



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta da:

ANTONIO MANNA	Primo Presidente f.f.
FRANCO DE STEFANO	Presidente di Sezione
ROSSANA MANCINO	Consigliere
ENZO VINCENTI	Consigliere Rel./Est.
LUIGI ABETE	Consigliere
EMILIO IANNELLO	Consigliere
GIUSEPPE FUOCHI TINARELLI	Consigliere
ANTONIO SCARPA	Consigliere
PAOLA VELLA	Consigliere

Oggetto:

*REGOLAMENTI DI
GIURISDIZIONE

Ud.16/12/2025 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 410/2025 R.G. proposto da:

[REDACTED]



[REDACTED]



			</			

[REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
rappresentati e difesi dall'avvocato [REDACTED] unitamente agli
avvocati [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

-ricorrenti-

contro e nei confronti di

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, e MINISTERO DELLA SALUTE, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED] e [REDACTED]

[REDACTED] S.P.A. e [REDACTED] S.P.A., in persona dei rispettivi Procuratori speciali, rappresentate e difese dagli avvocati

[REDACTED]
[REDACTED] e [REDACTED];

[REDACTED] [REDACTED] rappresentata e difesa dall'avvocato [REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] e [REDACTED]
[REDACTED] rappresentati e difesi dagli avvocati [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED] e [REDACTED];

-controricorrenti-



nonché nei confronti di

[REDACTED]

-intimati-

per regolamento preventivo di giurisdizione in relazione al giudizio pendente dinanzi al TRIBUNALE DI ROMA, iscritto al r.g.n. 5071/2021.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 16/12/2025 dal Consigliere ENZO VINCENTI;

lette le conclusioni scritte del Procuratore Generale, in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. ALESSANDRO PEPE, il quale – riportandosi alla precedente memoria depositata per l’adunanza camerale dell’8 luglio 2025 - ha chiesto che, nella controversia in esame, venga dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo.

FATTI DI CAUSA

1. - I ricorrenti indicati in epigrafe hanno proposto regolamento preventivo ex art. 41 c.p.c. per sentir dichiarare che spetta al giudice ordinario la giurisdizione sulle domande proposte nel giudizio promosso - da una parte di essi quali originari attori e da altri con successivo atto di intervento - dinanzi al Tribunale civile di Roma (distinto dal RG n. 5071/2021) nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della salute e della Regione Lombardia.

1.1. - Gli istanti, nell’anzidetto giudizio civile, hanno chiesto che, in qualità di familiari delle “vittime del covid”, gli venga risarcito il danno non patrimoniale cagionato dagli “atti e/o omissioni posti in essere dalla PA ... nella prima e seconda fase della pandemia da Covid-19” in “violazione delle normative nazionali e sovranazionali” (Regolamento Sanitario Internazionale-RSI 2005; decisione UE n. 1082/2013 che recepisce il RSI 2005; mancato adeguamento del piano pandemico nazionale, fermo al



2006, e dei piani pandemici regionali) "poste a tutela della salute e della vita delle persone"; "violazioni da cui è conseguita la morte dei [loro] familiari".

I ricorrenti deducono che l'azione risarcitoria – proposta ai sensi degli artt. 2043, 2049 e 2059 c.c., ma anche in forza dell'art. 1218 c.c. - attiene agli "effetti/conseguenze delle azioni o omissioni poste in essere dagli organi istituzionali che hanno leso i diritti soggettivi degli attori e degli intervenuti nel presente giudizio, senza sindacato sull'uso del potere discrezionale della P.A."

Si sostiene, al riguardo, che la gestione della pandemia "è stata caratterizzata da decisioni contraddittorie e ritardi nelle risposte, con carenze significative nelle strutture sanitarie, soprattutto nelle prime fasi"; si aggiunge che le "risorse ospedaliere erano insufficienti, i medici di base erano sprovvisti di dispositivi di protezione, e l'assenza di coordinamento tra le autorità sanitarie locali e centrali ha aggravato la situazione"; si adduce, quindi, che la "assenza di un piano di preparazione adeguato e l'incapacità di gestire l'emergenza hanno provocato un collasso del sistema sanitario, con un numero elevato di morti, sia negli ospedali che nelle case, e una difficoltà generalizzata nel fornire cure".

