

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti Magistrati:

dott. Francesco PEZZELLA	Presidente
dott. Francesco D'ISANTO	Consigliere Relatore
dott. Angelo BAX	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA NON DEFINITIVA

nel giudizio di responsabilità promosso, dalla locale procura regionale, nei confronti di:

- A Fortunato Franco - nato a Palmanova il 10.01.1935, rappresentato e difeso dall'avv. Renzo GRASSI ed elettivamente domiciliato in Firenze, via Bonifacio Lupi n. 20 (studio Capecchi) – già comandante della Polizia municipale di XXX;
- B Roberto – nato a XXX il 02.03. 1948, rappresentato e difeso come sopra – già dirigente dell'unità operativa “viabilità, fognature, manutenzione edile e stradale, manutenzione parchi e giardini, falegnameria” presso il suddetto Comune;
- B Massimo – nato a Massa Marittima l'8.04.1947, rappresentato e difeso come sopra – già assessore con delega, fra l'altro, alla Polizia urbana e trasporti presso il suddetto Comune;
- C Renzo – nato a Rosignano Marittimo l'11.05.1948, rappresentato e difeso come sopra – già sindaco del suddetto Comune alla data del 16.07.1986;
- C Giancarlo – nato a Firenze il 21.01.1925, rappresentato e difeso come sopra – già dirigente coordinatore del settore assetto e gestione del territorio, nonché

titolare della relativa segreteria amministrativa;

- G Luciano – nato a Montescudaio il 13.03.1950, rappresentato e difeso come sopra – già assessore con delega al settore urbanistica e lavori pubblici presso il suddetto Comune;
- S Maria Grazia – nata a XXX il 03.09.1944, rappresentata e difesa dagli avv. Renzo GRASSI e Luca CAPECCHI ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Firenze, via Bonifacio Lupi n. 20 – già responsabile della Segreteria generale presso il suddetto Comune;
- V Claudio – nato a Montecatini Val di XXX il 10.08.1953, rappresentato e difeso come sopra – Sindaco del predetto Comune alla data del 19.11.1990.

Visto l'atto introduttivo del giudizio, iscritto al n. 58342/R del registro di Segreteria.

Richiamata la determinazione presidenziale del 10.03.2010, ritualmente notificata, concernete la data di fissazione dell'udienza.

Uditi, nella pubblica udienza del 06.07.2011, il cons. relatore, dott. Francesco D'ISANTO, il vice proc. gen. dott. Nicola BONTEMPO e gli avv. GRASSI e QUINTAVALLE (per delega).

## FATTO

1. Con atto introduttivo del procedimento, depositato il 29.01.2010, la locale procura regionale ha citato in giudizio i signori A, B, B, C, C, G, S e V - all'epoca dei fatti organici, a vario titolo, al Comune di XXX - per sentirli condannare al pagamento, in favore di tale ente, della somma di euro 1.382.871,81 (dei quali 102.291,00 riferiti ai soli S e V), oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

La citazione esplicita diffusamente l'incolpazione.

2. A seguito del decesso delle sorelle Ester Antonella ed Astrid Greca F – avvenuto il 16.07.1986, in località "il porticciolo" di XXX, per l'inabissamento nelle acque dell'omonimo

fiume dell'autovettura a bordo delle quali si trovavano – si originava un contenzioso civile, fra i genitori delle giovani donne ed il più volte citato Comune, al termine del quale l'ente locale veniva condannato al pagamento, in loro favore, di euro 1.564.653,61 (sentenza n. 753/2004 della Corte d'Appello di Firenze, confermativa di quella n. 563/2003 del Tribunale di Livorno, anche se con una diversa motivazione).

A seguito di tale decisione, le parti addivennero ad una transazione (deliberazione municipale n. 158/2004) dalla quale derivò il pagamento di euro 1.285.173,78.

La chiusura del contenzioso portò, poi, alla corresponsione, ai difensori del Comune, di spese legali per un totale di euro 118.162,99.

In totale, l'esborso a carico delle casse comunali, per il tragico incidente, risultò pari ad euro 1.382.871,81.

