

Del tutto fuori sistema appare l'assunzione, da parte di un ente pubblico (non appare rilevante l'essersi avvalsi del broker né l'aver acquisito pareri tecnici, poiché il vaglio di costoro non esonera dalla responsabilità per l'assunzione di delibera illegittima), 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..."): ammesse invece le coperture assicurative per danno diretto dell'ente verso terzi

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Sicilia, con la sentenza numero 3054 del 25 Ottobre 2006, ancora una volta, conferma l'irregolarità di una polizza a copertura della responsabilità amministrativa con premio a carico dell'Ente di appartenenza degli assicurati:

<Si ricorda, così pervenendo al merito della causa, che più volte la Corte dei conti si è pronunciata in ordine alla stipula da parte di un Ente locale di polizze assicurative destinate alla copertura anche dei danni erariali che amministratori o dipendenti dell'ente locale potrebbero essere chiamati a risarcire, in conseguenza di loro responsabilità amministrativa o contabile, nei confronti dell'ente stesso o di altri enti pubblici.

La questione, che questo Collegio condivide, è stata decisa nel senso che la stipula di tale copertura, con oneri a carico dell'ente locale ed in definitiva della collettività, non è legittima, con conseguenze di danno erariale per l'importo dei relativi premi di polizza posti a carico del bilancio dell'ente (conformi 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)>

Ma ancor più interessante appare il seguente pensiero:

<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>

ma vi è di più.

<E' precisato, inoltre, nelle ripercorse 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>

l'adito giudice contabile quindi, nell'ammettere che comunque l'aver stipulato una polizza a copertura anche della propria responsabilità civile, è comunque un beneficio per l'ente, afferma che:

< Poiché tuttavia con il contratto de quo è stipulata anche una copertura assicurativa legittima, di interesse diretto ed esclusivo dell'ente locale il succitato complessivo esborso per premi di polizza costituisce danno erariale da risarcirsi alla Provincia di Catania **limitatamente alla sola quota dei premi riguardanti le sopraindicate improprie coperture della responsabilità amministrativa e contabile dei dipendenti od amministratori**>

in conclusione quindi:

< Per tutti i convenuti la responsabilità va ascritta soggettivamente a titolo di colpa grave, in quanto, l'assunzione a carico del bilancio dell'ente locale di una copertura assicurativa che realizzava una sostanziale impunità risarcitoria dei dipendenti e degli amministratori nei confronti dell'ente medesimo, si presentava con immediata evidenza come un'operazione amministrativa anomala, che doveva rendere subito avvertiti della sua illegittimità il Segretario Generale ed i componenti della Giunta, anche se quest'ultimi con minori competenze tecnico-giuridiche>

non ci sono comunque scuse infatti:

< non appare rilevante pertanto l'essersi avvalsi del broker né l'aver acquisito pareri tecnici, poiché il vaglio di costoro non esonera dalla responsabilità per l'assunzione di delibera illegittima>

a cura di Sonia LAzzini

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA
composta dai seguenti magistrati:

dott. Pino ZINGALE	Presidente
dott. Guido PETRIGNI	I Referendario
dr.ssa Oriana CALABRESI	Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A 3054 / 2006

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n° 41044 del registro di segreteria promosso dal Procuratore regionale nei confronti di

. *** Sebastiano nato a Militello Val di Catania il 21.01.55 ed ivi residente in via Giosuè Sparito n. 10

- *** Ottavio nato a Siracusa l'11.10.55 e residente in S. Giovanni La Punta, Via Duca degli Abruzzi n. 201
- *** Concettina nata a Pachino (SR) il 30.03.1956 e residente a Catania Via Luigi Sturzo n. 142
- *** Francesco nato ad Acireale il 18.09.44 ed ivi residente in Via Imera n. 27
- *** Giovanni nato a Caltagirone (CT) il 03.07.59 e residente in via Del Bosco n. 5
- *** Vincenzo nato a Catania il 18.03.43 ed ivi residente in via S. Sofia n. 75
- *** Michelangelo nato ad Adriano (CT) il 25.07.34 e residente a Catania via Gambino n. 44.

Visto l'atto di citazione depositato il 26.10.2005

Visti gli atti e i documenti di causa.

