

Dalla contrattazione collettiva, sia generale, sia in particolare quella relativa al comparto “Regioni-Autonomie locali”, non si evince alcuna disposizione che possa giustificare una copertura assicurativa, con oneri a carico dell'ente, dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile incombenti sul dirigente o, comunque, sul dipendente incaricato di funzioni di responsabilità; nessuna norma, inoltre, prevede che i dipendenti possano fruire di coperture assicurative, con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza, per rischi da responsabilità amministrativo-contabile: condannato un segretario comunale per danno erariale dalla Corte dei Conti della Sicilia

Se la contrattazione collettiva esplicitamente argina alla responsabilità civile la copertura assicurativa per i dipendenti, sfuggirebbero le ragioni che potrebbero giustificare un trattamento diverso, e di maggiore tutela, per gli amministratori degli enti locali, comprendendo solo per costoro, con oneri assicurativi a carico dell'ente, i rischi da responsabilità amministrativo-contabile.

La Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione siciliana, con la sentenza numero 3471 dell' 11 novembre 2005 si occupa, ancora una volta, di verificare la illegittimità del pagamento, da parte di un'amministrazione pubblica, del premio di una polizza a copertura della responsabilità amministrativo-contabile

I fatti incriminati

Un comune affidava ad una Compagnia di Assicurazioni la copertura assicurativa di responsabilità civile a favore del sindaco, sei assessori, venti consiglieri comunali, il segretario comunale e quattro responsabili dei servizi **“per danni derivanti da responsabilità patrimoniali ed erariali involontariamente cagionati a terzi, compreso il Comune, nell'esercizio di funzioni istituzionali”**

Successivamente tale contratto veniva integrato con un'altra polizza rilasciata da altra Compagnia

In pratica, i due contratti , entrambi di durata decennale , sono stati stipulati a copertura:

< sia per le perdite patrimoniali che gli stessi fossero tenuti a risarcire alla Pubblica Amministrazione per fatti colposi connessi a responsabilità di tipo amministrativo e contabile regolarmente accertate dagli organi di controllo, sia dalle conseguenze dell'azione di rivalsa esercitata verso l' assicurato dall'Amministrazione, rimasta soccombente in contenzioso giudiziale.>

interessante appare la disanima, effettuata dall'accusa, sulle norme che permettono la stipula di polizze assicurative:

< Osserva il P.M. che, a seguito dell'introduzione del principio di separazione tra atti di indirizzo e atti di gestione e al conseguente recepimento del modulo di gestione per obiettivi anche a livello di enti locali (art. 51, legge n.142/90 e ss. modiff.), il legislatore ha ribadito, essendo già prevista dall'art.23 della legge n.826/85, la possibilità di copertura assicurativa dei cc.dd. rischi da amministrazione, prevedendo, al comma 5 dell'art. 27, legge n.265/99 che “ 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 dall'espletamento del loro mandato”.

La norma è stata testualmente riportata al comma 5 dell'art. 86 del D.lvo n.267/00 (T.U. EE.LL.).

La Regione Siciliana, anch'essa riportandola testualmente, ha recepito la norma della l. 265/99, al comma 5 dell'art. 22 L.R. 23 dicembre 2000, n.30.

Mentre per la copertura degli amministratori, cioè i soggetti, principalmente, investiti delle funzioni di indirizzo politico dell'ente locale (in questa sede rileva la definizione di amministratori di cui al comma 2 dell' art. 77 D.lvo 267/00) si registra un intervento di rango legislativo, per il personale degli enti locali è intervenuta la contrattazione collettiva.

In particolare, per i dipendenti che rivestivano posizioni organizzative (art. 8 CCNL del 31 marzo 1999 relativo al comparto “Regioni-Autonomie locali”), l'art. 43, comma 1, del CCNL del 14 settembre 2000, sempre relativo al comparto “Regioni-Autonomie locali”, prevedeva che “gli enti assumono le iniziative necessarie per la copertura assicurativa della responsabilità civile (dei soggetti con incarichi di posizione organizzativa: n.d.r.), ivi compreso il patrocinio legale, **salvo le ipotesi di dolo e colpa grave**>

Le ragioni dell'accusa si basano quindi sulla circostanza che:

< la previsione della possibilità di copertura assicurativa, a carico dell'ente locale, dei rischi conseguenti all'espletamento del mandato, non comprende anche il rischio da responsabilità amministrativo-contabile, e che tale risposta negativa non scaturisca da interpretazioni giuridiche opinabili, ma dall'applicazione di canoni di ragionevolezza comune, prima, ed oltre, che giuridica. Di conseguenza il legislatore>

Ma vi è di più.

