



Il Presidente

Esimio On. Le Alessandri Angelo
Presidente della VIII
Commissione Ambiente , Territorio e Lavori pubblici
della Camera dei Deputati
Roma

**PROPOSTA DI MODIFICA DEGLI OBBLIGHI
ASSICURATIVI
CONTEMPLATI DAL CODICE DEI CONTRATTI
PUBBLICI**

**RINTRODUZIONE COMPENSO INCENTIVANTE PER
COORDINATORI SICUREZZA-RESPONSABILI DEI
LAVORI – VALIDATORI E VERIFICATORI DEL
PROGETTO**

A CURA DI SONIA LAZZINI .- CONSULENTE DI UNITEL PER GLI ASPETTI ASSICURATIVI DEI
TECNICI DEGLI ENTI LOCALI
BERNARDINO PRIMIANI PRESIDENTE NAZIONALE UNITEL

TRIESTE-CAMPOBASSO, 21 LUGLIO 2008

Sede legale:
U.N.I.T.E.L. - Viale Dandolo 19/21- 47900 Rimini
Tel. 0541 / 54.021 - Fax 0541 / 56.058
c.f. 96151210588 – p.iva 02307700407

Recapito Segreteria: U.N.I.T.E.L. –
Via Garibaldi, 57- 86100 CAMPOBASSO
<http://www.unitel.it> – E-mail: segreteria@unitel.it
0874/686111 fax 0874/493958
Presidente: presidente@unitel.it
347/6839220

1 di 1

Come indicato dal deputato Mauro PILI nel corso della sua relazione del 16 luglio 2008 (VIII Commissione della Camera) sul terzo decreto correttivo al codice dei contratti, Unitel, per quanto di propria competenza, ritiene centrale il ruolo del Tecnico delle Stazioni Appaltanti per <rilanciare un grande «cantiere Italia», ispirandosi alle regole di trasparenza, effettività della concorrenza, ma soprattutto libertà economica, efficacia ed efficienza>.

In tale ottica, l'occasione fornita dalla revisione al Codice dei Contratti che si sta svolgendo attraverso la discussione del terzo decreto correttivo, appare profondamente importante per impostare un dialogo costruttivo con il legislatore al fine di superare alcuni ostacoli, pratici ma anche di carattere psicologico, che l'attuale situazione economico sociale sta facendo affiorare.

Se però < gli spazi di manovra legislativa in questo caso appaiono limitati e compressi, sebbene su alcuni «temi chiave» del codice valga la pena di tentare di «aprire una breccia» per un processo innovatore, che si inquadri in un naturale ed auspicabile work in progress degli strumenti legislativi a disposizione.> allora Unitel ritiene che si possa attuare uno sforzo anche nei confronti dei dipendenti che si occupano di appalti (anche senza distinzione fra lavori, servizi e forniture).

Poiché è proprio sugli operatori pubblici che alla fine graverà l'obiettivo di raggiungere tutti gli obiettivi che il legislatore si pone _ tra cui i quali sicuramente l'efficacia delle procedure attraverso la responsabilizzazione delle stazioni appaltanti assume un'importanza strategica_ Unitel ritiene, che tra gli altri strumenti, anche permettere che le Stazioni Appaltanti paghino la polizza di responsabilità civile terzi dei propri collaboratori, potrebbe corrispondere ad un importante e significativo passo verso la qualità nella e della pubblica amministrazione intesa come apparato, specialmente nei piccoli comuni sui quali, come giustamente ha ricordato il deputato Chiara BRAGA nel corso della seduta della Commissione del 17 luglio u.s., <ricade la responsabilità della corretta gestione delle procedure.>

Ed è proprio su questa base che le parole del deputato

Sede legale:
U.N.I.T.E.L. - Viale Dandolo 19/21- 47900 Rimini
Tel. 0541 / 54.021 - Fax 0541 / 56.058
c.f. 96151210588 - p.iva 02307700407

Recapito Segreteria: U.N.I.T.E.L. -
Via Garibaldi,57- 86100 CAMPOBASSO
<http://www.unitel.it> - E-mail: segreteria@unitel.it
0874/686111 fax 0874/493958
Presidente: presidente@unitel.it
347/6839220

