

# LE PRINCIPALI AREE DI RISCHIO DEGLI ENTI PUBBLICI



## PREAMBOLO

In un periodo storico come quello attuale, caratterizzato da una sempre più crescente esposizione della Pubblica amministrazione ai rischi connessi alla propria azione, appare fondamentale per la stessa conoscerne le varie aree di rischio e, ancor di più, le situazioni scatenanti.

Infatti, è solo da una chiara cognizione delle potenziali condizioni di pericolo che l'Ente pubblico e i propri dipendenti ed amministratori sono in grado di effettuare una attenta valutazione sull'adeguatezza delle coperture assicurative offerte sul mercato e, conseguentemente, scegliere il programma assicurativo più adatto all'attività amministrativa esercitata.

A titolo esemplificativo, le principali aree di rischio che gravano sugli Enti Pubblici, compresi amministratori e dipendenti, possono essere suddivise in:

### A) RISCHIO DELLA RESPONSABILITA' CIVILE DELL'ENTE VERSO TERZI E VERSO DIPENDENTI

La copertura assicurativa garantita per questo tipo di rischio trova fondamento nell'art. 1917 c.c., che riconosce coperture garantite per il risarcimento derivante fatti colposi, intesi sia in forma lieve che grave, con esclusione di quelli dolosi.

La suddetta tutela è riconosciuta all'Ente pubblico sia in ordine all'esercizio ed al funzionamento dei servizi pubblici garantiti istituzionalmente alla collettività nell'ambito del proprio territorio, sia in quanto esercente di attività amministrativa e proprietario di beni immobili.

Inoltre, la pluralità delle attività esercitate dagli Enti locali corrispondono, inevitabilmente, ad altrettante potenziali aree di danni – purché involontari ed accidentali – che l'Amministrazione, direttamente o indirettamente, potrebbe cagionare a terzi. In tal senso, si pensi ad esempio alla mancata manutenzione di strade, della segnaletica stradale, dei fabbricati, della rete fognaria, degli impianti sportivi, etc... oppure alla mancata ed inadeguata segnalazione di insidie, alla accidentale somministrazione di cibi avariati in una mensa, fino al negligente controllo di minori nelle strutture scolastiche.

L'ampia casistica di fatti illeciti potenzialmente riconducibili alla figura dell'Amministrazione pubblica e la conseguente attribuzione di responsabilità, evidenzia come,

nonostante una severa prevenzione, vi sia sempre un margine di rischio che incoraggia, quando non imposto dalla legge, il ricorso a questo tipo di copertura assicurativa.

Ad ogni modo, la suddetta garanzia assicurativa non esimerà i soggetti responsabili e gli addetti dall'applicare e vigilare sul rispetto delle norme antinfortunistiche e sulla corretta manutenzione dei macchinari e delle attrezzature pertinenti all'attività pubblica svolta, predisposte appositamente per garantire l'incolumità sia pubblica che dei dipendenti.

### B) RISCHIO DELLA RESPONSABILITA' CIVILE PATRIMONIALE DELL'ENTE ED AMMINISTRATIVA CONTABILE

Questa tipologia di polizza assicurativa è finalizzata alla copertura di perdite patrimoniali cagionate a terzi da amministratori e da dipendenti pubblici, per fatti dolosi e colposi commessi da soggetti di cui l'Ente di appartenenza debba rispondere per legge, nonché per la responsabilità civile patrimoniale derivante da colpa grave degli amministratori e dei dipendenti pubblici.

Secondo il combinato disposto dell'art. 28 e dell'art. 97 della Costituzione, i funzionari pubblici rispondono dei danni cagionati con il loro comportamento nell'esercizio delle proprie attribuzioni:

- **Direttamente verso i terzi** (responsabilità civile extracontrattuale) disciplinata dall'art. 22 e seguenti del T.U. 10 gennaio 1957, n. 3, che limita detta responsabilità alle ipotesi di dolo e colpa grave e sia per la violazione di norme imperative e/o norme di comune diligenza o prudenza, sia per omissioni o ritardi ingiustificati circa il compimento di atti o operazioni al cui compimento il funzionario sia dovuto. Inoltre, nel caso di danno nei confronti del cittadino (art. 28 Cost.), sussiste una responsabilità solidale del funzionario e dell'amministrazione di appartenenza che riconoscerà al soggetto danneggiato la possibilità di scegliere chi escutere. Qualora la scelta ricada sulla P.A., quest'ultima potrà comunque rivalersi verso il dipendente.
- **Verso l'Amministrazione di appartenenza e la P.A. in genere** (responsabilità patrimoniale, amministrativa e contabile) che può essere **diretto**: nel caso in cui il pregiudizio economico

