



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

Dott. PASQUALE D'ASCOLA - Primo Presidente -

RESPONSABILITA'
PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

Dott. RAFFAELE G. A. FRASCA - Presidente Sez. -

Dott. MASSIMO FERRO - Presidente Sez. -

Ud. 24/02/2026 -
CC

Dott. ENZO VINCENTI - Presidente Sez. -

R.G.N. 22443/2020

Dott. LAURA TRICOMI - Consigliere -

Rep.

Dott. CARLA PONTERIO - Consigliere -

Dott. FABRIZIO AMENDOLA - Consigliere -

Dott. ANTONIO SCARPA - Consigliere -

Dott. MAURO CRISCUOLO - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 22443-2020 proposto da:

REGIONE CALABRIA, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro tempore, rappresentata e difesa, in virtù di procura speciale in calce al ricorso, dall'Avv. [REDACTED] [REDACTED], dell'Avvocatura Regionale, elettivamente domiciliata in ROMA, n. 12, presso lo studio dell'Avv. [REDACTED];



- ricorrente -

contro

██████████ e ██████████ quest'ultimo in proprio e quale titolare della omonima ditta individuale, rappresentati e difesi dall'Avv. ██████████, elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. ██████████, in ROMA ██████████

- controricorrenti -

nonché contro

COMUNE DI SAN LUCA;

- intimato -

avverso la sentenza n. 393/2020 della CORTE D'APPELLO di REGGIO CALABRIA, depositata il 13/05/2020;

lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona della Sostituta Procuratore Generale, dott.ssa ROSA MARIA DELL'ERBA che ha chiesto affermarsi la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;

Lette le memorie delle parti;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 24/02/2026 dal Consigliere Dott. MAURO CRISCUOLO;

FATTI DI CAUSA

██████████ e ██████████ convennero in giudizio dinanzi al tribunale di Locri il Comune di San Luca, la Regione Calabria ed il Commissario delegato per l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani della Regione Calabria.

In particolare, dedussero di essere proprietari di un fondo agricolo delimitato a nord dalla strada provinciale di San Luca, sul



quale insistevano circa 4300 piante di ulivo coltivate con procedimento biologico e di un impianto industriale destinato alla produzione di materiale inerte e conglomerati cementizi.

Premisero che a monte dei fondi di loro proprietà, in località Mancusa, era stata costruita una discarica consortile.

In particolare, gli attori rilevarono che la Regione Calabria con delibera n. 1646 del 26/4/1988 aveva individuato l'ambito 7 per la realizzazione della discarica e che, successivamente, con delibera del 22/10/1990 la Regione aveva approvato il progetto della discarica al servizio di più comuni.

Successivamente era intervenuta l'autorizzazione del Commissario delegato per l'emergenza con ordinanza n. 756 del 1999, che aveva autorizzato la gestione del Comune di San Luca, consentendo il conferimento dei rifiuti solidi urbani dei comuni di San Luca, [REDACTED]

Gli attori evidenziarono che, a causa degli eventi meteorologici dei giorni 8, 9, 10 e 30 settembre del 2000, era crollata la diga di sbarramento posta a valle della discarica, con conseguente spargimento di rifiuti, liquami e materiale sabbioso nei terreni sottostanti di loro proprietà, con conseguenti ingenti danni.

A seguito di accertamento tecnico preventivo si era verificato che il sito in cui era stata ubicata la discarica «non era idoneo, a causa della sua costituzione geolitica e morfologica» e che i fondi degli attori erano stati completamente ricoperti da rifiuti e materiale sabbioso, con conseguente danneggiamento delle piante di ulivo, inutilizzabilità dei due pozzi trivellati e dei capannoni industriali e dei macchinari, per l'intrusione dei materiali alluvionali e del fango.



Inoltre, dedussero che anche il [REDACTED] aveva contribuito all'esondazione per inidoneità della canalizzazione esistente, pur se il [REDACTED] [REDACTED] in cui aveva sede la discarica, aveva contribuito maggiormente al deposito dei materiali alluvionali ed all'esondazione in danno dei terreni sottostanti.

