

C.N.D.C.E.C. REGISTRO UFFICIALE 0010033 - 14/09/2016 USCITA

Allegati: 1

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Il Direttore Generale

FM/COO/ab

Roma, 14 SET. 2016

Spett. le Consiglio di Disciplina dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Matera Via Ugo La Malfa, n. 3/c 75100 - Matera

Inviato a mezzo e-mail

Oggetto: PO 230/2016 - Rimborso spese ai componenti il Consiglio di Disciplina Territoriale

Con riferimento al Vostro quesito del giorno 08.08.2016 (prot. C.n.d.c.e.c. n. 9501 del giorno 30.08.2016), con cui si domanda se è lecito, da parte del Consiglio dell'Ordine deliberare il rimborso delle spese sostenute personalmente da parte dei componenti il Consiglio di Disciplina per la sottoscrizione di Assicurazione RC a copertura di eventuali conseguenti responsabilità per il servizio prestato oltre al rimborso delle spese sostenute dai consiglieri provenienti dalla provincia, per il trasferimento dalla propria sede a quella dell'Ordine, si rappresenta quanto segue.

Premesso che ai sensi dell'art. 4 comma 6 del Decreto del Ministro della Giustizia del 15 maggio 2013 "le spese relative al funzionamento del Consiglio di disciplina sono a carico dell'Ordine", quest'ultimo, nell'ambito della sua autonomia patrimoniale, può deliberare di riconoscere ai Consiglieri di disciplina un rimborso per le spese sostenute.

Con riferimento invece al quesito sull'Assicurazione Rc si rinvia a quanto comunicato con il Pronto Ordini n. 40/2015, che si allega.

Con i migliori saluti

Francesca Maione



CONSIGLIO NAZIONALE
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI

C.N.D.C.E.C.
REGISTRO UFFICIALE
0004121 - 10/03/2015
USCITA
Allegati: 0

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Il Direttore Generale

FM/COO/am

Roma, 1 0 MAR. 2015

Spett. le Consiglio dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di LECCE Via Domenico Fontana, 22 73100 Lecce (LE)

Inviato a mezzo e-mail

Oggetto: PO 40/2015_Stipula assicurazione rischi per i Componenti la "Commissione disciplina".

Si fa seguito alla richiesta di parere del 27 gennaio con la quale l'Ordine chiede "se la Commissione Disciplina, avendone fatto richiesta, ha diritto ad avere un'assicurazione rischi per il lavoro svolto e da svolgere, in merito alle pratiche relative agli Iscritti [...] e se ne hanno diritto anche i Componenti il Consiglio".

1. Al riguardo, occorre distinguere tra contratto di assicurazione stipulato per il rischio di responsabilità amministrativa e contabile, da un lato, e contratto di assicurazione stipulato per il rischio di responsabilità civile, dall'altro, atteso che il medesimo fatto può astrattamente determinare una responsabilità amministrativa o erariale verso l'ente di appartenenza (o altra pubblica amministrazione) e, nel contempo, una responsabilità civile verso terzi¹.

A tal fine, è opportuno premettere che, quanto alla responsabilità amministrativa (ossia la responsabilità dell'amministratore o del dipendente verso la propria o altra amministrazione per danni a questa arrecati), l'art. 1, l. 20/1994 precisa che "la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità del merito delle scelte discrezionali".

La responsabilità amministrativa presuppone la sussistenza di un obbligo di servizio tra danneggiante e l'amministrazione² e un danno arrecato all'amministrazione; ricorre solo in presenza di dolo o colpa grave e, quindi, ha natura prevalentemente sanzionatoria³.

¹Sul punto, in generale, Torchia, *La responsabilità*, in Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, tomo II, Milano, 2003, 1649-1713.

² La responsabilità amministrativa incombe sul soggetto che, avendo violato obblighi o doveri derivanti dal proprio mandato o dal proprio rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, abbia cagionato una perdita patrimoniale all'amministrazione di appartenenza o ad altra.

La responsabilità civile, invece, sorge a carico dell'amministratore o del dipendente pubblico per danni cagionati a terzi nell'esercizio delle funzioni; ha fondamento normativo nell'art. 2043 cod.civ. ("Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno"), che ne evidenzia il carattere risarcitorio e, sul piano della colpevolezza, attribuisce rilievo pure alla colpa lieve.

Ai fini che qui interessano, poi, va richiamato l'art. 28 della Costituzione, a mente del quale "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".