cagionato all'Ente pubblico è tale sin dall'origine, indipendentemente dal fatto che vi siano terzi interessati; oppure **indiretto**: qualora il danno subito dall'amministrazione sia dovuto dal fatto che la stessa è obbligata a risarcire i terzi (per accordo transattivo o sentenza di condanna) a causa dei danni cagionati dal dipendente pubblico (art. 22, comma 2, T.U. 10 gennaio 1957, n. 57). Il funzionario sarà chiamato a rispondere per responsabilità patrimoniale innanzi alla Corte dei Conti (art. 1, comma 1, Legge n. 20/1994).

Pertanto, la responsabilità patrimoniale degli amministratori e dei dipendenti pubblici può assumere due forme:

- **Responsabilità amministrativa** (che grava sui funzionari pubblici che abbiano prodotto un danno patrimoniale all'amministrazione);
- **Responsabilità contabile** (propria degli agenti contabili, ossia dei dipendenti pubblici che maneggiano denaro o hanno in custodia beni e/o valori dell'amministrazione stessa).

Attualmente, ogni profilo di azione amministrativa è potenzialmente fonte di danno e, conseguentemente, di richiesta di risarcimento da parte dei cittadini lesi.

Per tale motivo, oltre alla copertura assicurativa prevista per la responsabilità civile patrimoniale dell'Ente pubblico, quale ente esercente attività amministrativa, sarebbe opportuno stipulare, a livello individuale, un'altra polizza assicurativa per i danni commessi con colpa grave dagli amministratori e i dipendenti pubblici nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, ovviamente, con onere a proprio carico.

#### **C) RISCHIO INFORTUNI**

In ordine ai rischi riguardanti la persona fisica, per determinate categorie di lavoratori è prevista e disciplinata dalla legge una copertura assicurativa da parte dell'Inail, mentre, per la restante parte sono previste regole e disposizioni legislative che impongono, comunque, il ricorso alla stipula di assicurazioni private a garanzia dei loro diritti.

L'art. 23 della Legge n. 816/1985 e successive modifiche ed integrazioni (art. 25 disegno di legge approvato il 2 marzo 1999, nonché il D.Lgs. n. 267/2000), prevede che i Comuni hanno facoltà di assicurare i propri rappresentanti (Sindaco, Assessori, Consiglieri e Amministratori), contro i

rischi inerenti ai danni fisici connessi allo svolgimento dei compiti istituzionali propri del loro mandato.

La garanzia assicurativa sarà efficace durante tutto il periodo della carica e coprirà l'espletamento di qualsiasi incarico per conto dell'Amministrazione, inclusi i rischi collegati alla circolazione stradale inerenti al mandato ricoperto.

Tale copertura trova fondamento anche nel D.P.R. n. 333/1990, art. 23, ed in particolare:

- al punto 2), in cui è esplicitamente richiesta per i dipendenti l'estensione delle coperture assicurative anche a tutti i rischi non contemplati nell'assicurazione obbligatoria contro i terzi. La disposizione si riferisce al conducente del veicolo che non sia di proprietà dell'Ente, durante l'utilizzo per motivi di servizio, nelle ipotesi di lesioni o, addirittura, decesso del dipendente stesso o delle persone di cui sia stato autorizzato il trasporto (anche se quest'ultime sono già incluse, in quanto terzi, nell'ordinaria polizza R.C. della circolazione).

- al punto 3), in cui l'estensione della garanzia assicurativa è disposta per tutti i mezzi di trasporto di proprietà dell'Ente pubblico, contro i rischi di lesione o decesso del dipendente assegnato alla guida.

Gli obblighi previsti nei suddetti punti dell'art. 23 del citato D.P.R., possono essere assolti attraverso la stipulazione di due distinti contratti assicurativi: il primo, in riferimento al numero dei chilometri percorsi dai dipendenti in missioni di servizio autorizzate dall'Ente, preposti alla guida di mezzi non di proprietà dell'Amministrazione; il secondo, collegato al numero di veicoli di cui l'Ente è proprietario.

