunale, cui si riferisce l'appendice di polizza, donde sarebbe derivato il danno erariale per cui è causa (non aparendo condivisibile il diverso orientamento espresso dal T.A.R. Piemonte, con sentenza n°172 del 24.03.1997), è evidente che l'ambito oggettivo della disposizione, e cioè i rischi suscettibili di copertura assicurativa, non possono che essere delimitati in conformità ai principi dell'ordinamento e, pertanto, con esclusione dei rischi per responsabilità amministrativa contabile.

In ordine poi, al disposto di cui all'art. 17, terzo comma, della L. 109/1994 e s.m. ("il regolamento definisce i limiti e le modalità per la stipulazione, a carico delle amministrazioni aggiudicatrici, di polizze assicurative per i rischi di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione") invocato da alcuni convenuti che hanno evidenziato che "fra i Dirigenti coperti dalla polizza assicurativa de quo è incluso anche il Dirigente dell'U.T.C.", non può non rilevarsi l'assoluta inconferenza, con riferimento alla fattispecie dedotta in giudizio, considerato che l'appendice di polizza esclude espressamente (sub art.5 lett. M), dall'ambito della copertura assicurativa, le perdite patrimoniali "conseguenti alle attività svolte in relazione alla legge 109/94, successive modifiche e regolamento di attuazione".

Né, d'altro canto, è configurabile alcun interesse dell'Amministrazione comunale in relazione alla stipula della suddetta appendice di polizza.

In proposito, occorre osservare che il contratto di assicurazione di cui all'appendice di polizza, costituisce, con ogni evidenza, un'assicurazione per conto altrui (configurabile per ogni tipo di polizza: Cass. 21 febbraio 1980 n°1248), riconducibile alla previsione normativa di cui all'art. 1891 cod.civ. che prevede che "se l'assicurazione è stipulata per conto altrui o per conto di chi spetta, il contraente deve adempiere gli obblighi derivanti dal contratto, salvi quelli che per loro natura non possono essere adempiuti che dall'assicurato (primo comma) e che "i diritti derivanti dal contratto stipulato spettano all'assicurato e il contraente, anche se in possesso della polizza, non può farli valere senza l'espresso consenso dell'assicurato medesimo" (secondo comma).

Ne consegue che l'Amministrazione, quale soggetto "contraente" e non "assicurato", non solo non è, ovviamente, coperta dai rischi contemplati dalla suddetta appendice, quand'anche fosse evocata in giudizio, ex art. 28 Cost., quale responsabile solidale degli assicurati, come del resto evidenziato dall'espressa previsione contenuta nella suddetta appendice di polizza, per cui "la garanzia opera per la personale e diretta responsabilità degli assicurati con esclusione, quindi, di ogni obbligo solidale con altri soggetti non assicurati con la presente polizza", ma non può, ai sensi dell'art. 1891 cod.civ., nemmeno far valere i diritti spettanti ai soggetti assicurati, in virtù della polizza, senza il consenso di questi ultimi.

Sicchè evidentemente, con riferimento alla suddetta appendice di polizza, in relazione alle diverse

coperture assicurative dalla stessa contemplate, deve escludersi che ricorresse un interesse pubblico per la legittima stipula di un contratto di assicurazione che “implicando una spesa pubblica, deve corrispondere adeguatamente allo scopo di salvaguardare soltanto la responsabilità civile incombente sulla struttura organizzativa pubblica” (cfr. SS.RR. 05.04.1991 n°707/A).

A maggior ragione deve escludersi che un tale interesse possa configurarsi in relazione alla copertura della responsabilità amministrativa diretta e indiretta, cui è specificatamente riferita la domanda risarcitoria proposta.

In proposito, è appena il caso di osservare che alcun azione nei diretti confronti della Compagnia Assicuratrice, competerebbe, a termini dell’art. 1917 cod.civ., all’Amministrazione, ove danneggiata da un comportamento gravemente colposo dei dipendenti assicurati, considerato che solo per l’assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore è contemplata l’azione diretta.

Né, d’altro canto, può attribuirsi alcun rilievo alla maggiore possibilità che, di fatto, l’Amministrazione avrebbe di soddisfare le proprie ragioni, per l’ipotesi che il patrimonio dei dirigenti, funzionari o segretario assicurati, eventualmente responsabili di un danno arrecato alle finanze dell’Amministrazione, risultasse in tutto o in parte incapiente, in relazione alla possibilità di pignorare l’indennità spettante all’assicurato nei confronti della compagnia assicuratrice, sulla quale, com’è noto, il credito del danneggiato per il risarcimento gode di privilegio speciale (art.2767 cod.civ.), trattandosi, con ogni evidenza, di un vantaggio meramente eventuale ed indiretto e, pertanto, non suscettibile di valutazione in termini di “compensatio lucri cum danno”.