3. La procura regionale, con articolate motivazioni, ritiene che tale somma costituisca danno erariale (nella fattispecie, illecito omissivo improprio ex art. 40 c.p.) atteso che l'A.G.O., nella sentenza di primo grado, confermata in appello, ha individuato concrete responsabilità a carico dell'Ente locale che, quale concessionario demaniale dell'area ove si verificò l'incidente e proprietario della strada di accesso, aveva precisi obblighi di manutenzione e vigilanza, per la prima, e di evitare situazioni concrete di pericolo occulto, per la seconda (aperta al pubblico transito, senza limitazioni), adottando idonei accorgimenti quali idonea illuminazione o segnalazioni di pericolo, nonché esplicando una maggiore vigilanza in loco.

Alcuni di tali accorgimenti, risultavano adottati solo dopo il luttuoso evento.

4. Dal configurato danno, l'ufficio requirente ritiene, tenuto conto nella normativa allora vigente per gli enti locali, debbano essere chiamati a rispondere i soggetti convenuti sui quali – in relazione alle funzioni esplicate, alle previsioni di legge ed alla concreta organizzazione del Comune – incombevano gli obblighi di custodia, manutenzione e

vigilanza che le sentenze citate assumono violate e da cui derivò l'incidente mortale. Viene escluso il Segretario generale pro – tempore, frattanto deceduto.

Tutti (in carica già da vari anni), sempre secondo la tesi accusatoria, devono rispondere a titolo di dolo (contrattuale o in adimplendo) o, comunque, per colpa grave.

Al fine di meglio qualificare le singole condotte omissive, viene precisato, infine, che:

- già in precedenza, nello stesso luogo, si era verificato un analogo incidente, non mortale;
- relativamente alla S ed al V, ritenuti i soli responsabili, non fu, attivata, per il sinistro, entro il termine prescrizione, la polizza assicurativa stipulata da Comune e che avrebbe coperto il risarcimento fino al massimale di odierni euro 102.291,00. In merito a tale ultimo aspetto, dagli accertamenti eseguiti è emerso che, per prassi, le relative denunce venivano effettuate dal Sindaco a mezzo dell'U.O. Segreteria generale.

5. Tutti hanno presentato deduzioni scritte e memorie, tranne il C, sono stati anche sentiti.

Le argomentazioni difensive sono incentrate essenzialmente:

a. A, Bettini, C, C, G:

(1) sull'intervenuta prescrizione dell'azione contabile sia per l'inidoneità dell'invito a dedurre ad interromperla sia per il lungo tempo (24 anni) trascorso tra il tragico evento ed il pagamento del relativo risarcimento. Tale ultima circostanza, che limita l'organizzazione della difesa per la difficoltà di reperire prove a discarico, non garantisce il pieno esercizio del conseguente diritto costituzionale (art. 24) né è coerente con l'art. 111 della Costituzione, nonché con quelli 3 e 13 della Costituzione Europea. Per tali motivi, si chiede che venga sollevata questione di

legittimità costituzionale a proposito dell'art. 1/20° della legge n. 20/1994;

(2) sulla circostanza che – al termine del procedimento penale, concluso con decreto di archiviazione dal G. I. di Livorno, datato 22.09.1986, per insussistenza di estremi di reato – nessun tipo di colpa è stata rilevata nei confronti di chicchessia;

(3) sulla critica alle sentenze civili del Tribunale e della Corte d'Appello che si basano, in gran parte, su conclusioni di una perizia di parte (Bargagli – Stolfi), erroneamente considerata quale CTU e redatta in assenza di contraddittorio. In particolare:

- la sentenza di 1° grado contiene ripetuti errori in punto di fatto: configurabilità del pericolo occulto, esistenza di un efficace sorveglianza da parte della polizia municipale, avvenuta esecuzione di lavori nell'area del porticciolo;
- quella d'appello è carente in ordine ad una ipotizzata corresponsabilità del conducente dell'autovettura (anch'egli deceduto) che, se accertata, avrebbe alleggerito la posizione del Comune. Contiene, inoltre, anch'essa errori di fatto in ordine alla carenza di controlli ed alla disponibilità dell'autovettura in capo al conducente;

(4) su una più corretta interpretazione dell'art. 2051 c.c., al quale la Corte d'Appello ha ricondotto il tipo di responsabilità addebitato al Comune di XXX, da considerarsi oggettivo e che prescinde dall'accertamento della colpa in capo al custode;

