



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dai Magistrati:

Oggetto

Responsabilità civile p.a. — Regresso

Raffaele G. A. Frasca	- Presidente -	
Emilio Iannello	- Consigliere -	R.G.N. 27107/2021
Marco Rossetti	- Consigliere -	
Paolo Spaziani	- Consigliere Rel.-	Cron.
Salvatore Saija	- Consigliere -	CC – 25/02/2025

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 27107/2021 R.G.,
proposto da

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*; **Ministero dell'Interno**, in persona del Ministro *pro tempore*; rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici, in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, sono *ex lege* domiciliati;

– **ricorrenti** –

nei confronti di

Comune di [redacted] in persona del Sindaco *pro tempore*; rappresentato e difeso dall'Avv. [redacted] in virtù di procura in calce al controricorso;

– **controricorrente** –

nonché di



-intimato-

e di

- intimati -

per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Salerno n. 1009/2021, depositata il 5 luglio 2021;
udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 25 febbraio 2025 dal Consigliere Paolo Spaziani.

Rilevato che:

convennero in giudizio davanti al Tribunale di Salerno la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, il Comune di e il Sindaco domandando il risarcimento dei danni subiti in conseguenza della morte dei propri congiunti, e causata dagli eventi alluvionali verificatisi a il 5 maggio 1998, per i quali erano decedute centotrentasette persone ed in relazione ai quali era stata accertata la responsabilità penale di per omicidio colposo plurimo, con la condanna generica, unitamente ai responsabili civili, al risarcimento del danno in favore delle parti civili, da liquidarsi separatamente;

le Amministrazioni dello Stato proposero domanda di regresso nei confronti dei coobbligati;

il Tribunale adito accolse la domanda principale, condannando i convenuti, in solido tra loro, al pagamento delle somme specificate nella sentenza impugnata; in accoglimento, per quanto di ragione, della domanda di regresso, previa sua qualificazione come domanda di "rivalsa", condannò e il Comune di in solido tra loro, a corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero dell'Interno un terzo delle somme che sarebbero state pagate agli attori;



con sentenza n. 1009/2021, depositata il 5 luglio 2021, la Corte d'appello di Salerno, per quanto ancora rileva, ha parzialmente accolto il gravame proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Interno e ha condannato [REDACTED] (ma non anche il Comune di [REDACTED] a corrispondere alle amministrazioni appellanti, in via di regresso, le intere somme che sarebbero state pagate agli attori;

ha osservato la Corte territoriale che, nel caso di solidarietà risarcitoria con diversi titoli di imputazione (diretta e indiretta), non è consentito al responsabile per fatto altrui agire in via di regresso, ai sensi dell'art. 2055, secondo comma, cod. civ., nei confronti di altro responsabile indiretto in quanto, essendo quest'ultimo per definizione estraneo alla causazione del fatto illecito nonché responsabile senza colpa, è inapplicabile il criterio della gravità della rispettiva colpa e dell'entità delle conseguenze derivatane, mentre è consentito al responsabile indiretto agire contro l'immediato autore del fatto lesivo per l'intera somma corrisposta al danneggiato, in applicazione del principio di cui all'art. 1298, primo comma, cod. civ.;

ha soggiunto che responsabile diretto della morte dei congiunti degli attori era [REDACTED] perché, in qualità di Sindaco, come accertato dal giudicato penale (a seguito della sentenza n. 19507 del 2013 della Corte di Cassazione), aveva ommesso di allertare tempestivamente la popolazione, cui di contro aveva inoltrato avvisi tranquillizzanti, di disporre l'evacuazione delle persone residenti nelle zone a rischio quale unica condotta salvifica possibile, di convocare ed insediare con urgenza il comitato locale per la protezione civile e di segnalare prontamente alla Prefettura di [REDACTED] la gravità degli eventi per consentirne gli interventi di competenza;