Gli attori richiesero, dunque, il risarcimento dei danni subiti per il danneggiamento delle piante di ulivo, dei fabbricati industriali, macchinari ed attrezzature, oltre al ristoro del lucro cessante per la paralisi dell'attività imprenditoriale del [REDACTED] per il periodo di oltre tre mesi dal giorno dell'evento, oltre al mancato profitto derivato dalla produzione e commercializzazione dell'olio biologico.

Si costituì la Regione Calabria chiedendo il rigetto della domanda, nonché il Comune di San Luca che eccepì la propria carenza di legittimazione passiva in quanto tutte le decisioni inerenti alla funzionalità della discarica erano state assunte dal Commissario delegato per l'emergenza.

Si costituì in giudizio il Commissario delegato per l'emergenza eccependo la propria carenza di legittimazione passiva.

Il Tribunale di Locri con sentenza n. 447/2007, depositata il 29/5/2007, ha accolto la domanda e, per l'effetto, ha condannato i convenuti, in solido, al risarcimento dei danni nei confronti degli attori che si quantificavano in euro 235.751,22.

Avverso tale sentenza hanno proposto appello principale la Regione ed incidentale le altre parti del giudizio.

La Corte d'appello di Reggio Calabria, con sentenza n. 393/2020, depositata il 13/5/2020, ha accolto solo parzialmente l'appello principale proposto dalla Regione Calabria e, in riforma



dell'impugnata sentenza, ha rigettato la domanda di risarcimento danni proposta da [REDACTED] e [REDACTED] con riferimento ai due pozzi artesiani, reputando non dovuta la somma di euro 20.787,40.

Pertanto, ha condannato in solido tra loro la Regione Calabria ed il comune di San Luca a corrispondere agli attori la somma di euro 214.963,82.

La Corte territoriale, in particolare, ha rigettato l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sollevata dalla Regione Calabria e dal comune di San Luca, reputando gli appellanti che la responsabilità civile degli enti era connessa «ad attività provvedimentale», con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo.

Per la Corte territoriale, però, pur appartenendo tutte le controversie concernenti l'organizzazione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani alla giurisdizione del giudice amministrativo, tuttavia spettava alla giurisdizione del giudice ordinario «[l]a domanda del privato che si dolga dei danni subiti a causa della condotta omissiva della PA per non aver adottato tutte le misure idonee ad eliminare i danni».

Per il giudice di secondo grado, in presenza di domanda risarcitoria per lesione dell'integrità patrimoniale, ai sensi degli articoli 2043 e 2051 c.c., l'esercizio del potere amministrativo non rilevava in sé, ma per l'efficacia causale del danno-evento «da affidamento incolpevole», per cui non si controverteva sulla legittimità dei provvedimenti amministrativi, «ma sulla situazione di diritto soggettivo, rappresentata dalla conservazione dell'integrità del patrimonio leso».



La domanda risarcitoria rimaneva perciò in capo al giudice ordinario, in quanto traeva origine «da un mero comportamento di natura colposa non riconducibile all'esercizio di potestà autoritativa».

Nella specie, per la Corte d'appello, «il richiamo ai provvedimenti relativi alla costruzione della discarica effettuati in atti non possono determinare una competenza del giudice amministrativo non essendo stati espressamente impugnati tali provvedimenti, ma richiamati solo come uno dei presupposti di fatto dell'evento, privo di efficacia causale diretta sul danno».

Per quel che ancora qui rileva, la Corte territoriale rigettava il motivo di appello principale della Regione Calabria, articolato come vizio di ultrapetizione. Per la Regione, infatti, con la delibera n. 1646 del 26/4/1988, essa aveva unicamente «individuato l'ambito n. 7 [per la costruzione della discarica consortile], mentre il progetto esecutivo - la cui localizzazione dipendeva dai comuni interessati, ex art. 6, lettera b d.P.R. 915/82 - è stato predisposto dalla cooperativa ██████ ed approvato dal Comune di San Luca (che aveva conferito alla cooperativa l'incarico)».