2 di 1

Pili ci servono da conforto laddove ci segnala che la modifica al codice dei contratti dovrebbe riguardare anche <interventi importanti sul piano della responsabilizzazione e della tutela del dipendente pubblico chiamato ad assumere rilevanti decisioni relativamente all'iter del progetto. Ritenendo evidente che, al fine di raggiungere con maggior determinazione l'obiettivo di accelerare la realizzazione delle opere, si rende necessario valutare l'opportunità di introdurre strumenti e parametri oggettivi di premialità in capo alla stazione appaltante, in relazione all'esigenza dichiarata di accelerare le procedure e ridurre i tempi discrezionali in capo all'amministrazione.>

Ci rendiamo conto delle ragioni espresse (ripetutamente) dal Consiglio di Stato che anche nell'ultimo parere (Sezione Consultiva per gli Atti Normativi Adunanza del 14 luglio 2008 _ parere numero 2357/2008) dimostra una netta contrarietà al pagamento a carico delle Stazioni Appalti della polizza di responsabilità civile terzi sia per i progettisti che per i verificatori interni.

Tuttavia, Unitel si sente in dovere di sottoporre alla Vostra illustrissima attenzione le considerazioni che seguono e che riguardano non soltanto i progettisti e validatori, ma tutte gli operatori economici pubblici che, con la loro attività quotidiana, contribuiscono alla crescita del "Paese Italia"

Proposta di inserimento dell'obbligo assicurativo, a carico delle Stazioni appaltanti, per tutti gli operatori pubblici che si occupano di tutte le fasi dell'appalto

Ricordiamo che l'attuale normativa permette alle amministrazioni di poter pagare unicamente la polizza del progettista esecutivo e solo per il rischio di varianti.

Tutti gli altri operatori pubblici, tecnici quindi delle diverse amministrazioni, per l'attuale normativa, non hanno il privilegio di poter contare sulla propria amministrazione per veder coperti quei rischi, di responsabilità civile extracontrattuale (ex 2043 cc e segg.) a cui la loro attività li potrebbe sottoporre.

Indubbiamente questa mancanza comporta, oltre ai soliti stress psicologici di un'attività tecnica, anche a volte una punta di scoraggiamento per non poter lavorare in maniera tranquilla.

Si ha avuto l'impressione, nel corso dei numerosissimi incontri di formazioni svoltisi negli ultimi cinque anni, che anche gli amministratori degli enti locali, sarebbero favorevoli a spendere il denaro pubblico per la copertura delle responsabilità dei dipendenti degli enti da loro amministrati, se solo ci fosse una norma che legittimasse questi comportamenti e la possibilità quindi di procedere ad una gara per la ricerca della Compagnia di assicurazione (come avviene ora quando è l'Ente stesso ad essere assicurato)

Ora forse non è questa la sede per fare un'attenta panoramica storico-giuridica per comprendere i pasticci che sono stati fatti negli anni nel redigere i contratti collettivi, vero paletto per la realizzazione di questa possibilità di pagamento di polizza.

A questo proposito, valga per tutti una prima considerazione: si è permesso per anni, dal luglio 2000 - art. 17 comma 3 della Legge 109/94 smi combinato disposto con l'articolo 106 del dpr 554/99. peraltro ripreso nel codice degli appalti all'articolo 90¹), di far pagare all'amministrazione una polizza a copertura delle spese che la stessa amministrazione potrebbe sopportare a seguito di variante, celando quindi in questo obbligo di legge una sorta di polizza per la responsabilità amministrativa, davanti alla Corte dei Conti.

La stessa Corte dei Conti_ e da ultimissimo la Legge Finanziaria 2008 ¹ che, oramai per giurisprudenza assolutamente consolidata², afferma che le Amministrazioni pubbliche, con il proprio bilancio, non possono coprire la responsabilità amministrativa-contabile dei proprio dipendenti, nulla però dicendo avverso un'eventuale copertura della responsabilità civile verso terzi, com'è appunto quella che stia proponendo.

