

GUIDA ALLA RC PATRIMONIALE DEGLI ENTI PUBBLICI



PREAMBOLO

Negli ultimi anni la responsabilità nella P.A. ha assunto sempre maggiore rilievo, soprattutto a seguito dell'interpretazione estensiva della sentenza delle sezioni unite della Corte di Cassazione del 22 luglio 1999, n. 500 e delle disposizioni contenute nella legge n. 205/2000, attraverso cui è stato pienamente riconosciuto il diritto del cittadino al risarcimento dei danni derivanti dalla lesione di interessi legittimi da parte della pubblica amministrazione.

Nello specifico, l'attenzione è stata focalizzata sulla spinosa questione della diretta responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici e della loro potenziale attitudine a cagionare danni nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali.

In altre parole, ad oggi ogni figura pubblica, e pertanto ogni azione amministrativa, è potenzialmente fonte di danno e, conseguentemente, di richiesta di risarcimento.

Il profilo assicurativo individuale su cui operare contrattualmente nei confronti dei pubblici agenti è rappresentato, per quanto riguarda la responsabilità civile, dalla colpa cd. grave.

RC PATRIMONIALE: PRIMA E DOPO LA LEGGE FINANZIARIA DEL 2008

La Rc Patrimoniale è la copertura assicurativa che viene prestata per la responsabilità civile e amministrativa sia degli Enti Pubblici che dei suoi dipendenti e amministratori. Questo particolare tipo di polizza riguarda diverse figure professionali come i sindaci, i direttori generali, gli assessori o i semplici funzionari, i quali potrebbero essere chiamati a rispondere di perdite patrimoniali causate nello svolgimento dei propri compiti istituzionali a causa di omissioni o di errato esercizio delle proprie funzioni.

Già prima dell'entrata in vigore della Legge Finanziaria n. 244/2007, la responsabilità civile verso terzi era garantita dalle Rc Patrimoniali che venivano stipulate dalle Pubbliche Amministrazioni per la copertura assicurativa di tutti quei danni causati, con colpa lieve, dai propri dipendenti o dai propri amministratori nell'espletamento dei loro compiti istituzionali, la cui spesa era totalmente a carico dell'Ente di appartenenza. In più, qualora ne fosse fatta esplicita richiesta, la polizza "base" veniva estesa con un'apposita appendice attraverso la quale si allargava la copertura assicurativa anche per i danni provocati a terzi con colpa grave o dolo del dipendente pubblico.

Tuttavia, allora come oggi, il pagamento della suddetta estensione contrattuale era interamente a capo dei soggetti interessati, senza alcun aggravio economico per l'Ente di appartenenza.

Con la Legge n. 244/2007, e precisamente con l'art. 3, comma 59, il Legislatore non introduce alcuna novità rispetto al modello precedente, ma ribadisce solo ciò che è illecito, dichiarando la nullità del contratto assicurativo, qualora l'Ente utilizzi risorse finanziarie ovvero denaro pubblico per assicurare la responsabilità amministrativa/contabile del pubblico dipendente derivante, appunto, da colpa grave o dolo, per contrarietà di tale assunzione di spesa al principio di responsabilità personale di cui all'art. 28 della Costituzione.

L'art. 3, comma 59 della suddetta Legge dice espressamente:

"È nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri 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."

COSA SI INTENDE PER COLPA LIEVE, GRAVE E DOLO?

Secondo quanto previsto dall'ordinamento giuridico, per poter affermare la sussistenza della responsabilità di un soggetto in conseguenza della commissione di un'azione illecita e, quindi, per il danno da essa derivato, occorre che vi sia il preventivo e necessario accertamento della sua colpevolezza.

Quest'ultima rappresenta il momento della rimproverabilità soggettiva, ossia l'anello di congiuntura tra l'azione e l'evento dannoso.

Il suddetto elemento psicologico può essere attribuito personalmente al suo autore in base a diversi gradi di colpevolezza:

- **COLPA LIEVE:** sussiste quando il soggetto agisce consapevolmente, ma senza aver piena coscienza delle conseguenze della sua azione.

Pertanto, l'evento dannoso si verifica a causa della negligenza, imprudenza o imperizia, ovvero a causa della inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline.

Ai fini della individuazione della colpa lieve, il criterio di valutazione del comportamento dell'agente è costituito dalla diligenza propria del buon padre di famiglia ex art. 1176 c.c.; con tale concetto si intende la condotta che, con riferimento alla natura dell'attività esercitata, può essere richiesta al soggetto secondo una retta coscienza sociale.

