



RELAZIONE AL PROGETTO DI LEGGE

**“TUTELA LEGALE E ASSICURATIVA DEI DIPENDENTI PUBBLICI
E DI COLORO CHE AGISCONO NELL’INTERESSE PUBBLICO”**

Eccellenze e colleghi Consiglieri,

nel corso dei primi mesi del 2017 è stata avviata un’attività di studio e approfondimento delle tematiche relative alla tutela legale e assicurativa dei dipendenti pubblici e, limitatamente all’aspetto dell’assistenza giudiziaria, per coloro che agiscono nell’interesse pubblico, quali componenti degli organi di amministrazione e controllo di società di diritto privato con partecipazione pubblica la cui nomina è riservata al Consiglio Grande e Generale o al Congresso di Stato.

Le ragioni di fondo di questo intervento innovativo a carattere normativo risiedono nella necessità, registrata nei fatti, di garantire un pieno ed effettivo diritto del dipendente dell’Amministrazione e di coloro che agiscono nell’interesse pubblico di difendersi in sede penale. La tutela di cui si discute (art. 2) ha l’evidente scopo di garantire un’assistenza a coloro che siano ingiustificatamente considerati rei di condotte penalmente rilevanti nell’esercizio della loro funzione. “Considerati”, sia ben inteso. Non potrebbe essere altrimenti. Al tempo della notizia dell’avvio del giudizio penale nessuno è ancora in condizione di poter conoscere se effettivamente le accuse mosse rispondano effettivamente al vero (e quale sia l’eventuale elemento soggettivo a base della condotta contestata, dolo o colpa). E così, l’unica soluzione non può che essere quella di offrire tutela, in prima battuta, a tutti coloro che ne facciano richiesta sulla scorta di una dovuta presunzione di innocenza fino a giudizio concluso (non potendo l’Amministrazione come detto - se non prestandosi a pericolosi errori di valutazione - giudicare aprioristicamente del fondamento dell’azione penale, ancora peraltro in fase di avvio). Poi, se – come potrebbe accadere - all’esito del



SEGRETERIA DI STATO PER GLI AFFARI INTERNI

giudizio si dovesse rilevare una responsabilità del singolo, questi sarà tenuto a rifondere all'Amministrazione i costi sostenuti per la tutela, nonché a risarcire tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali patita dalla stessa. Resta inteso che il singolo dipendente o colui che abbia agito nell'interesse pubblico potrà comunque decidere di rivolgersi ad un proprio legale di fiducia, sostenendo in proprio i costi del caso. L'introducendo istituto della tutela legale assolve, quindi, il fine di garantire il singolo interessato dal peso di dover sostenere costi per una difesa in giudizio per il fatto di essere un pubblico dipendente o portatore di interessi pubblici e per fatti e condotte a lui non ascrivibili in concreto.

La tutela legale è, in concreto, perseguita attraverso il convenzionamento, previa autorizzazione del Congresso di Stato, tra la Direzione della Funzione Pubblica e l'Ordine degli Avvocati e dei Notai della Repubblica di San Marino, a tariffe agevolate per la stessa Amministrazione che sia tenuta, almeno in prima battuta, a sostenere i costi di difesa.

Allo stato, si è deciso di non estendere la tutela anche alla componente di responsabilità civilistica in quanto per i dipendenti pubblici, per quel che si dirà, viene ad essere modificato il regime processuale vigente in materia di responsabilità diretta degli stessi dipendenti nei confronti dei terzi. Per quanto attiene ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, pur potendo questi essere astrattamente convenuti in giudizio per loro responsabilità civile verso terzi o l'ente di appartenenza, trattasi di casistiche particolari che il più delle volte vedono coinvolti l'intero Consiglio di Amministrazione o il Collegio Sindacale e, quindi, soggetti che agiscono direttamente nell'interesse pubblico e componenti in rappresentanza della base associativa o privatistica della società che sono chiamati ad amministrare o controllare.