In realtà, se vogliamo suddividere il rischio di un'amministrazione pubblica fra:

¹ La Legge Finanziaria 2008 (Legge 24/12/2007 n. 244 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - S.O. 28/12/2007 n. 285) contiene, tra l'altro, all'art. 1, comma 59, il seguente passaggio riguardante la copertura assicurativa degli amministratori pubblici:

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

Sede legale:
U.N.I.T.E.L. - Viale Dandolo 19/21- 47900 Rimini
Tel. 0541 / 54.021 - Fax 0541 / 56.058
c.f. 96151210588 - p.iva 02307700407

Recapito Segreteria: U.N.I.T.E.L. -
Via Garibaldi,57- 86100 CAMPOBASSO
<http://www.unitel.it> - E-mail: segreteria@unitel.it
0874/686111 fax 0874/493958
Presidente: presidente@unitel.it
347/6839220

4 di 1

ATTIVITA' MATERIALE:

LESIONE DI DIRITTI SOGGETTIVI

=

MORTE, LESIONI PERSONALI E
DANNEGGIAMENTI A COSE/ANIMALI

ATTIVITA' PROVVEDIMENTALE:

LESIONE DI INTERESSI LEGITTIMI

=

PERDITE PATRIMONIALI

(il pregiudizio economico che non sia
conseguenza di un danno materiale)

la prassi assicurativa ci insegna che, mentre per quanto concerne i danni materiali (MORTE, LESIONI PERSONALI E DANNEGGIAMENTI A COSE/ANIMALI), sebbene in maniera non del tutto lapalissiana e trasparente, la responsabilità dei dipendenti pubblici risulta coperta, altra storia è quando si affronta il problema della lesione degli interessi legittimi (che comporta UNA PERDITA PATRIMONIALE).

In questo caso infatti nemmeno la giurisprudenza del Consiglio di Stato è unanime nell'imputare la responsabilità direttamente solo all'Ente e non anche alle singole persone.

Imporre quindi, attraverso una norma imperativa, quale è il codice degli appalti, l'obbligo da parte delle amministrazioni a pagare la polizza a copertura dei rischi dovuti al rischio di risarcire le perdite patrimoniali, significa:

oltre a creare all'interno delle amministrazioni un clima di maggior sicurezza operativa con la riduzione dello stesso errore,

anche

non lasciare a carico dell'ente stesso, quella quota di danno che non viene riconosciuta dalla Corte dei Conti (definitiva come il "rischio d'impresa" della pa) :

- √ ci riferiamo sia la fatto che la responsabilità amministrativa contabile può essere applicata solo in caso di dolo o colpa grave (mentre l'articolo 2043 del codice civile, a cui i Tar o il Consiglio di Stato fanno riferimento, a tale distinzione non ricorre)
- √ sia all'applicazione del cd potere riduttivo da parte del giudice contabile che arriva a ridurre anche del 50% la rivalsa da richiedere al singolo responsabile.

Queste due circostanze potrebbero essere superate dal momento che, dall'origine, il terzo danneggiato verrebbe ad essere risarcito direttamente dalla Compagnia, senza alcun effettivo esborso da parte della amministrazione pubblica.

Basterebbe quindi inserire nel codice dei contratti, il seguente testo:

Proposta di inserimento all' art. 10 del comma 10:

Sono totalmente a carico delle Stazioni Appaltanti le polizze di responsabilità civile terzi per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei dipendenti ai quali sono attribuiti incarichi, compresi quelli amministrativi, relativi a tutte le fasi dell'appalto, anche se provenienti da altre amministrazioni.

Nel caso di affidamento di tali incarichi a soggetti esterni, la stipula delle relative polizze è a carico dei soggetti stessi

L'affidamento dell'appalto dei servizi assicurativi dovrà avvenire a norma del presente codice

Ci preme inoltre osservare la totale mancanza di coordinamento tra le norme del codice dei contratti con la nuova disciplina del testo Unico in materia di salute e sicurezza di cui al Decreto Legislativo 81/2008 in vigore dal 15 maggio 2008 che, specialmente agli articoli 14 e 26 , impone un diverso approccio, sotto il profilo della qualificazione nella sicurezza, non solo nei confronti delle Imprese, ma anche delle Stazioni Appaltanti nella predisposizione delle normative speciali di gara.

Anche in tale ottica, Unitel manifesta la propria disponibilità a fornire una dettagliata relazione analica contenente già le modifiche da apportare sia al codice dei contratti che la futuro suo regolamento di attuazione.