(5) sull'inopponibilità della sentenza civile agli attuali convenuti, rimasti estranei al processo. E', quindi, necessario, secondo consolidata giurisprudenza, che la Corte si formi, sui fatti, un giudizio autonomo;

(6) su una nuova perizia che, in sintesi, evidenzia che l'incidente fu causato da imperizia/imprudenza del conducente e che il luogo, sufficientemente illuminato, era interdetto al traffico veicolare;

(7) sull'assenza di ogni tipo di colpa, esclusa sia in sede penale sia in sede civile (come evidenziato, l'art. 2051 prescinde da questo accertamento). Peraltro, la colpa grave deve essere esclusa, nel caso in esame, atteso che:

- nessuna segnalazione di pericolo era mai pervenuta ai convenuti;
- l'area, affidata in gestione ad un circolo nautico, era vigilata ed oggetto, nel tempo, di lavori di manutenzione;
- non è provato che, in precedenza, si era verificato un altro incidente analogo;

(8) sull'assenza di ogni concreta attività istruttoria da parte della procura che ha trasferito nell'atto di citazione, apoditticamente, le risultanze dei processi civili senza nemmeno individuare le singole responsabilità derivanti dagli incarichi ricoperti. Manca, in concreto, qualsiasi indicazione circa il nesso causale intercorrente tra la condotta (considerata omissiva) dei convenuti ed il danno erariale contestato;

b. B:

- oltre ad argomentazioni comuni ai precedenti convenuti, sulla inidoneità dell'invito a dedurre ad interrompere la prescrizione, atteso che l'atto di citazione è stato notificato dopo oltre un quinquennio dall'avvenuto pagamento;
- sulla specificità della sua funzione (responsabile della viabilità, dall'agosto 1995) che non comprendeva le problematiche del porto turistico, attribuite al geometra Nardi, come confermato anche dal Sindaco C, nella sua audizione, e provato da documentazione, in parte già prodotta;

c. S e V:

- oltre ad argomentazioni comuni al precedente convenuto, sulla specificità della loro posizione, con riferimento alla mancata attivazione della polizza assicurativa stipulata con la compagnia Unipol.

In merito, si sostiene:

- la mancanza di attualità del danno in quanto non esiste la prova che la compagnia assicuratrice avrebbe rimborsato la quota indicata dalla Procura, anche in relazione alla circostanza che, per un sinistro di poco precedente, la polizza era stata ritenuta inoperante. Il danno contestato, dunque, è solo ipotetico;
- l'intervenuta prescrizione in quanto il danno è "maturato" il 20.11.1991, allo scadere dell'anno, decorrente dalla citazione, notificata al Comune il 19.11.1990, entro il quale la copertura assicurativa doveva essere attivata;
- la mancanza di colpa grave nei confronti del V (che ricopriva la carica di sindaco quando fu adottata la deliberazione n. 2009/1990 con cui fu conferito l'incarico ai legali) il quale, per la sua posizione, non si occupò delle procedure conseguenti atteso che l'attuazione dei provvedimenti di Giunta era competenza del segretario generale, secondo la normativa allora vigente (art. 52/3° l. n. 142/1990). Analoga responsabilità incombe in capo ai legali, anche secondo una precedente pronuncia di questa Corte;
- l' analogia, ai fini dell'elemento psicologico, della posizione della S che, al momento dell'evento, era addetta all'ufficio personale e, successivamente (al 19.11.1990), ricopriva l'incarico di responsabile di unità operativa della segreteria generale, ruolo non dirigenziale;
- l'inesistenza dell'asserita prassi secondo cui le denunce alla compagnia assicuratrice venivano gestite dal sindaco per il tramite dell'U.O. segreteria generale. Non esiste alcun elemento probatorio che supporti la tesi accusatoria.

6. Considerazioni ed osservazioni di carattere tecnico sulla dinamica dell'incidente, presentate, sia dal P.M. sia dalla difesa, nell'imminenza dell'udienza, sono state dichiarate inammissibili.

