



Sent. n.389/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Sigg.ri Magistrati

dott. Antonio Ciaramella	Presidente
dott. Saverio Galasso	Consigliere
dott. Giovanni Guida	Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. 80242, iscritto nel registro di segreteria instaurato a istanza della Procura Regionale presso questa Sezione Giurisdizionale nei confronti di Andrea Toschi rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Manzi;

visti gli atti di causa;

uditi, nella pubblica udienza del 23 aprile 2024, il relatore, cons. Giovanni Guida, il Procuratore Regionale nella persona del V.P.G. dott.ssa Eleonora Lener e l'avv. Andrea Manzi.

Premesso in fatto

1. Con atto di citazione del 21 dicembre 2023 la Procura ha convenuto l'ora ricordata parte, in

relazione ad un'ipotesi di danno erariale correlata allo svolgimento dell'incarico di Direttore generale di ADIR-Assicurazioni di Roma (di seguito ADIR), per non aver controllato le procedure di lavorazione delle pratiche relative alla liquidazione di richieste di risarcimento del danno non dovuto dalla Società e per non aver attivato le procedure di recupero e rivalsa nei confronti degli effettivi soggetti tenuti al risarcimento.

1.1. Più nello specifico, gli accertamenti istruttori svolti hanno ricostruito le modalità organizzative sia del servizio per la manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade ricadenti nella cd. piccola viabilità, che era affidata ai singoli Municipi di Roma Capitale, sia la gestione delle strade comunali con carattere di grande viabilità, che era affidato al Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana di Roma Capitale (di seguito SIMU). Ciascuna società aggiudicataria, in fase di stipula del contratto, era tenuta a costituire a favore di Roma Capitale, tra le altre: A) Polizze di assicurazione per danni in esecuzione e responsabilità civile verso terzi; B) Garanzia assicurativa aggiuntiva per omessa sorveglianza.

1.2. La ricostruzione degli affidamenti della gestione, oltre lo spezzettamento per periodi, talvolta anche brevi, e per società appaltatrice, ha rilevato una mancata copertura del servizio, e quindi anche l'assenza di copertura assicurativa, tra un appalto e un altro, creando anche un possibile danno a carico del bilancio di Roma Capitale per i sinistri occorsi nei periodi di c.d. vuoto manutentivo. Per suddetti periodi, infatti, gravava su Roma Capitale l'obbligo di risarcire i danni subiti dall'utente incorso nei sinistri provocati dal manto stradale dissestato perché privo di qualsiasi tipo di intervento manutentivo e di segnalazioni di pericolo.

1.3. A tal fine, Roma Capitale si affidava ai servizi assicurativi di ADIR, società mutualistica operante nel settore assicurativo italiano, la cui compagine sociale è detenuta nella totalità da Roma Capitale, sia direttamente che indirettamente, tramite le sue partecipate AMA e ATAC. Nello svolgimento dell'incarico la società, di cui si postula natura *in house*, avrebbe pagato sinistri occorsi sia durante i vuoti manutentivi, sia quelli verificatisi nei periodi coperti dalle polizze assicurative, stipulate dalle società di servizi, omettendo di

attivare le dovute procedure di rivalsa.

1.4. Più nello specifico, a fronte di 567 sinistri, rientranti nella seconda categoria, avvenuti nel periodo 2014-2018:

- per 15 sinistri, cui è riferito un esborso totale di euro 76.223,42, il recupero nei confronti delle ditte affidatarie è stato pari ad euro 46.769,47;
- per 517 sinistri, cui è riferito un esborso totale di euro 1 .054.198,31, non è stato recuperato nulla e nello specifico:

- o per 34 sinistri, il cui esborso totale è di euro 279.682, è stato appostato un credito per rivalsa che è in corso di riscossione;
- o per 480 sinistri, il cui esborso totale è di euro 774.516,18, non vi è stata alcuna rivalsa.

1.5. Da ciò si evincerebbe, ad avviso della Procura, un danno erariale pari ad € 1.083.652,26, indirettamente ricadente su Roma Capitale, per il mancato recupero delle somme dovute alle società assicuratrici, a ciò tenute in costanza di appalti di mantenimento ordinario, sorveglianza e pronto intervento. Del predetto danno, *sub specie* di "pregiudizio conseguente alla circostanza che l'Amministrazione Capitolina non è stata tenuta indenne del *quantum debeatur* in qualità di

responsabile civile per sinistri verificatisi sulle strade romane", dovrebbe rispondere l'odierno convenuto, in quanto con omissione gravemente colposa non avrebbe controllato le procedure di lavorazione delle pratiche assicurative, nonché non avrebbe attivato le procedure di rivalsa verso le assicurazioni.