Per la Regione, dunque, non sussisteva alcuna responsabilità in capo ad essa.

La Corte di merito, invece, reputava non fondato tale motivo, essendo stati dimostrati elementi dai quali desumere una responsabilità risarcitoria a carico della Regione Calabria ed una condotta concausa dell'evento.

In particolare, la Corte d'appello rilevava che nella sentenza di



prime cure «la responsabilità dell'appellante principale [Regione Calabria] veniva individuata alla stregua di due distinti atti: la delibera 1646 del 26/4/1988 e del D.G.R. n. 5114 del 22/10/1990».

Con il primo provvedimento, la Regione «aveva individuato l'ambito 7 per la realizzazione di una discarica destinata a servire una zona più ampia rispetto al solo comune di San Luca perché rientrante in più comuni».

Con il secondo provvedimento la Regione «aveva approvato il progetto per la costruzione della discarica consortile a servizio dell'ambito n. 7 del Comune di San Luca».

La Corte territoriale ha aggiunto che «l'individuazione del luogo su[l] quale la discarica è stata edificata, per come si evince dalle relazioni peritali in atti del primo grado, è risultata concausa del danno».

La corresponsabilità della Regione derivava «dalla riconosciuta inidoneità del sito in cui la discarica era stata ubicata per non essere il [REDACTED] idoneo per tale fine (vedasi CTU dott. [REDACTED])».

Dagli elaborati peritali emergeva che «il sito destinato a discarica di rifiuti solidi urbani sia stato male ubicato per le condizioni litologiche e morfologiche del territorio».

Inoltre, «la discarica consortile era stata progettata e costruita in assenza degli opportuni accorgimenti, soprattutto con riferimento ad una valutazione della sicurezza idrologica dell'invaso che la ospitava».



Pertanto, «se tali accorgimenti fossero stati adottati, gli effetti dannosi prodotti dall'esondazione del [REDACTED] a seguito delle piogge dell'autunno 2000 sarebbero stati minori».

Per la Corte d'appello, allora, «dall'individuazione di un sito inidoneo discende una condotta della Regione corresponsabile dell'evento per cui è causa».

La corresponsabilità del Comune di San Luca emergeva dal fatto che nelle consulenze svolte si era affermato che in fase esecutiva «non sono stati osservati tutti quegli accorgimenti che un approfondito studio idrogeologico avrebbe permesso di individuare».

Inoltre, «l'evento eccezionale di cui si parla rientra tra quegli eventi che ha[nno] un tempo di ritorno di 25-30 anni».

La Corte territoriale non ha riconosciuto la sussistenza del caso fortuito, ossia della portata causale esclusiva ed eccezionale dell'alluvione del settembre 2000, e ciò in quanto il giudice di prime cure aveva qualificato la fattispecie come responsabilità ex art. 2051 c.c.

La discarica era stata collocata in un sito inidoneo, per la sua conformazione geolitologica e morfologica, rappresentando che «non vi era stato uno studio idraulico dell'invaso basato su ipotesi di piogge intense quindi tali da intervenire su un naturale sistema del deflusso delle acque; lo studio infatti avrebbe permesso di verificare la congruità delle opere idrauliche previste nel sito e la necessità di ulteriori interventi».

Per tale ragione, l'invaso non poteva reggere ad un evento più intenso rispetto a quelli ordinari «che, comunque si ripete nel tempo».



Per il CTU, pur trattandosi di evento eccezionale, tanto da essere stato riconosciuto lo stato di calamità naturale, tuttavia tali fenomeni si ripetevano «ciclicamente per cui dovevano essere previsti».

Pertanto - sempre ad avviso del CTU - «si sarebbe dovuto individuare un sito più idoneo, costruire la discarica con maggiore diligenza, esercitare un più proficuo potere di gestione e custodia, disporre gli interventi necessari ad eliminare le potenzialità dannosa del bene, esercitare il controllo sull'interezza della *res* ed eliminare tutte le situazioni di pericolo ad essa intrinseche o sopravvenute».

