

Deliberazione n.57/pareri/2008



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 22 luglio 2008

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 23674 del 3 luglio 2008, pervenuta a questa Sezione in pari data, con la quale il Sindaco del Comune di Erba (CO) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 53 del 9 luglio 2008, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Erba (CO);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero

PREMESSO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Erba (CO) ha chiesto alla Sezione un parere sulla legittimità della stipulazione di un contratto assicurativo con cui l'Amministrazione comunale assicura, con premio a proprio carico, le responsabilità derivanti ai propri amministratori (Sindaco e Giunta), dirigenti, segretario generale e dipendenti (titolari di posizione organizzativa o alta professionalità) per fatti commessi con colpa lieve.

Quanto sopra alla luce dell'art. 3, co. 59 della legge finanziaria per il 2008 e di un parere espresso dal Dipartimento della Funzione pubblica in merito.

Nella richiesta di parere è inoltre precisato che, nell'ambito dello stesso contratto è data facoltà agli assicurati di estendere la copertura ai fatti commessi con colpa grave, pagando personalmente e direttamente alla compagnia assicurativa un "sovrappremio", quantificato dalla compagnia stessa.

IN VIA PRELIMINARE

La richiesta del parere in esame è fondata sull'art. 7, co. 8 della L. n. 131/2003, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare la presenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta, come elaborati dalla giurisprudenza contabile e sostanzialmente riconducibili a tre profili:

-la legittimazione del soggetto che effettua la richiesta;

-l'ambito oggettivo delle materie entro le quali può espletarsi la funzione consultiva di questa Corte;

-i rapporti tra tale funzione consultiva e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro le funzioni giurisdizionali civile, penale, amministrativa e contabile.

In ordine al soggetto legittimato a proporre i quesiti, è ormai orientamento consolidato (per tutte Sez. controllo Lombardia, delib. n. 1/2004) che la mancata istituzione, come nelle Regione Lombardia, del Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della L. cost. n. 3/2001, non costituisce elemento ostativo alla richiesta di parere proveniente direttamente dagli enti richiamati dall'art. 7 co. 8

della L. n. 131/2003; ciò in base alla considerazione sia del tenore letterale di quest'ultima disposizione di legge (che usa la locuzione "di norma"), sia della *ratio* della stessa, che è quella di prevedere una sorta di "filtro" per la sottoposizione alla Corte dei conti delle sole questioni di portata generale.

Del pari risulta consolidato l'orientamento in ordine al soggetto legittimato a formalizzare la richiesta di parere, individuato nell'organo rappresentativo dell'ente, come tale "capace" di manifestarne la volontà, e cioè, per il Comune, il Sindaco, oltre al Consiglio comunale nel caso di pareri richiesti su atti di normazione.

Nel caso di specie la richiesta di parere è, conformemente a quanto si è detto, sottoscritta dal Sindaco del Comune di Erba (CO).

La Sezione ritiene sussistente anche il requisito di ammissibilità oggettiva del parere: la questione su cui si chiede il parere, infatti, rientra nell'alveo della contabilità pubblica, essendo connessa alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche (in base alla definizione che ne ha dato questa Sezione con la delib. n. 5/2006) ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente.

Inoltre, la richiesta ha una formulazione "*generale*", sulla corretta interpretazione dell'art. 3, co. 59 della legge finanziaria per il 2008, con l'esclusione di indicazioni specifiche all'attività gestionale concreta (Sez. controllo Lombardia delib. n. 9/2006).

Infine, la richiesta di parere non risulta interferire con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso.

Pertanto, la richiesta di parere si ritiene ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

1) La richiesta di parere ha ad oggetto la corretta applicazione dell'art. 3, co. 59 della legge L. 24-12-2007 n. 244 (legge finanziaria 2008), in materia di assicurazioni stipulate da enti pubblici, che dispone la nullità del contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile.

La stessa norma prevede, inoltre, che i contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della legge finanziaria cessino di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. Infine, è previsto che, in caso di violazione di tali

disposizioni, l'amministratore che ponga in essere o che proroghi il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa siano tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.

La norma in esame non incide sulla più generale disposizione di cui all'art. 86, comma 5, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) (a mente del quale 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), né su specifiche disposizioni contenute in Contratti collettivi di lavoro che prevedano coperture assicurative dei rischi professionali dei dipendenti pubblici, restando in entrambi i casi esclusa la copertura della responsabilità amministrativa (da danno diretto ed indiretto) e contabile, cui si riferisce invece l'art.3, comma 59 della Legge n. 244/2007.

Inoltre, è da notare che, seppure la norma della legge finanziaria 2008 si riferisca letteralmente all'assicurazione dei soli "amministratori" di "enti pubblici", il divieto in questione, a prescindere dalle conseguenze in ordine alla nullità del contratto ed alle sanzioni conseguenti, tenuto conto dell'indirizzo giurisprudenziale di seguito riportato, della *ratio* sottesa ed in base ad una lettura costituzionalmente orientata della norma (in particolare, tenendo conto degli artt. 3, 28 e 97 Cost.), può intendersi riferito anche all'assicurazione dei dipendenti pubblici.

2) La disposizione in oggetto ha tradotto in legge, corredando di sanzione la sua eventuale violazione, un principio più volte espresso nelle pronunce delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti circa l'illegittimità della stipulazione di polizze assicurative volte alla copertura 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. (Sez. Giur. per la Lombardia n. 942 del 10.05.2002; Sez. Giur. per l' Umbria n. 553 del 10.12.2002; Sez. Giur. per la Puglia n. 95 del 07.02.2004, Sez. Giur. per il Friuli Venezia Giulia n. 489/EL/00 del 19.10.2000, Sez. Giur. Per la Sicilia n. 3471/2005 del 4.10.2005, Sez. Giur. Per la Sicilia n. 3054/2006 del 25.10.2006, Sez. Giur. per la Sicilia n.734/2008 del 04.03.2008).