Uno degli aspetti che interessano da vicino U.N.I.T.E.L. (Unione Nazionale Italiana Tecnici Enti Locali), è la cosiddetta **"verifica del progetto"** di cui all'art. 112 del Codice. In particolare, l'attenzione è posta sui compensi spettanti al personale dipendente delle strutture tecniche delle Stazioni appaltanti e che il Regolamento aveva previsto all'art.49. Tale disposizione normativa, suggerita dalla Direzione Generale delle Regolazione del Ministero delle Infrastrutture per valorizzare il lavoro di verifica peraltro non retribuibile attraverso l'incentivo di cui all'art. 92 c. 5 del Codice, e per altro in linea con una analoga proposta UNITEL già formulata in sede di audizione all'VIII Commissione della Camera dei Deputati, ha raccolto il plauso dell'intera associazione lieta dell'intervento del Governo su un tema così caro e così importante per i tecnici degli enti locali.

A seguito delle considerazioni formulate dalla Corte, sembrava, tuttavia, che tale previsione (riconoscimento di un compenso per l'attività di validazione dei progetti ai dipendenti pubblici) doveva essere stata trasfusa dal Regolamento nel Codice dei contratti pubblici attraverso l'introduzione (prevista dall'emanando terzo correttivo) di un c. 3-bis all'art.112 del codice, che avrebbe dovuto recitare: *"In caso di verifica eseguita attraverso strutture tecniche della stazione appaltante al personale dipendente spetta un compenso, nella misura individuata da ogni stazione appaltante, non superiore a quello spettante per la medesima prestazione ad un soggetto esterno, da prevedere tra le spese tecniche del quadro economico di ciascun intervento"*.

Avevamo auspicato in molte sedi come in diversi organi di stampa che nella emanazione del correttivo, non fossero stati mutamenti di orientamenti e che tale previsione sopravvivesse e potesse vedere la luce, premiando così quel processo di sensibilizzazione che Unitel svolge oramai da anni sul territorio nazionale attraverso le molteplici attività volte a qualificare e valorizzare la figura del tecnico degli enti locali attesi i compiti e le responsabilità a lui attribuite. Ciò non è stato, e tale decisione, come associazione di tecnici, ci riempie di rammarico. Dalle indiscrezioni in sede di approvazione del c.d. terzo decreto correttivo al Consiglio dei Ministri, la Ragioneria Generale dello Stato ha bocciato tali compensi extra e far *"rientrare la verifica ed il collaudo nei compensi già stabiliti per la progettazione"*. Ciò che

Sede legale:

U.N.I.T.E.L. - Viale Dandolo 19/21- 47900 Rimini
Tel. 0541 / 54.021 - Fax 0541 / 56.058
c.f. 96151210588 - p.iva 02307700407

Recapito Segreteria: U.N.I.T.E.L. -

Via Garibaldi,57- 86100 CAMPOBASSO
<http://www.unitel.it> - E-mail: segreteria@unitel.it
0874/686111 fax 0874/493958
Presidente: presidente@unitel.it
347/6839220

7 di 1

Unitel sostiene è che a tali responsabilità tecniche e giuridiche proprie di ogni singolo tecnico, debba seguire un attestato di fiducia e di stima ai tecnici ed il giusto riconoscimento anche di compensi appropriati. E che nessuno pretendeva che tali compensi erano commisurati come quelli di un professionista esterno, ma che tali, rappresentassero semplicemente un'integrazione a quel 2% così come stabilisce la legge in vigore.

La validazione, introdotta per la prima volta dalla legge Merloni (L. 109/94), rappresenta una fase fondamentale del processo progettuale. Essa non deve considerarsi come mero "atto" burocratico e formale ma, diversamente, come una tutela della stazione appaltante al fine di ridurre eventuali rischi (ad esempio varianti e contenziosi) in sede di esecuzione del contratto d'appalto.

L'allegato XXI al Codice dei contratti, nel riferirsi alla validazione la definisce come "*certificazione di conformità ed appaltabilità del progetto*" rilasciata all'esito di una attività di verifica della "*qualità*" progettuale nonché della correttezza delle soluzioni prescelte dal progettista e del rispetto delle esigenze funzionali ed economiche del soggetto aggiudicatore; tale attività comporta responsabilità ed oneri in capo ai tecnici che vi adempiono.

Ora, sulla base di quanto sopra riportato, Unitel richiede di essere sentita nel corso delle eventuali audizioni informali che questa onorevole commissione vorrà organizzare.