1.2. - In particolare, i ricorrenti, quanto ai "(m)otivi di diritto a sostegno della giurisdizione del Giudice ordinario", argomentano su tre distinti profili: a) sul "*petitum* sostanziale della causa di merito"; b) sulla "responsabilità extracontrattuale"; c) sui "presupposti della responsabilità civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero della salute e Regione Lombardia".

1.2.1 - Quanto al profilo *sub a)*, si deduce esservi la responsabilità contrattuale o extracontrattuale delle amministrazioni convenute per "violazioni e/o omissioni" di "legge e di obblighi di legge a carico" - e non già per le "modalità organizzative e provvedimentali con le quali le amministrazioni hanno gestito l'emergenza sanitaria" -, dalle quali



“violazioni di legge” è derivata la lesione del diritto alla salute, costituzionalmente protetto (art. 32 Cost.), con conseguente danno da perdita del rapporto parentale.

Di qui, la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, come, del resto, affermato dalla giurisprudenza di legittimità “nella vicenda del sangue infetto”, nel caso della lesione della salute o della vita cagionata dalla P.A. per la “mancata adozione di idonee cautele protettive” (Cass., S.U., n. 17673/2016) e anche nelle materie di giurisdizione esclusiva, là dove la causa del danno risieda “non già nel cattivo esercizio del potere amministrativo, bensì in un comportamento la cui illiceità venga dedotta prescindendo dal modo in cui il potere è stato esercitato e venga prospettata come violazione di regole comportamentali di buona fede e correttezza alla cui osservanza è tenuto qualunque soggetto, sia esso pubblico o privato” (Cass., S.U., 1567/2023).

Si tratterebbe – argomentano i ricorrenti – di responsabilità contrattuale della P.A. “per contatto amministrativo qualificato”, determinativa della lesione del legittimo affidamento del privato o, in ogni caso, di responsabilità aquiliana (art. 2043 c.c.) per “violazioni delle norme di legge nazionali e sovranazionali” con lesione di “diritti soggettivi costituzionalmente tutelati” e ciò “anche alla luce della mancata adozione di un piano pandemico aggiornato e/o alla luce della mancata applicazione del Piano Pandemico del 2006”.

1.2.2. - Sotto quest’ultimo aspetto il ricorso si sofferma nel profilo *sub b)*, evidenziando in che termini sussisterebbe, in particolar modo, la colpa della P.A. e, quindi, il nesso causale tra evento dannoso e la condotta ascrivibile alle amministrazioni convenute.

1.2.3. - Quanto al profilo *sub c)* [che si rinviene come tale nelle allegazioni alle pp. 35/36 dell’atto di citazione], i ricorrenti evidenziano le circostanze relative alla “condotta causativa dell’evento” e la “consapevolezza” della P.A., che si trarrebbero dalla perizia “che è parte



dell'informativa della Procura della Repubblica di Bergamo che il 01 marzo 2023 ha chiuso le indagini indagando 21 persone".

A tal fine si mette in evidenza: la "scarsità di tamponi", la "mancanza di posti letto", i "ritardi nel trasporto e nel ricovero dei malati", la "insufficienza dei macchinari per la ventilazione artificiale", la diversità dei protocolli per i tamponi, le "diverse modalità di cura".

1.3. - Si precisa, quindi, che ai fini della configurabilità della responsabilità civile dello Stato e delle Regioni "non sono gli interventi posti in essere nel corso dell'emergenza Covid ad essere messi sotto esame ..., bensì tutti gli atti che hanno preceduto l'emergenza e che sono stati posti in essere destrutturando le strutture sanitarie, anche di coordinamento tra stato e regioni, e che hanno contribuito a creare il vuoto gestionale tale da poter essere pronti ad affrontare l'emergenza Covid e gestirla limitando e/o contenendo gli effetti, anche mortali, del contagio".

