

Circolare n. 02/08 EPP

Oggetto: Deliberazione della Corte dei Conti regione Lombardia n. 57/2008 sulla polizza di assicurazione con la 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

Gentili Colleghi,

con la presente trasmettiamo alcune considerazioni, elaborate dal nostro Ufficio Legale, aggiornate al parere espresso recentemente dalla Corte dei Conti Sezione Regionale Lombardia con la [deliberazione n. 57/2008](http://www.aecunderwriting.it/Public/file/PARERE%20CDC%20lombardia%20n%2057-2008%20_2_.pdf) (http://www.aecunderwriting.it/Public/file/PARERE%20CDC%20lombardia%20n%2057-2008%20_2_.pdf) del 22 luglio u.s., riguardanti le disposizioni che il Legislatore, nella legge finanziaria per il 2008 (Legge 244 del 24.12.2007), ha introdotto con l'art. 3 comma 59, che riportiamo testualmente:

“è 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.”

La novella, accogliendo l'unanime orientamento giurisprudenziale della magistratura contabile espressa sul punto negli anni (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 7.02.2004; Sez. Giur. per il Friuli Venezia Giulia n. 489/EL/00 del 19/10.2000; Sez. Giur. per la Sicilia nn. 3471/2005 del 4.1.2005, 3054/2006 del 25.10.2006, 734/2008 del 4.03.2008), di fatto non rappresenta una vera e propria novità rispetto al “diritto reale” applicato nelle aule dei tribunali ed anzi, proprio l'esistenza di una copiosa giurisprudenza espressa in materia, permette all'interprete di riconoscere taluni elementi certi per analizzarne la *ratio*.

In tal senso è bene altresì prendere in considerazione, come anticipato, il parere espresso recentemente dalla Corte dei Conti Sezione regionale Lombardia, con la [deliberazione n. 57/2008](http://www.aecunderwriting.it/Public/file/PARERE%20CDC%20lombardia%20n%2057-2008%20_2_.pdf) (http://www.aecunderwriting.it/Public/file/PARERE%20CDC%20lombardia%20n%2057-2008%20_2_.pdf) del 22 luglio u.s. ove il collegio si trovava a rispondere al quesito, nell'occasione avanzato dal Sindaco del Comune di Erba, in merito alla legittimità della stipulazione di un contratto assicurativo da parte dell'Ente Locale con il quale veniva assicurata, **con premio a carico dell'Amministrazione**, la responsabilità derivante dagli amministratori per i danni cagionati a seguito di fatti commessi con "**colpa lieve**" con facoltà per gli Assicurati di estendere la copertura sui fatti commessi con "**colpa grave**", previo pagamento di un ulteriore premio a carico delle persone fisiche interessate. Nell'occasione la Corte ha avuto modo di procedere ad un *excursus* giuridico di particolare pregio individuando i limiti, gli ambiti applicativi e le motivazioni sottese all'emanazione della normativa in esame.

Alla luce di tali interventi oggi è possibile chiarire il quadro del diritto applicabile alla fattispecie.

Un Ente Pubblico può procedere ad assicurare, **sopportando il premio della polizza**, i rischi per circostanze, fatti ed eventi che rientrano nella propria sfera di responsabilità. Si è ritenuto che in tale categoria sia riconducibile la condotta **del dipendente e dell'amministratore** foriera di danno ma posta in essere dall'individuo con l'elemento soggettivo della "*colpa lieve*". **Differentemente l'attività dannosa posta dai medesimi soggetti con "colpa grave" e/o "dolo" è irriconducibile alla soggettività dell'Amministrazione dovendo essere riferita alla sola sfera giuridica dell'agente.** In tal caso, il rapporto con l'Amministrazione, è solo occasionale, non potendosi riferire al pubblico datore di lavoro il danno conseguente, poiché l'elemento soggettivo preponderante nell'agente esclude il nesso di causalità con la persona giuridica stipulante la polizza.

