

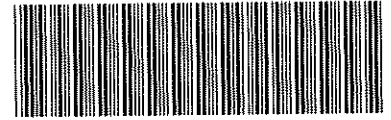


CONSIGLIO NAZIONALE
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI

C.N.D.C.E.C.

Prot. 19 del 05-01-2010

Tipo: PARTENZA



MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Relazioni Istituzionali e
Coordinamento Ordini Territoriali

FM/sc

Roma, 04 GEN 2010

Spett.le
Consiglio dell'Ordine dei dottori
commercialisti e degli esperti contabili
di TORINO
Via Carlo Alberto, 59
10123 TORINO

Oggetto: PO 402-2009 – Art. 3, comma 59 L. 244/2007 (Legge Finanziaria 2008) – Contratti di assicurazione a favore di amministratori di Enti pubblici per i rischi riguardanti l'espletamento di compiti istituzionali.

Si fa seguito alla richiesta di parere del 6 ottobre nella quale l'Ordine chiede di sapere se la disposizione di cui all'art. 3, comma 59 L. 244/2007, sia applicabile anche agli Ordini locali.
Sulla questione sollevata si precisa quanto segue.

L'art. 3, comma 59 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) prevede¹ la nullità del contratto di assicurazione stipulato dall'Ente pubblico a favore dei propri amministratori (per i danni derivanti dall'espletamento dei loro compiti istituzionali) qualora questo copra i rischi riguardanti la responsabilità per danni erariali e la responsabilità contabile. A tal fine la norma dispone che gli eventuali contratti in essere al 1° gennaio 2008 (data di entrata in vigore della norma in commento) cesseranno la loro efficacia il 30 giugno 2008; qualora il contratto di assicurazione sia prorogato oltre il suddetto termine, ovvero sia stipulato *ex novo*, l'amministratore e lo stesso beneficiario della copertura assicurativa saranno responsabili e tenuti a rimborsare, a titolo di danno erariale, una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi assicurativi complessivamente previsti dal contratto. La norma in commento ha preso atto di orientamenti giurisprudenziali ormai consolidati. La Corte dei conti, da

¹ Art. 3, comma 59:

"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".

tempo, infatti, afferma² l'illegittimità della stipulazione, da parte di un ente pubblico, di polizze assicurative di copertura **dei danni erariali cagionati all'ente o ad altri enti pubblici ovvero a privati³ da amministratori o dipendenti conseguenti a responsabilità amministrativo-contabile**. Secondo il giudice contabile, infatti, l'assunzione da parte dell'ente pubblico dell'onere di prevedere tutela assicurativa per i propri amministratori e dipendenti in riferimento alla responsabilità amministrativa-contabile per danno erariale si pone in contrasto con il principio costituzionale che sancisce la responsabilità personale⁴ dei funzionari e dipendenti pubblici per il compimento di atti in violazione di diritti (art. 28 cost.). E' stato, inoltre, evidenziato che la responsabilità per danno erariale svolge una funzione oltre che risarcitoria⁵ anche di deterrenza⁶ nei confronti di dipendenti e amministratori a tutela del buon andamento⁷ della pubblica amministrazione (art. 97 cost.). Si intende dunque evitare che la copertura assicurativa dei rischi derivanti dalla suddetta responsabilità crei una sorta di immunità operativa per i dipendenti dell'Ente pubblico (il cui costo ricade su quest'ultimo).

E' stato anche affermato⁸, confermando ulteriormente la tesi della invalidità negoziale per contrarietà a norme imperative ed illiceità sotto il profilo comportamentale per i danni erariali derivati, che le sopraindicate coperture assicurative alterano la quota di rischio accollabile dall'Amministrazione pubblica, già predeterminata dalla legge n. 20 del 1994 ed individuata nella colpa lieve. Dall'affermazione giurisprudenziale della liceità della causa del contratto di assicurazione - sostanzialmente diretto a perseguire obiettivi contrari a norme imperative - deriva conseguentemente la declaratoria normativa di nullità.