Per la Corte territoriale, poi, le precipitazioni atmosferiche integravano l'ipotesi di caso fortuito, ai sensi dell'art. 2051, solo ove assumessero i caratteri dell'imprevedibilità oggettiva e dell'eccezionalità, da accertarsi con indagini orientate essenzialmente da dati scientifici di tipo statistico (i cc.dd. dati pluviometrici).

L'onere di fornire la prova dell'esatta dinamica dell'evento dannoso ricadeva sugli attori, mentre restava in capo alle amministrazioni convenute «l'onere di fornire la prova dell'imputabilità dell'evento al caso fortuito, inerente alla dimostrazione dell'esistenza di un fatto estraneo alla loro sfera, avente impulso causale autonomo e carattere di imprevedibilità ed eccezionalità», restando a carico del custode il fatto ignoto. Il CTU, però, aveva concluso nel senso che «l'evento eccezionale di cui si parla rientra tra quegli eventi che ha un tempo di ritorno di 25-30 anni ed una struttura realizzata in un sito adeguato al tipo di utilizzazione con accorgimenti tecnici per eventi particolari, da



preventivare in quanto sono necessari ipotesi progettuali con lo studio delle precipitazioni per un periodo di almeno 100 anni, non avrebbe prodotto effetti dannosi come quelli prodotti con l'esonazione del [REDACTED]».

Quanto alle spese del giudizio, stante la reciproca sostanziale soccombenza, venivano compensate le spese del giudizio d'appello.

Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione la Regione Calabria sulla base di sei motivi.

Hanno resistito con controricorso gli attori.

La Prima Sezione civile con ordinanza interlocutoria n. 22715 del 6 agosto 2025, in relazione al secondo motivo di ricorso ha reputato doveroso rimettere gli atti al Primo Presidente ai fini dell'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite, occorrendo valutare se il comportamento della pubblica amministrazione risulti collegato o meno al provvedimento autoritativo della stessa PA che ha proceduto all'individuazione del sito per la costruzione della discarica, oltre che all'attività di approvazione del progetto ed esecuzione dell'opera pubblica ai fini della individuazione del giudice munito di giurisdizione.

Il Pubblico Ministero ha depositato conclusioni le scritte e le parti hanno depositato memorie in prossimità dell'adunanza.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di impugnazione la ricorrente deduce la «q.l.c. artt. 62-72 decreto-legge 69/13, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4, c.p.c.», quanto alla partecipazione al collegio decidente, anche in qualità di relatore ed estensore della sentenza di un giudice onorario ausiliario.



1.1. Il motivo, cui la ricorrente ha rinunciato in sede di memoria depositata prima dell'adunanza celebratasi dinanzi alla Prima Sezione civile, è inammissibile per sopravvenuto difetto di interesse.

Ma, come rilevato nell'ordinanza interlocutoria di rimessione a queste Sezioni Unite, lo stesso sarebbe comunque infondato.

Infatti, a seguito della sentenza della Corte Cost. n. 41 del 2021, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quelle disposizioni, contenute nel d.l. n. 69 del 2013 (conv. con modif. nella l. n. 98 del 2013), che conferiscono al giudice ausiliario di appello lo "*status*" di componente dei collegi nelle sezioni delle corti di appello, queste ultime potranno legittimamente continuare ad avvalersi dei giudici ausiliari, fino a quando, entro la data del 31/10/2025, si perverrà ad una riforma complessiva della magistratura onoraria; fino a quel momento, infatti, la temporanea tollerabilità costituzionale dell'attuale assetto è volta ad evitare l'annullamento delle decisioni pronunciate con la partecipazione dei giudici ausiliari e a non privare immediatamente le corti di appello dei giudici onorari al fine di ridurre l'arretrato nelle cause civili (Cass., sez. 6-2, 5/11/2021, n. 32065).

2. Con il secondo motivo di impugnazione si deduce «violazione degli articoli 34 e 35 del decreto legislativo 80/98, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 1, c.p.c.».