Campobasso, 21 luglio 2008

**Il Presidente Nazionale UNITEL
Arch. Bernardino Primiani**

¹ Art 90 (Progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici) - (artt. 17 e 18, l. n. 109/1994)

5. Il regolamento definisce i limiti e le modalità per la stipulazione per intero, a carico delle stazioni appaltanti, di polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione. Nel caso di affidamento della progettazione a soggetti esterni, la stipulazione è a carico dei soggetti stessi.

² Da ultimo:

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>

Sede legale:
U.N.I.T.E.L. - Viale Dandolo 19/21- 47900 Rimini
Tel. 0541 / 54.021 - Fax 0541 / 56.058
c.f. 96151210588 - p.iva 02307700407

Recapito Segreteria: U.N.I.T.E.L. -
Via Garibaldi,57- 86100 CAMPOBASSO
<http://www.unitel.it> - E-mail: segreteria@unitel.it
0874/686111 fax 0874/493958
Presidente presidente@unitel.it
347/6839220

9 di 1

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>

Precedenti giurisprudenziali:

- Sez. Giuris.le Friuli-Venezia Giulia Corte dei Conti - Sentenza del 19 10.2000 n. 489/EL/2000;
- Sez. Terza Giuris.le Centrale D' Appello Corte dei Conti - Sentenza del 13.03.2002 n. 78/2002;
- Sez. Giuris.le Lombardia Corte dei Conti – sentenza del 9.05.2002 n. 942
- Sez. Giuris.le Umbria Corte dei Conti - sentenza del 10.12.2002 n.553/E.L./2002
- Corte dei conti sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, numero 509 del 28 settembre 2004
- Sez. Giuris.le Puglia Corte dei Conti - Sentenza del 7 febbraio 2004 n. 95/EL/2004

Inoltre non è da dimenticare

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

E ci sono anche alcune sentenze molto recenti:

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

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

Da Ultimi:

Corte dei Conti Sezione giurisdizionale della Puglia - Sentenza numero 582 del 2 agosto 2005 il cui pensiero viene così riassunto:

< è evidente che la contrazione della polizza assicurativa a favore dei dipendenti e/o degli amministratori contro i rischi derivanti dalla responsabilità amministrativo-contabile con oneri a carico dell'Amministrazione di appartenenza, si risolve nell'assunzione, a carico dell'ente, del rischio stesso e nella sua contestuale traslazione onerosa sulla Compagnia assicuratrice e, pertanto, in definitiva, in una non consentita limitazione, sino alla concorrenza del massimale di polizza, della responsabilità del dipendente per colpa grave>

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

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

Sede legale:
U.N.I.T.E.L. - Viale Dandolo 19/21- 47900 Rimini
Tel. 0541 / 54.021 - Fax 0541 / 56.058
c.f. 96151210588 – p.iva 02307700407

Recapito Segreteria: U.N.I.T.E.L. –
Via Garibaldi,57- 86100 CAMPOBASSO
<http://www.unitel.it> – E-mail: segreteria@unitel.it
0874/686111 fax 0874/493958
Presidente: presidente@unitel.it
347/6839220

10 di 1

Da ultimissimo

Corte dei Conti_Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana_ sentenza numero 1251 dell' 8 maggio 2008
Ciò detto il Collegio osserva che la stipula della predetta copertura assicurativa per la responsabilità amministrativo-contabile, con oneri a carico dell'ente locale ed in definitiva della collettività, non è legittima, così come confermato da numerose sentenze di questa Corte (tra le tante:C.conti, Sez. Giurisd.le per la Lombardia n. 942 del 10.05.2002; id. Umbria n 553 del 10.12.2002; id. Puglia n. 95 del 07.02.2004, id. Sez Regionale Friuli Venezia Giulia n. 489/EL/00 del 19 ottobre 2000, id Sez Regionale Siciliana n 3471/2005 del 4.10.2005).

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

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

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

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

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

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

Sede legale:
U.N.I.T.E.L. - Viale Dandolo 19/21- 47900 Rimini
Tel. 0541 / 54.021 - Fax 0541 / 56.058
c.f. 96151210588 – p.iva 02307700407

Recapito Segreteria: U.N.I.T.E.L. –
Via Garibaldi,57- 86100 CAMPOBASSO
<http://www.unitel.it> – E-mail: segreteria@unitel.it
0874/686111 fax 0874/493958
Presidente: presidente@unitel.it
347/6839220

11 di 1

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

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

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

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

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