< Di conseguenza il legislatore avrebbe ammesso la possibilità che l'ente si accollì gli oneri assicurativi per tutti i rischi connessi all'azione amministrativa dell'amministratore in quanto, proprio in virtù del rapporto di immedesimazione organica previsto dall'art. 28 della Costituzione, assicurando l'amministratore l'ente assicura se stesso.

Il citato articolo 28 comporterebbe, infatti, che il danno cagionato a terzi dall'amministratore nell'espletamento del proprio mandato, sia, e rimanga, danno cagionato dall'amministrazione.

Il rischio da mandato troverebbe, quindi, i suoi confini nella responsabilità civile degli amministratori in quanto responsabilità civile della amministrazione>

Mentre non può essere sostenibile la tesi secondo la quale:

< Ritenere, invece, che il rischio da mandato comprenda anche il rischio da responsabilità amministrativo-contabile non sarebbe sostenibile, ad avviso del P.M., sia sotto il profilo letterale, sia sotto il profilo logico>

profilo letterale

< la responsabilità amministrativo-contabile sorge e si risolve nel rapporto giuridico tra amministratore (dipendente) e amministrazione, rapporto connotato dall'obbligo, incumbente sull'amministratore (dipendente), di non ledere con una condotta funzionale gravemente colposa o dolosa il patrimonio della amministrazione; nella peculiarità di detto rapporto non trova alcun ragionevole spazio il concetto di mandato>

profilo logico

< sarebbe irragionevole per l'uomo comune, prima che per il giurista, ipotizzare che il legislatore, costituzionalmente obbligato a realizzare norme funzionali al principio di efficienza e buona amministrazione, abbia potuto ipotizzare la possibilità di assicurare all'amministratore una immunità patrimoniale per i danni cagionati all'amministrazione da un suo agire funzionale

gravemente colposo; immunità patrimoniale i cui costi sarebbero sopportati dall'ente locale, cioè dal primo creditore dell'obbligazione di buona ed efficiente amministrazione ricadente sull'amministratore e da questi non adempiuta con la consumazione della condotta gravemente colposa, fonte di danno all'erario>

ancora.....

< se in ragione della responsabilità dell'amministrazione connessa dall'art. 28 Cost. al rapporto organico vi può essere un interesse dell'ente ad essere mallevato dall'assicurazione per i danni cagionati a terzi da amministratori e funzionari nell'esercizio delle proprie funzioni, si risolverebbe, invece, in un ingiustificato privilegio per gli assicurati la copertura a carico dell'ente dei rischi incombenti su amministratori e funzionari per i “danni derivanti da responsabilità amministrativo contabile”.

Tale copertura, ritenuta illecita dal P.M. in quanto posta finanziariamente a carico della stessa P.A., risulta prevista nell'oggetto del contratto di assicurazione (v. “condizioni particolari” che regolano l'assicurazione R.C. professionale degli amministratori degli Enti Locali - art. 1. “oggetto dell'assicurazione”) ove si specifica che “la Società di Assicurazione si obbliga a tenere indenne l'Assicurato di quanto questi sia tenuto a pagare, quale civilmente responsabile ai sensi di legge, di perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali descritte in polizza. L'assicurazione vale altresì per le somme che, in conseguenza delle citate responsabilità, siano poste a carico dell'Assicurato alla definizione del giudizio promosso dalla Pubblica Amministrazione a norma delle vigenti disposizioni per l'esercizio della rivalsa ad essa conferente. L'assicurazione è prestata inoltre, per le perdite patrimoniali che l'Assicurato sia tenuto a risarcire alla Pubblica Amministrazione per fatti connessi a responsabilità di tipo amministrativo e contabile regolarmente accertate dagli organi di controllo.

La polizza, quindi, copre sia la responsabilità amministrativa e contabile diretta, sia la responsabilità amministrativa indiretta, che si esercita con l'azione di rivalsa, esperibile solo sussistendo la colpa grave dell'amministratore e/o del funzionario.>

Ma non solo.

< La gravità della colpa si desumerebbe, ad avviso del P.M., dal carattere ingiustificato ed arbitrario della spesa a carico dell'ente.