2. Si è costituita con il deposito di memorie la parte convenuta, con la quale contesta integralmente la domanda proposta dalla procura, evidenziando in particolare:

in via preliminare

- la nullità dell'atto di citazione e l'inammissibilità dell'azione per violazione degli artt. 67 e 87 C.G.C., per avere la Procura omissa in citazione di considerare gli elementi presentati nelle controdeduzioni;
- la prescrizione, per tutti i pagamenti avvenuti in data antecedente al 30 maggio 2018 pari a complessivi euro 240.998, posto che l'invito a dedurre - quale primo atto interruttivo della prescrizione - è stato notificato al dott. Andrea Toschi solo in data 30 maggio 2023;

nel merito

- che il soggetto deputato alla macro-organizzazione

del lavoro e al controllo sull'attività operativa in un'impresa di assicurazione è il Consiglio di Amministrazione, nello svolgimento dei suoi compiti di indirizzo strategico e organizzativo di cui all'art. 2381 c.c.;

- che la gestione dei sinistri, a partire dal 24 febbraio 2017, in base all'organizzazione approvata dal cda, competeva al Responsabile dell'Area Sinistri, come da specifica procura notarile e che altro soggetto era Responsabile dell'Ufficio Contenzioso Sinistri e Danni Gravi e dell'Ufficio Recupero Rivalse, risultando di competenza del D.G. e del cda i soli sinistri di importo superiore a 150 mila euro, tra i quali non rientra nessuno di quelli all'odierno esame;
- che la pretesa, così come azionata, collide con i principi in tema di responsabilità civile, in quanto al proprietario permane l'obbligo di custodia, che non può venir meno per l'affidamento a terzi di lavori di manutenzione e sorveglianza, circostanza per la quale il Comune aveva sottoscritto le polizze con ADIR. La relativa copertura assicurativa, però, contrariamente a quanto affermato dalla Procura, non costituirebbe una tutela in via residuale (solo per i periodi di

c.d. vuoto manutentivo, come sembra ipotizzare la Procura), bensì una tutela continuativa per la durata annuale della copertura assicurativa. Tale ricostruzione risulterebbe, poi, avvalorata dalle conclusioni in atti dell'indagine svolte dall'IVASS proprio sulle procedure poste in essere da Adir per la gestione dei sinistri in parola, avendo dettato poi prescrizioni operative, la cui osservanza eliderebbe qualsiasi profilo di colpa grave;

- che esisteva un sistema codificato di gestione dei sinistri e che la rivalsa risulterebbe esercitabile soltanto sulla base di una sentenza, non potendo il soggetto danneggiato rivalersi direttamente sull'impresa manutentiva e sulla sua assicurazione;
- la non attualità del danno da mancata attivazione delle procedure di rivalsa, che risultano ancora non prescritte e l'alea che caratterizza comunque tali procedure;
- che nella quantificazione del danno la procura abbia omesso le verifiche sui singoli fascicoli delle pratiche gestite, di cui si chiede l'acquisizione in via istruttoria, evidenziando in via esemplificativa anche la presenza di 72

posizioni, per un importo di euro 130.650,97, da stralciare dall'azione, in quanto non riferibili alle polizze del Comune di Roma;

- attraverso una puntuale analisi delle tipologie di fascicoli oggetto di giudizio, emergerebbe come solo per 10 sinistri vi è stata una decisione autonoma e discrezionale dell'addetto della Compagnia al pagamento, e, solo per due sinistri (con pagamenti complessivi pari ad euro 2.500,00), il pagamento a saldo e stralcio non è conseguenza di un procedimento di contestazione giudiziale, mentre gli altri 8 sinistri (con pagamenti complessivi pari ad euro 4.925,00), il cui pagamento è stato effettuato a saldo e stralcio dopo la valutazione del liquidatore, sono sinistri il cui pagamento è avvenuto nell'anno 2014, allorché il Dr. Toschi non era ancora D.G. di AdiR;
- l'insindacabilità delle scelte discrezionali della compagnia assicurativa nella gestione del contenzioso, l'assenza di elemento soggettivo e si invoca il potere riduttivo e la *compensatio lucri cum damno*, tenuto conto dei significativi utili conseguiti dalla società nel periodo in esame.