Ne deriva che, mentre la responsabilità amministrativa (con le relative conseguenze sanzionatorie e risarcitorie) è esclusiva del funzionario e dipendente, la responsabilità civile si estende all'amministrazione pubblica, la quale risponde verso il terzo in via solidale con il funzionario o dipendente che ha commesso il fatto, salvo diritto di regresso nei confronti di quest'ultimo (quanto ai dipendenti pubblici, circoscritto - ex art. 23, d.p.r. n. 3/1957 - ai soli casi di fatto commesso con dolo o colpa grave mentre nelle ipotesi di colpa lieve risponde unicamente l'amministrazione).

2. Ciò premesso, si rileva che, ai sensi dell'art. 3, comma 59, l. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) "E' 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".

Sotto il profilo soggettivo, la disposizione – in quanto indistintamente riferita agli enti pubblici - deve ritenersi destinata anche gli Ordini professionali, trattandosi di enti pubblici non economici operanti sotto la vigilanza dello Stato⁵.

Invero, nonostante la peculiarità degli Ordini professionali sancita dall'art. 2, commi 2 e 2-*bis*, d.l. 31 agosto 2013, n. 101, come convertito dalla l. 125/2013 (per cui ordini, collegi professionali e relativi organismi nazionali sono esclusi dall'applicazione dell'art. 2, comma 1, d.l. n. 95/2012, conv. con modificazioni dalla l. 135/2012 e si adeguano, con propri regolamenti, tenuto conto delle relative peculiarità, ai principi del d.lgs. 165/2001), non pare consentita una deviazione dalla disciplina generale in materia di enti pubblici oltre l'ambito tracciato dalle disposizioni da ultimo richiamate.

Sul piano oggettivo, l'art. 3, comma 59, l. 244/2007 traduce in legge quanto ripetutamente affermato dalla giurisprudenza contabile⁶, per la quale è illegittima la stipulazione di polizze assicurative volte alla copertura di danni 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 pubblici.

Si tratta di corollario al principio per cui "un ente pubblico può assicurare esclusivamente quei rischi che rientrino 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!7: poiché, come detto, del

³ In quanto l'addebito è commisurato alla gravità della colpa e non alla gravità del danno.

⁴ La responsabilità civile mira a spostare il danno ingiusto dal patrimonio del danneggiato al patrimonio del danneggiante.

⁵ Cfr. Corte cost., n. 405/2005 e Cass., n. 21226/2011; nonché nota del Ministero dell'economia e delle finanze in data 27 novembre 2008.

⁶ Tra le tante, Corte dei conti Lombardia, n. 942/2002.

⁷ Corte di conti, sez. I, n. 254/1990.

danno cagionato all'amministrazione pubblica risponde esclusivamente l'amministratore o dipendente responsabile, la sottoscrizione di tali polizze determinerebbe "una traslazione del rischio dal soggetto [esclusivamente] imputabile al soggetto creditore"8.

Simile polizza risulta dunque priva di giustificazione⁹ (non avendo l'ente pubblico alcun interesse a sollevare, a proprio carico, il proprio amministratore o dipendente dal rischio connesso alla responsabilità per danni arrecati all'ente stesso o altra amministrazione¹⁰), e si pone in contrasto con la funzione sanzionatoria/afflittiva (oltre che deterrente) propria della responsabilità erariale¹¹ a tutela del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)¹².

Non è dunque ammesso che un ente pubblico paghi premi assicurativi per polizze stipulate a favore di propri amministratori (o dipendenti) a copertura delle conseguenze derivanti da sentenze della Corte dei conti, discendenti da illeciti amministrativi o contabili posti in essere dagli amministratori (o dipendenti) stessi nei confronti dell'ente stipulante o di altra amministrazione.

Devono pertanto 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 dell'art. 3, comma 59, l. 244/2007.

Per completezza, si segnala che il Dipartimento della Funzione pubblica-Ufficio per il Personale delle Pubbliche Amministrazioni, con parere n. 50 del 30 giugno 2008, ha specificato che la polizza assicurativa di copertura dei rischi derivanti da responsabilità amministrativa o contabile è ammessa se stipulata senza oneri a carico del bilancio dell'ente; il divieto di cui all'art. 3, comma 59, l. cit., pertanto, non si riferirebbe al contratto di assicurazione in sé considerato, ma all'accollo del premio da parte dell'ente pubblico, di modo che parrebbe residuare lo spazio per ammettere una polizza stipulata dall'ente comprensiva della copertura della responsabilità amministrativa (dunque per fatti commessi con colpa grave) dell'amministratore o del dipendente, purché sia a carico di quest'ultimo la quota parte inerente di premio (ferma, in ogni caso, la legittimità della polizza stipulata e pagata direttamente dall'amministratore o dipendente).