Il Comune, infatti, sarebbe portatore di un interesse specifico a che i propri amministratori e funzionari operino correttamente e diligentemente senza scantonare in condotte colpose, o, a maggior ragione, gravemente colpose; l'ente medesimo, di contro, non avrebbe alcun interesse a 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 sul bilancio dell'ente si risolverebbe in una tutela di interessi non solo individuali (dei singoli assicurati), ma anche di interessi contrastanti con quelli dell'ente medesimo (quale l'interesse primario al corretto operato di amministratori e funzionari).

Risulterebbe, 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 di amministratori e funzionari dell'ente medesimo>

I soggetti accusati sono il Sindaco, i componenti la giunta municipale e il segretario comunale

Per primo, l'adito giudice condanna il segretario comunale

< Per quanto riguarda il segretario comunale, la Sezione condivide le prospettazioni di danno e di responsabilità formulate dal P.M.

Infatti il pagamento, da parte di un Ente locale, dei premi assicurativi per polizze stipulate a favore dei propri dipendenti a copertura delle conseguenze derivanti da sentenze di condanna della Corte dei Conti, che discendono dagli illeciti amministrativi posti in essere dai dipendenti stessi nei confronti dell'ente medesimo o di altra pubblica amministrazione, non può che definirsi danno per l'erario, in quanto del tutto privo di sinallagma per la P.A. e non rispondente ad alcun pubblico interesse.

Mentre una limitazione della copertura assicurativa ai danni provocati involontariamente dai dirigenti e dagli amministratori potrebbe corrispondere agli interessi del Comune - in quanto completerebbe il quadro delle garanzie risarcitorie, comprendendo le ipotesi per le quali non erano più giuridicamente possibili sentenze di condanne della Corte dei conti, in applicazione della legge n. 639 del 1996 - l'ampliamento della copertura assicurativa dei dirigenti e degli amministratori alle ipotesi risarcitorie supportate da condanne della Corte, invece, determina un sacrificio della parte di interessi dell'ente medesimo già soddisfatta da tali sentenze, nella misura corrispondente all'importo del premio pagato per detto ampliamento. Pertanto, il pagamento di tale premio costituisce danno per il Comune (Corte dei Conti Umbria, sez. giurisdiz., 10/12/2002, n.553).>

E poiché.....

< nessuna norma né clausola contrattuale collettiva consente di affermare che l'ordinamento abbia previsto che una simile copertura debba o, più semplicemente, possa restare a carico dell'erario.>

Di conseguenza.....

<La condotta di chi stipula una polizza assicurativa per sollevare se stesso ed i dipendenti dalla responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale, inoltre, non può che dirsi connotata dal requisito della colpa grave>

la condanna quindi si basa sulle seguenti omissioni

< A tali argomentazioni il convenuto, segretario comunale, per la qualifica posseduta ed il bagaglio professionale acquisito avrebbe dovuto fare agevolmente riferimento ed avrebbe dovuto immediatamente richiamare l'attenzione degli amministratori sull'illiceità di ciò che stavano per fare, peraltro autonomamente rilevabile anche dagli stessi amministratori ben adusi, nell'agone politico, a concetti basilari come quello di "conflitto di interessi" che, nella fattispecie, emergeva in modo imperioso>

Per conoscere invece il pensiero del giudice sul comportamento degli amministratori, bisognerà attendere

< Per quanto riguarda gli altri convenuti, la cui posizione necessita dell'esame e risoluzione di alcuni profili di costituzionalità della normativa da applicare in tema di eccepita prescrizione, sarà disposto con separata ordinanza.>

A cura di Sonia Lazzini

REPUBBLICA ITALIANA In Nome del Popolo Italiano
LA CORTE DEI CONTI - SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA
ha pronunciato la seguente
SENTENZA 3471 / 2005

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n.39053 del registro di segreteria promosso ad istanza del P.M. nei confronti di:

.. *** Mario, **** Claudio, ***** Giorgio, ***** Claudio, ***** Francesca, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Paolo Turiano Mantica e Cecilia Nicita, elettivamente domiciliati presso il loro studio in Santa Teresa di Riva, via F. Crispi n.131;

.. * Stefano, nato a Bidona il 23 settembre 1935 e residente in Mascali, Via Giarre Nunziata Palazzina 18/B.

Visto l'atto introduttivo del giudizio depositato il 29 aprile 2005.

Visti gli atti e documenti tutti del fascicolo processuale.

Uditi alla pubblica udienza del 4 ottobre 2005 l'avv. Paolo Turiano Mantica, per i convenuti costituiti, ed il P.M. nella persona del Sostituto Procuratore Generale Gianluca Albo.