Sentiti nella pubblica udienza del 14 marzo 2006 il relatore dr.ssa Oriana Calabresi, il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore generale dr. Gianluca Albo; l'avv. Agatino Cariola per il convenuto *** e l'avv Salvatore Privitera per i convenuti ***, ***, ***, *** e ***; non costituitosi il dott. ***

F A T T O

La Giunta provinciale di Catania, con delibera 982 del 20.12.99 approvava il “bando di gara e il Capitolato generale d'appalto per le polizze assicurative” per la copertura della responsabilità civile e professionale di amministratori e dirigenti, con oneri relativi ai premi assicurativi a carico dell'ente.

Con invito a dedurre, regolarmente notificato agli odierni convenuti, la Procura regionale riteneva che, dall'esecuzione di tale provvedimento, derivasse un danno erariale imputabile a tutti gli Organi che avevano contribuito alla formazione della volontà di disporre, con denaro pubblico, della copertura assicurativa della responsabilità civile degli amministratori e dirigenti, con estensione anche della responsabilità amministrativo-contabile.

Tale danno erariale, determinato e quantificato in complessivi euro 84.204,75, veniva imputato e ripartito, pro quota, sia agli amministratori che avevano adottato la delibera de qua (***, ***, ***, ***, *** e ***), sia al Segretario generale (***) che aveva espresso parere favorevole di legittimità, sia infine ai dirigenti (***, ***, ***) che avevano adottato le determinazioni di proroga contrattuale.

Nel corso dell'istruttoria venivano esaminate le posizioni dei 3 dirigenti (***, *** e ***) ma le articolate deduzioni difensive dei 3 nonché l'escussione del dott. ***, agente generale della Reale Mutua, permettevano l'archiviazione di tali posizioni, in quanto, nei loro confronti il Procuratore non ravvisava l'elemento soggettivo costitutivo della responsabilità contabile.

Con atto di citazione del 25.10.2006 la Procura regionale riteneva, al contrario, non fondate le deduzioni degli odierni convenuti, citandoli in giudizio per sentirli condannare al pagamento, in favore della Provincia di Catania, della somma complessiva di euro 58.747,50 (euro 8.392,50 pro-capite) oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio,

L'Organo inquirente desumeva la gravità della colpa dal carattere ingiustificato ed arbitrario della spesa a carico dell'ente in quanto la Provincia, è portatore di un interesse specifico a che i propri amministratori e funzionari operino correttamente e diligentemente senza dover salvaguardare patrimonialmente amministratori e funzionari che, nell'adempimento dei loro obblighi di servizio, abbiano cagionato danni all'erario con una condotta gravemente colposa.

L'onere del premio assicurativo, sostiene il Procuratore, si risolve in una tutela di interessi non solo individuali ma anche di interessi contrastanti con quelli dell'ente medesimo e risulta, quindi, arbitraria e contrastante con elementari principi di ragionevolezza e buona amministrazione la condotta di tutti coloro che hanno determinato la stipula di una copertura assicurativa a carico dell'ente per i danni derivanti da responsabilità amministrativo contabile dei dirigenti dell'ente medesimo.

Costituisce danno erariale, pertanto, il pagamento, con onere a carico dell'ente, dei premi delle polizze di responsabilità civile dei dirigenti ed amministratori, con copertura dal 6.3.2000 al 6.3.2003 limitatamente alla quota RCT Professionale Dirigenti, il cui premio esposto in polizza è di Lire 113.750.000 pari ad euro 58.747,50 oltre rivalutazione ed interessi, importo già decurtato della somma di lire 22.750.000 pari alla I^a quota relativa al semestre 6.3.2000/6.9.2000 il cui esborso è avvenuto nell'aprile 2000 e, pertanto, prescritta.

Il danno erariale è stato quantificato dall'Organo inquirente nell'intero importo in quanto, a seguito di esplicita istruttoria, la Reale Mutua Assicurazione dichiarava che la quasi totalità del premio era dovuta alla copertura per responsabilità contabile, comprensiva dell'azione di rivalsa.

Il danno è stato imputato a tutti gli Organi che hanno contribuito alla formazione della volontà di disporre la stipula delle coperture assicurative e la somma di Euro 58.747,50 è ascritta in parti uguali a tutti gli amministratori che hanno adottato la delibera (***, ***, ***, ***, *** e ***) nonché al Segretario Generale *** per aver espresso il parere professionale di legittimità della predetta delibera.

