

**GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Sindaco – Mancato tempestivo esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente - Domanda di risarcimento – Legittimazione passiva.**

**Cons. Stato, Sez. IV, 11 gennaio 2022, n. 179**

- in *Il Foro it.*, 5, 2022, pag. 300 e ss., con nota di E. Travi.

*“[...] il Collegio, con riferimento al caso di specie, ritiene pertanto di dover affermare la legittimazione passiva del solo Ministero dell’interno, osservando che ad essere azionata nel presente giudizio è esclusivamente la domanda di risarcimento del danno connessa al (mancato tempestivo) esercizio del potere di ordinanza e che il sindaco ha agito, non nella veste di amministratore locale, ma nella qualità di ufficiale di Governo, non rilevando, pertanto, a tal fine la portata nazionale o meramente locale dell’interesse pubblico sottostante.*

*Ne consegue il difetto di legittimazione passiva del sindaco del comune [...]”.*

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle signore Angelina Bartiromo, Teresa Manzo e Nella Manzo e del Ministero dell’interno;

Visto l’appello incidentale del Ministero dell’interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 25 novembre 2021 il consigliere Alessandro Verrico e uditi per le parti gli avvocati Ennio De Vita, su delega dichiarata dell’avvocato Sabato Criscuolo, e Lorenzo Lentini, su delega dell’avvocato Marcello Giuseppe Feola;

Vista l’istanza di passaggio in decisione depositata in data 24 novembre 2021 dall’avvocato dello Stato Federico Giuseppe Russo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. L’oggetto del presente giudizio è costituito dalla domanda di risarcimento - proposta dalle signore Teresa e Nella Manzo e Angelina Bartiromo, quali proprietarie dell’appartamento con sovrastante sottotetto, ubicato nel fabbricato sito in Nocera Inferiore alla via Gambardella n. 44, indicato al catasto al foglio 18, particelle 3791/2, 3792/2 e 4238/2 - di tutti i danni subiti dalla propria abitazione in occasione del crollo di uno stabile frontistante (verificatosi in due occasioni, l’11 e il 28 novembre 2000), attribuibile alla negligenza dei proprietari del fabbricato crollato, sotto il profilo della mancata manutenzione, ed al sindaco del comune di Nocera Inferiore che, agendo nella qualità di ufficiale di governo, con ritardo, aveva disposto la messa in sicurezza del fabbricato

a seguito del primo cedimento, ovvero con l'ordinanza *ex art.* 54 t.u.e.l. in data 29 novembre 2000, successiva al secondo crollo.

2. Ai fini di una migliore comprensione della vicenda oggetto del presente giudizio in fatto si precisa quanto segue:

i) in data 11 novembre 2000 si verificava la caduta di pietre e calcinacci dal fabbricato, antistante e fronteggiante l'immobile delle ricorrenti, iscritto nel N.C.E.U. al fol. 8, p.lla 3822, *sub* 1- 3 – 4, a cui faceva seguito, nel medesimo giorno, l'intervento dei vigili del fuoco di Nocera Inferiore, i quali, previo accertamento della situazione dei luoghi, provvedevano ad apportare gli interventi urgenti e redigevano "*rapporto di intervento*", ove, oltre a descrivere lo stato dei luoghi, indicavano per inciso di essere "*in attesa di ordinanza comunale urgente per i dovuti lavori di assicurazione a tutela della pubblica e privata incolumità, nonché di ulteriori accertamenti e monitoraggio da parte dei tecnici del Comune*";

ii) in data 28 novembre 2000 si verificava un crollo parziale del medesimo fabbricato, interessante il solaio del primo piano e parte del muro perimetrale, che rovinavano sull'adiacente appartamento, di proprietà delle ricorrenti, a cui faceva seguito, nel medesimo giorno, un ulteriore intervento dei vigili del fuoco di Nocera Inferiore, dei funzionari dell'Ufficio tecnico e dei vigili urbani del Comune di Nocera Inferiore, i quali provvedevano a far sgombrare le famiglie che abitavano negli immobili adiacenti, ivi comprese le ricorrenti, dall'appartamento di loro proprietà, nonché a rimuovere le parti, ancora pericolanti;

iii) in data 29 novembre 2000, il sindaco del comune di Nocera emetteva, ai sensi dell'art. 38, comma 2, l. n. 142 del 1990, le ordinanze n. 47811 e n. 47812, con cui diffidava le ricorrenti a sgombrare il loro appartamento e ordinava ai proprietari del fabbricato crollato di provvedere "*all'eliminazione di ogni pericolo per la pubblica incolumità*";

iv) nel giugno 2001 le signore Teresa Manzo, Nella Manzo e Angelina Bartiromo, con atto di citazione, convenivano in giudizio, innanzi al Tribunale di Nocera Inferiore, i privati proprietari dell'immobile crollato e il sindaco del comune di Nocera Inferiore, avanzando nei loro confronti domanda di risarcimento dei danni subiti; nel corso del giudizio, in ragione dell'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dal comune, le attrici chiamavano in giudizio il Ministero dell'interno;

v) all'udienza 21 marzo 2002, il Tribunale di Nocera Inferiore, vista l'adesione delle attrici all'eccezione sollevata dal Ministero dell'interno di incompetenza territoriale del Tribunale adito in favore del Tribunale di Salerno, ordinava, *ex art.* 38 c. p. c., la cancellazione della causa dal ruolo;

vi) le attrici riassumevano il giudizio dinanzi al Tribunale di Salerno, il quale, dopo aver esperito prova testimoniale e c.t.u., con la sentenza n. 1430/2008, dichiarava il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo, fissando il termine di mesi sei, dalla comunicazione della sentenza, per la riassunzione della causa dinanzi ad esso;

vii) con ricorso r.g. n. 398/2019 le signore Manzo e la signora Bartiromo riassumevano il giudizio dinanzi al T.a.r. per la Campania, sede di Salerno, nel corso del quale:

vii.i) con l'ordinanza n. 528 del 9 marzo 2016 il T.a.r. sollevava d'ufficio il conflitto di giurisdizione, ai sensi dell'art. 11, c. 3, c.p.a., in riferimento alle domande proposte nei confronti dei privati e, conseguentemente, disponeva la sospensione del processo;

vii.ii) con l'ordinanza 27 aprile 2018, n. 10259 le Sezioni unite della Corte di Cassazione risolvevano il conflitto negativo di giurisdizione, dichiarando la giurisdizione del giudice ordinario limitatamente alle domande proposte nei confronti dei privati;

vii.iii) con l'istanza, depositata in data 24 luglio 2020, le ricorrenti, rilevando la mancata comunicazione nei loro confronti della citata ordinanza, chiedevano la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso;

vii.iv) il T.a.r. Salerno, dopo avere rilevato - in esito ad ordinanza istruttoria del 27 luglio 2020 ed alla relativa risposta della Corte di cassazione di cui alla nota del 24 agosto 2020 - l'assenza della comunicazione dell'ordinanza, decideva la causa.

3. L'impugnata sentenza - T.a.r per la Campania, Salerno, Sez. II, con la sentenza n. 2054 del 29 dicembre 2020:

a) ha respinto l'eccezione, sollevata dalla difesa del sindaco, di tardività della riassunzione del giudizio innanzi al medesimo T.a.r., dopo la pronuncia delle Sezioni unite (che, come visto, avevano affermato la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda di risarcimento del danno contro le Amministrazioni e la giurisdizione del giudice ordinario sulla medesima domanda rivolta contro i privati);

b) ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione passiva del sindaco, sollevata in ragione del fatto che lo stesso, nell'adozione delle ordinanze citate, aveva agito nella veste di ufficiale di Governo;

c) ha assodato che il sindaco nella qualità di ufficiale di Governo era stato parte del giudizio civile svoltosi innanzi al Tribunale civile di Salerno;

d) ha respinto l'eccezione di prescrizione dell'azione risarcitoria sollevata dalla difesa del sindaco nella qualità di ufficiale di Governo, non potendo ritenersi che si fossero conservati gli effetti interruttivi stabiliti dall'art. 2945, comma 2, c.c. stante l'impossibilità di applicare retroattivamente

l'art. 59 l. n. 69 del 2009 entrato in vigore il 4 luglio 2009, successivamente alla proposizione della domanda risarcitoria innanzi al Tribunale di Nocera (giugno 2001), a quello di Salerno (il 13 febbraio 2003) e al T.a.r. (il 28 gennaio 2009);

e) ha respinto la richiesta del comune di considerare inutilizzabili le prove (testimoniali documentali e c.t.u.) acquisite nel processo civile innanzi al Tribunale di Salerno;

f) ha ritenuto provato in fatto: *i*) la responsabilità civile del sindaco nella qualità di ufficiale di Governo e del Ministero dell'interno quale amministrazione di settore cui imputare gli effetti dell'attività [*rectius* dell'inerzia] posta in essere dal sindaco; *ii*) il nesso di causalità fra l'inerzia sindacale ed il secondo crollo e fra il secondo crollo e i danni subiti dalle attrici; *iii*) l'elemento soggettivo;

g) ha quantificato i danni, sulla base delle conclusioni raggiunte dal c.t.u. e ragguagliandole in parte alla luce delle osservazioni del c.t.p. delle attrici, in complessivi euro 15.000 a titolo di sorte capitale, maggiorati di interessi compensativi e rivalutazione monetaria dalla data del sinistro e fino alla liquidazione operata in sentenza, ritenendo che su tale somma complessiva decorrano gli interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza;

h) ha respinto la domanda di liquidazione delle spese della c.t.u.;

i) ha condannato in solido il sindaco e il Ministero alle spese di lite (nella misura di euro 2.000,00 in favore del difensore antistatario).

4. Il sindaco del comune di Nocera inferiore ha proposto appello principale, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente rigetto integrale del ricorso originario.

In particolare, ha articolato quattro motivi (da pagina 4 a pagina 17 dell'atto di appello), in tal modo riassumibili:

I) "*Error in iudicando – violazione e falsa applicazione artt. 11 e 80 c.p.a. e art. 59 l. 69/2009 - art. III Cost.*": il termine per riassumere la causa, in seguito all'adozione dell'ordinanza da parte delle Sezioni unite della Corte di Cassazione che regola la giurisdizione, decorrerebbe dalla pubblicazione, secondo la regola generale di cui all'art. 11, c. 4, c.p.a., in quanto la diversa regola di cui l'art. 80 c.p.a., che fa decorrere il termine dalla comunicazione della pronuncia, può trovare applicazione solo nei casi di sospensione del giudizio *ex art. 295 c.p.c.*; ad ogni modo, tale ultima previsione varrebbe esclusivamente per la parti costituite, e non per le parti non costituite nel giudizio di legittimità (come le appellate);

II) "*Error in iudicando – violazione e falsa applicazione art. 54 d.lgs. 267/2000 e ss.mm.ii.*": nell'azione risarcitoria per i danni relativi alla mancata (o tardiva) adozione di ordinanze

contingibili e urgenti sarebbe legittimato passivo il solo Ministero dell'interno, atteso che il sindaco sarebbe legittimato passivo esclusivamente per le azioni impugnatorie relative ai medesimi atti;

III) *“Error in iudicando – violazione e falsa applicazione art. 11 c.p.a. e art. 2947 c.c. – travisamento del fatto”*: ai fini della conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda avanzata originariamente dinanzi al Tribunale ordinario di Salerno sarebbe necessaria, secondo quanto previsto dall'art. 11, c. 4, c.p.a., la riproposizione del giudizio, non potendo ritenersi sufficiente al tal fine la mera riassunzione; dovrebbe pertanto ritenersi prescritto il diritto al risarcimento dei danni, poiché il primo atto interruttivo nei confronti del sindaco dovrebbe essere considerato il ricorso in riassunzione dinanzi al T.a.r. del 2009, egli non essendo stato citato nel giudizio dinanzi al Tribunale ordinario di Salerno; ad ogni modo, gli effetti sostanziali e processuali non sarebbero conservati in quanto, per quanto dedotto con il primo motivo, la riassunzione non avveniva nei tre mesi dalla pubblicazione dell'ordinanza delle Sezioni unite;

IV) *“Error in iudicando – violazione e falsa applicazione degli artt. 2043, 1223 c.c. e 2697 c.c., e art. 11 c.p.a. – travisamento del fatto”*: non risulterebbe provato il nesso causale tra il crollo del fabbricato e l'evento dannoso, sia in ragione della mancata conservazione degli effetti sostanziali e processuali dall'originaria domanda risarcitoria (cfr. *sub* III) sia per il difetto di prova da parte delle ricorrenti, anche alla luce del fatto che, dopo l'intervento dei vigili del fuoco in occasione del primo crollo, risultava imprevedibile un secondo crollo; la gravata sentenza sarebbe inoltre errata per aver previsto la liquidazione dell'i.v.a. sull'importo risarcitorio riconosciuto, in assenza della relativa fattura.

4.1. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'interno, il quale ha proposto appello incidentale articolando tre motivi (da pagina 11 a pagina 17 del ricorso), in tal modo riassumibili:

I) *“Error in procedendo – violazione e falsa applicazione del combinato disposto di cui agli articoli 11 e 80 c.p.a., 59 della legge n. 69/2009 e 111 Costituzione”*: il T.a.r., nel pronunciarsi sulla domanda attorea di accertamento delle responsabilità delle Amministrazioni resistenti evocate in giudizio, non avrebbe ritenuto decorso il termine perentorio per la riassunzione di 90 giorni stabilito dall'articolo 11 c.p.a., erroneamente ritenendo applicabile l'articolo 80 c.p.a. (per converso applicabile alle sole ipotesi di sospensione disposta ai sensi dell'art. 295 c.p.c.);

II) *“Error in iudicando – violazione e falsa applicazione del combinato disposto di cui agli articoli 53 e 54 del d.lgs. n. 267/2000”*: il primo giudice avrebbe erroneamente configurato la responsabilità solidale del Ministero dell'interno anche nel caso di specie, in cui, vertendosi in un'ipotesi di omessa tempestiva adozione della ordinanza contingibile ed urgente, ogni pretesa risarcitoria sarebbe da ascrivere esclusivamente al comune;

III) “*Error in iudicando – violazione e falsa applicazione in base al combinato disposto degli artt. 2043, 1223 c.c. e 2697 c.c., e art. 11 c.p.a. – travisamento del fatto*”: il primo giudice, alla luce delle risultanze istruttorie raccolte dinanzi al Tribunale ordinario di Salerno, avrebbe errato nel ritenere sussistente il nesso di causalità tra il crollo del fabbricato e l’evento dannoso, ovverosia i danni all’immobile delle appellate.

4.2. Si sono costituite per resistere le intimato signore Teresa Manzo, Nella Manzo e Angelina Bartiromo le quali, in data 25 ottobre 2021, hanno depositato memoria difensiva con cui si sono opposte all’appello principale e all’appello incidentale e ne hanno chiesto l’integrale rigetto.

5. All’udienza del 25 novembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

6. L’appello principale del sindaco di Nocera Inferiore è fondato mentre deve essere respinto quello del Ministero dell’interno.

7. Il Collegio rileva l’infondatezza del primo motivo dell’appello principale e del primo motivo dell’appello incidentale, tra loro coincidenti.

7.1. Al riguardo, si osserva che, in merito alla prosecuzione del giudizio a seguito dell’emanazione di ordinanza della Corte di cassazione sulla giurisdizione – qualora essa confermi la giurisdizione del giudice davanti al quale pende il processo nel cui ambito è stato sollevato regolamento di giurisdizione (caso analogo a quello in esame per quanto riguarda la domanda risarcitoria nei confronti delle Amministrazioni, in relazione alla quale le Sezioni unite hanno affermato la giurisdizione del giudice amministrativo) -:

a) a differenza del giudizio civile - in cui l’art. 367, comma 2, c.p.c. prevede espressamente che le parti debbano riassumere (dinanzi al giudice ordinario) il processo sospeso nel termine di sei mesi dalla comunicazione della sentenza - nel processo amministrativo difetta una regola specifica per l’ipotesi, nulla disponendo al riguardo l’art. 11 c.p.a.;

b) invero, quest’ultima disposizione, al comma 4, contempla l’ipotesi (diversa da quella di specie in cui il T.a.r., dopo la pronuncia di difetto di giurisdizione del Tribunale ordinario di Salerno e la conseguente riassunzione del giudizio, ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione) in cui il giudice diverso da quello amministrativo, presso cui è incardinato il giudizio, solleva regolamento preventivo di giurisdizione e le Sezioni unite affermano con ordinanza la giurisdizione del giudice amministrativo (*cf.* Cons. Stato, Sez. IV, 2 agosto 2016, n. 3494);

c) pertanto, in assenza di specifiche previsioni, devono trovare applicazione le regole generali dettate dal codice del processo amministrativo per il caso di giudizio sospeso e della sua prosecuzione; dovendo quindi essere presentata, secondo il disposto dell’art. 80, comma 1, c.p.a., istanza di fissazione di udienza nel termine di 90 giorni dall’atto che fa venire meno la causa di

sospensione, ossia dalla comunicazione dell'ordinanza delle Sezioni unite che regola la giurisdizione.

7.2. Peraltro, rilevata l'inconferenza dei precedenti citati dagli appellanti poiché non aventi ad oggetto l'ipotesi dell'art. 11, comma 4, c.p.a., a conferma di tali conclusioni si pone l'orientamento della Corte costituzionale (sentenza 10 giugno 2021, n. 119) che - nel dichiarare incostituzionale l'art. 41, comma 5, della legge 23 luglio 2009, n. 99 ("*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*"), nella parte in cui prevede che il termine per la riassunzione del ricorso dinanzi al T.a.r. Lazio decorra dalla data di entrata in vigore della legge - ha sancito che eventuali deroghe al principio della *perpetuatio iurisdictionis* devono essere accompagnate, allorché comportino l'onere per la parte di riassumere il giudizio davanti al giudice competente entro un termine perentorio, da accorgimenti che garantiscano alle parti stesse l'effettiva conoscenza del mutamento normativo, *medio tempore* intervenuto. Invero, nelle ipotesi in cui la legge connetta all'inerzia delle parti l'estinzione del processo amministrativo, si rileva la tendenza del legislatore a favorire l'adempimento processuale con la collaborazione degli uffici, come avviene in ipotesi di estinzione del giudizio amministrativo per perenzione del ricorso ultra-quinquennale, senza che sia stata avanzata nuova istanza di fissazione di udienza, che non può essere rilevata, se non a seguito di avviso alle parti costituite dalla segreteria del Tribunale per permettere loro di attivarsi (cfr. art. 82 c.p.a., preceduto dall'analogo art. 9 della legge 21 luglio 2000, n. 205, recante "*Disposizioni in materia di giustizia amministrativa*").

7.3. Ciò considerato, stante la mancata comunicazione dell'ordinanza n. 10259 del 27 aprile 2018 delle Sezioni unite della Corte di cassazione (accertata in esito all'attività istruttoria espletata nel corso del primo grado), deve essere ritenuta tempestiva la riassunzione del giudizio effettuata dalle originarie ricorrenti dinanzi al T.a.r. Salerno.

8. Il Collegio deve quindi passare ad esaminare il secondo motivo dell'appello principale ed il secondo motivo dell'appello incidentale con cui il sindaco del comune di Nocera Inferiore e il Ministero dell'interno negano, rispettivamente, la propria legittimazione passiva nei confronti della domanda risarcitoria.

Ad ogni modo, trattandosi di questione di legittimazione passiva, essa incide sulla ammissibilità del ricorso, con la conseguenza che, come da costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, se ne deve affermare la rilevabilità d'ufficio ovvero la proponibilità per la prima volta in appello con gravame ritualmente e tempestivamente notificato ove vi sia stata una statuizione espressa sul punto

(*cf. ex plurimis* Cons, Stato, sez. IV, 12 febbraio 2018, n. 866; *id.*, 21 aprile 2017, n. 1868; 3 aprile 2017, n. 1505; sez. V, 30 novembre 2015, n. 5401; *id.*, 21 luglio 1990, n. 602).

8.1. L'art. 54, comma 4, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, T.u.e.l., sostanzialmente riprendendo le previsioni del precedente art. 38, comma 2, della l. 8 giugno 1990, n. 142, disciplina i poteri di ordinanza del sindaco - non quale organo di vertice dell'amministrazione comunale (come invece disposto dall'art. 50 T.u.e.l.), ma in qualità di ufficiale di Governo - dettati dall'esigenza di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

8.2. Al riguardo, si registra un'evoluzione giurisprudenziale.

8.2.1. Secondo una prima tesi, sostenuta principalmente dalla Corte di cassazione, il potere di ordinanza spettante al sindaco per l'emanazione dei provvedimenti contingibili ed urgenti a fini di pubblico interesse appartiene allo Stato, ancorché nel provvedimento siano implicati interessi locali, poiché il sindaco agisce quale ufficiale di Governo, sicché dei danni derivanti dall'esercizio di tale potere risponde lo Stato (Cass. civ., [ord.], sez. I, 13 febbraio 2020, n. 3660; sez. I, 20 dicembre 2016, n. 26337; sez. I, 6 agosto 2014, n. 17715; sez. III, 31 luglio 2002, n. 11356; sez. I, 11 gennaio 1999, nn. 182 e 183); ne consegue che, sia per le azioni risarcitorie, sia per le azioni di pagamento diverse, fondate su responsabilità per atto lecito, sussiste la legittimazione passiva dell'Amministrazione statale competente ancorché ai comuni siano state assegnate le somme necessarie per pagare le relative indennità (Cass. civ. [ord.], sez. I, 28 febbraio 2019, n. 5970).

8.2.2. Un diverso orientamento è stato sostenuto in passato in alcune pronunce del Consiglio di Stato (sez. V, 17 giugno 2014, n. 3081; sez. V, 13 luglio 2010, n. 4529), affermandosi che nelle ipotesi in cui il sindaco, nell'adempimento delle sue funzioni, agisce quale ufficiale di governo, non diventa un organo di un'amministrazione dello Stato, ma resta incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale, senza che il suo *status* sia modificato e, in conseguenza di ciò, va pertanto riconosciuta al riguardo l'esclusiva legittimazione soggettiva del comune quale parte processuale e ciò anche in relazione a domande di risarcimento di danni derivanti da ordinanze contingibili e urgenti.

8.2.3. In senso conforme al primo orientamento si è tuttavia assestata la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, che è giunta a riconoscere la legittimazione passiva dello Stato, in luogo dell'ente locale, a fronte di una domanda di risarcimento del danno derivante da provvedimenti adottati dal sindaco nella qualità di ufficiale di governo ove risulti che l'interesse pubblico sottostante sia di portata nazionale e non meramente locale (sez. IV, 12 dicembre 2018, n. 866; C.g.a., sez. riun., 10 luglio 2012, n. 1581).



Tale ipotesi è tuttavia tenuta distinta da quella, differente, dell'azione di impugnazione delle ordinanze adottate dal sindaco *ex art. 54 T.u.e.l.*, in relazione alla quale si ritiene che sussista esclusivamente la legittimazione passiva in capo al comune, difettando la legittimazione passiva di altre amministrazioni statali, atteso che *“l'imputazione giuridica allo Stato degli effetti dell'atto dell'organo del Comune ha una natura meramente formale, nel senso che non per questo il Sindaco diventa organo di un'amministrazione dello Stato, ma resta incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale, senza che il suo status sia modificato”* (Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2014 n. 2221; sez. V, 13 luglio 2010, n. 4529; sez. V, 13 maggio 2008, n. 4448). Del resto, secondo quanto affermato in una recente pronuncia (Cons. Stato, sez. II, 20 dicembre 2021, n. 8438), ad una diversa conclusione ermeneutica non condurrebbe neanche la valorizzazione del coinvolgimento informativo del prefetto prevista dal citato art. 54, in quanto il sindaco nella qualità di ufficiale di governo, sebbene sottoposto ad un vincolo gerarchico nei confronti del Ministro dell'interno per il limitato intersecarsi dei diversi livelli di tutela (*cf.*, sul tema, Corte cost. n. 115 del 2011), resta titolare di un potere, atipico e residuale, legittimamente conferito dall'ordinamento per la tutela di interessi fondamentali dei propri amministrati, scegliendo discrezionalmente tra le varie possibili opzioni.

8.3. In adesione a tale ultimo orientamento, dal quale non si intende decampare, il Collegio, con riferimento al caso di specie, ritiene pertanto di dover affermare la legittimazione passiva del solo Ministero dell'interno, osservando che ad essere azionata nel presente giudizio è esclusivamente la domanda di risarcimento del danno connessa al (mancato tempestivo) esercizio del potere di ordinanza e che il sindaco ha agito, non nella veste di amministratore locale, ma nella qualità di ufficiale di Governo, non rilevando, pertanto, a tal fine la portata nazionale o meramente locale dell'interesse pubblico sottostante.

Ne consegue il difetto di legittimazione passiva del sindaco del comune di Nocera Inferiore.

