



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Illustrissimi Magistrati:

Giacomo TRAVAGLINO - Presidente-
Francesco Maria CIRILLO - Consigliere -
Cristiano VALLE - Consigliere -
Irene AMBROSI - Consigliera Rel.-
Paolo SPAZIANI - Consigliere-

Oggetto: Responsabilità civile della P.A. - Alluvione [REDACTED] - Azione di regresso dell'amministrazione statale nei confronti di quella locale.

R.G.N. 3802/2023

Cron.

CC - 10/02/2025

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 3802/2023 R.G. proposto da

Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Interno,
in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici sono *ex lege* domiciliati in ROMA, via dei Portoghesi, n. 12 e come da domicilio digitale;

- ricorrenti-

contro

COMUNE DI [REDACTED] in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avv. [REDACTED] giusta procura speciale in calce al controricorso, domiciliato *ex lege* come da domicilio digitale;



nonché contro



- intimati -

avverso la sentenza n. 932/2022 della Corte d'Appello di Salerno in pubblicata il 13 luglio 2022;

udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 10 febbraio 2025 dalla Consigliera Dott.ssa Irene Ambrosi.

Fatti di causa

1. La complessa vicenda oggetto del presente giudizio trae origine da quella conclusa in ambito penale dalla decisione n. 5996/2011 della Corte d'appello Penale di Napoli, confermata da questa Corte con decisione n. 19507/2013, con cui [REDACTED] all'epoca dei fatti Sindaco del Comune di [REDACTED] è stato condannato alla pena di anni cinque di reclusione per il reato di cui agli artt. 113, 40 e 589, commi 1 e 3, cod. pen. per avere, in violazione di regole di comune esperienza, prudenza, diligenza e di leggi e regolamenti, cagionato la morte di centotrentasette persone in occasione dell'alluvione del [REDACTED] 1998, nonché, in via solidale con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e il Comune di [REDACTED] quali responsabili civili, al risarcimento dei danni, da liquidarsi in separata sede, e al pagamento di una provvisoria immediatamente esecutiva di euro 30.000,00 in favore delle costituite parti civili.

2. Per quanto ancora qui di rilievo, il Tribunale di Salerno con ordinanza resa ai sensi dell'art. 702 *ter*, comma 5, c.p.c. in data 9 dicembre 2020, nel definire il giudizio n. 4482/2015 Rgc, introdotto da [REDACTED] in proprio e quale erede del padre [REDACTED] per conseguire il risarcimento dei danni non patrimoniali patiti a causa del decesso del proprio genitore, verificatosi nel corso dell'alluvione del [REDACTED] 1998: - ha accolto parzialmente la



domanda e, per l'effetto, condannato [REDACTED] il Comune di [REDACTED] la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Interno, in via solidale, al pagamento, in favore di [REDACTED] della somma di euro 135.330,00, a titolo di risarcimento dei danni non patrimoniali sofferti per la perdita del rapporto parentale, oltre interessi al tasso legale da calcolarsi con le modalità indicate in motivazione; - ha accolto, inoltre, la domanda di regresso spiegata in via riconvenzionale dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Interno nei confronti di [REDACTED] e, per l'effetto, condannato quest'ultimo a pagare alle predette amministrazioni statali l'intera somma che le stesse avrebbero corrisposto al ricorrente; - rigettato la domanda riconvenzionale di regresso spiegata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Interno nei confronti del Comune di [REDACTED] -condannato [REDACTED] il Comune di [REDACTED] la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Interno, in via solidale, alla refusione, in favore del ricorrente, delle spese processuali; - compensato infine le spese di lite relative all'azione di regresso promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Interno nei riguardi del Comune di [REDACTED] e di [REDACTED]

3. La Corte d'appello di Salerno decidendo sulla impugnazione proposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Interno avverso l'ordinanza resa dal Tribunale di Salerno, ha rigettato il gravame, con condanna della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Interno, in via solidale, alla refusione, in favore del Comune di [REDACTED] delle spese del secondo grado del giudizio.

4. Avverso la decisione della Corte d'appello di Salerno, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Interno hanno proposto ricorso per cassazione articolato in due motivi. Ha resistito con atto di controricorso il Comune di [REDACTED] seppur intimato,



██████████ non hanno ritenuto di svolgere difese nel presente giudizio di legittimità.

Ai fini della decisione del presente ricorso questa Corte ha proceduto in camera di consiglio ai sensi dell'art. 380 bis.1 c.p.c..

Parte ricorrente ha depositato memoria.

Ragioni della decisione

1. Con il primo motivo di ricorso, le ricorrenti amministrazioni denunciano la *"Violazione e/o falsa applicazione del combinato disposto di cui agli articoli 28 della Costituzione, 22 e 23 del T.U. n. 3 del 10 gennaio 1957, 185 del Codice Penale, 2043 e 2055, comma 2 e 3 del Codice Civile con riferimento al motivo di cui all'articolo 360, comma 1 n. 3 del codice di procedura civile"* in quanto la Corte d'appello di Salerno nel rigettare la censura sul mancato accoglimento della domanda di regresso nei confronti del Comune di ██████████ per assenza di colpa, ha qualificato la responsabilità del Comune di ██████████ a titolo di responsabilità *per fatto altrui*, anziché per fatto *proprio* colpevole, così ritenendo non applicabile al caso di specie la disciplina sull'azione di regresso di cui all'articolo 2055, comma 2 del Codice Civile".

2. Con il secondo motivo, le ricorrenti lamentano inoltre la *"Violazione e/o falsa applicazione del combinato disposto di cui agli articoli 185 del codice penale, 2049 e 2055, comma 2 e 3 del codice civile con riferimento al motivo di cui all'articolo 360, comma 1 n. 3 del codice di procedura civile"*, in quanto la Corte d'appello di Salerno, nel rigettare la censura sul mancato accoglimento della domanda di regresso nei confronti del Comune di ██████████ per assenza di colpa alla luce della qualificazione giuridica della responsabilità dell'Ente Locale a titolo di responsabilità *per fatto altrui*, non ha ritenuto applicabile al caso di specie la disciplina sull'azione di regresso di cui all'articolo 2055, comma 2 del codice civile".

3. In via preliminare, non è meritevole di accoglimento l'eccezione sollevata dal Comune controricorrente con cui viene



eccepita la mancanza sulla copia depositata della sentenza impugnata della data di pubblicazione, con la conseguenza che la data da cui far decorrere il termine semestrale ex art. 327 c.p.c. coinciderebbe con quello del deposito della sentenza (avvenuto in data 29 giugno 2022) e pertanto il ricorso sarebbe tardivo in quanto notificato oltre il termine (in data 13 febbraio 2023).

Prescindendo dalla circostanza che l'eccezione si rivela inammissibile in quanto il Comune controricorrente l'ha sollevata soltanto con la memoria difensiva ex art. 378 c.p.c. (v. in tal senso di recente, Cass. Sez. 2, 11/09/2023 n. 26291), va dato atto che, nel caso di specie, la copia della sentenza depositata non è priva della data di pubblicazione e che il ricorso è stato notificato nel termine semestrale, tempestivamente, l'ultimo giorno (13 luglio 2022 – 13 febbraio 2023).

4. Venendo al merito del ricorso, il primo motivo è fondato.

Deve darsi in tal senso continuità all'indirizzo già espresso da questa Corte con riferimento ai medesimi fatti di cui al presente ricorso, recependo nella presente sede quanto affermato da Cass. nn. 35020, 35419, 35872, 36902/2022, n. 365/2023 e 865, 2551, 4772/2024.

4.1. Occorre muovere dai principi di diritto enunciati da questa Corte a Sezioni Unite secondo cui il comportamento della P.A. che può dar luogo, in violazione dei criteri generali dell'art. 2043 c.c., al risarcimento del danno per il fatto penalmente illecito del dipendente, o si riconduce all'estrinsecazione del potere pubblicistico e cioè ad un formale provvedimento amministrativo, emesso nell'ambito e nell'esercizio di poteri autoritativi e discrezionali ad essa spettanti, oppure si riduce ad una mera attività materiale, disancorata e non sorretta da atti o provvedimenti amministrativi formali; nel primo caso (attività provvedimentoale o, se si volesse generalizzare, istituzionale in quanto estrinsecazione di pubblicistiche ed istituzionali potestà), l'immedesimazione organica



di regola pienamente sussiste ed è allora ammessa la responsabilità diretta in forza della sicura imputazione della condotta all'ente; nel secondo caso, di attività estranea a quella istituzionale o comunque materiale, ove pure vada esclusa l'operatività del criterio di imputazione pubblicistico fondato sull'attribuzione della condotta del funzionario o dipendente all'ente, opera (nei limiti indicati dalle Sezioni Unite, profilo qui non rilevante) il diverso criterio della responsabilità indiretta, per fatto del proprio dipendente o funzionario, in forza di principi corrispondenti a quelli elaborati per ogni privato preponente e desunti dall'art. 2049 c.c. (Cass. Sez. U. 16/05/2019, n. 13246).

Nel caso di specie, con la sentenza n. 19507/2013 questa Corte ha concluso il procedimento penale per omicidio colposo plurimo nei confronti del Sindaco p.t., e ritenuto, quanto alla imputazione sollevata nei confronti di questi, che: «non considerava la "mappa dei rischi" allegata al menzionato piano di protezione civile, nella quale quello derivante da alluvioni, frane e valanghe veniva ritenuto di "grado alto" e, quindi, degno della massima attenzione, con la indicazione degli adempimenti da attuarsi al verificarsi dell'emergenza; ometteva di dare tempestivamente il segnale di allarme alla popolazione, di disporre l'evacuazione delle persone residenti nelle zone a rischio, di convocare ed insediare tempestivamente il comitato locale per la protezione civile, di dare tempestivo e congruo allarme alla Prefettura di [REDACTED] alla quale, anzi, fino alle ore 20,47, forniva notizie imprudentemente rassicuranti sull'emergenza in corso, suscettibili di non provocare l'adeguato allertamento degli organi competenti; forniva alla popolazione in pericolo notizie imprudentemente rassicuranti sulla emergenza in atto, diffondendo due appelli televisivi ..., con i quali invitava i cittadini a restare nelle proprie abitazioni, facendo così ritenere che la situazione fosse sotto controllo ed inesistente il pericolo; inoltre, a fronte di una precisa richiesta di evacuazione dei



plessi ospedalieri di ██████ in pericolo, avanzata dall'Autorità sanitaria competente, rifiutava tale evacuazione assumendo la insussistenza di pericolo per la vita dei pazienti».