La Corte d'appello avrebbe erroneamente ritenuto sussistere la giurisdizione del giudice ordinario, affermando che, nel caso in esame, il richiamo di provvedimenti relativi alla costruzione della discarica non poteva determinare la giurisdizione del giudice



amministrativo, in quanto non erano stati espressamente impugnati, «ma richiamati solo come uno dei presupposti di fatto dell'evento, privo di efficacia causale diretta sul danno».

La ricorrente assume che la tesi della Corte distrettuale è erronea nella parte in cui afferma che sussisterebbe la giurisdizione del giudice ordinario nel caso in cui l'esercizio del potere amministrativo non rileva in sé ma per l'efficacia causale del danno-evento da affidamento incolpevole, controvertendosi non sulla legittimità dei provvedimenti amministrativi, ma «sulla situazione di diritto soggettivo, rappresentata dalla conservazione dell'integrità del patrimonio leso».

Si evidenzia che la stessa sentenza impugnata afferma che «la responsabilità dell'appellante principale veniva individuata alla stregua di due distinti atti: della delibera 1646 del 26/4/1988 e del D.G.R. n. 5114 del 22/10/1990».

Inoltre, gli attori, nell'atto introduttivo, hanno individuato la fonte della responsabilità della Regione «nell'approvazione del progetto della discarica e nel relativo finanziamento e comunque in violazione con quanto previsto dalle leggi in materia di discariche».

Per la ricorrente, va affermata la giurisdizione del giudice amministrativo allorché la lesione di diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, come il diritto alla salute, siano conseguenti ad un «comportamento materiale, espressione di poteri autoritativi e conseguente ad atti della PA di cui sia denunciata la illegittimità», in materie riservate alla giurisdizione esclusiva. Risulta assolutamente irrilevante il riferimento fatto dalla Corte d'appello alla mancata impugnativa degli atti regionali.



3. Analoga questione, come esposto nella parte in fatto, risultava già dedotta in sede di appello, e la sentenza gravata ha disatteso l'eccezione di difetto di giurisdizione, rilevando che, sebbene le controversie relative all'organizzazione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani siano state devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, tuttavia resta ferma la giurisdizione del GO nel caso in cui il privato si dolga dei danni subiti a causa della condotta omissiva dell'amministrazione, per non avere adottato tutte le misure idonee ad eliminare i danni. In particolare, e facendo richiamo al principio affermato da Cass. n. 7529/2020 - secondo cui l'inosservanza delle regole tecniche o dei canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni può essere fatta valere dal privato davanti al giudice ordinario sia per conseguire il risarcimento del danno sia per ottenere un facere, non investendo tale domanda scelte ed atti autoritativi della PA - è stato reputato che nella fattispecie il richiamo ai provvedimenti relativi alla costruzione della discarica non poteva incidere sulla giurisdizione, in quanto gli atti stessi non erano stati impugnati ed erano richiamati solo come uno dei presupposti di fatto dell'evento, privo di efficacia causale diretta sul danno (così a pagg. 12 e 13).

Alla successiva pag. 17, nel delineare la responsabilità della Regione, la Corte d'Appello richiamava ancora una volta le delibere n. 1646 del 26 aprile 1988 e quella del D.G.R. n. 5114 del 22 ottobre 1990, osservando che con la prima la Regione aveva individuato l'ambito 7 per la realizzazione della discarica a servizio del comune di San Luca e di altri comuni, mentre con la seconda aveva approvato il progetto per la realizzazione della



discarica consortile, e ciò in attuazione dei compiti che il DPR n. 915/1982, art. 6, riserva alla Regione per: "a) l'elaborazione, la predisposizione, e l'aggiornamento, sentiti i comuni dei piani di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti.... B) l'individuazione, sentiti i comuni interessati, delle zone idonee in cui realizzare gli impianti di trattamento e/o stoccaggio temporaneo e definitivo dei rifiuti; se del caso la individuazione delle zone può essere attuata mediante accordi interregionali...; c) l'approvazione dei progetti e degli elaborati tecnici riguardanti gli impianti di smaltimento dei rifiuti urbani".