8.4. Per completezza, si osserva che per l'ipotesi, non verificatasi nel caso in esame, in cui sia esperita un'azione risarcitoria congiuntamente a quella demolitoria avente ad oggetto un'ordinanza sindacale adottata con i poteri dell'ufficiale di governo, la recente giurisprudenza di questo Consiglio (sez. II, 20 dicembre 2021, n. 8438 *cit.*) ha rilevato che la diversità, per *causa petendi e petitum*, tra le due azioni osta alla configurazione, a fronte della astratta loro autonomia, di un eventuale rapporto di accessorietà tra esse, che, in tesi, possa giustificare l'estensione del regime della legittimazione passiva nell'azione impugnatoria a quella risarcitoria. Pertanto, anche con riferimento a tale ipotesi, viene ribadita la regola generale della diversa legittimazione passiva a seconda della tipologia di domanda proposta.

9. In ragione di quanto statuito, risultano pertanto improcedibili, per difetto di interesse del sindaco (per l'appunto dichiarato privo di legittimazione passiva), il terzo e il quarto motivo dell'appello principale.

10. Residua l'esame del terzo motivo dell'appello principale, con cui il Ministero dell'interno, come visto, ha dedotto la carenza di prova del nesso causale tra il crollo del fabbricato e la verifica dei danni all'immobile delle appellate.

10.1. Al riguardo, il Collegio rileva l'infondatezza della censura, osservando che:

a) il motivo risulta genericamente dedotto dall'appellante;

b) in ragione di quanto affermato *sub* § 7-7.3 in ordine alla tempestività della riassunzione del giudizio in seguito alla pronuncia sulla giurisdizione da parte della Corte di cassazione, deve ritenersi che gli effetti sostanziali e processuali della originaria domanda risarcitoria si siano conservati nel presente giudizio, con conseguente utilizzabilità delle risultanze dell'attività istruttoria svolta presso il Tribunale ordinario di Salerno;

c) la consulenza tecnica d'ufficio e la prova testimoniale espletate in sede civile, unitamente agli elementi desumibili dagli atti del giudizio (*cfr.* rapporti informativi dei vigili del fuoco, dai quali si evince la situazione di pericolo esistente già dal primo crollo e la piena conoscenza di essa da parte del sindaco di Nocera Inferiore), hanno dato ampia dimostrazione, oltre che della condotta colposamente omissiva, del nesso causale esistente tra il crollo parziale della palazzina e la verifica dei danni all'immobile di proprietà delle originarie ricorrenti, i quali, peraltro, risultano essere stati correttamente quantificati dal primo giudice sulla base delle valutazioni del c.t.u. e delle osservazioni delle ricorrenti.

11. In conclusione, in ragione di quanto esposto, deve essere:

a) accolto l'appello principale del sindaco di Nocera Inferiore e del comune di Nocera Inferiore;

b) respinto l'appello incidentale del Ministero dell'interno;

c) per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, dichiarato il difetto di legittimazione passiva del sindaco di Nocera Inferiore, nella qualità di ufficiale di Governo, e condannato il solo Ministero dell'interno al pagamento, in favore delle originarie ricorrenti signore Teresa Manzo, Nella Manzo e Angelina Bartiromo, del risarcimento del danno come quantificato dall'impugnata sentenza che, *in parte qua*, è rimasta inoppugnata.

12. In ordine alla regolazione delle spese del giudizio:

a) in ragione della complessità e della novità della questione, devono essere integralmente compensate fra il sindaco di Nocera Inferiore e le signore Bartiromo e Manzo le spese di ambedue i gradi di giudizio;

b) deve essere condannato il Ministero dell'interno al pagamento in favore delle appellate delle spese del presente grado di giudizio, nella misura di cui in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto:

- accoglie l'appello principale e respinge l'appello incidentale del Ministero dell'interno e, per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado (r.g. n. 398/2009) nei sensi e nei limiti di cui in motivazione;
- compensa fra il sindaco di Nocera Inferiore e le signore Bartiromo e Manzo le spese di ambedue i gradi di giudizio;
- condanna il Ministero dell'interno al pagamento in favore delle appellate delle spese del presente grado di giudizio, nella misura di euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge (IVA, CPA e rimborso spese generali al 15%), da liquidarsi in favore del difensore antistatario.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

Michele Pizzi, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Alessandro Verrico**

**IL PRESIDENTE**

**Vito Poli**

**IL SEGRETARIO**