Alla luce delle suesposte considerazioni deve ritenersi destituito di fondamento l’assunto difensivo dei sigg.ri **** Rocco, ***** Vito Rocco e **** Lucia per cui “la copertura di siffatto rischio con una polizza di modesta entità...consentiva all’Amministrazione comunale di poter affrontare, all’occorrenza, ogni possibile evenienza, escludendo, così, qualsiasi rischio relativo all’assunzione di eventuali ed onerosi esborsi”, così come, del pari, evidentemente infondato è l’assunto della difesa dei sigg.ri **** Vincenzo e **** Rocco per cui non sarebbe “configurabile un ipotesi di danno per la stipula di una polizza che copre persino i danni al Comune (e non già solo ai terzi come espressamente previsto in polizza) e che considera l’ente stesso quale beneficiario”.

Ne consegue che deve escludersi che dalla stipula della suddetta appendice di polizza siano derivati all’Amministrazione o alla comunità amministrata vantaggi suscettibili di valutazione ai sensi dell’art. 1 bis della L. 29/1994, come mod. dall’art. 3, 1° co. lett. a) del D.L. 543/1996 conv. in L. 639/1996.

4. Con l’atto introduttivo, il danno è stato quantificato dall’organo requirente in £.13.000.000, pari all’ammontare degli esborsi, in ragione di £.2.600.000 annue, sopportati dall’Amministrazione, per il quinquennio (1997 – 2001), in dipendenza della appendice di polizza de qua. Il suddetto importo dev’essere, peraltro, depurato – stante l’accoglimento, in parte qua, dell’eccezione di prescrizione - dell’esborso (per £.2.600.000) relativo alla rata di premio per il 1997 e, pertanto, ragguagliato alle rate di premio, relative alle residue quattro annualità (1998 – 2001).

Tenuto conto, peraltro, che, a fondamento della domanda risarcitoria proposta, l’organo requirente ha dedotto l’illiceità della copertura assicurativa a favore dei summenzionati dirigenti, funzionari e segretario e con oneri a carico dell’Amministrazione, del rischio costituito dalla responsabilità amministrativa – contabile, che non esaurisce il contenuto dell’appendice di polizza, comprendente, altresì, la responsabilità civile nei confronti dei terzi, reputa la Sezione che, in considerazione della dedotta causa petendi ed in ossequio al principio della corrispondenza fra il chiesto ed il pronunciato (art. 112 c.p.c.), il danno dedotto in giudizio non possa essere commisurato all’intero ammontare degli esborsi sopportati dall’Ente, per il summenzionato quadriennio, in dipendenza della suddetta appendice di polizza, ma alla sola quota parte di premio

riferibile al rischio per condanna a titolo di responsabilità amministrativa.

Considerato che, nella suddetta appendice di polizza, il relativo premio è stato determinato unitariamente, né dalla stessa emergono elementi per la puntuale determinazione della quota di premio specificatamente riferibile alla copertura del rischio per responsabilità amministrativa - contabile, alla determinazione stessa deve procedersi con valutazione equitativa.

In proposito, considerata l'ovvia propensione dei soggetti terzi danneggiati a chiamare in giudizio, anche in ragione e della sua maggiore solvibilità, l'Amministrazione, solidalmente e direttamente responsabile ex art. 28 cost., piuttosto che il dirigente o funzionario responsabile dell'illecito, con la conseguenza che, anche in ipotesi di responsabilità nei confronti di terzi, la copertura ha molte più probabilità di operare sub specie di assicurazione contro il rischio della responsabilità amministrativa (indiretta) nei confronti dell'Ente di appartenenza, che abbia risarcito il terzo, piuttosto che sub specie di assicurazione per la responsabilità civile verso terzi, reputa la Sezione che la quota di premio specificatamente riferibile alla copertura del rischio per responsabilità amministrativa - contabile (diretta ed indiretta) debba essere equitativamente determinata nella misura dell'80% dell'intero premio relativo all'appendice stessa.

Ne consegue che, poiché gli esborsi sopportati dall'Ente in dipendenza dell'appendice assicurativa de qua, con riferimento al quadriennio 1998 - 2001, ammontano a £.10.400.000, il danno per l'illecita copertura assicurativa della responsabilità amministrativa - contabile dev'essere quantificato in complessivi € 4.296,90 (euroquattromiladuecentonovantasei/90), controvalore in euro di £.8.320.000, pari all'80% di £.10.400.000.