Quindi, ha affermato che era concausa del danno l' "Individuazione del luogo sul quale la discarica è stata edificata, per come si evince dalle relazioni peritali in atti del primo grado ...", e ciò in ragione della riconosciuta inidoneità del sito in cui la discarica era stata ubicata per essere il [REDACTED] non idoneo a questo fine, come da verifiche svolte in sede di CTU.

Alla successiva pag. 20, nel rigettare il motivo di appello proposto dal Comune quanto all'affermazione della sua responsabilità, ha invece evidenziato che il Comune si era occupato della progettazione della discarica, affidandone materialmente la redazione alla Cooperativa [REDACTED] procedendo alla sua localizzazione, assumendo quindi la piena responsabilità per la costruzione dell'opera, unitamente alle varianti, divenendone l'unico gestore. Ricordava altresì che dalle consulenze esperite era emerso che nella fase esecutiva non erano stati osservati quegli accorgimenti che un approfondito studio idrogeologico avrebbe permesso di individuare, e che le precipitazioni atmosferiche che avevano concorso a cagionare il danno



rientravano tra quegli eventi, il cui tempo di ritorno (tra i 25 ed i 30 anni) imponeva che dovessero essere preventivati per una struttura destinata allo scopo cui in concreto serviva la discarica. L'ordinanza interlocutoria ha sottolineato come, ai fini dell'affermazione della giurisdizione, sia dirimente "stabilire se la responsabilità della P.A., da comportamento colposo, sia collegata o meno a provvedimenti autoritativi, in ragione del che, in caso positivo, si avrebbe, infatti, motivo di ipotizzare la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di materia di giurisdizione esclusiva (edilizia e urbanistica, in presenza di provvedimenti incidenti sul territorio, ex art. 34 del d.lgs. n. 80 del 1998, all'epoca vigente).

4. La Sezione remittente ha, poi, ritenuto che non si rinvenissero precedenti specifici di questa Corte, a Sezioni Unite.

In particolare, nel rilevare a suo giudizio precedenti dissonanti tra loro, non ha però potuto tacere del fatto che le conclusioni differenti erano in gran parte giustificate dai casi peculiari di volta in volta scrutinati.

Va però chiarito che deve escludersi che, come pur prospettato nell'ordinanza interlocutoria, la Corte d'appello abbia rigettato l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario sollevata dalla Regione, fondandosi quasi esclusivamente sulla qualifica di diritto soggettivo della pretesa spettante agli attori a titolo di risarcimento, emergendo piuttosto nel convincimento dei giudici di appello che la responsabilità anche della Regione fosse ricondotta a meri comportamenti della PA, e precisamente a meri comportamenti di natura colposa in alcun modo collegati ad atti autoritativi.



Deve, perciò, escludersi che la *ratio* della decisione sia da individuare nell'impossibilità di affievolimento di diritti costituzionalmente tutelati, e ciò sia perché, come detto, i giudici di appello hanno ravvisato una responsabilità da comportamenti materiali in capo agli enti pubblici, sia perché la domanda risarcitoria era relativa alla lesione del diritto di proprietà e dei beni aziendali coinvolti dall'invasione dei rifiuti.

Il motivo di ricorso in esame pone all'attenzione della Corte il tema della giurisdizione nei casi in cui la responsabilità della PA sia ricollegata alla progettazione ed esecuzione di lavori pubblici, in ambiti riservati alla giurisdizione esclusiva del GA, questione che (dovendosi in parte dissentire dai dubbi posti nell'ordinanza interlocutoria) deve reputarsi ormai oggetto di un univoco orientamento di queste Sezioni Unite, atteso che l'apparente diversificazione delle risposte date dalla giurisprudenza, e sulla quale si appunta la rimessione da parte della Prima Sezione civile, sembra essere nella maggior parte dei casi frutto di una risposta alle peculiarità del caso esaminato, ovvero ricollegata a precedenti risalenti nel tempo e indicativi però di un contrasto diacronico, che appare ormai superato nella più recente giurisprudenza.