- **COLPA GRAVE:** mentre per la configurazione della colpa lieve basta l'inosservanza della diligenza minima, per quella grave occorre che l'azione illecita sia supportata dalla mancanza della diligenza media.

In altre parole, necessita da parte del soggetto agente della realizzazione un comportamento gravemente negligente, di un atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni e senza le opportune cautele, ovvero una deviazione dal modello di condotta connesso ai propri compiti, senza il rispetto della comuni regole di comportamento.

- **DOLO:** si realizza qualora un soggetto agisce in modo illecito con l'intenzione e la consapevolezza di cagionare un danno. Esso si distingue in:
 - **DOLO COMMISSIVO:** se si fonda su un comportamento attivo, quali artifici o raggiri;
 - **DOLO OMISSIVO:** se si realizza attraverso silenzi e reticenze maliziose.

In entrambe le ipotesi, si richiede sempre che il comportamento sia tale da indurre gli altri in errore.

LA RESPONSABILITA' DEGLI AMMINISTRATORI E DEI DIPENDENTI PUBBLICI

In conformità al principio dettato dall'art. 28 Cost. e alla disposizione di cui all'art. 97 Cost. (escluso il profilo della responsabilità penale che riveste carattere personale non assicurabile), i funzionari pubblici rispondono dei danni cagionati con il loro comportamento nell'esercizio delle proprie attribuzioni:

- Direttamente verso i terzi (responsabilità civile extracontrattuale ex art. 2043 c.c.);

- Verso l'Amministrazione di appartenenza e la Pubblica Amministrazione in genere (responsabilità patrimoniale, amministrativa e contabile);

La Responsabilità Civile verso terzi è disciplinata dagli artt. 22 e seguenti del t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, i quali limitano detta responsabilità, sotto il profilo dell'elemento psicologico, alle ipotesi di dolo o colpa grave. L'elemento dell'antigiuridicità può consistere non solo nella violazione di norme imperative di leggi e/o di norme di comune diligenza o prudenza, ma anche nell'inerzia e cioè nel fatto che l'impiegato si rifiuti o ritardi ingiustificatamente atti o operazioni, al cui compimento egli, invece, è tenuto. Inoltre, ai sensi dell'art. 28 Cost., esiste una corresponsabilità solidale diretta della Pubblica Amministrazione (ex art. 2043 c.c. e non anche indiretta ex art. 2059 c.c.) con il funzionario e l'amministratore in virtù del rapporto di immedesimazione organica che lega il lavoratore al datore, che agisce necessariamente tramite i propri dipendenti e che, pertanto, può arrecare danni nei confronti del cittadino. In tal caso, al privato è riconosciuta la possibilità di scegliere chi escutere e, eventualmente, la Pubblica Amministrazione potrà rivalersi verso il dipendente e/o amministratore che ha realizzato la condotta dannosa. All'opposto, per il danno arrecato all'amministrazione pubblica (cd. danno diretto), o che quest'ultima sia obbligata a risarcire ai privati per accordo transattivo o sentenza di condanna (cd. danno indiretto) per i danni cagionati dal dipendente ai sensi dell'art. 22 comma 2 t.u. n. 57, il dipendente e/o l'amministratore pubblico è chiamato a rispondere per responsabilità patrimoniale innanzi alla Corte dei Conti a norma dell'art. 1, comma 1, legge n. 20/1994. Pertanto, la responsabilità patrimoniale dei funzionari pubblici verso la P.A. può assumere due forme:

- Responsabilità amministrativa: che incombe sui funzionari che abbiano generato un danno patrimoniale all'amministrazione di appartenenza;
- Responsabilità contabile: propria degli agenti contabili, cioè dei dipendenti che maneggiano denaro o hanno in custodia beni e/o valori dell'amministrazione stessa.

I principali elementi costitutivi della responsabilità amministrativa sono:

- La violazione dei doveri di ufficio: derivante dal rapporto di impiego e di servizio;
- Il danno erariale: ossia qualsiasi pregiudizio degli interessi fondamentali della collettività suscettibili di valutazione economica, compreso il danno non patrimoniale

all'immagine della Pubblica Amministrazione;

- L'elemento soggettivo: vale a dire il comportamento doloso o colposo (inteso quale colpa grave);
- il nesso di causalità: cioè la relazione che lega, in senso naturalistico, il comportamento illecito all'evento dannoso.

La legislazione limita la responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali pubbliche.

Viceversa, le conseguenze di una condotta lievemente colposa accertata in giudizio restano sempre a carico della Pubblica Amministrazione e, dunque, imputata al bilancio pubblico (art.3, comma 1, legge 639/96).

