

Civile Ord. Sez. 3 Num. 365 Anno 2023
Presidente: TRAVAGLINO GIACOMO
Relatore: MOSCARINI ANNA
Data pubblicazione: 10/01/2023

sul ricorso 8109/2021 proposto da:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

contro

-ricorrentI -

[REDACTED]

- intimati -

nonchè contro

[REDACTED]
[REDACTED]

Al
Corte di Cassazione - copia non ufficiale

2022
1730

[REDACTED]

-controricorrente -

avverso la sentenza n. 1346/2020 della CORTE D'APPELLO di SALERNO, depositata il 14/12/2020;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 12/10/2022 dal Cons. ANNA MOSCARINI

Rilevato che:

La signora [REDACTED] con ricorso ex art. 702 bis c.p.c., chiese la condanna di [REDACTED] sindaco [REDACTED], del Comune [REDACTED] del Ministero degli Interni e della Presidenza del Consiglio dei Ministri al risarcimento dei danni da lei subiti, *iure proprio e iure hereditatis*, in conseguenza della morte della madre [REDACTED] e del fratello [REDACTED], deceduti in [REDACTED] in conseguenza della tragica alluvione del [REDACTED]. Le amministrazioni dello Stato convenute, nel costituirsi in giudizio, agirono in regresso nei confronti del Sindaco, già condannato in sede penale, e del Comune [REDACTED];

il Tribunale adito accolse la domanda condannando tutti i convenuti in solido a pagare, in favore della ricorrente, a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale per la perdita dei rapporti parentali la somma di € 250.000, oltre interessi legali; accolse la domanda di regresso proposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'Interno nei confronti di [REDACTED], condannandolo a pagare le somme che le suddette amministrazioni avrebbero pagato alla parte ricorrente e rigettò la domanda di regresso proposta dalle stesse amministrazioni nei confronti del Comune [REDACTED]

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

a seguito di appello principale della Presidenza del Consiglio e del Ministero dell'Interno ed incidentale della [REDACTED], la Corte d'Appello di Salerno ha rigettato entrambi i gravami, condannando la [REDACTED] alle spese del grado;

per quanto ancora di interesse in questa sede la corte del gravame osservò che, nel caso di responsabilità per fatto altrui, non era consentito al responsabile per fatto altrui agire in via di regresso, ai sensi dell'art. 2055, comma 2, 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, era inapplicabile il criterio della gravità della rispettiva colpa e dell'entità delle conseguenze derivatane, mentre era 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, comma 1, cod. civ. Aggiunse che responsabile diretto della morte dei congiunti dell'attrice era [REDACTED] perché quale Sindaco, come accertato dal giudicato penale (a seguito della sentenza n. [REDACTED] della Corte di Cassazione), aveva omesso 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 Salerno la gravità degli eventi per consentirne gli interventi di competenza. Osservò ancora che, mentre il [REDACTED] era l'unico autore delle condotte penalmente rilevanti causative dell'evento dannoso, il Comune e le Amministrazioni dello Stato erano 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 avevano diritto di agire in regresso per l'intero nei confronti dell'autore immediato del fatto antiggiuridico, per l'altro non potevano promuovere l'azione ai sensi dell'art. 2055, comma 2, cod. civ. nei confronti del Comune [redacted] altro responsabile civile parimenti incolpevole. Aggiunse che infondato era l'appello principale avente ad oggetto l'assenza di prova del danno patrimoniale, mentre, in accoglimento dell'appello incidentale, dovevano essere computati gli interessi maturati sulla quota di reddito destinata alla [redacted] per come progressivamente rivalutata dall'evento lesivo alla decisione, in funzione dell'integrale risarcimento del danno patrimoniale.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero degli Interni hanno proposto ricorso per cassazione sulla base di due motivi.

Ha resistito il Comune [redacted] con controricorso.

E' stato fissato il ricorso in camera di consiglio ai sensi dell'art. 380 bis.1 cod. proc. civ..