Sulla richiesta di Euro 8.392,50 pro-capite vanno calcolati interessi e rivalutazione.

Gli assessori ***, ***, ***, ***, *** nella comparsa di costituzione e risposta depositata in data 07.02.2006 chiedevano al Collegio di rigettare le richieste fatte dalla Procura nell'atto di citazione e di ritenere insussistente, per la mancanza del requisito della colpa grave e per la mancata prova del danno erariale subito dalla Provincia di Catania, la responsabilità degli odierni convenuti.

In via subordinata chiedevano di rigettare le richieste in quanto il Pubblico Ministero non aveva fornito la prova, come era suo onere ai sensi dell'art. 2697 cod. civ., del danno effettivo subito dall'Ente.

Ancora in via gradata, qualora fossero ritenuti gli odierni convenuti responsabili, chiedevano la riduzione nella misura del 50% ovvero in quell'altra maggiore o minore la somma della quale si chiede la restituzione in forza del fatto che la stessa copre non solo i rischi da responsabilità amministrativo-contabile, ma anche quelli da responsabilità civile.

Sempre in via gradata, la difesa degli assessori ***, ***, ***, ***, *** chiedeva di applicare, in ogni caso, l'esimente politica di cui all'art. 1 comma 1 ter della legge 20/94.

La difesa del dott. ***, con memoria di costituzione e risposta depositata in data 22.2.2006 eccepiva la prescrizione in quanto i fatti addebitati al Segretario generale erano da ritenere prescritti sia con

riferimento alla data della deliberazione, sia a quella di stipulazione del contratto con la Reale Mutua.

Chiedeva, altresì, che l'avv. *** venisse assolto dall'addebito contestatogli e dichiarato esente da responsabilità.

In via istruttoria, nel caso di non accoglimento della precedente richiesta, chiedeva che, nel rispetto dell'art. 111 Cost., venisse nuovamente escusso il signor ***, agente Reale Mutua Assicurazioni, sulle condizioni contrattuali, sui criteri di determinazione dei premi e sulla convenienza economica del contratto di assicurazione stipulato con la Provincia Regionale di Catania, in esecuzione della deliberazione di G.P. n. 982 del 1999.

In subordine, chiedeva che questo Collegio limitasse la responsabilità addebitata all'avv. ***, anche in via equitativa e tenendo conto dell'art. 231 della legge finanziaria 2006 (L. 266/2006), trattandosi di fatti commessi antecedentemente alla sua entrata in vigore.

In particolare la difesa degli odierni convenuti eccepiva la carenza di colpa grave, avendo essi deliberato con il conforto di pareri di regolarità tecnica e di legittimità e tenuto conto che la semplice illegittimità del provvedimento non è di per sé sufficiente a costituirne in colpa gli autori.

Sosteneva la difesa che gli odierni convenuti, insieme agli altri membri della Giunta, nell'esigenza di dover provvedere urgentemente alla stipula di un contratto di assicurazione al fine di evitare gravi pregiudizi all'Ente, nella consapevolezza di non avere le competenze necessarie a poter valutare tutti gli aspetti connessi alla stipulazione del contratto in oggetto, avevano votato affinché si affidasse ad una società esperta del settore la consulenza, determinazione, gestione ed assicurazione dei contratti assicurativi relativi ai vari rischi interessanti la Provincia di Catania

Rileva la difesa che furono acquisiti i pareri richiesti dalla legge, quello tecnico amministrativo, quello contabile e quello di legittimità, ma ciò non è stato sufficiente alla Procura per ritenere i convenuti esenti da responsabilità amministrativa anche se la Corte più volte ha avuto modo di stabilire che “non sussiste responsabilità dei componenti degli organi politici di una P.A. che abbiano approvato una delibera illegittima e produttiva di danno erariale quando, dubitando della legittimità della proposta di delibera prima dell'approvazione, abbiano richiamato su di essa l'attenzione degli uffici tecnici ed amministrativi titolari dell'istruttoria, dimostrando così, da un lato di avere svolto in modo ponderato la loro funzione e dall'altro allertando e ulteriormente responsabilizzando i funzionari responsabili all'istruttoria (CdC Sezione III centrale d'appello n. 78 del 13.03.2002)”

Peraltro, la polizza di assicurazione ed il Capitolato allegato, definiti dalla Procura come “non criptici” costituiscono un testo lungo ben 56 pagine; il testo dell'assicurazione non contempla affatto la copertura per i rischi derivanti dalla “responsabilità amministrativa, prevista solo nel Capitolato allegato.

