

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
TOSCANA	SENTENZA	243	2017	RESPONSABILITA'	12/10/2017

REPUBBLICA ITALIANA
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
 LA CORTE DEI CONTI
 SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

Angelo Bax	Presidente f.f. relatore
Nicola Ruggiero	Consigliere
Adriano Gribaudo	Primo Referendario

ha emesso la seguente:

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità recante il n.60595/R del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 3 agosto 2016 nei confronti dei sigg.ri:

Xxxx Xxxx e Xxxx Xxxx, rappresentati e difesi dall'avv. Antonio Righi, per avvrobertorighi@cnfpec.it presso cui sono elettivamente domiciliati in Firenze, via A. La Marmora n. 14

Uditi, nella pubblica udienza del 10 maggio 2017, il consigliere relatore dott. Angelo Bax, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona della dott.ssa Acheropita Mondera Oranges e l'avv. Nicola Carpentiero, su delega dell'avv. Roberto Righi, per i signori Xxxx Xxxx e Xxxx Xxxx.

Visto l'atto introduttivo del giudizio ed i documenti tutti del giudizio;

FATTO

Con atto introduttivo del giudizio in data 3 agosto 2016 la parte attorea conveniva in giudizio davanti a questa Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti gli odierni convenuti per il pagamento della somma complessiva di € 132.060,80 in favore dell'Erario, salva ogni diversa valutazione da parte del Collegio, oltre interessi legali e spese di giudizio per un presunto danno erariale derivante dalla stipula da parte dell'Ente "Parco di Migliarino San Rossore e Massaciuccoli" di due polizze assicurative per responsabilità civile verso terzi a favore dei propri dirigenti con le compagnie Xxxx - agenzia di Pisa, - e Xxxx - agenzia di Lucca - per il periodo 2010 -2012, una relativa alla copertura del rischio di incendio fabbricati e l'altra volta alla tutela giudiziaria di 11 amministratori nonché del Direttore e dell'Economo dell'Ente.

La vicenda ha origine da una comunicazione (nota prot. n.14040 del 30 novembre 2012) con cui il Presidente del Collegio dei Revisori dei conti dell'Ente Parco Regionale Migliarino trasmetteva alla Procura di questa Sezione la determinazione n.585 del 30 luglio 2012 avente ad oggetto la stipula di una polizza assicurativa per gli amministratori dell'Ente avente ad oggetto anche la copertura per i danni erariali, allegando copia del verbale n.5 del 28 novembre 2012 con cui i revisori avevano evidenziato l'illegittimità della spesa relativa a tale polizza assicurativa, configurante un danno per l'Erario.

A seguito di delega di un'attività istruttoria alla Guardia di Finanza - Nucleo di Polizia Tributaria di Pisa - emergeva che il suddetto Ente Parco aveva stipulato, con la compagnia di assicurazioni

Xxxx, in data 22 luglio 1997, la polizza per responsabilità civile verso terzi (n. 25871806) "polizza assicurativa per garanzia tutela giudiziaria organi dirigenti".

Il contratto assicurativo approvato dal Consiglio Direttivo dell'Ente in data 7 luglio 1997 a seguito di relazione del direttore Xxxx, era stato rinnovato per 15 anni (con un premio annuale pari a € 1.690.100), sino all'annualità 2012, data in cui era disdettato in data 18 settembre 2012 a seguito dei rilievi formulati dal collegio dei revisori.

In sede istruttoria i militari delegati hanno acquisito 11 mandati di pagamento riferiti al periodo 2008 - 2012 con riferimento a due diverse polizze assicurative, l'una relativa alla copertura del rischio di incendio dei fabbricati e l'altra relativa alla tutela giudiziaria di 11 amministratori, nonché del Direttore e dell'Economo dell'Ente, tutti con allegata determinazione di autorizzazione al pagamento del sig. Xxxx Xxxx.