Quanto sopra esposto, ci fa ritenere che non si potrà più prevedere una estensione alla "*colpa grave*" in una copertura assicurativa avente come rischio "principale" la "*colpa lieve*" posto a carico dell'ente pubblico quale parte contraente, ma, per tale tipologia di rischio, occorrerà stipulare contratti separati con premi interamente a carico degli amministratori e dipendenti interessati.

L'irrifiribilità dell'azione dannosa del dipendente escluderebbe, come di fatto esclude, la possibilità dell'Amministrazione di sopportare il peso sia del risarcimento sia dell'assicurazione necessaria a sollevarlo. Del resto il danno cagionato dal dipendente in caso di condotta compiuta con colpa grave sarebbe posto in pregiudizio della stessa Amministrazione la quale non può evitare ad altri di poter risarcire in proprio favore le somme disposte in condanna dalla magistratura contabile.

Così è apparso opportuno al Legislatore, dopo gli interventi delle Corti, codificare il divieto di stipula per tali polizze ritenendo nulla l'assicurazione sottoscritta dall'Amministrazione per sollevare i propri dipendenti per i danni dai medesimi cagionati in suo danno con condotta sostanzialmente volontaria o comunque gravemente colposa.

Stante quanto chiarito, si sottolinea che una ulteriore motivazione è sottesa nella *ratio* della norma.

La responsabilità per danno erariale, oltre alla funzione strettamente risarcitoria, ha anche scopi sanzionatori e deterrenti diretti nei confronti dei dipendenti pubblici, così come confermato da autorevole giurisprudenza (sent. Corte Costituzionale n. 371/98).

Qualora l'Amministrazione, sopportando il costo del premio assicurativo necessario, potesse sollevare i propri Dipendenti dal rischio di incorrere in una condanna risarcitoria a tale titolo

sarebbe totalmente vanificata l'ulteriore funzione sanzionatoria, in chiaro contrasto con la natura stessa dell'istituto.

In accordo con il quadro normativo applicabile alla materia appare opportuno, altresì, chiarire che la regola, introdotta positivamente nella Legge Finanziaria 2008, è in aderenza al combinato disposto dell'art. 28 della Carta Costituzionale, ove si prevede l'estensione in capo allo Stato e agli Enti Pubblici, della responsabilità civile per gli illeciti commessi dai propri funzionari e dipendenti, e dell'art. 23 del DPR n. 3/1957, in virtù del quale la responsabilità dello Stato e degli Enti Pubblici è comunque limitata al caso in cui l'impiegato abbia commesso l'illecito con dolo o colpa grave.

Quindi risulta assai improbabile la possibilità di veder validati i contratti ritenuti nulli tentando di far valere l'applicazione di norme ulteriori che, ad oggi, non contrastano con l'articolo esaminato.

Pertanto, così come recita l'articolo in commento, i contratti assicurativi stipulati in tal senso dalle Amministrazioni sono affetti da **nullità radicale**.

Qualora, però, il contratto, contenente la copertura assicurativa definita nulla, contenga anche ulteriori pattuizioni (ad. esempio la copertura assicurativa per la responsabilità degli amministratori da danno erariale cagionato per *colpa lieve*) queste continueranno ad essere considerate valide ed efficaci secondo il principio civilistico generale di conservazione del contratto, derivazione diretta dell'applicazione dell'art. 1419 codice civile.

È bene, da ultimo, segnalare l'elemento sanzionatorio della disciplina per cui *"....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."*

Il dispositivo si riferisce direttamente ed in via solidale al funzionario che dà corso alla stipula del contratto oltre che al beneficiario. Il Legislatore, sul punto, ha inteso evitare qualsiasi possibilità di aggiramento della sanzione, nel caso resa possibile dallo "spezzettamento" delle funzioni nelle Amministrazioni Pubbliche tra i funzionari e gli uffici. In caso di violazione della norma il risarcimento del danno erariale riconosciuto in favore dello Stato è definito per un ammontare particolarmente rilevante, ciò con il solo scopo deterrente, non rinvenendosi alcuna altra motivazione a determinarlo nell'indicata misura.