4.3. L'attività colposa che viene in rilievo non è meramente materiale ed estranea ai compiti istituzionali, tale da essere legata solo da un nesso di occasionalità necessaria con le funzioni o poteri esercitati - alle condizioni indicate dalle Sezioni Unite -, ma è istituzionale nel senso di estrinsecazione di pubblicistiche ed istituzionali potestà; la circostanza che l'attività non sia per lo più collegata ad un formale provvedimento amministrativo ed integri piuttosto una condotta di tipo omissivo non muta i termini della questione poiché l'omessa adozione di un provvedimento amministrativo non costituisce comportamento materiale, ma illegittima condotta istituzionale (peraltro al sindaco risultano imputate anche condotte di carattere commissivo sotto il profilo delle notizie imprudentemente rassicuranti fornite durante l'emergenza in corso: anch'esse sono attività ricollegate al potere a lui spettante quale organo sia del Comune, sia della Presidenza, sia del Ministero). L'attribuzione del potere illegittimamente non esercitato è criterio di responsabilità dell'autorità rimasta inerte, per cui non esercitare il potere non è un contegno meramente materiale della persona fisica, ma azione amministrativa illegittima ove quel potere doveva essere esercitato; sia le attività omesse dal sindaco, sia le attività positive compiute con esternazioni verso la cittadinanza, pur non essendosi concretate nell'adozione di provvedimenti — ma, rispettivamente, le prime, appunto nell'omessa adozione di questi, le seconde in attività comunque riconducibili alla funzione del sindaco nella prevenzione delle calamità — sono comportamenti che debbono considerarsi espressione della funzione del sindaco; le prime, in particolare, risultano certamente ex necesse imputabili al rapporto organico sebbene come espressione di mancato esercizio di un potere, le seconde altrettanto certamente sono espressione di detto



rapporto, atteso che i messaggi alla cittadinanza, pur non essendo provvedimenti, comunque integrano operazioni materiali espressione del detto rapporto: non in altra veste o per altri scopi essi sono stati posti in essere dal sindaco, ma proprio nell'esercizio, purtroppo malamente interpretato, dei poteri che nel suo ruolo di organo al tempo stesso di tre amministrazioni (Comune, Presidenza del Consiglio e Ministero dell'Interno) gli erano conferiti; costituendo manifestazione di attività istituzionale anche l'omesso esercizio di potestà pubblica, la responsabilità del Comune nel caso di specie ha carattere diretto ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., per cui non vi è ostacolo, anche secondo l'assunto del giudice di merito, all'esercizio dell'azione di regresso ai sensi del secondo comma dell'art. 2055 c.c. da parte delle Amministrazioni statali ricorrenti (conformemente, peraltro, all'indirizzo di questa Corte: v. Cass. n. 856 del 1982, n. 17763 del 2005, n. 24802 del 2008, n. 24567 del 2017).

4.4. Va pertanto ribadito il principio di diritto già enunciato nei menzionati precedenti, secondo cui «sussiste la responsabilità diretta della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., per il fatto penalmente illecito commesso dalla persona fisica appartenente all'amministrazione, tale da far reputare sussistente l'immedesimazione organica con quest'ultima, non solo in presenza di formale provvedimento amministrativo, ma anche quando sia stato illegittimamente omesso l'esercizio del potere autoritativo»; resta fermo, naturalmente, che la commisurazione, in concreto, delle responsabilità degli enti (di ciascuno dei quali il sindaco, come s'è detto, era organo), nel riparto interno tra di essi ai fini del regresso, resta regolata dall'art. 2055 cod. civ. e dalle regole di riparto degli oneri di allegazione e prova che da esso discendono (v. Cass. 10/02/2017 n. 3626; Cass. 11/11/2019 n. 28987, in motivazione).

5. Il secondo motivo, proposto in via subordinata, è assorbito dall'accoglimento del primo motivo.



La sentenza impugnata va cassata in relazione al motivo accolto e la causa rinviata alla Corte d'appello di Salerno, in diversa composizione personale, che provvederà anche in merito alle spese del presente giudizio di legittimità.

Per questi motivi

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso, assorbito il secondo, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia alla Corte d'appello di Salerno che provvederà, in diversa composizione personale, anche in merito alle spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Terza Civile, il 10 febbraio 2025.

**Il Presidente
Giacomo Travaglino**