Il fondamento normativo del contratto assicurativo era stato l'art. 23 della legge 27 dicembre 1985 n.816 secondo il quale *"i Comuni e le Province possono assicurare i proprio amministratori ed i propri rappresentanti contro i rischi conseguenti all'espletamento del mandato"*, base normativa abrogata dall'art. 274 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n.267, ed infine l'ordito normativo in materia era stato definito dall'art. 3, comma 59, della legge n.244 del 24 dicembre 2007 (legge finanziaria 2008) il quale aveva previsto la nullità dei contratti in questione.

Dall'attività istruttoria è emerso che, oltre alle determine relative alla stipula del contratto con Xxxx erano state adottate anche determinazioni del direttore dell'Ente Parco, Direttore Xxxx relative al pagamento alla compagnia XXXX del premio assicurativo relativo alla polizza n.7/81638 avente ad oggetto la copertura della responsabilità civile verso terzi (determinazione n.485 del 26 novembre 1999) in favore di 22 dipendenti dell'ente (componenti del consiglio direttivo 11 membri: 3 sindaci revisori, 2 Dirigenti Xxxx e Xxxx e 6 funzionari).

Osservava la Procura contabile che la stipula di due polizze assicurative dell'Ente Parco Migliarino San Rossore Massaciuccoli volte a coprire la responsabilità civile verso terzi a favore di propri dirigenti (ma anche a favore del Collegio dei Revisori) e nella specie la responsabilità amministrativo contabile, avevano determinato un danno per l'erario.

L'ammontare del danno erariale era quantificato nella misura pari a € 132.206,08 dato dai premi corrisposti alle compagnie assicurative Xxxx ed XXXX negli anni 2010, 2011 e 2012 (ed ammontante ad € 13.206,08) moltiplicato per dieci, ai sensi dell'art. 3, comma 59, legge n.244 del 24 dicembre 2007.

La parte attorea riteneva non connotata da condotta gravemente colposa la posizione dei revisori dei conti, mentre riteneva sussistenti gli elementi della responsabilità amministrativa a carico dei sigg.ri Xxxx Xxxx (nella qualità di direttore dell'Ente Parco) e Xxxx Xxxx (nella qualità di responsabile del procedimento ed Economo e Responsabile Economico Finanziario dell'Ente Parco), visto il ruolo dagli stessi riversiti nella vicenda, con attribuzione del 90% del danno (pari a € 118.753,72) al sig. Xxxx Xxxx e del 10% (pari a € 13.206,08) al sig. Xxxx Xxxx a favore dell'Erario del Parco di Migliarino San Rossore, oltre rivalutazioni, interessi e spese di giudizio.

Con memoria unica per ambedue i convenuti il legale difensore deduceva:

- la prescrizione quinquennale delle poste di danno relative agli anni 2010 e 2011 in quanto i premi assicurativi pagati per l'Xxxx (30 agosto 2010) e per l'XXXX (8 marzo 2010 e 28 marzo 2011) erano avvenuti oltre cinque anni prima dell'invito a dedurre notificato ai soggetti convenuti in giudizio in data 29 marzo 2016, atteso che il decorso del termine prescrizione per le rate di premio assicurativo va individuato nella data di esecuzione di ciascun pagamento delle rate di premio, rispetto alla notifica dell'invito a dedurre;