Accanto alla comminatoria di nullità del contratto, si prevede infine che, in caso di violazione, l'amministratore che pone in essere (o che proroga il contratto di assicurazione) e il beneficiario della

² Cfr. Corte dei Conti, Sez. Sicilia, Giurisd., 25 ottobre 2006, n. 3054; Corte dei Conti, Sicilia, Sez. Giurisd., 4 ottobre 2005, n. 3471; Corte dei Conti, Marche, Sez. giurisdiz., 18 agosto 2005, n. 584; C. Conti Sez. contr. Sent., 9 febbraio 2005, n. 1; Corte dei Conti, Puglia, Sez. Giurisd. 7 febbraio 2004, n. 95; Corte dei Conti, Umbria, Sez. Giurisd., 10 dicembre 2002, n. 553; Corte dei Conti, Lombardia, Sez. giurisdiz., 9 maggio 2002, n. 942; Corte dei Conti, Friuli Venezia Giulia, Sez. Giurisd., 19 ottobre 2000, n. 489; Corte dei Conti, Sez. riunite, 11 dicembre 1979, sent. n. 223. Peraltro, come recentemente evidenziato da Corte dei Conti, Sicilia, 4 marzo 2008, sent. n. 734, ancor prima che la giurisprudenza contabile avesse modo di occuparsi del fenomeno delle polizze assicurative per la responsabilità amministrativa come fenomeno massivo - particolarmente presente negli enti locali -, si osservava 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)

³ C.d. danno erariale indiretto.

⁴ Art. 28 Cost.:

"I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici".

⁵ *"Il giudizio amministrativo contabile non è alternativo al procedimento disciplinare avendo, questo, la funzione di sanzionare comportamenti posti in essere in violazione degli obblighi di servizio, mentre il giudizio di responsabilità ha finalità risarcitorie in relazione a eventuali danni di natura patrimoniale che dalla medesime violazioni possano derivare all'erario"* (Massima della Corte dei Conti Trentino-Alto Adige Sez. giurisdiz. Sent., 20 giugno 2005, n. 57).

⁶ Corte Costituzionale, n. 371/1998 che ha fatto riferimento ad una "combinazione di elementi restitutori e di deterrenza che connotano l'istituto..."

⁷ *"L'azione di responsabilità amministrativo-contabile che non è diretta al risarcimento del danno patrimoniale causato all'erario dai pubblici dipendenti, costituisce un mezzo per assicurare il buon andamento della p. a. in relazione a quanto previsto dall'art. 97 cost.; pertanto, il danno erariale, che ha nel danno patrimoniale solo un suo presupposto, si configura come danno al buon andamento della p.a."* (Massima della Corte dei Conti, Sez. II, 23-05-1983, n. 56).

⁸ Corte dei Conti, Sicilia, 25 ottobre 2006, sent n. 3054.

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. E' stato sul punto recentemente evidenziato⁹ che *"alla norma va riconosciuta, per un verso una **valenza ricognitiva** di un divieto già insito nel sistema e consacrato dalla costante ed uniforme giurisprudenza, e per altro verso una **valenza innovativa e sanzionatoria (e come tale valevole solo per le fattispecie poste in essere dopo la sua entrata in vigore)** che colpisce non solo gli autori dell'illecito ma anche i beneficiari, con una sanzione pecuniaria che può arrivare sino a dieci volte il costo della polizza, disposizione che rafforza la connotazione non soltanto risarcitoria ma anche (e forse soprattutto) sanzionatoria che il legislatore a partire dal 1994 ha inteso attribuire alla giurisdizione di questa Corte"*.

