



Sussiste l'immersione organica anche in caso di omissione

## Descrizione

Con la sentenza emessa in data 19 dicembre 2025 n. 33247 (in ordine agli eventi alluvionali verificatisi a Sarno il 5 maggio 1998, per i quali erano decedute centotrentasette persone ed in relazione ai quali era stata accertata la responsabilità penale del sindaco per omicidio colposo plurimo, con la condanna generica, unitamente ai responsabili civili, al risarcimento del danno in favore delle parti civili, da liquidarsi separatamente) la Corte di Cassazione ritiene di dare senso continuità all'indirizzo già espresso in numerosi suoi 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; Cass. n. 10511/2025; Cass. n. 10512/2025; n. 10514/2025; Cass. n. 10515/2025; Cass. n. 23656/2025), affermando: «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 provvedimento o, se si volesse generalizzare, istituzionale, in quanto estrinsecazione di pubblicistiche ed istituzionali potestà), l'immersione organica di regola pienamente sussiste ed 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 Ba.Ge., si legge, quanto all'â??imputazione sollevata nei confronti di questi, che: â??non considerava la â??mappa dei rischiâ?• allegata al menzionato piano di protezione civile, nella quale quello derivante da alluvioni, frane e valanghe veniva ritenuto di â??grado altoâ?• e, quindi, degno della massima attenzione, con la indicazione degli adempimenti da attuarsi ai verificarsi dell'â??emergenza; ometteva di dare tempestivamente il segnale di allarme alla popolazione, di disporre lâ??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'â??emergenza in corso, suscettibili di non provocare lâ??adeguato allertamento degli organi competenti; forniva alla popolazione in pericolo notizie imprudentemente rassicuranti sulla emergenza in atto, diffondendo due appelli televisiviâ?!, con i quali invitava i cittadini a restare nelle proprie abitazioni, facendo cosÃ¬ ritenere che la situazione fosse sotto controllo ed inesistente il pericolo; inoltre, a fronte di una precisa richiesta di evacuazione dei plessi ospedalieri di Sarno, in pericolo, avanzata dall'â??AutoritÃ sanitaria competente, rifiutava tale evacuazione assumendo la insussistenza di pericolo per la vita dei pazientiâ?•.

Lâ??attivitÃ colposa che viene in rilievo **non Ã" meramente materiale ed estranea ai compiti istituzionali**, tale da essere legata da un nesso di occasionalitÃ necessaria con le funzioni o poteri esercitati â?? alle condizioni indicate dalle Sezioni Unite -, ma Ã" istituzionale nel senso di estrinsecazione di potestÃ pubblicistiche ed istituzionali; la circostanza che **lâ??attivitÃ non sia per lo piÃ¹ collegata ad un formale provvedimento amministrativo ed integri piuttosto una condotta di tipo omissivo** non muta i termini della questione poichÃ© lâ??omessa adozione di un provvedimento amministrativo non costituisce mero comportamento materiale posto in essere nell'â??esplicazione del rapporto di servizio tra lâ??ente e un suo funzionario, ma illegittima condotta istituzionale rilevante nell'â??ambito del rapporto organico tra il Comune, la Presidenza, il Ministero ed uno degli organi a cui ne Ã" affidata lâ??amministrazione attiva.

NÃ© assume rilievo, in senso contrario, lâ??ulteriore circostanza che al Sindaco risultano imputate anche condotte di carattere commissivo, in relazione alle notizie imprudentemente rassicuranti fornite durante lâ??emergenza in corso; anche queste condotte, infatti, sono attivitÃ ricollegate al potere a lui spettante quale organo sia del Comune, sia della Presidenza, sia del Ministero. lâ??attribuzione del potere illegittimamente non esercitato Ã" criterio di responsabilitÃ dell'â??autoritÃ rimasta inerte, per cui **non esercitare il potere non Ã" un contegno meramente materiale della persona fisica, ma azione amministrativa illegittima ove quel potere doveva essere esercitato**. Sia le attivitÃ omesse dal sindaco, sia le attivitÃ positive compiute con esternazioni verso la cittadinanza, pur non essendosi concretate nella formale adozione di provvedimenti â?? ma, rispettivamente, le prime, appunto nell'â??omessa adozione di questi, le seconde in attivitÃ comunque riconducibili alla attivitÃ istituzionale autoritativa del sindaco nella prevenzione delle calamitÃ â?? 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 attivitÃ provvedimentale, tuttavia sono stati posti in essere dal sindaco, nell'â??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 per contro ritenersi infondato il rilievo svolto in controricorso e ribadito in memoria dal Comune resistente, secondo cui il rapporto di immedesimazione organica non trasformerebbe la responsabilità indiretta in responsabilità diretta, atteso, al contrario, che proprio questo rapporto, sussistente tra il Sindaco e ognuna delle amministrazioni convenute, per un verso costituisce il fondamento dell'imputazione diretta a ciascuno degli enti della condotta posta in essere dal loro organo, per altro verso integra la base da cui dovrà muovere il giudice del rinvio per accertare l'incidenza in concreto delle colpe e delle conseguenze imputabili ai diversi responsabili, ai fini della divisione del carico della prestazione nei rapporti interni.

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**;

## Categoria

1. Focus giuridico

## Data di creazione

13 Gen 2026