#### **D) RISCHIO KASKO**

Tale tipologia di rischio definisce due diverse ipotesi di coperture assicurative, e precisamente:

- **Per i veicoli di proprietà degli Amministratori:**

sempre con riferimento all'art. 23 della Legge n. 816/1985 e successive modificazioni ed integrazioni, ai Comuni è riconosciuta la possibilità di sottoscrivere un'assicurazione finalizzata a garantire i veicoli di proprietà dei propri rappresentanti contro tutti i potenziali rischi a cui potrebbero incorrere nell'espletamento del loro mandato. Nello specifico i danni derivanti a seguito di incendio, furto, eventi socio-politici, atti vandalici e kasko (urto, ribaltamento, uscita di strada).



Tuttavia, in tali casi, le compagnie assicurative non possono limitare le garanzie richieste al solo periodo in cui gli amministratori utilizzano il veicolo per motivi di rappresentanza o di servizio, e ciò in mancanza nei loro confronti di orari di lavoro prestabiliti da rispettare.

- **Per i veicoli di proprietà dei Dipendenti per adempimento di servizi:**

Ai sensi dell'art. 23, D.P.R. n. 333/1990, è fatto obbligo agli Enti di stipulare una polizza assicurativa in favore dei dipendenti autorizzati ad utilizzare i propri veicoli per motivi di servizio o in occasione di missioni, però limitatamente al tempo necessario al loro espletamento. Pertanto, non è richiesta alcuna copertura 24 ore su 24.

Inoltre, nel suddetto decreto sono precisati anche i rischi per i quali l'Amministrazione è obbligata a garantire i propri dipendenti, inclusi quelli pertinenti al veicolo, quali: incendio, furto, eventi socio-politici e kasko.

Infine, la copertura deve riferirsi ad un capitale assicurativo detto "a rischio assoluto", in cui sono compresi gli eventuali risarcimenti dei danni previsti dal suddetto Decreto, ma senza la possibilità di ridurre in maniera proporzionale il risarcimento ai sensi dell'art. 1907 c.c..

Pertanto, in ordine alle suddette coperture assicurative, è sufficiente stipulare un unico contratto nel quale il premio di polizza verrà determinato in base al capitale assicurato e ai chilometri percorsi da tutti i dipendenti e Amministratori che, per ragioni attinenti al loro servizio, utilizzino veicoli non di proprietà dell'Ente.

#### **E) TUTELA LEGALE / GIUDIZIARIA**

Uno dei rischi maggiori a cui gli Amministratori e i Dipendenti pubblici possono essere esposti nell'esercizio dei propri compiti, è sicuramente quello relativo all'apertura, nei propri confronti, di procedimenti giudiziari volti all'accertamento di possibili responsabilità di servizio.

A tal proposito, l'art. 67 del D.P.R. n. 268/1987 e il Consiglio di Stato, con la pronuncia n. 20/1994, hanno riconosciuto la possibilità all'Amministrazione di stipulare, a proprie spese, contratti di assicurazione a tutela degli Amministratori e dei Dirigenti e/o Responsabili di servizio, al fine di garantirli per le spese legali, peritali e giudiziarie legate a fatti involontariamente connessi alla funzione svolta per conto dell'Ente di appartenenza.

In tal modo, il suddetto rischio potrà essere trasferito all'Assicuratore, il quale, in virtù della c.d. Polizza di tutela Giudiziaria, si accollerà l'onere ed il costo della difesa giudiziaria ed extragiudiziaria.

#### **F) TUTELA DEL PATRIMONIO DELL'ENTE**

Nel programma assicurativo di ogni Ente pubblico non può di certo mancare la garanzia relativa ai danni al proprio patrimonio immobiliare, derivanti da eventi quali incendio, furto, atti vandalici, agenti atmosferici, etc...

Infatti, con la copertura dei suddetti rischi, l'Ente pubblico salvaguarda il proprio patrimonio sotto un duplice aspetto:

- 1) contro le responsabilità nascenti dall'applicazione dei disposti contenuti negli artt. 1588, 1589 e 1611 c.c., e quindi per tutelarsi verso la perdita o il danneggiamento di beni facenti parte del proprio patrimonio;
- 2) contro eventuali responsabilità dei suoi Amministratori in quanto, in mancanza della suddetta copertura assicurativa, quest'ultimi potrebbero incorrere in addebiti per comportamento negligente e, quindi, gravemente colposo, sanzionabile in sede giudiziaria dalla Corte dei Conti.

Pertanto, con una corretta polizza assicurativa, oltre a scongiurare eventuali addebiti, all'Ente avrebbe anche la sicurezza di ottenere la copertura economica del danno subito.