5. Occorre premettere che, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto



giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (Cass. Sez. U. 31 luglio 2018, n. 20350; cfr. pure, tra le tante: Cass. Sez. U. 7 settembre 2018, n. 21928; Cass. Sez. U. 15 settembre 2017, n. 21522; Cass. Sez. U. 11 ottobre 2011, n. 20902; il principio è del tutto pacifico: cfr. ancora, a titolo esemplificativo, le recenti Cass. S.U. n. 35307/2022, Cass. S.U. n. 33242/2022; Cass. S.U. n. 6100/2023; Cass. S.U. n. 34751/2024; Cass. S.U. n. 29144/2025; Cass. S.U. n. 31007/2025).

6. Una volta posta tale premessa, va qui richiamato il principio, come detto reiteratamente seguito da queste Sezioni Unite, a mente del quale in materia urbanistica ed edilizia la domanda di risarcimento del danno del proprietario dell'area contigua a quella in cui è realizzata l'opera pubblica (nella specie, la linea ferroviaria dell'alta velocità) appartiene alla giurisdizione ordinaria ove, nella prospettazione dell'attore, fonte del danno non siano né il "se" né il "come" dell'opera progettata, ma le sue concrete modalità esecutive, atteso che la giurisdizione esclusiva amministrativa si fonda su un comportamento della P.A. (o del suo concessionario) che non sia semplicemente occasionato dall'esercizio del potere, ma si traduca, in base alla norma attributiva, in una sua manifestazione e, cioè, risulti necessario, considerate le sue caratteristiche in relazione all'oggetto del potere, al raggiungimento del risultato da perseguire (Cass. Sez. U., 03/02/2016, n. 2052).

Tale pronuncia, che ha inteso appunto fissare le direttive alle quali ispirarsi ai fini del corretto riparto di giurisdizione tra GO e GA, è peraltro relativa ad una fattispecie, nella quale risultava applicabile, come nel caso in esame, il D. Lgs. n. 80 del 1998,



art. 34 nel testo modificato dalla L. n. 205 del 2000 e, quindi, oggetto della pronuncia di dichiarazione di parziale incostituzionalità di cui alla sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale (Cass. S.U. n. 11142/2017 ha peraltro chiarito che le affermazioni in materia di urbanistica ed edilizia valgono anche in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti, per la quale del pari sussiste la giurisdizione esclusiva amministrativa, già in virtù dell'art. 33, comma 2, lettera e), del d.lgs. n. 80 del 1998, come modificato dalla l. n. 205 del 2000, ed oggi dell'art. 133, comma 1, lett. p), dell'allegato 1, del d.lgs. n. 104 del 2010).

L'art. 34 è stato, poi, abrogato dall'art. 4, comma 1, n. 20 dell'allegato n. 4 al D.Lgs. n. 104 del 2010, recante il Codice del processo amministrativo.

In ragione di detta abrogazione, la disciplina contenuta nell'art. 34 citato è sostanzialmente confluita nell'art. 133, lett. l) del detto codice, la cui previsione, peraltro, dev'essere integrata, per individuare l'ampiezza della giurisdizione esclusiva tenendo conto di quella dell'art. 7, comma 1, dello stesso codice, che, nelle materie di cd. giurisdizione esclusiva devolve alla giurisdizione amministrativa "le controversie, nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni".