ha ancora osservato che, mentre [REDACTED] è l'unico autore delle condotte penalmente rilevanti causative dell'evento dannoso, il Comune e le Amministrazioni dello Stato sono solo responsabili civili indiretti in forza di disposizione normativa (art. 28 Cost.), a prescindere



dalla colpa e dalle regole di causalità del fatto, per cui le Amministrazioni dello Stato per un verso hanno diritto di agire in regresso per l'intero nei confronti dell'autore immediato del fatto anti giuridico, per l'altro non possono promuovere l'azione ai sensi dell'art. 2055, secondo comma, cod. civ. nei confronti del Comune di [REDACTED] altro responsabile civile parimenti incolpevole;

per la cassazione della sentenza d'appello hanno proposto ricorso, con un unico atto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Interno sulla base di due motivi, cui ha risposto il Comune di [REDACTED] con controricorso;

la trattazione del ricorso è stata fissata in adunanza camerale, ai sensi dell'art.380-*bis*.1 cod. proc. civ.;

il Pubblico Ministero presso la Corte non ha depositato conclusioni scritte;

Il Comune controricorrente ha depositato memoria.

Considerato che:

1.1. con il primo motivo viene denunciata, con riferimento all'art. 360, primo comma, num. 3, cod. proc. civ., *«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, 2049 e 2055, comma 2 del codice civile»*;

i ricorrenti osservano che, in ragione del rapporto di immedesimazione organica e dell'art. 28 Cost., ricorre la responsabilità diretta per fatto proprio del Comune di [REDACTED] come si evince da Cass., Sez. Un., n. 13246 del 2019 e da quanto evidenziato dalla sentenza di legittimità nel processo penale a proposito dei poteri pubblicistici del Sindaco;

soggiungono che ricorre una fattispecie di mancato esercizio di funzioni pubbliche, con la conseguenza che gli atti e le omissioni, oltre che immediatamente riferibili alla persona fisica del Sindaco, nel sistema della protezione civile sia autorità comunale che ufficiale di



governo, sono anche direttamente imputabili tanto al Comune quanto alle Amministrazioni statali in ragione delle rispettive funzioni;

concludono nel senso che ricorre pertanto il presupposto dell'azione di regresso;

1.2. con il secondo motivo viene denunciata, con riferimento all'art. 360, primo comma, num. 3, cod. proc. civ., *«violazione e/o falsa applicazione del combinato disposto di cui agli articoli 185 del codice penale, 2043, 2049 e 2055, comma 2 e 3 del codice civile»*, per avere la Corte territoriale, pur nell'ipotesi in cui «il titolo di responsabilità della Pubblica Amministrazione sia qualificabile per fatto altrui», erroneamente escluso che ciascuna amministrazione potesse esercitare, ai sensi dell'art. 2055, secondo comma, cod. civ., l'azione di regresso contro l'altra amministrazione coobbligata solidale, giacché avrebbe dovuto fare applicazione, invece, del principio di diritto (a fondamento del quale i ricorrenti argomentano diffusamente) secondo cui, «in virtù dell'autonomia sistematica e concettuale dell'articolo 2055 rispetto alla disciplina dell'azione di regresso per le obbligazioni da contratto di cui all'articolo 1298 del Codice Civile, è ammissibile l'azione di regresso ai sensi dell'articolo 2055, comma 2 e 3, anche tra coobbligati solidali aventi titoli di responsabilità diversi da quello della responsabilità per fatto proprio colpevole»;

sostengono infatti i ricorrenti che, mentre l'art. 1298 cod. civ. esprime la logica dell'autonomia privata e dell'obbligazione volontariamente assunta nell'interesse esclusivo del debitore, l'art. 2055 stesso codice esprime la logica dell'ascrivibilità del fatto illecito e del principio che nessuno può rispondere oltre il limite di ciò che gli sia oggettivamente addebitabile;

soggiungono che nell'art. 2055, secondo comma, cod. civ. il concetto di colpa ha il carattere oggettivo dell'imputabilità del fatto al soggetto, come si evince anche dal terzo comma, dove il criterio della



divisione in parti uguali si attaglia ad un concetto oggettivo di colpa e non alla responsabilità per fatto colpevole;

osservano, ancora, che il criterio della «entità delle conseguenze» è autonomo rispetto alla colpa intesa in senso oggettivo, poiché concerne le conseguenze del fatto provocato dal soggetto nei cui confronti il responsabile indiretto riveste una posizione di controllo o di garanzia;