Il Progetto di Legge interviene, poi, sul tema della responsabilità civilistica dei dipendenti pubblici (art. 3) sin qui regolata dall'art. 27 della Legge 22 dicembre 1972 n.41. Il testo di legge richiamato e che oggi si vorrebbe modificare, ha da sempre lasciato negli interpreti il dubbio sulla possibilità che il dipendente



SEGRETERIA DI STATO PER GLI AFFARI INTERNI

pubblico, possa essere direttamente convenuto in giudizio per sua responsabilità (in dolo o colpa grave, essendo prevista in linea con le altre esperienze nazionali una deresponsabilizzazione per condotte di colpa lieve). La scelta - coerente con quanto sin qui materialmente avvenuto nei giudizi incardinati e aventi ad oggetto condotte di responsabilità dell'Amministrazione - è stata quella di veicolare il giudizio risarcitorio nei confronti della sola Amministrazione, lasciando in prima battuta il singolo dipendente fuori dal processo, il quale risponderà delle proprie condotte solo in sede di rivalsa, nei casi in cui sia effettivamente accertata una sua responsabilità per dolo o grave colpa. Le ragioni di una simile impostazione sono in parte le stesse che giustificano le novità in materia di tutela legale, ma a ciò si aggiunga che si inseriscono in materie particolarmente delicate ed aperte ad un certo grado e sviluppo della litigiosità (prima fra tutte, la *medical malpractice*). Il fatto che in prima battuta sia l'Amministrazione a gestire la vertenza con l'asserito danneggiato e che, solo in un secondo momento, la stessa gestisca l'eventuale fase di rivalsa nei confronti del proprio dipendente ha il pregio di:

- 1) evitare condotte "emulative" a danno del singolo dipendente, per azioni pretestuose a suo danno;
- 2) razionalizzare l'attività di difesa che l'Avvocatura dello Stato è chiamata a svolgere nel gestire la vertenza con asseriti terzi danneggiati.

La nuova e più chiara disciplina della responsabilità civile del singolo dipendente viene, poi, affiancata dallo strumento della polizza di responsabilità civile facoltativa per il dipendente stesso (art. 4) e intesa a tutelarlo (nei limiti del massimale e di franchigie e scoperti) dalle conseguenze patrimoniali che recherebbe con sé l'azione di rivalsa da parte dell'Amministrazione. Il premio per assicurarsi è posto in carico al singolo dipendente che intenda aderire coprirsi dal rischio di responsabilità civilistica in sede di rivalsa.

A tal fine, l'Amministrazione, in persona del Dirigente della Finanza Pubblica, previa autorizzazione del Congresso di Stato, stipulerà idonea convenzione assicurativa ad adesione (libera) per tutelare i dipendenti che - si ripete - intendano assicurarsi dal proprio rischio di responsabilità civile diretta verso



SEGRETERIA DI STATO PER GLI AFFARI INTERNI

l'Amministrazione stessa ovvero per quanto questa sia chiamata a versare a terzi per il danno subito dal dipendente in ragione della propria condotta. L'articolo conduce anche ad un primo, iniziale, accentramento della funzione di negoziazione con la controparte assicurativa, in capo al Dirigente della Finanza Pubblica per tutte le diverse aree dell'Amministrazione coinvolte e oggi autonome, almeno in parte, per garantirsi dai diversi rischi che le coinvolgono.

L'importanza della copertura assicurativa per i dipendenti pubblici, sebbene sin qui solo facoltativa, risiede da un lato in un'attenzione verso questi e le loro famiglie che – nel caso di rivalsa – potrebbero patire conseguenze patrimoniali nient'affatto trascurabili e, dall'altro, nella maggior tutela dell'Amministrazione stessa che si troverebbe a confrontarsi con una "tasca capiente" per definizione, quale la compagnia di assicurazione, nel caso in cui abbia diritto al recupero del pregiudizio patito presso il dipendente (che potrebbe altrimenti risultare incapiente e impossibilitato a rifondere quanto dovuto all'Amministrazione datrice di lavoro).

Le caratteristiche della convenzione, da stipularsi a seguito di procedura di pubblica evidenza, sono individuate con apposito decreto delegato da emanarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge.

Il Progetto di Legge si chiude, poi, con un regime transitorio per l'entrata in vigore delle singole disposizioni.

Eccellenze e colleghi Consiglieri,

a conclusione di questa relazione voglio rilevare come questo Progetto di Legge si ponga in perfetta coerenza con i fini meritori perseguiti, nient'affatto trascurabili o da porsi in secondo piano rispetto ad altre tematiche oggetto di analisi e confronto o già oggetto di proposte di innovazione legislativa.



SEGRETERIA DI STATO PER GLI AFFARI INTERNI

Confido pertanto che il Consiglio Grande e Generale voglia favorevolmente accogliere l'allegato Progetto di Legge; ciò con la più ampia maggioranza possibile.

Il Segretario di Stato per gli Affari Interni

Guerrino Zanotti

San Marino, 10 ottobre 2017/1717 d.F.R.