Il capitolato è diviso in quattro sezioni e l'indicazione della copertura dai rischi da responsabilità amministrativa non risulta neppure dall'indice del capitolato posto all'inizio dello stesso, ove si fa più volte riferimento alla sola responsabilità civile; la copertura della responsabilità amministrativa e contabile è contemplata una sola volta a pag. 32 del capitolato.

La colpa grave dei membri della Giunta è consistita dunque, ritiene la Procura, nel non aver rilevato che, a pag. 32 del complicatissimo capitolato, in poche righe, è contemplata la copertura dei rischi derivante dalle attività amministrativo contabili dei dipendenti.

Il capitolato, per i non addetti ai lavori è, invece, realmente criptico; l'art. 14, relativo alla responsabilità amministrativo contabile, deve essere letto in combinato disposto con l'art. 21 che contempla i casi di esclusione dall'assicurazione, i quali sono minuziosi e numerosi.

La lettura del combinato disposto delle due norme rende evidente che l'oggetto del contratto in esame è ristretto e di difficile comprensione per un soggetto estraneo al settore assicurativo.

Peraltro, all'epoca, non esisteva giurisprudenza sulla fattispecie in oggetto che facesse ritenere la stipula di una polizza in tal senso un errore non scusabile.

Una prova ulteriore della buona fede degli odierni convenuti è facilmente rintracciabile, sostiene la difesa dei signori ***, ***, ***, *** e ***, nell'archiviazione del procedimento nei confronti dei signori ***, *** e ***.

Tale archiviazione risulta basata sul fatto che:

- la totale scoperta assicurativa avrebbe sicuramente cagionato un danno erariale rilevante per l'Ente;
- i tre dirigenti erano a conoscenza della presunta illiceità della copertura per i rischi da responsabilità amministrativa, ma la compagnia di assicurazione si è rifiutata di scorporare tale copertura dalla polizza assicurativa
- i signori ***, *** e *** non avevano altra scelta che prorogare in blocco il contratto di assicurazione in scadenza e, quindi, non sono soggetti a responsabilità amministrativa per mancanza del requisito della colpa grave.

Ciò, sostiene la difesa, non può non portare a ritenere l'intera Giunta esente da responsabilità in quanto, i motivi per cui la Procura ha ritenuto di archiviare le posizioni dei tre dirigenti sono gli stessi anche per gli odierni convenuti; in particolare, essi non potevano che accettare in blocco la polizza proposta dalla Compagnia assicurativa.

Peraltro, i tre dirigenti che, pur essendo a conoscenza della presunta illegittimità della clausola, hanno comunque proceduto alla proroga del contratto di assicurazione, non sono stati citati in giudizio, mentre gli odierni convenuti - pur non essendo a conoscenza della presunta illegittimità della clausola - sono convenuti in giudizio.

Rileva la difesa che la Procura, ha assolto i tre dirigenti che, provvedendo alla proroga, hanno scelto il "male minore" e, contraddittoriamente, ha ritenuto gli odierni convenuti responsabili per "colpa grave".

L'Organo inquirente, rileva la difesa dei convenuti, non ha neanche provato il danno per l'Ente Provincia di Catania limitandosi a sostenere che il semplice pagamento, con onere a carico dell'ente, dei premi di polizze di responsabilità civile dei dirigenti ed amministratori costituisce danno erariale, seppure limitatamente alla quota RCT Professionale Dirigenti.

Nel caso in esame la polizza assicurativa costituiva un pacchetto che si è dovuto accettare in blocco, nel quale non erano scindibili le diverse coperture assicurative.

La Giunta non avrebbe potuto accettare alcune coperture e rifiutarne altre; il contratto si presentava come un tutt'uno sottoposto alla condizione “prendere o lasciare” e una conferma di ciò si è avuta quando, dopo la richiesta di rinegoziazione del contratto, la Compagnia si dichiarò disponibile solo ad un rinnovo del rapporto, attesa l'unitarietà delle prestazioni contrattuali e la lamentata scarsa remunerazione del contratto medesimo.