Considerato che:

con il primo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 28 Cost., 22 e 23 T.U. n. 5 del 1957 185 cod. pen., 2043, 2049 e 2055, commi 2 e 3, cod. civ., ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ.. Osserva la parte ricorrente che l'azione di regresso di cui all'art. 2055, comma 2, cod. civ. è proponibile anche in presenza di responsabilità per fatto altrui perché, 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 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. Aggiunge che nell'art. 2055, comma 2 c.c., 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. Osserva 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.

Il motivo è fondato. Deve muoversi, ai fini dello scrutinio del motivo, dai principi di diritto enunciati da Cass. sez. U. 16 maggio 2019, n. 13246 nei seguenti termini. 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 provvedimentale 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,

km

in forza di principi corrispondenti a quelli elaborati per ogni privato preponente e desunti dall'art. 2049 c.c..

Nella sentenza [redacted] della Corte di Cassazione, che ha concluso il procedimento penale per omicidio colposo plurimo nei confronti del Sindaco [redacted], si legge, 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 Salerno 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, trasmessi dall'emittente '(OMISSIS)', 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 [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 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). 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. 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, alla stregua dell'assunto del giudice di merito, secondo cui il regresso ai sensi del secondo comma dell'art. 2055 può essere esercitato solo nei confronti del responsabile diretto (conformemente peraltro all'indirizzo di questa Corte - Cass. n. 856/1982, n. 17763/2005, n. 24802/2008, n. 24567/2017), ben può essere proposta l'azione dalle Amministrazioni statali ricorrenti.

Va in conclusione enunciato il seguente principio di diritto: "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 omissivo l'esercizio del potere autoritativo".

Con il secondo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli articoli 185 c.p., 2043, 2049 e 2055, comma 2 e 3 c.c. con riferimento all'art. 360, co. 1 n. 3 c.p.c.- le amministrazioni ricorrenti censurano la sentenza per aver escluso il diritto di regresso anche nell'ipotesi in cui la responsabilità sia qualificabile per fatto altrui. Subordinatamente al mancato accoglimento del primo motivo, dunque, i ricorrenti deducono che la corte di merito sarebbe incorsa in errore nel ritenere non applicabile l'art. 2055 comma 2 c.c. anche qualora il titolo di responsabilità della PA fosse qualificabile per fatto altrui facendo in tal modo applicazione di una ricostruzione che, se è coerente con il sistema delle obbligazioni *ex contractu*, non si attaglia al diverso campo delle *obligationes ex delictu*: nelle prime prevale l'autonomia privata e nelle seconde l'antigiuridicità di un fatto storico propulsivo di un danno ingiusto, sicchè mentre l'azione di regresso di cui all'art. 1298 c.c. troverebbe la sua logica funzione nell'interesse esclusivo del debitore, nella responsabilità aquiliana la solidarietà originerebbe dalla verifica stessa dell'evento lesivo ed avrebbe una ratio punitiva riscontrabile negli analoghi casi della responsabilità dei precettori per fatti compiuti dai propri allievi (art. 2048 c.c.) o dei committenti per fatti illeciti dei propri dipendenti (art. 2049 c.c.). In coerenza con tale ultima *ratio* sarebbe giustificata non solo l'azione di rivalsa diretta nei confronti dell'autore del danno ma anche quella verso tutti i coobbligati a prescindere dal titolo di responsabilità del fatto illecito (fatto proprio colpevole, fatto proprio oggettivo o per fatto altrui);

il motivo è assorbito dall'accoglimento del primo;

conclusivamente il ricorso è accolto limitatamente al primo motivo, assorbito il secondo, la sentenza cassata in relazione e la causa rinviata

14

per nuovo esame alla Corte d'Appello di Salerno, in diversa composizione, anche per la liquidazione delle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso, assorbito il secondo, cassa l'impugnata sentenza in relazione e rinvia la causa alla Corte di Salerno, in diversa composizione, anche per la liquidazione delle spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio della Terza Sezione Civile del 12 ottobre 2022

lu

Corte di Cassazione - copia non ufficiale