1.4. - In particolare, i ricorrenti deducono che le "omissioni e/o violazioni poste in essere dalle istituzioni convenute" sarebbero le seguenti: "assenza di un piano pandemico nazionale adeguato e mancata attuazione del piano pandemico nazionale del 2006"; "mancata attuazione del Regolamento Sanitario Internazionale ed. 2005"; "mancata attuazione della decisione UE n. 1082/2013 vincolante per ogni Stato"; "dichiarazioni false inviate a OMS e UE sino al 04 febbraio 2020 dall'Italia (Ministero della Salute) attestanti la completa preparazione del nostro Paese ad affrontare una pandemia, contrariamente alla reale situazione italiana"; "mancata istituzione della zona rossa nella bergamasca che ha comportato la diffusione del virus in Italia e come vedremo nel resto dell'Europa e probabilmente anche nel mondo".

Nel ricorso si sostiene, pertanto, che gli "atti compiuti in violazione di normative nazionali e sovranazionali e le omissioni poste in essere dalle amministrazioni convenute non sono, né possono giuridicamente esserlo,



configurabili come modalità con cui viene esercitato il potere amministrativo”, ma sono “atti in violazione di diritti soggettivi quali il diritto alla vita tutelato e protetto dalla Costituzione italiana all’art. 32”, che hanno, quindi, determinato il danno da “lesione del rapporto parentale per il decesso dei propri cari”.

1.5. - Si ribadisce, dunque, che la controversia pendente dinanzi al Tribunale di Roma non riguarderebbe l’ambito dell’utilizzo del potere della P.A. ma degli obblighi sulla medesima incombenti (derivati dalla legge e/o dagli atti aventi forza e valore di legge, nazionali e sovranazionali) cui avrebbero dovuto corrispondere azioni che sono state omesse o compiute in violazioni di legge da cui è derivato un danno, qualificato nella fattispecie quale danno cd. parentale”.

2. – Hanno depositato controricorso la Presidenza del Consiglio dei ministri (in data 14 febbraio 2025), la Regione Lombardia (in data 14 febbraio 2025) e, congiuntamente (sempre in data 14 febbraio 2025), [REDACTED] S.p.A. e [REDACTED] S.p.A., compagnie assicuratrici chiamate in causa nel giudizio di merito dalla Regione Lombardia.

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, per essere la stessa del giudice amministrativo “ai sensi degli artt. 7, 30, 133, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 104/2010 (c.p.a.), riguardanti la configurazione del servizio sanitario nazionale, la profilassi internazionale e la gestione delle emergenze”.

Anche la Regione Lombardia ha chiesto che venga affermata la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo trattandosi anzitutto di controversia relativa a servizio pubblico.

[REDACTED] S.p.A. e [REDACTED] S.p.A. hanno eccepito il difetto assoluto di giurisdizione e analoga eccezione ha svolto anche la Regione Lombardia; ciò in riferimento alla mancata adozione di atti legislativi regionali, nonché agli atti politici configuranti “scelte politiche effettuate per la gestione della crisi pandemica”.



3. - Hanno depositato (il 18 aprile 2025) "atto di intervento volontario" [REDACTED] e [REDACTED] - parti del giudizio *a quo* -, argomentando in favore della sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario.

4. - Ha depositato (il 29 maggio 2025) "memoria di costituzione" [REDACTED] anch'essa parte del giudizio pendente dinanzi al Tribunale di Roma, che ha chiesto dichiararsi sussistente la giurisdizione del giudice ordinario.

5. - Hanno depositato memoria i 437 ricorrenti ([REDACTED] + 436), la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Regione Lombardia, [REDACTED] S.p.A. e [REDACTED] S.p.A., nonché [REDACTED]

6. - Ha depositato memoria anche il Pubblico Ministero, il quale ha concluso per il difetto di giurisdizione del giudice ordinario e la declaratoria di giurisdizione del giudice amministrativo nella controversia pendente dinanzi al Tribunale di Roma.

7. - Con ordinanza interlocutoria n. 20801 del 23 luglio 2025, resa all'esito della camera di consiglio dell'8 luglio 2025, fissata per la decisione del regolamento preventivo, è stata disposta l'integrazione del contraddittorio con taluni originari attori e interventori (indicati in detta ordinanza interlocutoria) nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale di Roma (distinto dal RG n. 5071/2021).

7.1. - All'ordine di integrazione del contraddittorio è stato dato rituale seguito con atto notificato il 5 agosto 2025.

8. - In prossimità dell'adunanza in camera di consiglio del 16 dicembre 2025, nuovamente fissata per la decisione sul ricorso ex art. 41 c.p.c., hanno depositato ulteriore memoria i ricorrenti, [REDACTED] S.p.A. e [REDACTED] S.p.A., nonché il pubblico ministero, quest'ultimo riportandosi alle conclusioni scritte in precedenza rassegnate.



RAGIONI DELLA DECISIONE

1. – Preliminarmente, devono essere dichiarati inammissibili l'atto di intervento volontario" [REDACTED] e [REDACTED] nonché la "memoria di costituzione" [REDACTED]

Sebbene qualificati nei termini anzidetti, entrambi gli atti debbono intendersi quali controricorsi, giacché il giudizio per regolamento preventivo di giurisdizione, come stabilito dall'art. 41 c.p.c., è regolato dalla disciplina dettata dagli artt. 365 e ss. c.p.c. e, dunque, nei confronti del ricorso ritualmente notificato è necessario contraddire con controricorso da depositarsi nel termine di 40 giorni da detta notificazione.

Nella specie, il ricorso è stato notificato agli avvocati [REDACTED] e [REDACTED], rispettivamente difensori nel giudizio principale di [REDACTED] e della [REDACTED] in data 8 gennaio 2025.

La [REDACTED] e gli [REDACTED] hanno depositato il controricorso in data 18 aprile 2025, mentre la [REDACTED] lo ha depositato il 29 maggio 2025: in entrambi i casi si tratta di depositi tardivi, essendo il termine di legge scaduto il 17 febbraio 2025.

Va, altresì, dichiarata inammissibile la "2° memoria ex art. 380 *ter* c.p.c." della [REDACTED] in quanto l'inammissibilità del controricorso consente alla parte unicamente la partecipazione alla discussione orale, ove prevista (e non dall'art. 380-*ter* c.p.c., quale disposizione applicabile nella specie *ratione materiae*).

2. - La delibazione di questa Corte, regolatrice della giurisdizione, muove dalla verifica del *petitum* sostanziale, ossia dall'esame della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio (la *causa petendi*), da individuarsi in base ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (tra le tante, Cass., S.U., n. 20350/2018; Cass., S.U., n. 13702/2022; Cass. S.U. n. 26318/2023).



Nella specie, le allegazioni che sostengono la pretesa risarcitoria azionata sono sintetizzate ai §§ 1.1., 1.2.3, 1.4 dei "Fatti dei causa", cui si rinvia.

Esse trovano riscontro in quanto dedotto nell'atto di citazione che ha introdotto il giudizio pendente dinanzi al Tribunale di Roma (distinto dal RG n. 5071/2021).

In particolare:

a) quanto alla asserita responsabilità dello Stato (Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero della salute): *alla p. 67*: mancata esecuzione decisione UE n. 1082/2013 del 22.10.2013; *alla p. 77*: assenza piano pandemico adeguato; assenza di interventi di preparazione di un piano pandemico adeguato; infondatezza delle dichiarazioni sulla non consapevolezza del rischio emergenza epidemica/pandemica

b) quanto alla asserita responsabilità della Regione Lombardia: *alle pp. 35/36*: gli attori evidenziano le circostanze relative alla "condotta causativa dell'evento" e la "consapevolezza" della P.A., che si trarrebbero dalla perizia "che è parte dell'informativa della Procura della Repubblica di Bergamo che il 01 marzo 2023 ha chiuso le indagini indagando 21 persone".

A tal fine si dà risalto: alla "scarsità di tamponi", alla "mancanza di posti letto", ai "ritardi nel trasporto e nel ricovero dei malati", alla "insufficienza dei macchinari per la ventilazione artificiale", alla diversità dei protocolli per i tamponi, alle "diverse modalità di cura".

Si precisa che ai fini della configurabilità della responsabilità civile dello Stato e delle Regioni "non sono gli interventi posti in essere nel corso dell'emergenza Covid ad essere messi sotto esame ..., bensì tutti gli atti che hanno preceduto l'emergenza e che sono stati posti in essere destrutturando le strutture sanitarie, anche di coordinamento tra stato e regioni, e che hanno contribuito a creare il vuoto gestionale tale da poter essere pronti ad affrontare l'emergenza Covid e gestirla limitando e/o



contenendo gli effetti, anche mortali, del contagio”; *alla p. 79*: non aver dato seguito o ottemperato a quanto previsto come protocollo dai piani sia pandemico nazionale che attuativi regionali; *alla p. 83*: mancata chiusura dell’Ospedale di [REDACTED] ([REDACTED] *alla p. 117 ss.*: fallimento del piano pandemico locale della ASL, poi ATS di Bergamo.