Non è stato provato che la copertura assicurativa della responsabilità amministrativa e contabile abbia comportato un costo aggiuntivo per l'Ente il quale, invece, si è in tal modo assicurato anche e soprattutto per i rischi da responsabilità civile.

Nel caso in esame, ritiene la difesa, manca dunque la prova di uno specifico danno erariale subito dalla Provincia.

In merito alla richiesta di pagamento della somma di euro 58.747,50 da parte della Procura, la difesa sostiene che, poiché la polizza copre sia la responsabilità civile, sia quella amministrativa dei dirigenti, agli odierni convenuti non può essere richiesta, seppure per la sola quota a ciascuno imputabile, la restituzione dell'intera somma pagata a titolo di premio (euro 8.392,50).

Il premio pagato non copre solo i rischi da responsabilità amministrativo-contabile, ma anche quelli derivanti da responsabilità civile e la richiesta della Procura va rigettata, sostengono i convenuti, in quanto il Pubblico Ministero non ha fornito la prova, come era suo onere ai sensi dell'art. 2697 cc, del danno effettivo dell'Ente.

Comunque, la somma è errata in eccesso e, nel caso di condanna e in assenza di precisi criteri di quantificazione, va ridotta in via equitativa in modo che gli odierni convenuti non vengano condannati a restituire anche la quota di premio pagata a copertura dei rischi da responsabilità civile.

La difesa del dott. ***, sostanzialmente, ripropone le medesime argomentazioni, relativamente alla carenza di colpa grave, in quanto il Segretario generale dava il proprio parere di legittimità su proposta del Dirigente competente.

Inoltre, il quadro normativo, in proposito, era estremamente nebuloso in quanto l'art. 19 del Contratto decentrato per la Dirigenza disponeva che la Provincia provvedesse a stipulare adeguati contratti di assicurazione per la copertura dei rischi connessi all'attività dei dirigenti tanto che, sostiene la difesa, l'atto di citazione è costretto ad affermare “che la previsione contrattuale di una copertura assicurativa globale ad eccezione delle ipotesi di dolo è una clausola oggettivamente contra legem che il segretario provinciale avrebbe dovuto far disapplicare”.

Sostiene la difesa, che la Procura, peraltro, non ha preso in considerazione l'utilitas che l'Ente ha avuto dal contratto in esame, ciò è tanto vero che a causa della sua antieconomicità, lo stesso non è stato più rinnovato e le numerose, successive gare, sono andate deserte.

E' del tutto ragionevole, quindi, ritenere che il costo della polizza, proprio in quanto unitario, non sarebbe cambiato in mancanza della voce relativa alla copertura della responsabilità amministrativo-contabile e che l'Ente ha ricavato un'utilitas di gran lunga superiore al preteso danno.

Non ha, altresì, rilievo, sostiene la difesa del dott. ***, la circostanza secondo la quale l'assicurazione della responsabilità amministrativa dei dirigenti coprirebbe quasi per intero l'importo

del premio dovuto, anche in considerazione del fatto che l'istruttoria, della Procura si è svolta in assenza di contraddittorio.

Con memoria depositata in data 09.03.2006 il SPG dott. Albo, richiamando integralmente quanto esplicitato in sede di analisi delle deduzioni difensive, integrava la giurisprudenza citata nell'atto di citazione.

Contestava, inoltre, l'asserita mancata prova del danno in considerazione del fatto che la Procura stessa aveva richiesto i costi della copertura ritenuta illecita.

Contestava, altresì, l'asserita violazione dell'art. 111 Cost. in quanto il sig. *** era stato escusso nella fase pre-processuale e l'acquisizione della nota era stata effettuata nella legittima esplicazione del potere del PM nelle fasi antecedenti alla instaurazione del contraddittorio innanzi al giudice.

Contestava, inoltre, l'asserita disparità di trattamento dei dirigenti dell'Ente con gli odierni convenuti

Alla pubblica udienza dibattimentale del 14.3.2006 l'avv. Cariola insisteva in tutte le argomentazioni già esposte in memoria e depositava un fax inviato dall'agente della Reale Mutua Assicurazione sig. *** nel quale si affermava, testualmente che “l'incidenza del costo per la garanzia della responsabilità amministrativo-contabile dei dirigenti è residuale rispetto al premio complessivo della polizza”; insisteva nella eccezione di prescrizione per il suo assistito, nella mancanza di colpa grave e nell'utilitas ottenuta dall'Ente.