5. Il suddetto danno è causalmente riconducibile alla delibera di n° 232 del 19.04.1996 (e successiva di chiarimenti n°351 del 25.06.1996), con la quale la Giunta Municipale ha deliberato di "provvedere a coprire dal rischio della responsabilità patrimoniale per danni arrecati a terzi ed al Comune stesso sia gli Amministratori comunali (componenti della Giunta Municipale) sia il segretario comunale e i cinque capi servizio mediante stipulazione di apposite polizze assicurative" ed al successivo provvedimento n°546 dell'11.09.1996, con la quale lo stesso organo ha deliberato di procedere alla stipula delle polizze assicurative di cui alla suddetta delibera n°232/1996, con decorrenza 01.10.1996 e scadenza il 31.12.2001, con l'***** - Agenzia generale di Altamura.

Non può, d'altro canto, revocarsi in dubbio, alla luce delle suesposte considerazioni, l'illegittimità delle suddette delibere, senza che, con riferimento ai primo dei summenzionati provvedimenti, sottoposto al controllo preventivo di legittimità della Sezione Provinciale di Controllo, possa attribuirsi alcun rilievo, in contrario, alla presa d'atto da parte dell'organo di controllo, invocato da alcuni dei convenuti costituiti, giacché tale positivo vaglio non vale ad esonerare i componenti della Giunta dalle responsabilità per le decisioni illegittimamente assunte.

Sicché, evidentemente, non può revocarsi in dubbio la riconducibilità del danno, sotto il profilo causale, all'operato dei convenuti ****, ****, ****, **** e ***** che, nella qualità di componenti della giunta, hanno concorso, con voto unanime, all'adozione delle summenzionate delibere, nonché al comportamento del convenuto ***** che, come risulta dalle stesse delibere, in qualità di Segretario Comunale ha espresso sulle suddette delibere il proprio parere favorevole di legittimità e del quale lo stesso è tenuto a rispondere ai sensi dell'art. 53. terzo comma, L. 142/1990.

E' appena il caso di osservare che a nulla rileva che, secondo quanto dagli stessi dedotto con le rispettive memorie di costituzione, i convenuti **** e ***** siano cessati dalla carica di Assessore componente della Giunta Municipale del Comune di Toritto fin dal novembre 1997 e, pertanto, anteriormente ai pagamenti di alcune rate di premio considerato che i predetti convenuti hanno pacificamente concorso all'adozione delle summenzionate deliberazioni in esecuzione delle quali il contratto di assicurazione è stato stipulato e costituendo i suddetti pagamenti atti meramente

esecutivi di quest'ultimo.

In proposito, si osserva che la rilevata assenza di un interesse dell'Amministrazione in ordine alla stipula della suddetta appendice di polizza, se qualifica in termini di danno il conseguente esborso di pubblica pecunia, non comporta l'invalidità o l'inefficacia del contratto, considerato che l'assicurazione per conto altrui (art. 1891 cod.civ.) cui, come innanzi esposto, è riconducibile la fattispecie che ne occupa, non presuppone necessariamente un interesse dello stipulante, in aggiunta a quello dell'assicurato, richiesto dall'art. 1904 cod.civ. (cfr. Cass. 21.02.1980 n°1248): ne consegue che, una volta stipulato il contratto di assicurazione, l'Amministrazione non avrebbe potuto sottrarsi al pagamento dei premi senza esporsi alla conseguente responsabilità per inadempimento.

6. Se, come innanzi rilevato, dev'essere disattesa la richiesta d'integrazione del contraddittorio nei confronti dei Dirigenti responsabili dei servizi, che ebbero ad esprimere il proprio parere favorevole, e dei componenti del Comitato regionale di controllo, che esprimendo il visto di presa d'atto resero esecutivo il suddetto provvedimento deliberativo, nondimeno, questo Giudice ben può tener conto e valutare incidenter tantum l'eventuale concorso dei summenzionati soggetti, nella causazione del danno, al fine di determinare la quota di danno imputabile ai convenuti.

In ordine ai pareri espressi, occorre osservare che l'art. 53 L. 142/1990 (nel testo vigente alla data di adozione delle suddette delibere) prevedeva che "su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta o al consiglio deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica o contabile, rispettivamente del responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria, nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo della legittimità".