3. – Deve esaminarsi, anzitutto, l’eccezione di difetto assoluto di giurisdizione sollevata (e ribadita anche nell’ultima memoria) dalle compagnie di assicurazione [REDACTED] e [REDACTED] nonché dalla Regione Lombardia.

L’eccezione è infondata.

La non “giustiziabilità” dell’atto politico trova diretta conferma nella previsione normativa di cui all’art. 7, comma 1, ultimo periodo, c.p.a., che esclude la giurisdizione del giudice amministrativo sugli atti e sui provvedimenti emanati dal Governo nell’esercizio del potere politico.

Si tratta, tuttavia, di norma già da tempo presente nell’ordinamento, siccome risalente, dapprima, alla disposizione recata dall’art. 3, secondo comma, della legge 31 marzo 1889, n. 5992 (istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato) e, poi, a quella di cui all’art. 31 del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato).

Secondo l’insegnamento giurisprudenziale in materia (tra le altre e più di recente: Cons. Stato, Sez. V, n. 4502/2011; Cons. Stato, Sez. I, n. 2483/2019; Cons. Stato, Sez. IV, n. 5543/2021; Cons. Stato, Sez. IV, n. 4636/2022; Cass., S.U., n. 124/1993; Cass., S.U., n. 8157/2002; Cass., S.U., n. 16751/2006; Cass., S.U., n. 4190/2016; Cass., S.U., n. 11588/2019; Cass., S.U., n. 6690/2020; Cass., S.U., n. 15601/2023; Cass., S.U., n. 27177/2023; Cass., S.U., n. 16136/2024; Cass., S.U., n. 5992/2025; Corte cost., sentenze n. 81 del 2012 e n. 52 del 2016), due sono i requisiti di riconoscimento dell’atto politico: l’uno soggettivo e l’altro oggettivo.



Per un verso, è politico l'atto che proviene da un organo costituzionale nell'esercizio della funzione di governo e, dunque, nell'attuazione dell'indirizzo politico (art. 95 Cost.).

Non è tale, pertanto, l'atto che, sebbene emanato dal Governo, anche in base a valutazioni politiche, rimanga espressione della funzione amministrativa, sia pure di 'alta amministrazione'; è politico, invece, l'atto posto in essere nell'esercizio della funzione politica svolta dall'organo preposto all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello.

In termini oggettivi, poi, è politico l'atto "libero nel fine perché riconducibile a scelte supreme dettate da criteri politici", senza che sussista una norma che predetermini le modalità di esercizio della discrezionalità politica o che, comunque, la circoscriva.

Quella di atto politico è, dunque, una nozione recessiva, che rinviene il carattere proprio di insindacabilità là dove l'azione del pubblico potere non sia circoscritta "da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio" e il cui "rispetto costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate" (Corte cost., sent. n. 81/2012, cit.).

Pertanto, la giustiziabilità dell'atto è da rinvenirsi nella "dimensione sostanziale della legalità", la quale richiede che "l'atto di esercizio del potere (sia) suscettibile di essere confrontato con le norme che lo disciplinano".

Norme che, pertanto, si vengono a configurare come la fonte di riconoscimento dell'esistenza di una situazione giuridica attiva, protetta dall'ordinamento, riferita ad un bene della vita oggetto della funzione svolta dall'Amministrazione.

Il *petitum* sostanziale della causa promossa dinanzi al Tribunale di Roma – che è da individuarsi nella dedotta lesione di diritti fondamentali (quello alla salute dei congiunti deceduti a causa del Covid-19 e, quindi, quello all'integrità del rapporto parentale degli attori/interventori)



cagionata dalle azioni/omissioni dell'apparato amministrativo (Stato/Regioni) nell'apprestamento di misure adeguate a fronteggiare la crisi pandemica, siccome indicate e previste dalla normativa di settore, sovranazionale e nazionale (*petitum* sostanziale sul quale ci si soffermerà ulteriormente nel prosieguo) – dà evidenza a quella "dimensione sostanziale della legalità", che viene ad escludere che possa rinvenirsi nella specie un ambito di tutela sottratto alla giustiziabilità.