- la natura sostanzialmente penale della sanzione oggetto del presente giudizio, alla luce dei criteri elaborati dalla Corte di Strasburgo (la qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale; la natura della sanzione, alla luce della sua funzione punitiva - deterrente; la sua severità, ovvero la gravità del sacrificio imposto) criteri "alternativi e non cumulativi", con consequenziale applicabilità delle garanzie previste dalla CEDU, nella specie il diritto al giusto processo in materia civile e penale (art. 6) ed il principio *nulla poena sine lege* (art. 7), e non censurabilità della condotta contestata nella specie (ai sensi dell'art. 3, comma 59, l. 244/2007), in quanto non ascrivibile a comportamento doloso, con consequenziale assenza dell'elemento soggettivo;
- l'azione di disdetta del contratto formulata dall'ente parco e la richiesta dell'Ente parco alle società assicuratrici della restituzione dei premi pagati in esecuzione di un contratto nullo *ex lege* (nei confronti della XXXX Assicurazioni s.p.a. di Lucca con nota prot. n.0006943 del 25 luglio 2016 e nei confronti della XXXX Assicurazioni di Pisa con nota prot. 0006942 del 25 luglio 2016) determinava il venir meno e/o comunque l'inattualità del danno per carenza del presupposto per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo contabile, siccome statuito anche dalla giurisprudenza contabile, considerato che la disdetta del contratto con effetto retroattivo aveva determinato il venir meno del contratto *ab origine*, e ritenuto che, antecedentemente alla notifica dell'atto di citazione, la compagnia Xxxx si era resa disponibile a restituire i premi ricevuti;
- la illegittimità della domanda attrice in quanto il giudizio di responsabilità era stato promosso solo nei confronti degli odierni convenuti e non di tutti i soggetti che sarebbero tenuti, in maniera solidale, a rimborsare all'Ente Parco le somme indebitamente erogate;
- sia la legge regionale (art. 8, comma 4, l.r. 24/1994) che lo statuto dell'Ente Parco (artt. 18 e 20) assegnavano al Collegio dei Revisori il controllo della regolarità amministrativa e contabile degli atti dell'Ente Parco, sicché la non rimproverabilità della condotta all'organo di vigilanza determinava la non imputabilità agli odierni convenuti (in quanto le polizze Xxxx e Xxxx per cui è controversia furono stipulate nel 1997 e 1999);
- l'assenza di un nesso causale, in considerazione della procedura di formazione della determinazione di autorizzazione al pagamento dei premi delle due polizze, in cui tra l'altro un ruolo determinante aveva la figura soggettiva del segretario generale dell'ente parco (titolare anche dell'incarico di coordinatore dell'Ufficio Staff della Direzione) cui non era stato mosso alcun addebito.

In subordine i soggetti convenuti eccepivano l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, attesa l'irragionevolezza della sanzione pari a dieci volte l'ammontare dei premi disposti nel contratto di assicurazione, per violazione del principio di gradualità e proporzione delle sanzioni in assenza di un riscontrato confacente rapporto di adeguatezza col caso concreto sia in rapporto all'elemento materiale che a quello psicologico.

Nella odierna udienza di discussione la parte attorea insisteva per l'accoglimento delle proprie richieste, mentre le parti convenute ribadivano l'assenza di ogni responsabilità e si rimettevano agli atti defensionali; dopo le repliche e controrepliche la causa veniva introitata per la decisione.

DIRITTO

Occorre in via preliminare esaminare l'eccezione di prescrizione.

Osserva la parte convenuta che si è verificata la prescrizione quinquennale delle poste di danno relative agli anni 2010 e 2011 in quanto i premi assicurativi pagati per l'Xxxx (30 agosto 2010) e per l'XXXX (8 marzo 2010 e 28 marzo 2011) erano avvenuti oltre cinque anni prima dell'invito a dedurre notificato ai soggetti convenuti in giudizio in data 29 marzo 2016, atteso che il decorso del

termine prescrizione per le rate di premio assicurativo va individuata nella data di esecuzione di ciascun pagamento delle rate di premio, rispetto alla notifica dell' invito a dedurre.

L' eccezione è fondata.

Nella specie per la condotta causativa di danno la Procura contabile ha notificato l'invito a dedurre in data 29 marzo 2016 né è stata data dalla parte attorea prova di alcun atto interruttivo della prescrizione (es. atto di costituzione in mora) a fronte dei premi assicurativi pagati per l'XXXX (in data 30 agosto 2010) e per l'XXXX (8 marzo 2010 e 28 marzo 2011).

Orbene dalle suddette date vi è una decorrenza della prescrizione, termine generalizzato, con la normativa del 1994 (art. 1, comma 2, l. 20/94), nella misura di cinque anni.

Il termine quinquennale in generale decorre dalla "verificazione" del fatto dannoso, il quale comprende non solo l'azione illecita, ma anche l'effetto lesivo della stessa, potendo tali due elementi, oltre che coincidere, essere distanziati nel tempo, e nel qual caso rileva la seconda componente (l'effetto lesivo della condotta).