F A T T O

Con determinazione sindacale n.142/97 del Comune di Taormina veniva affidata alla Compagnia ***** la copertura assicurativa di responsabilità civile a favore del sindaco, sei assessori, venti consiglieri comunali, il segretario comunale e quattro responsabili dei servizi "per danni derivanti da responsabilità patrimoniali ed erariali involontariamente cagionati a terzi, compreso il Comune, nell'esercizio di funzioni istituzionali"; in esecuzione della determina n.142/97 veniva stipulata in data 23 giugno 1997 con la ***** la polizza n.500448.

Con la delibera di Giunta n.374/98, poi, si statuiva di integrare la precedente copertura assicurativa, stipulata in esecuzione della determina n.142/97, con una ulteriore polizza della ***** Assicurazioni; in esecuzione di tale delibera veniva stipulata, in data 30 luglio 1998, con la ***** Assicurazioni, la polizza n.500796; le polizze ***** n.500448 del 23 giugno 1997 e ***** Assicurazioni n.500796 del 30 luglio 1998, entrambi di durata decennale, con premio annuo pari a lire 21.500.000, coprivano, in particolare, gli assicurati, sia per le perdite patrimoniali che gli stessi fossero tenuti a risarcire alla Pubblica Amministrazione per fatti colposi connessi a responsabilità di tipo amministrativo e contabile regolarmente accertate dagli organi di controllo, sia dalle conseguenze dell'azione di rivalsa esercitata verso l'assicurato dall'Amministrazione, rimasta soccombente in contenzioso giudiziale.

L'ufficio del P.M. ritiene che la stipula di tale contratto sia generatrice, almeno in parte, di danno per l'erario.

Osserva il P.M. che, a seguito dell'introduzione del principio di separazione tra atti di indirizzo e atti di gestione e al conseguente recepimento del modulo di gestione per obiettivi anche a livello di enti locali (art. 51, legge n.142/90 e ss. modiff.), il legislatore ha ribadito, essendo già prevista dall'art.23 della legge n.826/85, la possibilità di copertura assicurativa dei cc.dd. rischi da amministrazione, prevedendo, al comma 5 dell'art. 27, legge n.265/99 che " 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 dall'espletamento del loro mandato".

La norma è stata testualmente riportata al comma 5 dell'art. 86 del D.lvo n.267/00 (T.U. EE.LL.).

La Regione Siciliana, anch'essa riportandola testualmente, ha recepito la norma della l. 265/99, al comma 5 dell'art. 22 L.R. 23 dicembre 2000, n.30.

Mentre per la copertura degli amministratori, cioè i soggetti, principalmente, investiti delle funzioni di indirizzo politico dell'ente locale (in questa sede rileva la definizione di amministratori di cui al comma 2 dell' art. 77 D.lvo 267/00) si registra un intervento di rango legislativo, per il personale degli enti locali è intervenuta la contrattazione collettiva.

In particolare, per i dipendenti che rivestivano posizioni organizzative (art. 8 CCNL del 31 marzo 1999 relativo al comparto "Regioni-Autonomie locali"), l'art. 43, comma 1, del CCNL del 14 settembre 2000, sempre relativo al comparto "Regioni-Autonomie locali", prevedeva che "gli enti assumono le iniziative necessarie per la copertura assicurativa della responsabilità civile (dei soggetti con incarichi di posizione organizzativa: n.d.r.), ivi compreso il patrocinio legale, salvo le ipotesi di dolo e colpa grave".

Ritiene il P.M., quindi, che dalla contrattazione collettiva, sia generale, sia in particolare quella relativa al comparto "Regioni-Autonomie locali", non si evinca alcuna disposizione che possa giustificare una copertura assicurativa, con oneri a carico dell'ente, dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile incombenti sul dirigente o, comunque, sul dipendente incaricato di funzioni di responsabilità; nessuna norma, inoltre, prevede che i dipendenti possano fruire di coperture assicurative, con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza, per rischi da responsabilità amministrativo-contabile.

Ritiene, ancora, il P.M., che la previsione della possibilità di copertura assicurativa, a carico dell'ente locale, dei rischi conseguenti all'espletamento del mandato, non comprenda anche il rischio da responsabilità amministrativo-contabile, e che tale risposta negativa non scaturisca da interpretazioni giuridiche opinabili, ma dall'applicazione di canoni di ragionevolezza comune, prima, ed oltre, che giuridica.

Di conseguenza il legislatore avrebbe ammesso la possibilità che l'ente si accolli gli oneri assicurativi per tutti i rischi connessi all'azione amministrativa dell'amministratore in quanto, proprio in virtù del rapporto di immedesimazione organica previsto dall'art. 28 della Costituzione, assicurando l'amministratore l'ente assicura se stesso.