Le considerazioni sino ad ora espresse, si riferiscono alle sole polizze stipulate dall'Amministrazione, non escludendo la norma, in ogni caso, la possibilità per i dipendenti pubblici di sottoscrivere essi stessi polizze assicurative a copertura del rischio in esame, sostenendo privatamente il pagamento del premio accordato con la Compagnia Assicurativa.

Questo nuovo quadro normativo ha portato la nostra Agenzia di Sottoscrizione a concordare, con alcuni Sottoscrittori dei Lloyd's, soluzioni aggiuntive e/o alternative alle precedenti, che riteniamo possano risolvere le esigenze assicurative degli Amministratori e Dipendenti pubblici, nel pieno rispetto dei dettami dell'articolo della Finanziaria 2008 sopra riportato e dei pareri sin qui raccolti e pubblicati sul nostro sito www.aecunderwriting.it.

Le soluzioni assicurative, collocate al 100% con alcuni Sindacati dei Lloyd's, sono rivolte a tutta la c.d. Pubblica Amministrazione con particolare riferimento alla :

- PAL – Pubblica Amministrazione Locale, compresi suoi Amministratori (tutte le cariche) e Dipendenti (tutti i livelli) dell'Area Amministrativa, Legale e Tecnica (per l'area Medica vedi AEC newsletter di Luglio 2008);
- PAC – Pubblica Amministrazione Centrale, compresi suoi Amministratori (tutte le cariche esclusi Parlamentari e membri del Governo) e Dipendenti (tutti i livelli) dell'Area Amministrativa, Legale e Tecnica (con la sola eccezione di appartenenti alle Forze Armate ed alle Forze dell'Ordine);


delle quali Vi forniamo in allegato schede di riepilogo per :

- 1) **Polizza in forma individuale o collettiva** (E' esclusa la contraenza della P.A.) - Assicurazione per la Responsabilità Civile verso Terzi e la Responsabilità Amministrativa degli Amministratori e dei Dipendenti della Pubblica Amministrazione ;
- 2) **Polizze distinte e separate tra le seguenti coperture:**
 - a. **Ente Assicurato (e Contraente)** - Assicurazione per la Responsabilità Civile patrimoniale della Pubblica Amministrazione (*c.d. colpa lieve senza la possibilità di estensione alla c.d. colpa grave o Responsabilità Amministrativa*);
 - b. **Responsabilità Amministrativa ed Amministrativa Contabile con Colpa Grave** stipulabile esclusivamente in presenza di copertura (come indicato nel precedente punto a.) c.d. Ente Assicurato (**E' esclusa la contraenza della PA**) - Assicurazione per la Responsabilità Civile verso Terzi e la Responsabilità Amministrativa degli Amministratori e dei Dipendenti della Pubblica Amministrazione;

Relativamente alla integrazione di copertura di cui alla ipotesi 2 b), al fine di rendere più agevole l'adesione del singolo Amministratore e Dipendente degli Enti Vostri Aderenti, la nostra società può emettere una polizza "Convenzione" a Contraenza di una associazione o una entità fisica o giuridica (necessariamente diversa dalla P.A.) la quale, senza alcun onere economico oltre quello di sottoscrivere il contratto iniziale e di raccogliere i questionari di adesione ed adeguatezza, permetterà le singole adesioni alla garanzia c.d. "Colpa Grave", senza la necessità di pagare il premio minimo attualmente pari a € 350,00.

Certi che la nostra nota e le soluzioni assicurative ivi prospettate, oltre a essere ben accolte dai Vostri Clienti, aiuteranno a rendere sempre più continuativi e proficui i nostri rapporti, l'Ufficio Legale e l'Ufficio Enti Pubblici resta a Vostra disposizione per qualsiasi chiarimento ai numeri 06.85332.317 e 06.85332.406.

Cordiali saluti.