Un recente parere del Dipartimento della Funzione Pubblica (parere U.P.P.A. – Ufficio per il Personale delle Pubbliche Amministrazioni n. 23 del 25 marzo 2008) ha peraltro fornito l'interpretazione della disposizione in commento. In tale ambito è stato chiarito che:

- il divieto di assicurare per danni erariali è diretto a soggetti che svolgono attività istituzionali **in qualità di organo**; tuttavia tale divieto deve essere considerato alla luce degli orientamenti giurisprudenziali sopracitati che hanno indicato l'illegittimità della stipula di polizze assicurative destinate alla copertura anche dei danni erariali che **amministratori o dipendenti** dell'ente pubblico potrebbero essere chiamati a risarcire, in conseguenza di loro responsabilità amministrativa o contabile, nei confronti dell'ente stesso o di altri enti pubblici¹⁰;
- per quanto riguarda i **dirigenti**, questi possono sottoscrivere un'assicurazione contro i rischi professionali (sempre che non si tratti di rischi correlati alla responsabilità amministrativa) che copra anche le spese legali dei processi in cui il dirigente dovesse essere coinvolto per causa di servizio, ad esclusione delle ipotesi di dolo e colpa grave¹¹.

Alla luce delle sopraindicate indicazioni devono considerarsi nulli i contratti eventualmente stipulati dal Consiglio dell'Ordine a favore dei propri consiglieri successivamente al 1° gennaio 2008 che prevedono una copertura assicurativa per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni erariali e la responsabilità contabile. I consiglieri, infatti, in qualità di componenti dell'organo che rappresenta a livello locale la categoria professionale ed esercita le attribuzioni previste dall'art. 12 del D.lgs. n. 139/2005, rientrano a tutti gli effetti nell'ambito di applicazione della norma.

c) In riferimento alla norma in commento si può peraltro segnalare quanto segue:

- non è vietato assicurare gli amministratori dell'Ente limitatamente alla responsabilità civile verso terzi per danni patrimoniali¹²;
- la disposizione in commento dovrebbe ritenersi applicabile anche agli enti locali¹³; devono ritenersi, invece, escluse dall'ambito applicativo della norma in commento le società a partecipazione pubblica;

⁹ Corte dei Conti, Sicilia, 4 marzo 2008, sent n. 734.

¹⁰ Vd. In tal senso anche Corte dei Conti, Piemonte, Sez. Contr., parere n. 2 del 28 gennaio 2008.

¹¹ Vd. art. 54 C.C.N.L. 2000-2005 – Personale Area VII.

¹² In tal senso la Corte dei Conti, Friuli Venezia Giulia, ha affermato con sentenza n. 707 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"*.

¹³ Conformemente all'indirizzo giurisprudenziale (vd. da ultimo Corte dei Conti, Sicilia, 4 marzo 2008, sent. n. 734) secondo cui l'art. 86, comma 5, del D.L.vo n. 267/2000 – che prevede che i comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni e i consorzi possono assicurare i propri amministratori contro i rischi

- la stipula di polizze assicurative dirette a sollevare se stesso ed i dipendenti dalla responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale non può che dirsi connotata dal requisito della colpa grave e, nel caso degli amministratori comunali, non può invocarsi l'esimente per buona fede (di cui all'art.1, comma 1-ter, della legge n. 20/1994)¹⁴;
- rispondono del danno in concorso tra loro e ciascuno in ragione del proprio apporto causale¹⁵, tanto gli "amministratori" che hanno deliberato la polizza o prorogato il contratto, quanto gli "amministratori" assicurati, questi ultimi anche se non hanno concorso all'instaurazione del rapporto negoziale.

Il Dirigente
Francesca Maione



conseguenti all'espletamento del loro mandato – non può essere letto "in senso inammissibilmente estensivo" in contrasto con "i principi di preminente rilievo pubblicistico". In particolare l'art. 86 dovrebbe intendersi, 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, escludendosi invece la copertura dei pubblici amministratori o dipendenti con riferimento alla responsabilità amministrativa di questi per danno erariale verso i Comuni e le Province. Peraltro è stato osservato che "sotto il profilo obiettivo e civilistico, 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 già dall'art 43 del CCNL del 14 settembre 2000 del comparto enti locali" (Corte dei Conti, Sicilia, 18 gennaio 2008, sent. n. 203

¹⁴ Così Corte dei Conti, Sicilia, 4 marzo 2008, sent. n. 734; Corte dei Conti, Sicilia, Sez. I, 7 agosto 2002, n. 282).

¹⁵ Secondo la regola generale prevista dall'art. 1, co.1-quater L. n. 20/1994:

"Se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso".