



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Composta da

Oggetto

Responsabilità civile p.a. — Regresso

Raffaele Frasca	- Presidente -	
Emilio Iannello	- Consigliere Rel. -	R.G.N. 10613/2023
Laura Irene Emilia Giraldi	- Consigliere -	
Marco Rossetti	- Consigliere -	Cron.
Stefano Giaime Guizzi	- Consigliere -	CC – 07/11/2025

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 10613/2023 R.G. proposto da

██████████ e ██████████ rappresentati e difesi
dall'Avv. ██████████, domiciliati digitalmente *ex lege*;

– *ricorrenti* –

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Comune di
Sarno e ██████████

– *intimati* –

nonché sul ricorso successivamente proposto da

Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Interno,



rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato,
domiciliati digitalmente *ex lege*;

– *ricorrenti* –

contro

Comune di Sarno, rappresentato e difeso dall'Avv. [REDACTED]
Servino, domiciliato digitalmente *ex lege*;

– *controricorrente* –

e nei confronti di

[REDACTED] e [REDACTED]

– *intimati* –

avverso la sentenza della Corte d'appello di Salerno n. 1536/2022,
depositata il 21 novembre 2022.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 7 novembre
2023 dal Consigliere Emilio Iannello.

FATTI DI CAUSA

1. Assunta e [REDACTED] convennero in giudizio innanzi al Tribunale di Salerno la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero degli Interni, il Comune di Sarno e [REDACTED] sindaco p.t., chiedendone la condanna in solido al risarcimento dei danni non patrimoniali subiti, sia *iure proprio* che *iure hereditatis*, in conseguenza del decesso del fratello minore [REDACTED] [REDACTED] avvenuto in occasione dell'alluvione che colpì il territorio del Comune di Sarno il 5 maggio 1998, per la quale erano decedute centotrentasette persone ed era stata riconosciuta la penale responsabilità del [REDACTED] per omicidio colposo plurimo, con la condanna generica, unitamente ai responsabili civili, al risarcimento del danno in favore della parte civile, da liquidarsi separatamente.



2. Con sentenza n. 2916/2020, il Tribunale di Salerno accolse parzialmente la domanda, condannando i convenuti, in via solidale, al pagamento in favore di ciascun attore della somma di euro 35.000,00 a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale *iure proprio*, rigettando invece la domanda proposta *iure hereditatis*.

Accolse altresì la domanda di regresso proposta in via riconvenzionale dalle amministrazioni statali nei confronti del [REDACTED] rigettando invece quella proposta nei confronti del Comune di Sarno.

3. Pronunciando, previa riunione, sui gravami separatamente interposti dagli attori, che si dolevano della riduttiva quantificazione del danno, e dalle amministrazioni statali, in relazione al rigetto della domanda di regresso proposta nei confronti del Comune, la Corte d'appello di Salerno, con sentenza n. 1536/2022, resa pubblica il 21 novembre 2022, in parziale accoglimento dell'appello dei germani [REDACTED] ha rideterminato l'importo loro spettante, a titolo di risarcimento del danno *iure proprio* subito, in euro 75.000,00 ciascuno, oltre interessi e rivalutazione come da motivazione; ha invece rigettato il gravame interposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Interno.

Ha osservato la Corte territoriale, per quanto qui rileva, che nel caso di responsabilità per fatto altrui non è consentito al responsabile 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 aggiunto che responsabile diretto della morte del congiunto degli attori era [REDACTED] perché quale Sindaco, come accertato dal giudicato penale (a seguito della sentenza n. 19507 del 2013 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.

Ha ancora osservato che, mentre il [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 antigiuridico, per l'altro non possono promuovere l'azione ai sensi dell'art. 2055, secondo comma, cod. civ. nei confronti del Comune di Sarno, altro responsabile civile parimenti incolpevole.

4. Per la cassazione di tale sentenza hanno proposto separati ricorsi, nell'ordine:

- Assunta e [REDACTED] con unico motivo;
- la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero degli Interni sulla base di due motivi.

Il Comune di Sarno ha depositato controricorso per resistere al secondo ricorso.

5. È stata fissata la trattazione per la odierna adunanza camerale con decreto del quale è stata data rituale comunicazione alle parti.

Non sono state depositate conclusioni dal Pubblico Ministero.

RAGIONI DELLA DECISIONE



1. I due ricorsi, ai sensi dell'art. 335 cod. proc. civ., in quanto proposti avverso il medesimo provvedimento, vanno riuniti per essere trattati unitariamente; quello proposto per secondo deve considerarsi a tutti gli effetti quale ricorso incidentale (v., *ex multis*, Cass. n. 36057 del 23/11/2021; n. 5695 del 20/03/2015; n. 26622 del 06/12/2005), del quale possiede tutti i requisiti; tale, nella specie, deve considerarsi quello delle amministrazioni statali, dovendo a tal fine aversi riguardo all'ordine cronologico di notifica (v. Cass. n. 4088 del 14/06/1983; v. anche, da ultimo, in motivazione, Cass. n. 27932 del 20/10/2025).

2. Con l'unico motivo del ricorso principale Assunta e [REDACTED] [REDACTED] denunciano, con riferimento all'art. 360, primo comma, num. 3, cod. proc. civ., «*violazione e falsa applicazione degli artt. 1226, 2056 e 2059 c.c.*», per avere la Corte territoriale, pur avendo riconosciuto un risarcimento maggiore rispetto a quello liquidato in primo grado, errato comunque nell'applicazione dei criteri normativi e tabellari per la determinazione del danno non patrimoniale da perdita del rapporto parentale.

Lamentano, infatti, che la Corte d'appello abbia erroneamente fatto riferimento alle tabelle del Tribunale di Milano del 2018, già utilizzate dal giudice di primo grado, senza considerare che, nelle more del giudizio di appello, e precisamente in data 29 giugno 2022, erano state pubblicate le nuove tabelle milanesi basate sul sistema a punti, le quali avrebbero dovuto essere applicate in quanto vigenti al momento della decisione.

Evidenziano di avere espressamente invocato l'applicazione delle nuove tabelle a punti già nelle note di trattazione per le udienze del 27 gennaio e del 9 giugno 2022, allegando altresì alla comparsa conclusionale le tabelle aggiornate del giugno 2022 ed anche un prospetto di calcolo dettagliato, elaborato secondo i criteri delle nuove tabelle, che avrebbe condotto a una liquidazione del danno pari



ad almeno euro 97.900,40 per ciascun ricorrente, considerando esclusivamente i parametri oggettivi (età della vittima e dei superstiti, convivenza, numero di congiunti superstiti), senza neppure computare il punteggio relativo alla qualità e intensità del legame affettivo, che nel caso di specie – come riconosciuto dalla stessa Corte d'Appello – era «*a dir poco simbiotico*».

3. Con il primo motivo del ricorso incidentale la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Interno denunciano, con riferimento all'art. 360, primo comma, num. 3, cod. proc. civ., «*violazione e/o falsa applicazione del combinato disposto di cui agli artt. 28 della Costituzione, 22 e 23 del t.u. n. 3 del 10 gennaio 1957, 185 cod. pen., 2043, 2049 e 2055, secondo comma, cod. civ.*».

Sostengono che, in virtù del principio di immedesimazione organica sancito dall'art. 28 Cost., la responsabilità della Pubblica Amministrazione per i fatti illeciti commessi dai propri funzionari nell'esercizio delle funzioni istituzionali è da qualificarsi come diretta e non mediata. Ne consegue che, nel caso di specie, tanto il Comune di Sarno quanto le Amministrazioni statali sarebbero coautori del fatto illecito e, pertanto, legittimati ad agire in regresso l'uno nei confronti dell'altro, in proporzione alla rispettiva colpa e alle conseguenze dannose, ai sensi dell'art. 2055, secondo comma, c.c..

A sostegno della propria tesi, i ricorrenti richiamano la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (sent. n. 13246 del 2019), secondo cui, in presenza di attività istituzionale esercitata dal funzionario pubblico, la responsabilità dell'ente è da considerarsi diretta, in quanto l'attività del dipendente è espressione della volontà dell'organo.

4. Con il secondo motivo si denuncia, 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 cod. civ.*», 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, c.c., 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 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.

Aggiungono che nell'art. 2055, secondo comma, 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.

4. L'unico motivo posto a fondamento del ricorso principale è fondato e merita accoglimento.



Secondo principio ormai consolidato nella più recente giurisprudenza di questa Corte, al fine di garantire non solo un'adeguata valutazione delle circostanze del caso concreto, ma anche l'uniformità di giudizio a fronte di casi analoghi, il danno da perdita del rapporto parentale deve essere liquidato seguendo una tabella basata sul sistema a punti, che preveda, oltre all'adozione del criterio a punto, l'estrazione del valore medio del punto dai precedenti e la modularità e l'elencazione delle circostanze di fatto rilevanti, tra le quali, da indicare come indefettibili, l'età della vittima, l'età del superstite, il grado di parentela e la convivenza, nonché l'indicazione dei relativi punteggi, da valutarsi, comunque, in ragione della particolarità e della eventuale eccezionalità del caso di specie (v. Cass. nn. 10579, 26300, 26301 e 33005 del 2021, n. 11689 del 2022).

Adeguate a tali esigenze sono state ritenute le tabelle elaborate presso la Corte di appello di Roma, prima che quelle del Tribunale di Milano adeguaesse le proprie ai criteri sopra indicati, come poi di fatto avvenuto con la versione aggiornata al 2022.

Nel caso di specie la Corte di merito ha bensì rideterminato in aumento il risarcimento spettante ai congiunti della vittima primaria rispetto all'importo che il giudice di primo grado aveva liquidato facendo applicazione delle precedenti, inadeguate, tabelle di Milano del 2018, ma ciò ha fatto alla stregua di una valutazione delle circostanze del caso concreto disancorata da parametri tabellari verificabili e piuttosto facendo anch'essa implicita applicazione del precedente inadatto sistema di calcolo e comunque senza dare alcuna esplicita indicazione circa l'utilizzo del metodo del calcolo a punti.

I ricorrenti hanno peraltro evidenziato come, in rapporto agli elementi rilevanti ai fini di tale calcolo (età, convivenza, presenza di altri congiunti, etc.) e secondo i valori desumibili dalle aggiornate



tabelle di Milano, si sarebbe dovuto giungere ad importi anche nel minimo sensibilmente più elevati di quelli liquidati.

5. È anche fondato il primo motivo del ricorso proposto dalle Amministrazioni statali.

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. n. 35020, n. 35419, n. 35872, n. 36902 del 2022 e n. 365 del 2023.

Occorre al riguardo muovere dai principi di diritto enunciati da Cass. sez. U. 16 maggio 2019, n. 13246.

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



Nella sentenza n. 19507 del 2013 della Corte di Cassazione, che ha concluso il procedimento penale per omicidio colposo plurimo nei confronti del Sindaco p.t., 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 ..., 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»*.

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).

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»*.

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. n. 3626 del 10/02/2017; Cass. 11/11/2019, 28987, in motivazione).

5. Il secondo motivo del ricorso incidentale, proposto in via subordinata, deve evidentemente ritenersi assorbito dall'accoglimento del precedente motivo.

6. In accoglimento, dunque, dell'unico motivo del ricorso principale e del primo motivo, assorbito il secondo, del ricorso incidentale, la sentenza impugnata deve essere cassata e la causa rinviata al giudice *a quo*, anche per la regolamentazione delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.



accoglie il ricorso proposto da Assunta e [REDACTED] [REDACTED]
accoglie il primo motivo del ricorso successivamente proposto dalla
Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Interno;
dichiara assorbito il secondo motivo; cassa la sentenza impugnata in
relazione ai motivi accolti e rinvia la causa ad altra Sezione della
Corte di appello di Salerno, comunque in diversa composizione, cui
demanda di provvedere anche al regolamento delle spese del
presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Terza
Civile della Corte Suprema di Cassazione, il 7 novembre 2025.

Il Presidente
Raffaele Frasca