Come è stato messo in luce dalla costante ed uniforme giurisprudenza contabile, "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. giur., 10/12/2002, n.553, cit.).

Una tale copertura assicurativa, peraltro, vanificherebbe la funzione sanzionatoria e deterrente che, oltre a quella risarcitoria, è connotato proprio della responsabilità amministrativa riconosciuto dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 371/98 della Corte costituzionale), traslando il rischio dal soggetto imputabile e riconosciuto colpevole all'ente divenuto creditore (Sez. Giur. Lombardia, 09.05.2002, n.942).

3) La giurisprudenza contabile ha da tempo rilevato che un ente pubblico può assicurare esclusivamente quei rischi che rientrano nella sfera della propria responsabilità patrimoniale e che trasferiscono all'assicuratore la responsabilità patrimoniale stessa, ove si verifichi l'evento temuto, mentre sarebbe priva di giustificazione e, come tale, causativa di danno erariale, l'assicurazione di eventi per i quali l'ente non deve rispondere e che non rappresentano un rischio per l'ente medesimo (Corte dei Conti, Sez. I, 29/11/1990, n.254).

Infatti, poiché rimarrebbero a carico dell'Ente le conseguenze di fatti causativi di danno, posti in essere da amministratori e dipendenti senza dolo o colpa grave, per tale tipologia di danni è possibile ricorrere ad una copertura assicurativa a carico dell'erario, in cui l'assicurato ed il beneficiario sia l'Ente stesso.

Tale assicurazione, con premio a carico dell'ente, del solo rischio derivante da atti o fatti dannosi posti in essere con "colpa lieve", tutela l'amministrazione dai danni che altrimenti rimarrebbero a totale carico della stessa, poiché, non ricorrendo in questi casi l'elemento soggettivo necessario per imputare l'addebito relativo all'amministratore o dipendente, non sarebbe data la possibilità di azione di rivalsa nei loro confronti.

Il soggetto garantito dall'assicurazione è in tal caso l'amministrazione e legittimamente è posto a suo carico il pagamento del relativo premio. Tale assicurazione copre infatti i rischi propri della responsabilità patrimoniale

intestata all'ente pubblico tenendo conto, da un lato, che la stessa Costituzione, all'art. 28, accanto alla responsabilità dei funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, prevede che la responsabilità civile degli stessi si estenda allo Stato e agli enti pubblici; d'altro lato, dell'attuale vigenza dell'art. 23, co. 1, del DPR 10.01.1957, n.3, che limita la responsabilità alla violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave (principio in tema di responsabilità ora richiamato dall'art.55, co. 1, del d.lgs. n.165/2001 per la generalità dei dipendenti pubblici e dall'art. 93, co.1, del d.lgs. 267/2000 per gli amministratori e per il personale degli enti locali).

In questi termini è ammissibile la sottoscrizione di un contratto assicurativo che preveda il risarcimento al Comune di danni causati dagli amministratori o dipendenti con "colpa lieve".

4) Tanto premesso, una clausola contrattuale, quale quella prospettata nella richiesta di parere del comune di Erba, che ponga a totale carico degli amministratori e dipendenti interessati il premio per l'eventuale copertura assicurativa ai fatti commessi con colpa grave, pagando personalmente e direttamente alla compagnia assicurativa un autonomo premio, non sembrerebbe contrastare sostanzialmente con il divieto più volte ribadito dalla giurisprudenza della Corte dei Conti. Infatti, in questo caso l'assicurato è l'amministratore o il dipendente, per un rischio proprio, e a suo esclusivo carico restano gli oneri contrattuali, senza alcuna indebita incidenza diretta sull'erario.

Poiché, però, tale clausola, in cui contraente e beneficiario dell'assicurazione è l'amministratore o il dipendente, non troverebbe giustificazione nella polizza assicurativa conclusa dal Comune (non avendo lo stesso interesse diretto alla stipulazione, anche ai sensi degli artt.1411 e 1891 cod.civ.), la stessa, in coerenza con il disposto dell'art. 3, co. 59 della legge 24-12-2007 n. 244, non trova ragion d'essere nel contratto concluso dal Comune.

In proposito, non può non tenersi conto del dato letterale della norma citata, che commina la nullità dei contratti assicurativi di tale specie nel caso in cui l'ente pubblico "*assicuri*", "*ponga in essere*" o "*proroghi*" tali contratti, prescindendo quindi dal soggetto a carico del quale è posto il pagamento dei premi assicurativi conseguenti.

Con il divieto in discorso, l'art. 3, co. 59 della legge finanziaria per il 2008 ha escluso radicalmente ogni possibile commistione nel medesimo contratto dei diversi soggetti (Amministrazione da un lato, amministratori e dipendenti, dall'altro) e dei diversi rischi assicurati, scongiurando, in conseguenza, anche ogni eventuale riflesso indiretto tra i premi a carico dell'Erario ed i premi pagati dai singoli amministratori e dipendenti.

Alla luce del disposto dell'art. 3, co. 59 della legge n. 244/2007 non potrà quindi prevedersi una "estensione" (alla colpa grave) di una copertura assicurativa di un rischio "principale" (della colpa lieve) posto a carico del soggetto pubblico, in cui è parte contraente il Comune, ma non potranno che essere conclusi eventuali separati contratti che l'assicuratore intenda autonomamente proporre agli amministratori ed ai dipendenti, con oneri a carico di costoro.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
22 luglio 2008
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)