L'avv. Privitera ribadiva tutti i punti già esposti in memoria e, in particolare eccepeva le diverse conseguenze tra i convenuti e coloro che avevano ottenuto l'archiviazione della loro posizione ritenuta assolutamente identica.

Insisteva nella buona fede degli amministratori anche in considerazione del fatto che, nel 1999, non esisteva giurisprudenza in materia.

Il PM contestava il fatto che il premio relativo alla responsabilità amministrativo-contabile fosse residuale in quanto con la dicitura “responsabilità dei dirigenti” non intendeva che riferirsi a quella amministrativo-contabile.

Ribadiva, altresì, tutto quanto esposto nell'atto di citazione e nella memoria.

DIRITTO

Ritiene il Collegio, preliminarmente, correttamente applicata la prescrizione nella domanda.

Infatti, la giurisprudenza maggioritaria di questa Corte afferma che in tema di responsabilità per erogazione di somme non dovute, la prescrizione decorre dal momento in cui avviene il pagamento, senza che si debba tener conto della data del fatto che ha reso dovuta l'erogazione, come asserito, al contrario, dalla difesa (ex multis C.conti, Sez. Giur.le I n. 272 del 01.08.2002; id. Sez. I n. 304 del 18.09.2003; id. Sez. II n. 97 del 26.03.2002; id. Sez. III n. 343 del 23.07.2003).

In particolare le SS.RR. di questa Corte, con sentenza n°7/2000/Q.M. del 24.05.2000 hanno affermato che, quando si verta in ipotesi di illecito con effetti che si protraggono nel tempo, qual è quello compiuto con il contratto di assicurazione, i danni si verificano con i singoli esborsi dei corrispettivi periodici, soggetti, ciascuno, ad un proprio termine prescrizione quinquennale, con decorrenza dalla data dei pagamenti stessi.

Nel caso in esame, poiché il primo atto interruttivo è intervenuto a giugno 2005, deve ritenersi prescritto unicamente l'esborso effettuato ad aprile 2000 per il pagamento della prima rata del premio della polizza oggetto di contestazione.

Poiché nella quantificazione del danno la Procura ha già decurtato la somma di Lire 22.750.000, pari alla prima rata del premio della polizza relativa alla responsabilità civile professionale dei dirigenti, il cui pagamento è avvenuto nell'aprile 2000, l'eccezione è respinta.

Parimenti il Collegio non ritiene di accogliere l'eccezione relativa alla pretesa violazione dell'art. 111 Cost laddove il Procuratore regionale, nella pienezza dei suoi poteri istruttori, ha avanzato una richiesta alla Reale Mutua Assicurazione circa la quota di premio riconducibile alla copertura della responsabilità amministrativo-contabile.

Si ricorda, così pervenendo al merito della causa, che più volte la Corte dei conti si è pronunciata in ordine alla stipula da parte di un Ente locale di polizze assicurative destinate alla copertura anche dei danni erariali che amministratori o dipendenti dell'ente locale potrebbero essere chiamati a risarcire, in conseguenza di loro responsabilità amministrativa o contabile, nei confronti dell'ente stesso o di altri enti pubblici.

La questione, che questo Collegio condivide, è stata decisa nel senso che la stipula di tale copertura, con oneri a carico dell'ente locale ed in definitiva della collettività, non è legittima, con conseguenze di danno erariale per l'importo dei relativi premi di polizza posti a carico del bilancio dell'ente (conformi 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 fuori sistema 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 ripercorse 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.

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, in fattispecie, della copertura alle ipotesi di colpa grave, come si evincerebbe in sede di interpretazione del contratto stipulato con la Società Reale Mutua Assicurazioni.

In particolare la difesa dei componenti della Giunta provinciale eccepisce la carenza di colpa grave, avendo gli odierni convenuti deliberato con il conforto di pareri di regolarità tecnica e di legittimità e tenuto conto che la semplice illegittimità del provvedimento non è di per sé sufficiente a costituirne in colpa gli autori.