AEC S.p.A.
Ufficio enti Pubblici
(Antonello Polerà)




ALLEGATO 1)

**POLIZZA IN FORMA INDIVIDUALE O COLLETTIVA
ASSICURAZIONE PER LA RESPONSABILITA' CIVILE VERSO TERZI E LA
RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA DEGLI AMMINISTRATORI E DEI DIPENDENTI DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Tale contratto di assicurazione è prestato nella forma "CLAIMS MADE", può essere stipulato per assicurarsi, in forma individuale, dagli Amministratori e dai Dipendenti della Pubblica Amministrazione:

ASSICURATORI:	<i>Alcuni Sottoscrittori dei Lloyd's;</i>
CONTRAENTE/ASSICURATO:	<i>Il singolo Amministratore o Dipendente interessato oppure a Contraenza di una associazione o una entità fisica o giuridica (necessariamente diversa dalla P.A.);</i>
OGGETTO DELL'ASSICURAZIONE:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Responsabilità Civile verso Terzi;</i> ✓ <i>Responsabilità Amministrativa e Amministrativa contabile;</i> ✓ <i>Rivalsa esperita dalla Pubblica Amministrazione</i>
DANNO ASSICURATO:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Perdite Patrimoniali: ossia il pregiudizio economico subito da terzi che non sia conseguenza di Danni Materiali (morte, lesione personale o danneggiamento a cose);</i> ✓ <i>Danni materiali esclusivamente derivanti dalla attività di Dipendenti tecnici;</i>
ESTENSIONI DI GARANZIA:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Interruzione o sospensione di attività di Terzi;</i> ✓ <i>smarrimento, distruzione o deterioramento di atti, documenti o titoli non al portatore;</i> ✓ <i>Attività connessa all'assunzione del Personale;</i> ✓ <i>Attività di rappresentanza;</i> ✓ <i>Copertura sostituti;</i> ✓ <i>Estensione legge 81/2008;</i> ✓ <i>Responsabilità patrimoniali derivante dal D.lgs 196/2003 sulla protezione dei dati personali;</i> ✓ <i>Retroattività 2 o 5 anni o illimitata;</i> ✓ <i>Ultrattività 2 o 5 anni in caso di cessata attività da parte dell'Assicurato;</i>
DURATA	✓ <i>Triennale con possibilità di rescindere annualmente il contratto con preavviso di 30 gg</i>
PREMI ANNUI LORDI:	✓ <i>Come da tariffa (vedi tariffatore on line)</i>



ALLEGATO 2 - a)

**ENTE ASSICURATO (E CONTRAENTE)
POLIZZA DI ASSICURAZIONE PER LA RESPONSABILITA' CIVILE
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(COLPA LIEVE)**

Tale contratto di assicurazione è prestata nella forma "CLAIMS MADE" e può essere stipulato per garantire la Responsabilità Civile derivante all' Ente Pubblico assicurato, per Perdite Patrimoniali cagionati a **terzi** in conseguenza di atti od omissioni commessi nell'esercizio dell'attività istituzionale da parte di soggetti identificati anche genericamente per gruppi o categorie, che partecipino alle attività istituzionali del Contraente, compresi i fatti colposi commessi da persone di cui l'Assicurato stesso debba rispondere ai sensi di legge.

ASSICURATORI:	<i>Alcuni Sottoscrittori dei Lloyd's;</i>
CONTRAENTE/ASSICURATO:	✓ <i>l'EntePubblico;</i>
OGGETTO DELL'ASSICURAZIONE:	✓ <i>Responsabilità Civile verso Terzi;</i>
DANNO ASSICURATO:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Perdite Patrimoniali: ossia il pregiudizio economico subito da terzi che non sia conseguenza di Danni Materiali (morte, lesione personale o danneggiamento a cose);</i> ✓ <i>Danni materiali esclusivamente derivanti dalla attività di Dipendenti tecnici;</i>
ESTENSIONI DI GARANZIA:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Interruzione o sospensione di attività di Terzi;</i> ✓ <i>Attività connessa all'assunzione del Personale;</i> ✓ <i>Attività di rappresentanza;</i> ✓ <i>Copertura sostituti;</i> ✓ <i>Estensione Decreto Legislativo 81/2008;</i> ✓ <i>Responsabilità patrimoniali derivante dal D.lgs 196/2003 sulla protezione dei dati personali;</i> ✓ <i>Retroattività 2 o 5 anni o illimitata;</i> ✓ <i>Ultrattività 2 o 5 anni in caso di cessata attività da parte dell'Assicurato;</i>
MAGGIORI ESCLUSIONI:	✓ <i>responsabilità per colpa grave e Responsabilità Amministrativa e Amministrativa Contabile;</i>
PREMI ANNUI LORDI:	✓ <i>Come da tariffa (vedi tariffatore on line)</i>