Sono gli stessi ricorrenti, attori (o intervenienti) nel giudizio *a quo*, a prefigurare la presenza di parametri normativi entro i quali la P.A. avrebbe dovuto agire e a doverlo fare secondo determinate modalità, orientate da quelle fonti.

Va, difatti, rammentato che il "Piano pandemico nazionale" (del 2006) provvede ad individuare i compiti delle istituzioni centrali dello Stato e a fornire alle Regioni indirizzi e obiettivi per la definizione dei piani operativi regionali. In questo quadro, l'adozione delle misure volte a garantire l'assistenza sanitaria in condizioni di pandemia e conformare l'azione della sanità pubblica costituiscono attività amministrative che sono ben distinte anche dalle funzioni di indirizzo politico-amministrativo appartenenti agli organi di vertice della P.A., là dove neppure queste ultime integrano, di per sé, "atti politici".

Trovano, dunque, rilievo non già atti liberi nel fine, bensì quella espressione di una funzione amministrativa da svolgere nei limiti che la Costituzione, la legge e le altre fonti implicate impongono per la tutela del diritto fondamentale alla salute, che, dunque, non può sottrarsi alla garanzia della giurisdizione.

4. – Ciò premesso, il ricorso per regolamento preventivo proposto nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale civile di Roma (distinto dal RG n. 5071/2021) va deciso nel senso che la giurisdizione sulle domande ivi avanzate spetta al giudice amministrativo.



4.1. - Come detto, il *petitum* sostanziale che sorregge l'azione giudiziaria va individuato nella dedotta lesione di diritti fondamentali - quello alla salute dei congiunti deceduti a causa del Covid-19 e, quindi, quello all'integrità del rapporto parentale degli attori/interventori - cagionata dalle azioni/omissioni dell'apparato amministrativo (Stato/Regioni) nell'apprestamento di misure adeguate a fronteggiare la crisi pandemica.

Nonostante che nel ricorso - le cui deduzioni sono pienamente corrispondenti alle allegazioni (sopra riportate) presenti nell'atto di citazione in ordine alla asserita responsabilità dello Stato (Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero della salute) e della Regione Lombardia - si assuma che non sono denunciate le modalità di esercizio del potere amministrativo, bensì la diretta lesione dei diritti soggettivi in forza degli "atti compiuti in violazione di normative nazionali e sovranazionali e le omissioni poste in essere dalle amministrazioni convenute", le allegazioni di supporto alle svolte pretese risarcitorie danno conto, invece, di una *causa petendi* incentrata sull'inefficienza dello svolgimento dei compiti di amministrazione attiva nell'ambito dell'organizzazione del servizio sanitario nazionale (S.S.N.) prima e durante la crisi pandemica da Covid-19.

In tal senso, trova rilievo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 104/2010, in relazione alle controversie afferenti ad un servizio di pubblica utilità, quale è, per l'appunto, il S.S.N.

In termini analoghi si è espressa Cass., S.U., n. 18540/2023, che ha ritenuto sussistere la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda di condanna della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero della Salute al risarcimento del danno non patrimoniale derivante dalla compressione dei diritti fondamentali attuata durante il periodo dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, siccome fondata sulla



pretesa inadeguatezza della gestione ed organizzazione del servizio sanitario nazionale, così da appartenere alla giurisdizione esclusiva di detto giudice le controversie relative all'esercizio del potere amministrativo discrezionale concernente la gestione e l'organizzazione di un servizio pubblico.