2. il primo motivo è fondato;

deve darsi in tal senso continuità all'indirizzo già espresso da questa Corte in numerosi precedenti con riferimento ai medesimi fatti di cui al presente ricorso (v. Cass. n. 35020/2022; Cass. n. 35419/2022; Cass. n. 35872/2022; Cass. n. 36902/2022; Cass. n. 365/2023; Cass. 865/2024; Cass. n. 2551/2024; Cass. n.2553/2024; Cass. n.2555/2024; Cass. n. 2569/2024; Cass. n. 2571/2024; Cass. n. 2572/2024; Cass. n.4614/2024; Cass. n.4768/2024; Cass. n.4772/2024);

occorre muovere dai principi di diritto enunciati da Cass., Sez. Un., 16 maggio 2019, n. 13246;

il comportamento della pubblica amministrazione che può dar luogo, in violazione dei criteri generali dell'art. 2043 cod. civ., 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 (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 cod. civ.;

nella sentenza n. 19507 del 2013 della Corte di Cassazione, che ha concluso il procedimento penale per omicidio colposo plurimo nei confronti del Sindaco [REDACTED] si legge, quanto all'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 [REDACTED] in pericolo, avanzata dall'Autorità sanitaria competente, rifiutava tale evacuazione assumendo la insussistenza di pericolo per la vita dei pazienti»;



l'attività colposa che viene in rilievo non è meramente materiale ed estranea ai compiti istituzionali, tale da essere legata 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 potestà pubblicistiche ed istituzionali;

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 mero comportamento materiale posto in essere nell'esplicazione del *rapporto di servizio* tra l'ente e un suo funzionario, ma illegittima condotta istituzionale rilevante nell'ambito del *rapporto organico* tra il Comune, la Presidenza, il Ministero ed uno degli organi a cui ne è affidata l'amministrazione attiva;

né assume rilievo, in senso contrario, l'ulteriore circostanza che al Sindaco risultano imputate anche condotte di carattere *commissivo*, in relazione alle notizie imprudentemente rassicuranti fornite durante l'emergenza in corso; anche queste condotte, infatti, 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 nella formale adozione di provvedimenti - ma, rispettivamente, le prime, appunto nell'omessa adozione di questi, le seconde in attività comunque riconducibili alla attività istituzionale autoritativa del sindaco



nella prevenzione delle calamità - sono espressione della pubblica funzione esercitata a mezzo di tale organo;

le prime, in particolare, risultano certamente imputabili al rapporto organico sebbene come espressione di mancato esercizio di un potere, le seconde altrettanto certamente sono espressione di detto rapporto: i messaggi alla cittadinanza, pur non integrando tipica attività provvedimentale, tuttavia sono stati posti in essere dal sindaco, 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;

discende da ciò che 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 cod. civ., 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);

deve dunque ribadirsi 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»;

2.1. 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);



3. il secondo motivo, proposto in via subordinata, deve evidentemente ritenersi assorbito dall'accoglimento del motivo precedente;

in accoglimento, dunque, del primo motivo, assorbito il secondo, la sentenza impugnata deve essere cassata e la causa rinviata al giudice *a quo*, che provvederà anche sulle spese del giudizio di legittimità (art.385, terzo comma, cod. proc. civ.).

Per Questi Motivi

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso e dichiara assorbito il secondo motivo; cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia la causa ad altra Sezione della Corte d'appello di Salerno, comunque in diversa composizione, che provvederà anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione Civile della Corte Suprema di Cassazione, in data 25 febbraio 2025.

Il Presidente

Raffaele Gaetano Antonio Frasca