RC PATRIMONIALE PER COLPA LIEVE

Le attività assicurate

Questa tipologia di assicurazione è volta, innanzitutto, a garantire l'Ente pubblico per le perdite patrimoniali cagionate a terzi, inclusa la Pubblica amministrazione in genere, in conseguenza di un evento dannoso derivante da atti illeciti, errori ed omissioni di cui l'Ente debba rispondere per legge in relazione allo svolgimento dell'attività dei suoi compiti istituzionali e all'erogazione di servizi propri, delegati, trasferiti, complementari e sussidiari.

Inoltre, la copertura assicurativa ricomprende anche quei rischi potenzialmente idonei a produrre danni amministrativi non riconducibili a colpa grave, i cui effetti, in mancanza di una Rc Patrimoniale, residuerebbe a carico del bilancio della Pubblica Amministrazione.

Inoltre, la polizza può comprendere anche:

- a) le perdite patrimoniali che l'Assicurato sia tenuto a risarcire per multe e/o ammende, sanzioni amministrative e/o pecuniarie inflitte ai terzi a seguito di errori, anche professionali, dei propri amministratori in rapporto di mandato, dei dipendenti in rapporto di impiego e dei dipendenti in rapporto di servizio a qualunque titolo e comunque utilizzati;
- b) le perdite patrimoniali conseguenti a smarrimento, distruzione o deterioramento di atti, documenti o titoli non al portatore purché non derivanti da incendio, furto o rapina.

I soggetti assicurati

Gli effetti assicurativi della Rc Patrimoniale per colpa lieve si estendono sia sull'intero Ente pubblico, in quanto sottoscrittore del relativo contratto, sia su tutti i nominativi dei dipendenti e degli amministratori indicati nella scheda di copertura.

Con questo tipo di Rc, l'Ente Pubblico prende la veste di contraente e stipula la polizza a favore degli assicurati opportunamente segnalati, assumendosi tutti i diritti e gli obblighi nascenti dal contratto assicurativo.

I soggetti obbligati al pagamento del premio

Agli Enti è riconosciuta l'assunzione delle iniziative necessarie per la copertura assicurativa della responsabilità civile dei propri amministratori e dipendenti, compreso il patrocinio legale, solo per le ipotesi di colpa lieve e le risorse finanziarie destinate a tale finalità sono espressamente indicate nei bilanci, nel rispetto delle effettive capacità di spesa di ognuna.

Pertanto, l'obbligo al pagamento del premio assicurativo è totalmente a carico dell'Ente pubblico che intende assicurare le proprie attività istituzionali e quelle dei propri dipendenti e amministratori.

In tal senso, la Legge n. 244/2007 conferma l'espressa esclusione della possibilità di assumere a carico del bilancio dell'Ente-Azienda la spesa relativa alle polizze di copertura della responsabilità dei propri dipendenti per fatti o omissioni commessi con dolo o colpa grave, che, invece, rientreranno nel profilo assicurativo individuale.

RC PATRIMONIALE PER COLPA GRAVE

Le attività assicurate

L'assicurazione per colpa grave dei dipendenti pubblici è una polizza assicurativa stipulata per tutelare sia gli Enti Pubblici che i terzi da eventuali danni causati dai dipendenti pubblici, dal personale amministrativo e tecnico nell'esercizio delle proprie mansioni a causa di omissioni o di cattiva gestione delle proprie funzioni. Tale tipologia di assicurazione ha, quindi, il compito di salvaguardare l'assicurato da eventuali rivalse esperite dalla Pubblica Amministrazione solitamente nei suoi confronti a seguito di sbagli o omissioni commesse con colpa grave nell'esercizio delle proprie mansioni pubbliche. L'assicurazione per colpa grave rappresenta una tutela molto importante per i dipendenti e gli amministratori

pubblici in quanto tiene indenne l'assicurato nel caso in cui si verifichino dei danni a terzi o all'amministrazione di appartenenza o a altra amministrazione, in seguito a omissioni o a cattivo espletamento delle proprie funzioni pubbliche.

L'assicurazione Rc Patrimoniale per colpa grave funge, pertanto, da tutela sia nei confronti dei funzionari pubblici che dell'amministrazione di appartenenza, nonché nei riguardi di terzi che, venendo in contatto con un amministratore pubblico possono subire danni. In questo caso, i terzi danneggiati hanno la possibilità di rivalersi sia sul funzionario, sia sull'ente di appartenenza che su entrambi congiuntamente per ottenere un risarcimento. A sua volta, nel caso in cui l'Ente pubblico sia chiamato a rispondere dei danni arrecati dai propri funzionari, lo stesso potrà rivalersi sul proprio amministratore per il danno erariale subito. In questo caso si parla di responsabilità erariale indiretta, sebbene esista anche un'altra forma di responsabilità erariale del dipendente pubblico, quella diretta, ovvero quando il danno patrimoniale viene causato direttamente all'Ente pubblico di appartenenza o ad altra amministrazione.