Nella specie, derivando l'antigiuridicità delle delibere de qua, non da presunte irregolarità della spesa sotto il profilo tecnico - contabile, ma dall'illegittimità della spesa stessa, è evidente che, mentre, come innanzi esposto, deve ritenersi che il parere favorevole espresso, sotto il profilo della legittimità, dal Segretario comunale abbia causalmente concorso alla produzione del danno, deve, per contro, escludersi che alcun apporto causale possa ascrivarsi ai pareri favorevoli di regolarità tecnico contabile resi dai responsabili dei servizi.

A diverse conclusioni deve pervenirsi con riferimento al visto di presa d'atto della Sezione provinciale di controllo.

In proposito, premesso che la Giunta Municipale ha sottoposto, di propria iniziativa, ai sensi dell'art. 45, primo comma, L. 142/1990, al controllo preventivo di legittimità, la delibera di n° 232 del 19.04.1996 che è stata, quindi, approvata, unitamente alla successiva delibera di chiarimenti n°351 del 25.06.1996, con determinazione di presa d'atto del 18.07.1996 della Sezione provinciale di controllo, reputa il Collegio che l'approvazione, senza rilievi, della summenzionata delibera illegittima abbia concorso alla produzione del danno subito dal Comune di Toritto in dipendenza della stipula, in esecuzione della stessa delibera, dell'appendice di polizza.

Stante l'illegittimità della spesa deliberata, la Sezione provinciale di controllo

avrebbe dovuto, infatti, annullare il provvedimento sottoposto al suo sindacato, impedendo, così, che lo stesso potesse produrre effetti ed avere ulteriore corso.

Alla luce del chiaro disposto di cui all'art. 40, cpv. c.p., che prevede che "non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo", non può revocarsi in dubbio la sussistenza del nesso di concausalità fra la suddetta determinazione di controllo e il nocumento che ne occupa.

D'altro canto, se è vero che, giusto il disposto di cui all'art. 41, primo comma, c.p., il concorso

causale della suddetta determinazione positiva di controllo (causa sopravvenuta) non vale, ovviamente, ad elidere il preminente apporto causale dei convenuti, non vertendosi, con ogni evidenza, nell'ipotesi di cui al capoverso dello stesso articolo, non è men vero, che il suddetto apporto causale è suscettibile di valutazione ai fini della determinazione della quota di danno imputabile alla responsabilità dei convenuti, dovendosi considerarsi superato, a seguito dell'entrata in vigore della L. 142/1990 che, all'art. 58, terzo comma, ha espressamente previsto che i componenti dei comitati regionali di controllo sono responsabili nei confronti degli enti locali per i danni a questi arrecati, con dolo o colpa grave, nell'esercizio delle loro funzioni - il precedente orientamento di questa Corte che, in considerazione della natura propria del sindacato esercitato dai comitati regionali di controllo, ritenuto espressione di un potere svolgentesi su un piano di estraneità ed autonomia rispetto all'attività propria dell'ente controllato, escludeva la stessa ipotizzabilità di una responsabilità dei componenti dell'organo di controllo nei confronti dell'ente controllato (cfr. Sez. II, 15.12.1992 n°279, Sez. Giur. Campania, 09.01.1996 n°2).

Con riferimento al caso di specie, reputa la Sezione che il contributo causale apportato dalla suddetta determinazione positiva di controllo alla produzione del dedotto documento per le finanze comunali possa essere valutato, con apprezzamento equitativo, in misura pari al venti per cento del danno, e che, pertanto, la quota di danno imputabile ai convenuti dev'essere determinata in €3.437,53, controvalore in euro di £.6.656.000 (= £.8.320.000 – 20%).

7. In ordine all'elemento soggettivo, la Sezione ritiene condivisibile la prospettazione attorea per cui nelle condotte tenute dai convenuti sarebbe configurabile la colpa grave.

In proposito, è appena il caso di premettere che come risulta dalla delibera G.M. n°232/1996, l'invocato parere, estratto da una rivista giuridica e riportato nella stessa delibera, attiene alla possibilità della stipula in favore di amministratori e figure apicali di una polizza contro i rischi della responsabilità civile per danni arrecati a terzi e non anche all'Amministrazione di appartenenza e, pertanto, non ha riguardo alla stipula, con oneri a carico dell'Amministrazione, di una copertura assicurativa per i rischi di responsabilità amministrativa contabile, che costituisce la materia dell'addebito mosso dalla Procura con l'atto introduttivo, per cui, in disparte il rilievo che pareri espressi in riviste non possono, comunque, ingenerare affidamenti idonei a scriminare, sul piano della gravità della colpa, i soggetti responsabili, è evidente che, lungi dal poter essere invocata a propria discolta, la circostanza che nel testo della delibera sia stato riportato il suddetto parere avvalorava la conclusione nel senso che il comportamento dei convenuti sia connotato da colpa grave.