Ora i detti principi generali vengono derogati nell'ipotesi di occultamento doloso del danno, in cui si è in presenza di un impedimento giuridico alla decorrenza del termine prescrizione, e la decorrenza, ai sensi dell'art. 1, comma 2, l. n. 20/1994 coincide con la data della "scoperta" del fatto, frequentemente assai successiva alla verifica, da parte dell'Amministrazione: in termini Corte conti, Sez. II Centr. 1 marzo 2012 n. 119.

Per tale occultamento doloso è necessaria una concreta attività (es. artifici e raggiri contabili) volta a rendere non rilevabile il danno prodotto, ma nella specie non si può ravvisare tale ipotesi.

Ne deriva, nella specie, l'operatività della prescrizione per i danni derivanti dal pagamento dei suddetti premi (relativi agli anni 2010 e 2011).

Fondata appare, per il resto, la richiesta attorea.

Ribadito il rapporto di servizio che lega il Direttore sig. Xxxx ed il responsabile del procedimento Xxxx con l'Ente Parco Migliarino San Rossore Massaciuccoli, e considerato l'inserimento nell'apparato amministrativo dell'Ente medesimo, occorre verificare l'elemento oggettivo del danno pubblico derivante dai premi corrisposti alle compagnie assicurative Xxxx ed Xxxx relativamente al periodo non prescritto.

La giurisprudenza contabile ha da tempo ribadito (cfr. Sez. II Centr. n. 127/2011) la nullità, per illiceità della causa, del contratto di assicurazione stipulato da un ente pubblico per la copertura della responsabilità amministrativa dei propri funzionari. In particolare il legislatore con l'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007 n.244, ha previsto la nullità del contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura i 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, e sanziona l'amministratore che stipula il contratto ed il beneficiario della copertura assicurativa con il pagamento a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.

In merito la giurisprudenza contabile - Sezione giurisdizionale Emilia Romagna con sentenza n.95/2012 richiama il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile secondo cui già da lungo tempo è stata chiarita l'illegittimità della copertura assicurativa della responsabilità amministrativa affermando che le Sezioni Riunite, con la sentenza n.707-A del 5 aprile 1991 avevano esplicitato il limite di assicurabilità individuandolo nel divieto di assumere a proprio carico rischi non propri, così come invece avverrebbe nel caso di assicurazione del danno erariale ove la polizza sia assunta a carico dell'ente, il quale diventa in tal modo il creditore di se stesso.

Analogamente le medesime Sezioni Riunite hanno ribadito l'illiceità giuridica di coperture assicurative estese a rischi dipendenti da colpa grave imputabile agli amministratori assicurati, quale fatto causativo del danno.

Sicché è stato statuito che le Sezioni Territoriali hanno affermato tale orientamento, confermando che la copertura assicurativa anche dei danni erariali che amministratori e dipendenti dell'ente potrebbero essere chiamati a risarcire in conseguenza della loro responsabilità amministrativa o contabile nei confronti dell'ente stesso o di altri enti pubblici, con oneri a carico dell'ente medesimo, non è legittima, con conseguenze di danno erariale per l'importo dei relativi premi di polizza posti a carico del bilancio dell'Ente: cfr., ex plurimis, Sezione giurisdizionale Regione Umbria 10 dicembre 2002 n. 553.

La logica sottesa ai consolidati orientamenti normativi e giurisprudenziali è che la stipula delle richiamate polizze, con l'assunzione da parte dell'ente pubblico dell'onere della tutela assicurativa dei propri amministratori o dipendenti, in ordine alla responsabilità amministrativa per danni alle pubbliche finanze, oggetto dei giudizi di responsabilità da parte della Corte dei conti, determinerebbe un effetto di deresponsabilizzazione dei pubblici amministratori e dipendenti i quali, i forza di tali polizze, pur gestendo risorse pubbliche ed esercitando pubbliche funzioni, non risponderebbero mai personalmente dei danni causati agli enti pubblici cui sono legati da rapporto di servizio non sopportando neppure l'onere del premio assicurativo.