7. In sede dibattimentale, tutti gli intervenuti si riportano, essenzialmente, agli atti. In particolare:

- il P.M. ribadisce che, per la mancata attivazione della polizza assicurativa, il danno si è concretizzato solo con il pagamento, ai genitori delle vittime, dell'importo concordato. Con riferimento all'eccezione di incostituzionalità, evidenzia che la responsabilità per danno erariale sorge con la condotta, ritenuta censurabile, e non dal verificarsi dell'evento;
- l'avv. Grassi sottolinea che non è stato esattamente individuato l'ufficio sul quale incombeva l'obbligo di segnalare la pericolosità del luogo e che la velocità dell'autovettura, al momento dell'incidente, non era compatibile con una manovra di parcheggio. Ipotizza, infine, che, nei confronti dei signori F, possa essere intervenuta anche un'altra società assicuratrice;
- l'avv. Quintavalle ritiene che la prescrizione, per quanto concerne i suoi patrocinati, decorra dalla notifica della citazione.

## DIRITTO

1. Il Collegio – preso atto che, con ordinanza n. 129/2011, sono stati disposti accertamenti istruttori – ritiene che, relativamente ai convenuti S e V, citati in giudizio per la parte di danno conseguente alla mancata attivazione della polizza assicurativa, si possa addivenire alla decisione.

2. I predetti, in via preliminare, eccepiscono l'intervenuta prescrizione dell'azione attivata dalla Procura, in quanto l'invito a dedurre non sarebbe idoneo ad interromperla.

Sul punto, contrariamente a quanto sostenuto, la giurisprudenza è concorde (ex multis SS.RR. n. 1/2004, sez. giur. Toscana 617/2009). L'eccezione, pertanto, è respinta.

Un'ulteriore eccezione, relativa alla prescrizione, viene proposta in relazione alla circostanza che il danno erariale sarebbe "maturato" nel novembre 1991, allo scadere



dell'anno entro il quale la copertura assicurativa doveva essere attivata. Anche questa eccezione è priva di pregio e deve essere respinta. Per consolidata giurisprudenza, infatti, il danno diventa risarcibile allorché assume le necessarie caratteristiche di concretezza e di attualità, che non necessariamente coincidono con il momento in cui è stata compiuta la condotta ritenuta illecita (ex multis sez. 2<sup>a</sup> c.le n. 343/2007, sez. giur. Toscana 103/2011).

Nello specifico, i suddetti requisiti si sono concretizzati con l'emissione del mandato di pagamento, a favore dei coniugi F, l'11 agosto 2004.

Gli inviti a dedurre, notificati il 6 ed il 7 agosto 2009 sono, dunque, tempestivi.

3. Passando al merito – posto che non sussistono dubbi sul rapporto di servizio che, all'epoca dei fatti, intercorreva tra i due convenuti ed il Comune di XXX – il Collegio ritiene di dover prendere in esame, ai fini della valutazione del nesso di causalità, tra la condotta dei convenuti e la concretizzazione del danno, e dell'eventuale sussistenza della colpa grave (o del dolo) nel loro comportamento, la problematica concernente la copertura assicurativa e le modalità per la sua attivazione.

Con riferimento al primo aspetto, è da rilevare che, come indicato nell'atto di citazione e contrariamente alla tesi difensiva, i danni esclusi dalla polizza assicurativa (art. 3/g) sono quelli derivanti dalla circolazione su strada di veicoli a motore di proprietà dell'amministrazione comunale, in quanto coperti dall'assicurazione obbligatoria.

Ciò è confermato anche dalle successive "condizioni speciali" che, all'art. 9, titolato "amministrazioni comunali", indicano espressamente che la copertura è valida, tra l'altro, per i danni derivanti dall'esercizio ed il funzionamento di servizi di "*vigilanza*" nonché "*per la proprietà e manutenzione ordinaria di strade, segnaletica stradale.....*".

Irrilevante è la citata circostanza che, per un incidente analogo, la società assicuratrice aveva ritenuto di escludere la copertura in quanto, indipendentemente dall'apoditticità (e dalla conseguente possibilità di contestazione) del diniego, è verosimile

che lo stesso sia stato motivato dal riferimento alla lettera p dell'art. 3 della polizza che escludeva dalla copertura i danni *“a condutture ed impianti sotterranei e quelli ad essi conseguenti”*; nello specifico, lo spostamento di un tombino causato da *“un rigurgito di fogna”*, avvenimento certamente non paragonabile al quadruplo decesso delle cui conseguenze ora si discute.