I convenuti hanno inoltre opposto che un'assicurazione della responsabilità amministrativa dei pubblici amministratori o dipendenti per danno erariale verso l'ente pubblico di appartenenza, realizzerebbe un'utilitas per l'Ente, un diretto interesse patrimoniale dello stesso in quanto questo risulterebbe rifiuto dei danni subiti in ogni ipotesi di responsabilità, anche nel caso in cui l'amministratore o il funzionario responsabile non avesse mezzi propri adeguati a risarcire, in tutto od in parte, il danno arrecato all'ente.

Ha ritenuto la Corte in precedenti decisioni, con affermazioni condivise e confermate da questo Collegio, che tale ipotizzata utilità dell'ente locale, in quanto ancorata solo al rischio di una situazione di insolvenza ed implicante un intervento solo sussidiario dell'assicuratore, avrebbe richiesto un premio assicurativo di importo considerevolmente inferiore a quello corrisposto dalla Provincia di Catania nella fattispecie in esame.

Comunque, poiché tale eventuale utilità dell'ente può in ipotesi realizzarsi anche nella copertura assicurativa ad odierno esame, dell'utilità stessa si potrà tener conto, in considerazione di quanto disposto dall'articolo 1, comma 1 bis, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, in sede di determinazione del danno effettivo emergente in fattispecie.

Va quindi conclusivamente affermata l'illiceità amministrativo-contabile dell'aver assunto a carico del bilancio della Provincia di Catania, con deliberazione della Giunta Comunale n. 982 del 20.12.1999, una copertura assicurativa per funzionari ed amministratori locali anche con riguardo ad ipotesi di loro responsabilità amministrativa o contabile.

La spesa a tale titolo indebitamente posta a carico dell'ente, vale a dire l'importo dei premi pagati per tale specifica copertura assicurativa, costituisce il danno da risarcire all'Ente.

La richiesta procuratoria è peraltro circoscritta a lire 113.750.000 (€58.747,50) oltre rivalutazione ed interessi.

Correttamente, il Procuratore Regionale ha precisato che, all'ammontare del premio, va previamente detratta la somma di lire 22.750.000, pari alla prima quota relativa al semestre 06.03.2000 - 06.09.2000, il cui esborso è avvenuto nell'aprile 2000.

Poiché tuttavia con il contratto de quo è stipulata anche una copertura assicurativa legittima, di interesse diretto ed esclusivo dell'ente locale il succitato complessivo esborso per premi di polizza costituisce danno erariale da risarcirsi alla Provincia di Catania limitatamente alla sola quota dei premi riguardanti le sopraindicate improprie coperture della responsabilità amministrativa e contabile dei dipendenti od amministratori.

Propone il Procuratore regionale di quantificare il danno attivando il potere equitativo anche decurtando una parte minima (non superiore al 10%)

Propone la difesa di quantificare il danno, ai sensi dell'art. 1226 cod.civ. nella misura del 50% ovvero in quell'altra maggiore o minore somma della quale si chiede la restituzione in forza del fatto che la stessa copre non solo i rischi da responsabilità amministrativo-contabile, ma anche quelli da responsabilità civile.

Ritiene il Collegio che, effettivamente, non sia possibile una precisa determinazione di quanto, nell'importo del premio complessivamente corrisposto dalla Provincia, sia da correlarsi all'illegittima stipula contrattuale. Ne consegue che il danno va quantificato in via equitativa ai sensi dell'articolo 1226 del codice civile.

Per quanto detto, anche valutando la ventilata utilità in via di fatto della illegittima copertura assicurativa, relativamente all'eventualità di una non capienza del patrimonio dell'amministratore o del dipendente pubblico rispetto all'onere risarcitorio da danno erariale in ipotesi da questi contratto con l'ente locale, ritiene questo Collegio che, nel caso di specie, equa somma risarcitoria da porsi a carico dei convenuti sia quella determinata nella misura del 50% dell'importo dei premi pagati dalla Provincia di Catania, con ricomprensione peraltro, nell'importo medesimo, anche della rivalutazione monetaria del danno erariale dovuta a far data dal pagamento dei premi da parte dell'ente.

