

Presidenza della Regione Siciliana
Ufficio Legislativo e Legale

Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma, 14 - 15 dicembre 2006

Giurisprudenza non costituzionale
di interesse regionale

Redatto a cura di:
Simone Montalto

Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Sicilia

Sentenza 25 ottobre 2006, n. 3054.

(Danno erariale per pagamento a carico dell'Amministrazione di premi assicurativi in favore di amministratori per il rischio di danni causati da essi con colpa)

La 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, per colpa grave, nei confronti di privati, dell'ente stesso o di altri enti pubblici, non è legittima, con conseguenze di danno erariale per l'importo dei relativi premi di polizza posti a carico del bilancio dell'ente.

La Giunta provinciale di Catania, con delibera del 1999, approvando il "bando di gara e il capitolato generale d'appalto per le polizze assicurative" ai fini della copertura della responsabilità civile dell'ente nei confronti di terzi, ricomprendeva nel rapporto assicurativo anche la responsabilità civile e professionale di amministratori e dirigenti, sia nei confronti di terzi che della stessa Amministrazione, con oneri relativi ai premi assicurativi a carico dell'ente.

La Procura regionale ha ritenuto che, dall'esecuzione di tale provvedimento, derivasse un danno erariale imputabile a tutti i soggetti che avevano contribuito alla formazione della volontà di disporre, con denaro pubblico, la detta copertura assicurativa in quanto estesa alla responsabilità amministrativo-contabile e deferiva al giudizio della sezione giurisdizionale i funzionari (onorari od impiegati) che avevano concorso nell'adozione della delibera.

La Sezione giurisdizionale, con la sentenza di cui alla massima che si commenta, ha condannato al risarcimento del danno non solo gli assessori che avevano deliberato il provvedimento ma anche il segretario generale dell'ente Provincia in quanto questi aveva espresso il dovuto (allora) parere di legittimità. Né ha ritenuto che tale parere potesse valere da esimente nei confronti degli assessori deliberanti, al fine di far ritenere non grave la loro colpa. E ciò, sebbene la Corte dei conti avesse ritenuto in altre circostanze che "non sussiste responsabilità dei componenti degli organi politici di una P.A. che abbiano approvato una delibera illegittima e produttiva di danno erariale quando, dubitando della legittimità della proposta di delibera prima dell'approvazione,

abbiano richiamato su di essa l'attenzione degli uffici tecnici ed amministrativi titolari dell'istruttoria, dimostrando così, da un lato di avere svolto in modo ponderato la loro funzione e dall'altro allertando e ulteriormente responsabilizzando i funzionari responsabili all'istruttoria" (CdC, Sez. III centrale di appello n. 78 del 13/3/2002).

L'illegittimità del comportamento dei funzionari di Catania (assessori e segretario generale) si basa fundamentalmente, nella sentenza, sulla considerazione che è del tutto fuori dal sistema giuridico vigente 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. Una tale assunzione di spesa sarebbe infatti contraria al principio di responsabilità personale di cui all'art. 28 della Costituzione, tenendosi conto della peculiare natura di tale forma di responsabilità in relazione anche alla sua funzione di deterrenza verso dipendenti ed amministratori: funzione che ne costituisce contenuto essenziale accanto a quello risarcitorio.

D'altra parte ogni ufficio o ente pubblico è portatore di un interesse specifico a che i propri amministratori e funzionari operino correttamente e diligentemente senza dover salvaguardare patrimonialmente amministratori e funzionari che, nell'adempimento dei loro obblighi di servizio, cagionino danni all'erario con una condotta gravemente colposa. L'onere del premio assicurativo, si risolve infatti in una tutela di interessi non solo individuali ma anche di interessi diffusi, contrastanti con quelli dell'ente medesimo e risulta, quindi, arbitraria e contraria agli elementari principi di ragionevolezza e buona amministrazione la condotta di coloro che hanno determinato la stipula di una copertura assicurativa a carico dell'ente per i danni derivanti da responsabilità amministrativo-contabile dei dirigenti dell'ente medesimo.

Conformemente ad una tale impostazione della questione si era già espressa una giurisprudenza abbastanza consolidata (cfr. C.d.C., Sez. giurisd.le Lombardia n. 942 del 10/5/2002; id. Umbria n. 533 del 10/12/2002; id. Puglia n. 95 del 7/2/2004; id. Sez. reg. Friuli Venezia Giulia n. 489 del 19/10/2000; id. Sez. reg. Sicilia n. 3471 del 4/10/2005).