ALLEGATO 2 – b)

POLIZZA DI ASSICURAZIONE PER LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA ED AMMINISTRATIVA CONTABILE DEGLI AMMINISTRATORI E DEI DIPENDENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (COLPA GRAVE)

Tale contratto di assicurazione è prestato nella forma “CLAIMS MADE”, può essere stipulato in tutti quei casi in cui l'Ente di appartenenza ha stipulato polizza, Ente assicurato, per permettere agli Amministratori e ai Dipendenti di assicurarsi per la Responsabilità Amministrativa e Amministrativa contabile:

ASSICURATORI:	✓ Alcuni Sottoscrittori dei Lloyd's;
CONTRAENTE:	✓ L'Assicurato; oppure: ✓ Il Broker incaricato dagli Assicurati; o ✓ Uno degli Assicurati; o ✓ Una Associazione; che ai sensi dell'art. 1891 del Codice Civile, stipula il contratto in nome e per conto degli Amministratori e dei Dipendenti interessati che verranno assicurati con delle applicazioni alla polizza. (tale polizza pertanto ha valore esclusivamente di contratto normativo per le singole polizze emesse attraverso separate applicazioni, il cui pagamento e messa in copertura resta ad intero carico di ogni singolo Assicurato);
ASSICURATI:	✓ Amministratori e Dipendenti della Pubblica Amministrazione;
OGGETTO DELL'ASSICURAZIONE:	✓ Responsabilità Civile verso Terzi; ✓ Responsabilità Amministrativa e Amministrativa contabile; ✓ Rivalsa esperita dalla Pubblica Amministrazione;
DANNO ASSICURATO:	✓ Perdite Patrimoniali: ossia il pregiudizio economico subito da terzi che non sia conseguenza di Danni Materiali (morte, lesione personale o danneggiamento a cose); ✓ Danni materiali esclusivamente derivanti dalla attività di Dipendenti tecnici;
ESTENSIONI DI GARANZIA:	✓ Interruzione o sospensione di attività di Terzi; ✓ smarrimento, distruzione o deterioramento di atti, documenti o titoli non al portatore; ✓ Attività connessa all'assunzione del Personale; ✓ Attività di rappresentanza; ✓ Copertura sostituti; ✓ Estensione legge 81/2008; ✓ Responsabilità patrimoniali derivante dal D.lgs 196/2003 sulla protezione dei dati personali; ✓ Retroattività 2 o 5 anni o illimitata; ✓ Ultrattività 2 o 5 anni in caso di cessata attività da parte dell'Assicurato;
PREMI ANNUI LORDI:	✓ Come da tariffa (vedi tariffatore on line)

Questo ultimo tipo di contratto per la sua particolarità merita un cenno a parte in quanto ha come caratteristiche:

- ✓ Contratto collegato con polizza che assicura l'Ente pubblico per la responsabilità civile verso Terzi;
- ✓ Premio a esclusivo carico degli Amministratori e Dipendenti interessati alla copertura assicurativa molto contenuto;

Attenzione: qualora il contraente sia un Broker incaricato dagli Assicurati, sarà necessario che per ogni Aderente alla polizza, venga rispettato quanto previsto dal regolamento ISVAP in materia di informativa precontrattuale e adeguatezza.