5. All'udienza del 23 aprile 2024, le parti presenti si sono riportate alle conclusioni già rassegnate

negli atti scritti. Conseguentemente, la causa è stata posta in decisione.

Considerato in diritto

1. Il Collegio ritiene di decidere il giudizio facendo applicazione della regola della "ragione più liquida", secondo l'ormai costante orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte di Cassazione (cfr. *ex plurimis* Cass., sez. lav., sent. 26 settembre 2019, n. 24093; in senso conforme Cass. civ., Sez. III, ord. n. 26214 del 6 settembre 2022; Cass., sez. VI, n. 2805 del 31 gennaio 2022). In base a tale regola, tratta direttamente dagli artt. 24 e 111 Cost., è possibile derogare all'art. 101 c.g.c. (e all'art. 276 c.p.c.), ove con la decisione non graduale si possa apprezzare un effetto positivo sulla ragionevole durata del processo, in presenza di una questione di più immediata soluzione, oppure, di un "impatto operativo" più funzionale allo svolgimento del processo.

1.1. In applicazione di tale principio, si ritiene che la causa possa essere decisa esaminando direttamente l'eccezione di parte convenuta in ordine alla non configurabilità di una condotta antigiusuridica da parte dell'odierno convenuto. Come sopra già rappresentato, si imputa al dott. Toschi

una condotta omissiva, gravemente colposa, per non aver controllato le procedure di lavorazione delle pratiche relative alla liquidazione di richieste di risarcimento del danno non dovuto dalla Società e per non aver attivato le procedure di recupero e rivalsa nei confronti degli effettivi soggetti tenuti al risarcimento. A fondamento della propria prospettazione, la Procura individua la circostanza che il rapporto assicurativo intercorrente tra Roma Capitale e ADIR, "con la finalità di ottenere copertura in situazioni residuali, dal momento che, in via principale, i risarcimenti di eventuali danni occorsi per sinistri stradali sono prerogativa delle società terze affidatarie dei servizi di manutenzione ordinaria, sorveglianza e pronto intervento" (cfr. pag. 7 e 8 atto di citazione).

1.2. Proprio tale assunto fondativo della pretesa azionata dalla Procura erariale non può essere condiviso, alla luce anche di quanto evidenziato dalla difesa di parte convenuta, in ordine al corretto governo dei principi in tema di responsabilità civile applicabili al rapporto tra soggetto danneggiato, Roma Capitale e la società appaltatrice delle opere di manutenzione, sorveglianza e pronto intervento della strada. Come

noto, in base ai predetti principi, da un lato, sul proprietario delle strade, ovvero Roma Capitale, permane comunque l'obbligo di custodia, dall'altro non si configura alcun rapporto giuridico diretto tra il soggetto eventualmente danneggiato e la ditta affidataria della manutenzione stradale o la compagnia assicurativa di quest'ultima. Per quanto qui maggiormente interessa, dunque, la polizza sottoscritta da Roma Capitale con ADIR è volta a tenere indenne l'amministrazione da eventuali risarcimenti correlati alla 'custodia' delle strade.

1.3. Ne deriva, come condivisibilmente evidenziato dalla difesa di parte convenuta che: *«La Procura parte dell'erroneo presupposto che la polizza sottoscritta da Roma Capitale con AdiR coprirebbe solo i sinistri avvenuti in condizioni di vuoto manutentivo e che, in presenza di una ditta appaltatrice, AdiR dovrebbe completamente disinteressarsi delle richieste risarcitorie in quanto afferenti ad un "rischio non previsto" nella garanzia assicurativa. La Procura si limita solo a menzionare genericamente le polizze assicurative emesse da AdiR senza tuttavia riportarne né l'oggetto, né le condizioni di operatività e - evidentemente - senza esaminarle come avrebbe*

dovuto. Infatti, i sinistri oggetto di analisi da parte della Procura rientrano nell'astratta definizione dell'oggetto dell'assicurazione, come la stessa Procura riconosce, e la loro ipotetica esclusione dalla garanzia sarebbe consentita solo tramite un'espressa clausola di esclusione che, però, non è presente nelle polizze di Roma Capitale. Le polizze AdiR, non diversamente da qualunque altra polizza assicurativa, dettagliano nella clausola "Esclusioni" i casi particolari, puntualmente descritti, nei quali la garanzia, altrimenti operante sulla base della definizione generale dell'oggetto dell'assicurazione, è esclusa. Ebbene, nel pur esteso elenco delle esclusioni (danni da incendio, a condutture, da inquinamento etc.) non è mai menzionata la vigenza di contratti d'appalto per la manutenzione stradale. Una simile limitazione neanche può ricavarsi aliunde, sulla base di presunte ragioni di opportunità, perché i testi delle polizze, ed in particolare le clausole di esclusione e di limitazione della garanzia, sono soggette al criterio di stretta interpretazione, e perché in caso di dubbi o ambiguità (che comunque non si ravvedono) la polizza va sempre interpretata in favore dell'assicurato, quindi nel senso di