Senza nulla togliere ad una tale impostazione del problema, certamente basata sulla ricerca della profonda ratio degli istituti e delle situazioni interessanti la fattispecie, sembra a chi scrive che c'è una ragione più diretta e convincente per definire illegittima l'assunzione dell'onere del premio di assicurazione in favore di rischi individuali dei suoi agenti, da parte di un ente pubblico. Essa è costituita dal dato certo e di assoluta sostenibilità che l'ente pubblico può (e deve) spendere in favore dei propri funzionari (impiegati o onorari che siano) soltanto quanto la legge prevede come controprestazione del loro lavoro a vantaggio dell'ente stesso secondo un rapporto sinallagmatico;

ossia: stipendio, indennità per prestazioni aggiuntive, trasferte, gettoni di presenza in organi collegiali, oneri previdenziali ed assistenziali, ecc. Tutto ciò che, in aggiunta a tali voci, l'amministrazione pubblica si assumesse di spendere in favore di tali soggetti, come è appunto il caso del pagamento di premi assicurativi per oneri gravanti su di essi individualmente, non ha né una fonte normativa legislativa né una causa giuridica ed assume pertanto i connotati di atto illegittimo e, conseguentemente, gli oneri derivanti, quello del danno erariale.

Consiglio di Stato - Sez- V
Decisione 25 settembre 2006, n. 5636

(Diritto di accesso. Inammissibilità di domande finalizzate ad un controllo generalizzato sull'attività della P.A.)

E' inammissibile la domanda di accesso ai documenti amministrativi che postuli un'attività valutativa ed elaborativa dei dati in possesso dell'amministrazione, atteso che essa rivela un fine di generale controllo sull'attività amministrativa che non risponde alla finalità per la quale lo specifico strumento di accesso può venire azionato, che è solo quella della tutela di un interesse sostanziale collegato ad una specifica situazione soggettiva giuridicamente rilevante.

Non rientra nell'istituto del diritto di accesso agli atti della P.A. una domanda rivolta manifestamente ad acquisire tutta la documentazione inerente una specifica branca di attività della P.A., al fine di acquisire completa conoscenza sia della documentazione di fonte privata, quali le comunicazioni, sia gli atti amministrativi assunti, in proposito dall'amministrazione.

La prima delle due massime esprime un orientamento ormai abbastanza noto perché consolidato nella giurisprudenza (per. es.: Cons. Stato, Sez. IV, 15 novembre 2004, n. 7412; Sez. IV, 6 ottobre 2001, n. 5291).

Si tratta del requisito d'ordine sostanziale, a base della pretesa, secondo cui il diritto a conoscere deve esser fatto valere soltanto da "chi vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti"; ragione per cui gli atti di cui si chiede la conoscenza debbono avere sempre un nesso di necessità diretto con la tutela giudiziaria, amministrativa o perfino di difesa nell'ambito dell'opinione pubblica.

Non sembra il caso pertanto di soffermarsi sulla prima delle massime scaturenti dalla stessa sentenza, dato anche che l'Osservatorio vi ha dedicato nel passato ampie discussioni. Forse conviene ribadire solo l'attenzione all'esclusione dal diritto alla conoscenza di atti e fatti implicanti, al fine di corrispondere alla richiesta, una attività valutativa o elaborativa da parte degli uffici; come sarebbe per esempio la richiesta di informazioni sul numero di pratiche, calcoli statistici, orientamenti seguiti ecc.

Circa la seconda massima, riguardante pretese che ancora sogliono erroneamente esser rivolte da privati e specialmente da associazioni aventi come fini la difesa di particolari interessi diffusi, va detto che il Consiglio di Stato vi riafferma il principio, derivante dal primo, per cui il diritto di accesso è sempre fondato sull'interesse sostanziale collegato ad una specifica situazione

soggettiva giuridicamente rilevante e che esso è strumentale ad acquisire la conoscenza necessaria al fine di valutare la portata lesiva nei confronti di una particolare e concreta posizione soggettiva su cui il documento richiesto possa refluire. In una tale ottica va del tutto escluso che il diritto medesimo garantisca un generale potere esplorativo di vigilanza, da esercitare attraverso l'acquisizione conoscitiva di atti o documenti, al fine di stabilire se l'esercizio dell'attività amministrativa possa ritenersi svolta secondo i canoni di trasparenza, di opportunità o, addirittura, di legittimità. Ciò, in quanto l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi non può sfuggire alla comparazione con altri interessi rilevanti, fra cui quello dell'Amministrazione a non subire eccessivi intralci (e costi) nella propria attività gestoria, garantita anche a livello costituzionale. In altri termini, la disciplina sull'accesso tutela solo l'interesse alla conoscenza in difesa di diritti personali e non l'interesse ad effettuare controlli sull'amministrazione, allo scopo di verificare eventuali e non ancora definite forme di lesione della sfera sociale ed addirittura di quella dei privati.

In proposito è stato anche rilevato (C.S., Sez. IV, 9 agosto 2005, n. 4216) che, ove l'istanza di accesso agli atti postuli un'attività valutativa ed elaborativa dei dati in possesso dell'amministrazione è precluso il suo accoglimento proprio perché rivela un fine di generale controllo sull'attività amministrativa che non risponde alla finalità per la quale lo specifico strumento può essere azionato; finalità che è solo quella della tutela di un ben specifico e concreto interesse (art. 22-25 legge n. 241 del 1990).