Tale principio è stato enunciato dalla citata pronuncia di queste Sezioni Unite del 2023 in controversia che muoveva da un *petitum* sostanziale sorretto, tra l'altro, dalle seguenti allegazioni: "avere falsamente dato comunicazione all'opinione pubblica dell'adeguatezza del sistema sanitario nazionale a fronteggiare l'epidemia"; "avere, conseguentemente, mantenuto un numero di posti di terapia intensiva inadeguato"; "avere omesso di implementare i posti di terapia intensiva onde renderli adeguati agli standard di un Paese europeo"; "avere attuato linee guida di gestione dei casi gravi" tali da causare "errori diagnostici e decessi"; "avere privato di cure i malati" (...) agevolando il riempimento dei reparti di terapia intensiva che sarebbe stato evitabile con "l'ordinaria diligenza gestionale sanitaria"; "avere consentito che l'amplificazione dell'esame in vitro dei kit dei tamponi Rt-PCR venisse effettuata oltre la soglia dei cicli prevista per la corretta diagnostica, in violazione delle linee guida degli organismi sanitari internazionali deputati alla gestione della pandemia (...)"; aver disatteso le "direttive di definizione di caso confermato" degli organismi sanitari internazionali".

A fronte di un siffatto corredo di allegazioni – che, all'evidenza, esprimono un substrato materiale comune a quello che è alla base dell'azione risarcitoria intentata dagli attori/interventori nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale di Roma (distinto dal RG n. 5071/2021) -, Cass., S.U., n. 18540/2023 ha ritenuto che "la fonte delle pretese lesioni del diritto alla salute degli attori non è identificabile altro che nell'esercizio del potere amministrativo relativo alla struttura del servizio sanitario nazionale e comunque a quanto si correla alla tutela dalle epidemie".



In detta pronuncia è stata anche richiamata Cass., S.U., n. 28022/2022, che ha riconosciuto la giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo in un caso in cui era stato impugnato un provvedimento di una Asl che, nell'ambito delle misure discrezionali dirette a contrastare la diffusione della pandemia Covid 19, aveva disposto l'isolamento domiciliare di sportivi professionisti contagiati anziché il cd. "isolamento in bolla", traducibile "in un divieto al regolare svolgimento dei campionati che solo indirettamente incide sul peculiare assetto degli interessi, individuali e collettivi, coinvolti".

4.2. - Va, altresì, osservato che la circostanza per cui, nella specie, siano coinvolti diritti fondamentali (e, in particolar modo, il diritto alla salute) non è, di per sé, dirimente ai fini del riparto di giurisdizione, nel senso della spettanza della giurisdizione stessa al giudice ordinario.

Come affermato da Cass., S.U., n. 4873/2022 (richiamata anche nella memoria del pubblico ministero) è la "verifica in concreto del quadro normativo e delle modalità con le quali è preso in considerazione il diritto fondamentale in gioco, a risultare decisiva ai fini del riparto delle giurisdizioni, dovendosi ritenere che ove il legislatore abbia delineato e predefinito in modo assoluto e cogente un determinato diritto fondamentale e le modalità della sua protezione, non prevedendo alcuna mediazione da parte del potere pubblico, la giurisdizione vada senza alcun dubbio attribuita al giudice ordinario, a diverse conclusioni dovendosi per contro giungere laddove il diritto fondamentale venga considerato nella sua dimensione solidale e, per ciò stesso, richieda l'intervento del potere pubblico in modo che esso possa eventualmente bilanciarlo con altri interessi e valori parimenti fondamentali".

Sicché, nel caso deciso da Cass., S.U., n. 4873/2022, la spettanza al giudice ordinario della giurisdizione sulle controversie relative al mancato rispetto delle misure emergenziali previste dal legislatore per il contenimento della pandemia da Covid-19 da parte dei gestori dei centri



di accoglienza straordinari per richiedenti asilo è stata affermata in quanto il legislatore aveva predeterminato le modalità concrete di esercizio del servizio straordinario di accoglienza, volte a tutelare la salute dei richiedenti asilo, così da rendere il potere amministrativo nella gestione del servizio di accoglienza "circoscritto e vincolato".

La vincolatività del potere amministrativo non si ravvisa nel caso in esame, in cui il *petitum* sostanziale viene a prefigurare un mancato esercizio o un esercizio inadeguato dell'azione della P.A. rispetto alle indicazioni provenienti da fonti sovranazionali e nazionali, senza che, però, emerga che quelle stesse fonti richiedano un esercizio del potere affatto vincolato. E del resto una tale vincolatività non poteva darsi, di per sé, rispetto all'adeguamento del piano pandemico, da calibrare secondo le esigenze del contesto nazionale, o nella predisposizione di tutte le misure idonee a fronteggiare l'emergenza pandemica.