Altrettanto inconferente è la tesi difensiva secondo cui il danno sarebbe solo supposto e, quindi, non attuale perché non c'è prova che la compagnia assicuratrice, spontaneamente o a seguito di controversia giudiziale, avrebbe sostenuto gli oneri indicati dalla Procura. Infatti, l'omissione viene contestata non in quanto immediatamente produttiva di danno, ma quale fase propedeutica e necessaria alla trasformazione di un sinistro astrattamente attivo e, quindi, senza danno per l'Ente, in uno concretamente passivo, fonte di depauperamento patrimoniale e, come tale, produttivo di danno erariale che, come già evidenziato, coincide con l'effettivo pagamento (nei termini, ord. n. 154/2009 di questa sezione giurisdizionale).

4. Per quanto, poi, concerne l'individuazione delle competenze (e delle conseguenti responsabilità) in ordine alla gestione delle trattazioni concernenti i rapporti con la società assicuratrice, dall'esame degli atti (in particolare, le note n. 2693 e 25204, datate 05.02.1986; n. 4108, datata 07.03.1992, n. 9913, datate 2 e 18.04.1992, tutte a firma del sindaco pro-tempore) si evince che le stesse erano incardinate presso l'ufficio segreteria, articolazione – denominata *“unità organizzativa”*, posta nell'ambito del settore *“affari generali ed istituzionali”* – retta, all'epoca dei fatti, dalla dottoressa S.

In concreto e con riferimento all'elemento psicologico, il Collegio ritiene che l'omessa attivazione della polizza assicurativa, certamente doverosa, sia attribuibile al comportamento, gravemente negligente e non altrimenti scusabile, di quanti ne avevano l'obbligo, in relazione al ruolo:

- la S, responsabile della U.O. segreteria generale, ufficio competente a gestire le specifiche problematiche;
- il deceduto B, sul quale – come segretario generale del Comune e, nel contempo, coordinatore del settore “affari generali ed istituzionali” – ricadeva l’obbligo di assicurare il corretto funzionamento dell’apparato amministrativo di cui era il vertice;
- il V, che quale sindaco, non poteva esimersi dall’onere (espressamente previsto dall’art. 151 R.D. n. 8/1915, allora in vigore, richiamato dalla sez. 2<sup>a</sup> c.le n. 141/2005) di sovrintendere e vigilare sull’attività degli uffici comunali soprattutto per un evento certamente inusuale ed in relazione al quale, nelle pertinenti trattazioni, risulta mittente o destinatario.

5. Così delineate le responsabilità, residua la ripartizione del danno – quantificato, come da indicazioni della Procura, in euro 102.291,00 – che va così determinata:

- per il 50%, a carico del B, deceduto e non citato in giudizio. Tale quota, non ricorrendo le condizioni per la relativa traslazione ereditaria, viene estinta;
- per il 35%, pari ad euro 35.801,85 (trentacinquemilaottocentouno/85) a carico del V;
- per il 15%, pari ad euro 15.343,65 (quindicimilatrecentoquarantatre/65) a carico della S.

Sui predetti importi è dovuta, in conformità all’indirizzo di questa Corte, la rivalutazione monetaria da calcolarsi, secondo gli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), a decorrere dalla data di emissione del mandato di pagamento a favore dei signori F fino al deposito della presente sentenza.

Dalla data di detta pubblicazione e fino all’effettivo pagamento sono, altresì, dovuti, sulla somma come sopra rivalutata, gli interessi nella misura del saggio legale.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

P.Q.M.

la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Toscana, definitivamente pronunciando, condanna i convenuti S Maria Grazia e V Claudio come sopra compiutamente identificati, al pagamento, in favore del Comune di XXX, della somma a fianco di ciascuno specificata:

- S Maria Grazia euro 15.343,65 (quindicimilatrecentoquarantatre/65);
- V Claudio euro 35.801,85 (trentacinquemilaottocentouno/85)

Le spese di giudizio, che si liquidano in euro 863,58.=(Euro ottocentosessantatre/58.=)sono poste a carico delle parti soccombenti.

Atteso che il giudizio risulta incardinato successivamente al 4 luglio 2009, la presente sentenza è redatta nei termini di cui al novellato art. 132 c.p.c.

Manda alla Segreteria per le incombenze di rito.

Così deciso, in Firenze, nella Camera di Consiglio del 06.07.2011.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to F. D'ISANTO

F.to F. PEZZELLA

Depositata in Segreteria il 15 SETTEMBRE 2011

p.IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Paola Altini