L'assicurabilità di tale tipo di rischi contrasta con il carattere personale della responsabilità amministrativa, di cui all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994 n.20 e con l'art. 28 della Costituzione il quale dispone che i funzionari e dipendenti degli enti pubblici sono direttamente responsabili "secondo le leggi civili, penali e amministrative", con conseguente esclusione della possibilità di estensione di tale ultima forma di responsabilità all'ente.

Va, pertanto, riconosciuto sussistente il danno contestato dalla Procura contabile.

Sussiste anche l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa in quanto appare evidente l'antigiuridicità del comportamento doloso di chi, mantenendo una prassi illegittima in palese difformità dalla evoluzione normativa, e con una prassi illegittima causativa un aggravio di responsabilità in chiara violazione dei doveri derivanti dal rapporto di servizio, abbia garantito la piena e completa deresponsabilizzazione, sotto il profilo gestionale, della classe dirigente e politica dell'ente cui viene addossato il relativo onere: Sezione giurisdizionale Emilia Romagna n. 95/2012.

Va, pertanto, affermata la responsabilità dei due soggetti chiamati in giudizio derivante dai suddetti contratti assicurativi Xxxx ed Xxxx per garantire la responsabilità civile verso terzi dei propri dirigenti e del Collegio dei revisori, né rileva la disdetta del contratto con effetto retroattivo invocata dalle parti convenute o la disponibilità della compagnia assicuratrice a restituire i premi ricevuti, vista la natura rigidamente sanzionatoria della norma avente ad oggetto la tipizzazione di attività amministrative illegittime in funzione puramente sanzionatoria ed avente ad oggetto una mera sanzione finanziaria scollegata causalmente dall'eventuale pregiudizio erariale che da quel determinato comportamento può derivare.

L'importo è da quantificare nella misura di € 4.402,00 (derivante dalla sommatoria di € 1.488,00 - premio corrisposto alla compagnia assicurativa XXXX per il 2012 - ed € 2.914,00 - premio corrisposto alla compagnia assicurativa XXXX per il 2012) per ognuno dei convenuti, che hanno consentito la sussistenza (anche con proroga) del contratto di assicurazione, ed in specie il sig. Xxxx che ha disposto la stipula e/o proroga di tali contratti, ed il sig. Xxxx, nella qualità di Economo e Responsabile Economico - Finanziario del Parco.

Tale importo, ai sensi dell'art. 3, comma 59, della l. n.244 del 2007, va moltiplicato per dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.

L'importo complessivo cui sono tenuti i convenuti è, quindi, pari a € 44.020,00 per ognuno di essi e, tenendo conto dell'apporto causale di altri soggetti (in specie Collegio dei revisori e segretario generale dell'Ente Parco) va definitivamente quantificato nella misura del 50% del detto importo, ovvero € 22.010,00 per ognuno dei convenuti, oltre rivalutazione monetaria dal momento del pagamento dell'ultimo premio ed interessi legali dal deposito della sentenza sino all'effettivo soddisfo.

Le spese seguono la soccombenza in misura uguale per tutti i convenuti.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale della Regione Toscana - definitivamente pronunciando sulla domanda proposta dal Vice Procuratore Generale nei confronti dei signori Xxx Xxx e Xxx Xxx, respinta ogni contraria istanza ed eccezione condanna ognuno dei convenuti alla somma di € 22.010,00, oltre rivalutazione monetaria dal momento del pagamento dell'ultimo premio, ed interessi legali dalla data di deposito della sentenza all'effettivo soddisfo.

Le spese giudiziali seguono la soccombenza, vanno ripartite in misura uguale per tutti i convenuti e sono liquidate nella misura pari a € 641,63.= (seicentoquarantuno/63.=)

Così deciso in Firenze nella Camera di Consiglio del 10 maggio 2017.

Il Presidente f.f. estensore
F.to Cons. Angelo Bax

Depositata in Segreteria il 12/10/2017

Il Direttore di Segreteria
F.to Paola Altini