Sono, quindi, condivisibili le considerazioni al riguardo espresse dal pubblico ministero, là dove ha sostenuto che «nel caso oggetto del presente ricorso non vi siano norme che abbiano già "predefinito *ex ante* l'assetto di interessi e configurato un diritto già pienamente in grado di affermarsi senza alcuna mediazione da parte del potere amministrativo". Piuttosto, è l'esercizio di detto potere amministrativo, e prima ancora di quello normativo, quello che consente (e ha consentito) la gestione della pandemia da Covid-19. Solo in questo modo i cittadini possono vedere tutelata la propria salute; la "mediazione" del potere statale ed amministrativo in questo caso è necessaria, ineludibile; e l'inefficacia di tale attività di mediazione, rimessa a scelte discrezionali, è sindacabile dinanzi al giudice amministrativo».

4.3. - Né può predicarsi, in base al *petitum* sostanziale come innanzi individuato, che rilevi il mero comportamento omissivo delle Amministrazioni convenute, tale da integrare un comportamento materiale atto ad incidere sul nucleo essenziale dei diritti fondamentali che i



ricorrenti assumono lesi, così da configurarsi come violazione del *neminem laedere* (cfr. in relazione al diritto alla salute Cass., S.U., n. 23436/2022), giacché nella specie viene in rilievo non una isolata o, comunque, esclusiva condotta di omissione, ma un comportamento composito, attivo/omissivo, espressivo dell'esercizio della funzione amministrativa di organizzare il S.S.N. a fronte dell'evento pandemico.

4.4. – Infine, anche il richiamo che i ricorrenti operano alla responsabilità contrattuale della P.A. "per contatto amministrativo qualificato", tale da determinare una lesione del legittimo affidamento del privato, non induce – in forza dell'evidenziato *petitum* sostanziale – ad una diversa conclusione in punto di attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo, che, come detto, viene in rilievo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 104/2010, in relazione alle controversie afferenti ad un servizio di pubblica utilità, quale è, per l'appunto, il S.S.N.

Alla luce di quanto recentemente affermato da queste Sezioni Unite (Cass., S.U., n. 26080/2025), occorre, infatti, ribadire che la domanda risarcitoria del privato che lamenti un *vulnus* dell'incolpevole affidamento sulla correttezza del comportamento della P.A. dà evidenza alla lesione non già di un interesse legittimo, bensì del diritto soggettivo alla autodeterminazione del singolo nelle scelte che comportano impegno di risorse, al riparo da ingerenze illecite o da comportamenti scorretti altrui, la cui protezione si realizza mediante l'imposizione di reciproci doveri di comportamento, ispirati a buona fede, tra i soggetti di una relazione instaurata in vista della conclusione di un contratto o dell'emissione di un provvedimento amministrativo.

Ne consegue che la giurisdizione sulla relativa controversia compete al giudice amministrativo allorché – come nel caso in esame – la condotta della P.A., asseritamente produttiva del danno, risulti in qualche modo connessa all'esercizio del potere autoritativo nelle materie indicate dall'art.



133 c.p.a., trovando tale potere un ulteriore ed esplicito limite nelle regole di buona fede e di tutela dell'incolpevole affidamento, sicché il giudizio sulla responsabilità investe inevitabilmente il modo in cui è esso è stato esercitato, anche se non sotto il profilo del rispetto delle regole di validità.

La giurisdizione del giudice ordinario resta, dunque, ferma nei soli casi che esulano dalle materie affidate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

5. – Va, dunque, dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo sulle domande proposte nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale civile di Roma e distinto dal RG n. 5071/2021; davanti a detto giudice le parti dovranno riassumere il giudizio nel termine di legge e il medesimo giudice provvederà anche sulle spese del presente regolamento preventivo di giurisdizione.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo dinanzi al quale il processo dovrà essere riassunto nei termini di legge;

rimette allo stesso giudice anche la regolamentazione delle spese del presente regolamento preventivo di giurisdizione.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite civili della Corte Suprema di Cassazione, in data 16 dicembre 2025.

Il Presidente

Antonio Manna