estendere e mai limitare la copertura (con la particolarità, poi, che l'assicurato in questo caso è Roma Capitale, e quindi il soggetto in nome e nell'interesse del quale dovrebbe porsi il problema di agire la Procura, il che provoca un ulteriore corto circuito nella linea seguita dalla attrice, che addirittura lo vorrebbe "scoprire" dalla garanzia assicurativa). Ma vi è di più, nelle polizze stipulate tra AdiR e Roma Capitale è presente, nella sezione "Condizioni particolari sempre valide e operanti", un'apposita condizione denominata "Cessione attività in appalto", che testualmente recita: "Il Contraente può avvalersi, per la gestione dei servizi, la manutenzione di strade, di fabbricati e beni dallo stesso detenuti, di Imprese appaltatrici. La presente polizza opera per le richieste di risarcimento che dovessero pervenire al Contraente per sinistri provocati dalle predette Imprese e per i quali il Contraente venga chiamato a rispondere" (cfr. doc. 2, 3 e 4 già allegati 19, 20 e 21 alla relazione della Guardia di Finanza V2018-00235). Non si vede quindi come a fronte dell'esplicita inclusione in garanzia dei sinistri occorsi in presenza di ditte appaltatrici, la Procura abbia potuto trarre il convincimento secondo

cui la polizza fosse operativa solo in caso di vuoto manutentivo».

1.4. Quanto ora riportato, unitamente alla documentazione versata in atti da parte della difesa del convenuto Toschi in ordine alle modalità di gestione condivisa tra Roma Capitale e ADIR del contenzioso in parola, evidenzia come non sia configurabile a monte alcuna ipotesi di danno erariale, come chiaramente ricavabile, in particolare, dalle note IVASS (doc. 11 e 12 della difesa), che incidentalmente portano ad escludere, altresì, qualsiasi addebitabilità per l'assenza dell'elemento soggettivo della responsabilità azionata.

2. L'erronea ricostruzione dei rapporti contrattuali intercorrenti tra ADIR e Roma Capitale, unitamente ad un malgoverno della disciplina civilistica in tema di responsabilità civile, ha portato la Procura erariale a formulare un addebito del tutto infondato, in quanto costruito sulla postulata doverosità di comportamenti, in capo all'odierno convenuto, disancorati e collidenti con il quadro regolatorio e contrattuale di riferimento. Escluso, dunque, a monte, un comportamento *contra ius*, con conseguente ontologica non postulabilità di un danno

erariale, il Collegio non può non rimarcare come, allo stato degli atti, non solo la condotta tenuta dall'odierno convenuto risulti pienamente diligente, in quanto non si rinviene alcuna violazione delle regole di condotta attinenti all'incarico ricoperto (come ampiamente ricostruito nelle pagg.10-15 e 24-33 della memoria di costituzione), ma anche che, pur accogliendo la prospettiva interpretativa di parte attrice e azzerando l'alea dei giudizi di rivalsa, il danno azionato risulterebbe privo anche del requisito dell'attualità, in quanto parte ricorrente ha dimostrato che il relativo diritto non risulta ancora prescritto.

3. Alla luce di quanto sopra esposto, restando assorbite le altre questioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della presente decisione, nonché inidonee a sostenere una conclusione di tipo diverso, la domanda deve essere rigettata, riconoscendo a favore del convenuto il rimborso delle competenze legali quantificate in euro 10.250,00, maggiorate di IVA, Cassa Avvocati e spese generali al 15%.

7. Nulla per le spese di giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regione

Lazio, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, rigetta la domanda, riconoscendo a favore del convenuto il rimborso delle competenze legali quantificate in euro 10.250,00, maggiorate di IVA, Cassa Avvocati e spese generali al 15%.

Nulla per le spese.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 23 aprile 2024.

Il Magistrato estensore

Il Presidente

Giovanni Guida

Antonio Ciaramella

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 31 luglio 2024

Il Dirigente

Dott.ssa Luciana Troccoli

f.to digitalmente