Il citato articolo 28 comporterebbe, infatti, che il danno cagionato a terzi dall'amministratore nell'espletamento del proprio mandato, sia, e rimanga, danno cagionato dall'amministrazione.

Il rischio da mandato troverebbe, quindi, i suoi confini nella responsabilità civile degli amministratori in quanto responsabilità civile della amministrazione.

Ritenere, invece, che il rischio da mandato comprenda anche il rischio da responsabilità amministrativo-contabile non sarebbe sostenibile, ad avviso del P.M., sia sotto il profilo letterale, sia sotto il profilo logico.

Sotto il primo profilo, osserva il P.M. che la responsabilità amministrativo-contabile sorge e si risolve nel rapporto giuridico tra amministratore (dipendente) e amministrazione, rapporto connotato dall'obbligo, incombente sull'amministratore (dipendente), di non ledere con una condotta funzionale gravemente colposa o dolosa il patrimonio della amministrazione; nella peculiarità di detto rapporto non trova alcun ragionevole spazio il concetto di mandato.

Sul piano logico, secondo il P.M., sarebbe irragionevole per l'uomo comune, prima che per il giurista, ipotizzare che il legislatore, costituzionalmente obbligato a realizzare norme funzionali al principio di efficienza e buona amministrazione, abbia potuto ipotizzare la possibilità di assicurare all'amministratore una immunità patrimoniale per i danni cagionati all'amministrazione da un suo agire funzionale gravemente colposo; immunità patrimoniale i cui costi sarebbero sopportati dall'ente locale, cioè dal primo creditore dell'obbligazione di buona ed efficiente amministrazione ricadente sull'amministratore e da questi non adempiuta con la consumazione della condotta gravemente colposa, fonte di danno all'erario.

Tra l'altro, se la contrattazione collettiva esplicitamente argina alla responsabilità civile la copertura assicurativa per i dipendenti, sfuggirebbero le ragioni che potrebbero giustificare un trattamento

diverso, e di maggiore tutela, per gli amministratori degli enti locali, comprendendo solo per costoro, con oneri assicurativi a carico dell'ente, i rischi da responsabilità amministrativo-contabile. Afferma, pertanto, il P.M., che nessuna disposizione, normativa o di accordo collettivo, consentirebbe di porre a carico del bilancio dell'ente locale le spese per la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori e/o dei dipendenti dell'ente locale medesimo.

La giurisprudenza contabile, ha sottolineato il P.M., avrebbe affermato concordemente la lesività per l'erario della copertura assicurativa a carico del bilancio dell'ente dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori e dei funzionari dell'ente locale.

Il danno all'erario sarebbe, sempre, ricollegabile alla superfluità ed inutilità della spesa scaturente dalla copertura dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile.

Il recente processo di riforma volto a valorizzare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, infatti, rileverebbe nel senso che la spesa per la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità amministrativo contabile, già inutile e superflua e, quindi, per ciò solo causa di danno all'erario, diventerebbe anche una spesa dannosa per l'ente poiché creerebbe un'immunità che si riverbererebbe negativamente sull'obbligo di buona amministrazione ed efficienza ricadente su amministratori e funzionari dell'ente.

La creazione dell'immunità, che discende dagli effetti del contratto di assicurazione, comporterebbe di per sé un pericolo di danno all'efficienza dell'amministrazione; pertanto, la spiccata lesività della condotta, contestualmente fonte di un danno all'erario per spesa inutile e/o superflua nonché fonte di pericolo di ulteriore danno all'efficienza dell'ente, dovrebbe ritenersi elemento ostativo all'esercizio del potere riduttivo.

Qualora si verificasse, e si riuscisse a provare, un danno concreto all'efficienza dell'ente casualmente ricollegabile alla immunità creata con la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità amministrativo contabile, si avrebbe, secondo il P.M., un ulteriore ed autonomo danno all'erario.

Le polizze "Responsabilità civile professionale degli amministratori" sono stipulate in favore degli amministratori e dei funzionari del Comune per coprire gli assicurati dai "danni derivanti da responsabilità amministrativo contabile" nella duplice accezione di danno diretto (esborsi fatti dall'amministratore e/o dal funzionario direttamente all'amministrazione) e di danno indiretto (esborsi fatti dall'amministratore e/o dal funzionario all'amministrazione che nei confronti di costoro ha agito per rivalersi degli indennizzi corrisposti a terzi, danneggiati da fatti gravemente colposi commessi da amministratori e/o da funzionari).