Il così determinato importo pari ad €29.373,75 va addebitato ai convenuti in parti uguali (€4196,25 ciascuno) per paritario concorso nella causazione del danno de quo, come componenti presenti e deliberanti della Giunta Provinciale i Sigg. *** Sebastiano, *** Ottavio, *** Concettina, *** Francesco, *** Giovanni, *** Vincenzo nonchè il dott. *** Michelangelo, Segretario generale della Provincia di Catania.

Per tutti i convenuti la responsabilità va ascritta soggettivamente a titolo di colpa grave, in quanto, l'assunzione a carico del bilancio dell'ente locale di una copertura assicurativa che realizzava una sostanziale impunità risarcitoria dei dipendenti e degli amministratori nei confronti dell'ente medesimo, si presentava con immediata evidenza come un'operazione amministrativa anomala, che doveva rendere subito avvertiti della sua illegittimità il Segretario Generale ed i componenti della Giunta, anche se quest'ultimi con minori competenze tecnico-giuridiche.

Sotto questo profilo non appare rilevante pertanto l'essersi avvalsi del broker né l'aver acquisito pareri tecnici, poiché il vaglio di costoro non esonera dalla responsabilità per l'assunzione di delibera illegittima.

Nè è accoglibile la tesi difensiva, in conformità con l'art. 1 comma 1 ter della L. 14.01.1994 n. 20 (nel testo modificato dalla L. 639/1996) che esclude la responsabilità dei titolari di organi politici che in buona fede hanno approvato atti che rientrano nella competenza di organi tecnici.

Non ritiene il Collegio sussistere in fattispecie la “buona fede” richiesta dalla norma, che si pone in linea con il principio, introdotto dall'art. 3 del D. lgs. 03.02.1993 n. 29 (oggi art. 4 D. lgs 30.03.2001, n. 165) e ribadito dall'art 6 comma 10 della L. 15.05.1997 n. 127 (successivamente trasfuso nell'art 108 del D. lgs. 18.08.2000 n. 267), di separazione tra politica e gestione, per il sindaco e gli assessori convenuti che hanno deliberato sulla scorta del parere tecnico.

La invocata buona fede non può essere invocata, per giurisprudenza di questa Corte (cfr. Sez. I n. 282 del 07.08.2002), se non allorquando la decisione che si assume essere fonte di danno erariale sia stata adottata in materia di particolare difficoltà tecnica o giuridica, quale non si rinviene nel caso in giudizio, in cui, al contrario, si appalesa l'evidenza dell'erroneità dell'atto, tale da escludere la cd. esimente politica.

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”.

In relazione alla denunciata disparità di trattamento tra i soggetti convenuti in giudizio e i dirigenti la cui posizione è stata archiviata, la Procura regionale ha preso atto - ed il Collegio concorda - dell'impossibilità dei dirigenti di scorporare nel contratto “di proroga” la polizza che copriva la responsabilità professionale degli amministratori dalla copertura della responsabilità civile verso terzi, quest'ultima necessaria per evitare l'esposizione dell'ente alle plurime richieste risarcitorie dei soggetti che avevano subito un danno di natura aquiliana.

Conclusivamente i Sigg. *** Sebastiano, *** Ottavio, *** Concettina, *** Francesco, *** Giovanni, *** Vincenzo, I*** Michelangelo vanno condannati al pagamento, in favore della Provincia di CATANIA, della somma di € 4.196,25 ciascuno, comprensiva della rivalutazione monetaria, oltre ad interessi legali dalla data della presente sentenza al soddisfo e spese di giudizio.

P.Q.M.

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

CONDANNA

*** Sebastiano, *** Ottavio, *** Concettina, *** Francesco, *** Giovanni, *** Vincenzo, *** Michelangelo,

al pagamento in favore della Provincia di CATANIA, della somma di €4.196,25 ciascuno, oltre ad interessi legali dalla data della presente sentenza al soddisfo.

Condanna inoltre i nominati al pagamento delle spese di giudizio che, sino alla data di pubblicazione della presente sentenza, liquida in € 1.224,17 (euro milleduecentoventiquattro/17).

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del 14 marzo 2006.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE F.F.

F.to Dr.ssa Oriana CALABRESI F.to Dr. Pino ZINGALE
Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 25 ottobre 2006

Il Funzionario di Cancelleria

F.to Dr.ssa Rita Casamichele