Infatti, per quanto non si possa ritenere, in mancanza di univoci elementi in tal senso, che, mercè il richiamo del suddetto parere nelle premesse della summenzionata delibera, i convenuti abbiano inteso precostituirsi una "qualsiasi", quand'anche non pertinente, giustificazione al proprio operato e, pertanto, nella consapevolezza della sua illiceità (ciò che varrebbe ad integrare gli estremi del dolo), non può non reputarsi connotato in termini di colpa grave il comportamento dei componenti della Giunta che, dopo aver richiamato nella motivazione della delibera n°232/1996 il suddetto parere, non vi si sono conformati, ma hanno deliberato di provvedere alla copertura assicurativa di dirigenti, funzionari e del segretario dal rischio della responsabilità patrimoniale non solo per i danni arrecati a terzi – cui ha riguardo il parere – ma anche per i danni arrecati all'amministrazione di appartenenza, e cioè alla copertura assicurativa del rischio per responsabilità amministrativo – contabile, del quale l'invocato parere non reca alcuna menzione.

D'altro canto, anche a prescindere dai rilievi innanzi esposti, reputa il Collegio che stante il macroscopico contrasto della deliberata copertura assicurativa della responsabilità amministrativo contabile con i principi dell'ordinamento, il comportamento degli amministratori debba considerarsi informato al deliberato intento di travalicare lo spazio facoltativo riconosciuto dalla

normativa sulla copertura assicurativa per responsabilità civile, trovando una debole giustificazione in un parere estemporaneo ed estraneo e, comunque, privo di qualsiasi valore giuridico.

Alle medesime conclusioni deve pervenirsi con riferimento al segretario comunale *****, con riferimento ai pareri favorevoli di legittimità dallo stesso espressi, ai sensi dell'art. 53 L. 142/1990, considerato che il segretario comunale, cui l'ordinamento intesta specifici compiti di consulenza giuridica amministrativa a garanzia della legalità dell'azione amministrativa, ben avrebbe dovuto essere a conoscenza del contrario orientamento della magistratura contabile.

8. Reputa la Sezione che, in considerazione del loro paritario apporto nella causazione del nocumento patrimoniale de quo, il danno, come innanzi quantificato in complessivi €3.437,53, controvalore in euro di £.6.656.000, debba essere ripartito, fra i cinque componenti della giunta ed il segretario comunale, in parti uguali.

Non ricorrendo i presupposti per l'esercizio del potere riduttivo, i convenuti **** Rocco, **** Lucia, **** Vito Rocco, **** Rocco, **** Vincenzo e **** Franco devono essere, pertanto, condannati, in parti uguali, al pagamento, in favore del Comune di Toritto, dell'importo complessivo di €3.437,53, in ragione di €572,92 ciascuno, oltre alla rivalutazione monetaria, secondo indici ISTAT, dal 01.03.2001 (data dell'ultimo pagamento eseguito in esecuzione della suddetta polizza) sino alla data della presente sentenza, ed agli interessi, sull'importo rivalutato, maturandi dalla data della presente sentenza sino al dì dell'effettivo soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, definitivamente pronunciando

CONDANNA

i convenuti sigg.ri **** Rocco, **** Lucia, **** Vito Rocco, **** Rocco, **** Vincenzo e **** Franco, in parti uguali, al pagamento, in favore del Comune di Toritto, del complessivo importo di €3.437,53 (euro tremilaquattrocentotrentasette/53), in ragione di €572,92 (euro cinquecentosettantadue/92) ciascuno, oltre rivalutazione monetaria, secondo indici ISTAT, dal 01.03.2001 sino alla data della presente sentenza ed interessi, sull'importo rivalutato, maturandi dalla data della presente sentenza sino al dì dell'effettivo soddisfo.

Condanna, inoltre, i convenuti al pagamento delle spese di giudizio che, sino al deposito della presente sentenza, si liquidano in complessivi €480/34_ (euro quattrocentottanta/34).

Così deciso in Bari nella Camera di consiglio del 18 settembre 2003.

L'estensore

(Antongiulio Martina)

Il Presidente

(Pelino Santoro)

Depositata in segreteria 07/02/04

Il direttore di cancelleria

(Salvatore Sabato)