Osserva il P.M. che, se in ragione della responsabilità dell'amministrazione connessa dall'art. 28 Cost. al rapporto organico vi può essere un interesse dell'ente ad essere mallevato dall'assicurazione per i danni cagionati a terzi da amministratori e funzionari nell'esercizio delle proprie funzioni, si risolverebbe, invece, in un ingiustificato privilegio per gli assicurati la copertura a carico dell'ente dei rischi incombenti su amministratori e funzionari per i "danni derivanti da responsabilità amministrativo contabile".

Tale copertura, ritenuta illecita dal P.M. in quanto posta finanziariamente a carico della stessa P.A., risulta prevista nell'oggetto del contratto di assicurazione (v. "condizioni particolari" che regolano l'assicurazione R.C. professionale degli amministratori degli Enti Locali - art. 1. "oggetto dell'assicurazione") ove si specifica che "la Società di Assicurazione si obbliga a tenere indenne l'Assicurato di quanto questi sia tenuto a pagare, quale civilmente responsabile ai sensi di legge, di perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali descritte in polizza. L'assicurazione vale altresì per le somme che, in conseguenza delle citate responsabilità, siano poste a carico dell'Assicurato alla definizione del giudizio promosso dalla Pubblica Amministrazione a norma delle vigenti disposizioni per l'esercizio della rivalsa ad essa conferente. L'assicurazione è prestata inoltre, per le perdite patrimoniali che l'Assicurato sia tenuto a risarcire alla Pubblica Amministrazione per fatti connessi a responsabilità di tipo amministrativo e contabile regolarmente accertate dagli organi di controllo.

La polizza, quindi, copre sia la responsabilità amministrativa e contabile diretta, sia la responsabilità amministrativa indiretta, che si esercita con l'azione di rivalsa, esperibile solo sussistendo la colpa grave dell'amministratore e/o del funzionario.

La gravità della colpa si desumerebbe, ad avviso del P.M., dal carattere ingiustificato ed arbitrario della spesa a carico dell'ente.

Il Comune, infatti, sarebbe portatore di un interesse specifico a che i propri amministratori e funzionari operino correttamente e diligentemente senza scantonare in condotte colpose, o, a maggior ragione, gravemente colpose; l'ente medesimo, di contro, non avrebbe alcun interesse a 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 sul bilancio dell'ente si risolverebbe in una tutela di interessi non solo individuali (dei singoli assicurati), ma anche di interessi contrastanti con quelli dell'ente medesimo (quale l'interesse primario al corretto operato di amministratori e funzionari).

Risulterebbe, 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 di amministratori e funzionari dell'ente medesimo.

Ridimensionando nel quantum la contestazione di danno effettuata nell'invito a dedurre, e, solo sul punto, aderendo alle deduzioni del Segretario * ove si chiedeva lo scorporo del danno, il P.M. ha ritenuto che costituisca danno erariale:

.. il pagamento dei premi della polizza n. 500448, dal 1997 al 2000, limitatamente alla quota di premio, pari al 30% (v. nota della ***** datata 26/04/05), relativa ai rischi della responsabilità amministrativo-contabile (sia per i danni diretti, sia per i danni indiretti); pertanto il danno erariale derivante dal pagamento dei premi della citata polizza n. 500448, sarebbe pari a lire 25.000.000 (30% di lire 85.000.000);

.. il pagamento dei premi della polizza n. 500796, dal 1998 al 2000, limitatamente alla quota di premio, pari al 30% (v. nota della ***** datata 26/04/05), relativa ai rischi della responsabilità amministrativo-contabile (sia per i danni diretti, sia per i danni indiretti); pertanto il danno erariale derivante dal pagamento dei premi della citata polizza n. 500796, sarebbe pari a lire 19.200.000 (30% di lire 64.000.000).

Il danno erariale sarebbe imputabile a tutti gli organi che hanno contribuito nella formazione della volontà di disporre la stipula delle coperture assicurative, con denaro dell'ente, della responsabilità amministrativo contabile degli amministratori e funzionari.