La questione non è tuttavia pacifica: secondo la magistratura contabile, infatti, l'ente pubblico non avrebbe interesse alla stipulazione di siffatta polizza¹³, in quanto la clausola di accollo del premio (o della sua quota parte) in capo all'amministratore (o dipendente) configurerebbe un contratto in cui contraente e beneficiario dell'assicurazione è l'amministratore (o il dipendente); di modo che "alla luce del disposto dell'art. 3, co. 59, della legge n. 244/2007 non potrà quindi prevedersi una "estensione" (alla colpa grave) di una copertura assicurativa di un rischio "principale" (della colpa lieve) posto a carico del soggetto pubblico, in cui è parte contraente il Comune, ma non potranno che essere conclusi eventuali separati contratti che l'assicuratore intenda autonomamente proporre agli amministratori ed ai dipendenti, con oneri a carico di costoro".

3. Peraltro, il divieto sancito dall'art. 3, comma 59, l. 244/2007, è testualmente circoscritto alle polizze per "responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile";

⁸ Corte dei conti Friuli Venezia Giulia, n. 489/2000.

⁹ Idem.

¹⁰ Cfr. Corte dei conti Lombardia, n. 12509/2002: "la natura del rapporto assicurativo lo fa inquadrare nella figura del contratto a favore di terzo [...] ma qui emerge la sorprendente particolarità per la quale il soggetto pagante il premio – profitto d'altri – è il medesimo che proprio dall'illecito agire del beneficiario della polizza assicurativa abbia subito il nocumento: v'è quindi rispetto alla fattispecie civilisticamente configurata un quid pluris che, da un lato, è una contraddizione logica prima ancora che giuridica, e dall'altro, la fonte di una sorta di immunità comportamentale del tutto inammissibile, poiché coinvolgente valori che non sono nella disponibilità delle parti".

¹¹ Cfr. Corte Cost., n. 371/1998.

¹² Cfr. Corte del Conti, sez. II, n. 56/1983.

¹³ Corte dei conti, Lombardia, n. 57/2008.

devono dunque ritenersi esclusi dal relativo perimetro i contratti stipulati per assicurare il rischio di responsabilità civile nei confronti dei terzi.

In tal senso depone, al di là del lato letterale, il richiamato art. 28 della Costituzione, il quale fonda il rapporto di solidarietà passiva tra funzionario (o dipendente) ed ente pubblico rispetto alla responsabilità civile (risarcitoria), in contrapposizione alla responsabilità amministrativa (prevalentemente sanzionatoria, e che rimane esclusivamente in capo al funzionario o dipendente): in tale prospettiva, la stipulazione da parte dell'ente pubblico di polizza a proprie spese per il rischio di responsabilità civile per fatto dei funzionari o dipendenti non è priva di giustificazione, in quanto risponde all'interesse dell'ente di tutelarsi contro il rischio di pagamento di somme – a titolo, si ribadisce, di risarcimento danni ex art. 2043 e segg. c.c. – che andrebbe a gravare sull'ente stesso, stante la ricordata solidarietà passiva.

A conforto di tale conclusione anche la considerazione per cui i danni cagionati a terzi dal dipendente con "colpa lieve" rimangono a carico dell'amministrazione, la quale - sul piano civile - non ha, risarcito il terzo, azione di regresso verso il dipendente (art. 23, d.r.p. n. 5/1957) né può - sotto il profilo amministrativo - far valere alcuna responsabilità (indiretta), difettando il dolo o la colpa grave.

È dunque ammissibile la sottoscrizione di un contratto di assicurazione da parte dell'ente pubblico per il rischio di responsabilità civile per danni causati da amministratori o dipendenti con colpa lieve¹⁴.

4. Di conseguenza, deve ritenersi che – salva ogni diversa valutazione da parte del Ministero competente e pur nella consapevolezza dei profili di incertezza che caratterizzano la questione - sia consentito all'Ordine, anche in considerazione del carattere gratuito delle cariche considerate, di ricorrere a una copertura assicurativa per rischio di danni cagionati a terzi dai membri del Consiglio o della Commissione di Disciplina nell'esercizio delle loro funzioni, purché specificamente ed espressamente limitata alla responsabilità civile per colpa lieve (ovvero con specifica ed espressa esclusione della responsabilità amministrativa e contabile e della colpa grave).

Resta ferma, ovviamente, la facoltà di ciascun membro del Consiglio e della Commissione di Disciplina di estendere, con onere a proprio carico, l'assicurazione al rischio da responsabilità amministrativa e contabile e per colpa grave, mediante conclusione di contratto separato da quello stipulato dall'Ordine. Con i migliori saluti.

Francesca Maione

¹⁴ Corte di conti Lombardia, n. 57/2008.