Inoltre, in ogni polizza assicurativa sarà possibile prevedere, a seconda delle specifiche esigenze del caso, l'aggiunta delle seguenti garanzie ed estensioni contrattuali:

• **Garanzie aggiuntive:**

- a) perdite per interruzione o sospensione di attività di Terzi;
- b) perdite patrimoniali per l'attività connessa all'assunzione e gestione del personale;
- c) tutela dei dati personali;
- d) continuità di copertura (Continuous Cover).

• **Estensioni di garanzia:**

- a) attività tecniche;
- b) attività di levata protesti cambiari;
- c) attività di rappresentanza presso altri Enti;
- d) attività di dipendente legale,

I soggetti assicurati:

L'assicurazione vale esclusivamente per la personale responsabilità dell'assicurato. In caso di responsabilità solidale dell'assicurato con altri soggetti, gli assicuratori risponderanno soltanto per la quota di pertinenza dell'assicurato stesso.

Nello specifico potranno sottoscrivere la Rc Patrimoniale per colpa grave:

- **il personale amministrativo:** Sindaco, Vice Sindaco, Assessori, Consiglieri, Direttore Generale, Segretario, Dirigenti Amministrativi, Responsabile Amministrativo, Funzionario Amministrativo, Responsabile Finanziario e Personale Amministrativo.
- **il personale tecnico:** Dirigenti tecnici, Tecnico, Progettisti e RUP. Responsabili della sicurezza, Ingegneri, Architetti, Geometri, Periti.

I soggetti obbligati al pagamento del premio:

Come già accennato sopra, data l'espressa esclusione legislativa in merito alla possibilità di assumere a carico del bilancio pubblico le spese relative alle polizze a carattere individuale, l'ammontare del pagamento della Rc Patrimoniale per colpa grave o dolo rimarrà interamente a carico del dipendente e dell'amministratore pubblico a tutela della personale responsabilità amministrativa e/o contabile.

LA FORMA DELLA POLIZZA

La RC Patrimoniale può essere prestata con la clausola "**Claims Made**", ovvero per coprire le richieste di risarcimento per perdite patrimoniali derivanti da atti illeciti, errori o omissioni dell'assicurato commessi successivamente alla data di retroattività concordata ed indicata nella scheda di copertura assicurativa, avanzate da terzi per la prima volta contro l'assicurato e denunciate agli assicuratori durante il periodo di validità del contratto. Tuttavia, in alcuni casi è consentita anche la copertura dei fatti e dei danni per un determinato periodo antecedente alla decorrenza della polizza attraverso la cd. "**garanzia di retroattività**".

Inoltre, nella RC Patrimoniale può essere prevista anche la cd. "**garanzia RC postuma**", ossia la possibilità di estendere la copertura assicurativa anche per alcuni anni successivi alla scadenza contrattuale (di norma sino a 5 anni), purché derivanti da comportamenti colposi posti in essere nel periodo di durata contrattuale.



Per ogni singolo assicurato, l'assicurazione è prestata fino alla concorrenza del massimale indicato nella scheda di copertura, per ciascun sinistro o per l'insieme di tutti i sinistri verificatisi in ciascun periodo di assicurazione. Qualora vengano stipulate più assicurazioni per il medesimo rischio, ogni polizza contratta successivamente opererà come da "secondo rischio", ossia coprirà quella parte di sinistro che eccederà i massimali previsti dalle altre assicurazioni e fino a concorrenza del massimale a sua volta stabilito, ferma restando l'applicazione di eventuali franchigie.

PERCHE' CONVIENE ASSICURARSI?

La sottoscrizione della Rc Patrimoniale rappresenta, sia per l'Ente Pubblico che per i suoi dipendenti ed amministratori, un'efficace strumento di protezione del proprio patrimonio contro eventuali richieste di risarcimento, nonché un atto dovuto per salvaguardare sia il terzo che la Pubblica Amministrazione in genere. Infine, ma non da ultimo, la copertura assicurativa per la responsabilità civile è un requisito necessario per la tutela di tutte le parti coinvolte nelle eventuali dispute legali, soprattutto in considerazione dei tempi lunghi che molto spesso occorrono per dirimerle.