Di conseguenza il danno erariale è stato imputato al Sindaco, Mario ***, al quale andrebbe addebitato integralmente l'onere della polizza n. 500448 della *****, stipulata in base alla determina n.142/97; mentre, in quote uguali, ai soggetti che hanno adottato la delibera n.374/98, in esecuzione della quale è stata stipulata la polizza n. 500796, nonché al Segretario comunale generale, il quale sulla proposta di delibera esprimeva parere favorevole di legittimità ex art. 53 co. 1 l. 142/90 (come recepito dall' art. 1 /1 co 1 lett. i L.R. 48/91, nel testo all'epoca vigente, testo secondo il quale i soggetti che esprimevano parere di legittimità, regolarità tecnica e contabile "...rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi").

Sarebbero prescritte, invece, le somme erogate con mandato n.3044 del 17 luglio 1997 di lire 21.000.000, in quanto l'Amministrazione ha proceduto alla costituzione in mora solo in data 8 maggio 2003 e, quindi, oltre il quinquennio.

Il danno erariale va computato, secondo il P.M., scorporando sul costo complessivo della polizza, la quota del premio volta a coprire i rischi relativi alla responsabilità amministrativo-contabile.

Pertanto, scorporando dall'ammontare complessivo della polizza 500448, l'onere economico inutile e dannoso per l'Ente costituito dal costo della copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità amministrativo-contabile, costo pari al 30% del premio (v.note della ***** datata 26/04/2005), secondo il calcolo effettuato dalla direzione della compagnia *****, unico organo abilitato, il P.M.

ha determinato un danno erariale di £. 25.000.000; su tale danno è stato detratto il danno prescritto (30% di 21.000.000=6.300.000 lire).

Pertanto il danno erariale non prescritto, derivante dalla polizza 500448 è di lire 18.7000.000, arrotondabile, in difetto, a 9600 euro e tale danno va imputato, secondo il P.M., al Sindaco Mario ***, il quale ha adottato la determina 142/97.

Mentre il danno erariale, derivante dalla polizza 500796 è di lire 19.200.000 (30% di lire 64.000.000), arrotondabile, in difetto, a 9900 euro.

La già ritenuta equivalenza causale delle condotte illecite, ha indotto il P.M. a ripartire in parti uguali il danno erariale di 9900 euro tra i componenti della Giunta municipale, Claudio ****, Giorgio *****, Claudio ***** e Francesca *****, i quali adottarono la delibera n. 374 del 30 luglio 1998 ed il Segretario Comunale, Stefano *.

I convenuti si sono costituiti in giudizio, ad eccezione di * Stefano, contumace, rappresentati e difesi dagli avv.ti Paolo Turiano Mantica e Cecilia Nicita, con memorie depositate il 22 settembre 2005, ed hanno eccepito preliminarmente la prescrizione e, nel merito, l'assoluzione per assenza di danno e, comunque, di colpa grave. In via subordinata hanno chiesto un congruo esercizio del potere riduttivo nella misura non inferiore all'80% del danno contestato.

Alla pubblica udienza dibattimentale del 4 ottobre 2005, il P.M. e l'avv. Turiano Mantica, per i convenuti, hanno insistito nelle richieste di cui agli atti scritti.

DIRITTO

Ritiene la Sezione di dovere affrontare separatamente la posizione dell'*, unico convenuto contumace, rispetto a quella degli altri convenuti costituiti in giudizio, per i motivi che appresso saranno evidenziati.

Per quanto riguarda l'* la Sezione condivide le prospettazioni di danno e di responsabilità formulate dal P.M.

Infatti il pagamento, da parte di un Ente locale, dei premi assicurativi per polizze stipulate a favore dei propri dipendenti a copertura delle conseguenze derivanti da sentenze di condanna della Corte dei Conti, che discendono dagli illeciti amministrativi posti in essere dai dipendenti stessi nei confronti dell'ente medesimo o di altra pubblica amministrazione, non può che definirsi danno per l'erario, in quanto del tutto privo di sinallagma per la P.A. e non rispondente ad alcun pubblico interesse.

Mentre una limitazione della copertura assicurativa ai danni provocati involontariamente dai dirigenti e dagli amministratori potrebbe corrispondere agli interessi del Comune - in quanto completerebbe il quadro delle garanzie risarcitorie, comprendendo le ipotesi per le quali non erano più giuridicamente possibili sentenze di condanne della Corte dei conti, in applicazione della legge n. 639 del 1996 - l'ampliamento della copertura assicurativa dei dirigenti e degli amministratori alle ipotesi risarcitorie supportate da condanne della Corte, invece, determina un sacrificio della parte di interessi dell'ente medesimo già soddisfatta da tali sentenze, nella misura corrispondente all'importo del premio pagato per detto ampliamento. Pertanto, il pagamento di tale premio costituisce danno per il Comune (Corte dei Conti Umbria, sez. giurisdiz., 10/12/2002, n.553).

Peraltro, come argomentato dal P.M. e condiviso da questa Corte, nessuna norma né clausola contrattuale collettiva consente di affermare che l'ordinamento abbia previsto che una simile copertura debba o, più semplicemente, possa restare a carico dell'erario.

La condotta di chi stipula una polizza assicurativa per sollevare se stesso ed i dipendenti dalla responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale, inoltre, non può che dirsi connotata dal requisito della colpa grave.

Al riguardo occorre far riferimento al "mandato", nella sua accezione gius-lavoristica (articoli 1703 e seguenti del c.c.), per distinguere e separare i rischi connessi all'attività dei dipendenti e amministratori pubblici meritevoli di copertura assicurativa con onere a carico dell'ente, da quelli assicurabili solo con oneri a carico dei dipendenti e amministratori medesimi, agevolmente individuandoli nei rischi che riflettono gli interessi propri dell'ente stesso.

Il "mandato" costituisce quindi la ragione, ma anche il limite, della copertura assicurativa degli amministratori e dipendenti pubblici con oneri a carico dell'ente, così che tutto ciò che non può essere rapportato al "mandato", direttamente o indirettamente, perché magari travalica i limiti interni del "mandato" stesso, come nell'ipotesi del "conflitto di interessi", non può neanche essere oggetto di copertura assicurativa con onere a carico dell'ente medesimo (Corte dei Conti Umbria, sez. giurisdiz., 10/12/2002, n.553).

A ciò va soggiunto che la copertura assicurativa in questione assumerebbe pure degli effetti vanificatori della funzione sanzionatoria-deterrente che oggi connota la responsabilità amministrativa (sentenza n. 371/98 della Corte costituzionale), e ciò non può, ovviamente, essere consentito (Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Friuli Venezia Giulia, 5.2.2003 n. 60; 19.10.2000 n. 489; 23.5.2001 n. 200) per via negoziale, atteso il rigoroso principio di legalità che supporta l'intero sistema sanzionatorio.

A tali argomentazioni il convenuto, segretario comunale, per la qualifica posseduta ed il bagaglio professionale acquisito avrebbe dovuto fare agevolmente riferimento ed avrebbe dovuto immediatamente richiamare l'attenzione degli amministratori sull'illiceità di ciò che stavano per fare, peraltro autonomamente rilevabile anche dagli stessi amministratori ben adusi, nell'agone politico, a concetti basilari come quello di "conflitto di interessi" che, nella fattispecie, emergeva in modo imperioso.

Il convenuto *, quindi, va dichiarato responsabile e condannato in conformità alle richieste del P.M.

Alla condanna per la sorte capitale fa seguito quella per rivalutazione ed interessi.

La condanna alle spese segue la soccombenza.

Per quanto riguarda gli altri convenuti, la cui posizione necessita dell'esame e risoluzione di alcuni profili di costituzionalità della normativa da applicare in tema di eccepita prescrizione, sarà disposto con separata ordinanza.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando, dichiara il convenuto * Stefano responsabile del fatto a lui ascritto e per l'effetto lo condanna al pagamento, in favore del Comune di Taormina, della somma di € 1980,00 (millenovecentottanta/00), oltre rivalutazione monetaria della medesima, da calcolarsi secondo gli indici ISTAT, dalla data del suo effettivo esborso da parte della P.A. sino alla pubblicazione della presente sentenza ed agli interessi legali sulle somme così rivalutate da quest'ultima data sino al soddisfo.

Condanna, altresì, il predetto convenuto al pagamento in favore dello Stato delle spese del presente giudizio, per la quota a lui riferibile, che si liquidano in complessivi € 112,02 (euro centododici/02).

Ordina che, ai sensi dell'art.24 del R.D. 12 agosto 1933, n.1038, copia della presente sentenza sia trasmessa dalla segreteria in forma esecutiva all'ufficio del Pubblico Ministero, affinché quest'ultimo ne curi l'inoltro alle Amministrazioni interessate per l'esecuzione in conformità a quanto disposto dal D.P.R. 24 giugno 1998, n.260.

Dispone con separata ordinanza per la prosecuzione del giudizio nei confronti degli altri convenuti.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del 4 ottobre 2005.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Pino Zingale

F.to Fabrizio Topi

Depositata in segreteria nei modi di legge

Palermo, 11 novembre 2005

Il Funzionario di Cancelleria

F.to Dr.ssa Rita Casamichele