Secondo il precedente del 2016, la norma evoca i comportamenti dell'amministrazione, ma impone di intendere tale riferimento sempre alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente



orientata, che tenga, dunque, conto delle ragioni per cui la citata sentenza della Corte costituzionale aveva espunto dall'art. 34 il riferimento ai comportamenti, nonché di quanto ha ulteriormente precisato il Giudice delle Leggi nella sentenza n. 35 del 2010, in particolare, osservando, a proposito di una previsione che riguardava il servizio di gestione dei rifiuti (ma con considerazioni che connotano in genere l'attrazione dei comportamenti in ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) che "il legislatore, nell'attribuire al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva sulle controversie attinenti alla complessa azione di gestione dei rifiuti, ha, innanzitutto, individuato una "particolare" materia, rappresentata appunto dalla "gestione dei rifiuti"" e, che "il riferimento ai comportamenti, su cui si incentra la doglianza del remittente, deve essere inteso nel senso che quelli che rilevano, ai fini del riparto della giurisdizione, sono soltanto i comportamenti costituenti espressione di un potere amministrativo e non anche quelli meramente materiali posti in essere dall'amministrazione al di fuori dell'esercizio di una attività autoritativa".

Quindi, nel richiamare le decisioni della Corte Costituzionale di cui alla sentenza n. 191 del 2006, ed alla sentenza n. 204 del 2004, è stato ribadito che, perché operi la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, è necessario che i "comportamenti" causativi di danno ingiusto - e cioè, nella specie, la realizzazione dell'opera - costituiscano esecuzione di atti o provvedimenti amministrativi e siano quindi riconducibili all'esercizio del pubblico potere dell'amministrazione, poiché solo a queste condizioni la norma si sottrae alla censura di illegittimità



costituzionale, costituendo anche tali "comportamenti" esercizio, ancorché viziato da illegittimità, della funzione pubblica della pubblica amministrazione.

La formulazione dell'attuale art. 7, comma 1 c.p.a. è sostanzialmente ripetitiva della formula usata per la sentenza n. 204 del 2004 per dar corpo alla parziale sua efficacia demolitoria, allorché il Giudice delle Leggi ritenne incostituzionale l'art. 34, là dove nel fare riferimento anche ai "comportamenti", estendeva la giurisdizione amministrativa "a controversie nelle quali la pubblica amministrazione non esercita - nemmeno mediatamente, e cioè avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici - alcun pubblico potere".

Pertanto, affinché la giurisdizione sulla pretesa risarcitoria originante da un comportamento appartenga alla giurisdizione esclusiva, occorre che il comportamento dannoso sia, secondo la formula art. 7, comma 1, riconducibile all'esercizio del potere amministrativo, fermo restando che la questione dell'esistenza o meno di tale potere, nonché della sua legittimità o illegittimità, è a sua volta questione che, in quanto è essa stessa compresa nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, spetterà a quel giudice risolverlo come questione che inerisce il "merito" della sua giurisdizione.

Se il comportamento dannoso non può essere definibile come riconducibile all'esercizio del potere amministrativo, sia esso esistente o meno, sia esso legittimamente o illegittimamente esercitato o meno, viceversa la giurisdizione non potrà competere al giudice amministrativo, ma spetterà al giudice ordinario.



La riconducibilità del comportamento dannoso all'esercizio del potere impone, quindi, di affermare che la relazione non può essere intesa in termini di mera occasionalità ma presuppone che il comportamento presenti oggettivamente un collegamento con l'esercizio del potere, e costituisca, dunque, una manifestazione del potere, ancorché da verificare esistente.

“Il punto di riferimento per stabilire ciò che è esercizio del potere è dunque la norma di previsione del potere asseritamente esercitato e ciò che essa consente come manifestazione dell'esercizio del potere, fermo restando che sia la verifica dell'esistenza della stessa norma astratta giustificativa del potere sia quella della sua concreta applicabilità competono al giudice amministrativo.

Anche il comportamento dell'amministrazione o di chi per essa allora, se deve essere riconducibile all'esercizio del potere, non sfugge alla stessa regola e, pertanto, esso può dirsi riconducibile a detto esercizio solo se appare tale in base alla previsione normativa di attribuzione del potere asseritamente esercitato.”

Per l'effetto i comportamenti riconducibili all'esercizio del potere sono dunque solo quelli che trovano oggettiva giustificazione in ciò che la previsione del potere al livello normativo stabilisce e cioè che appaiono astrattamente e oggettivamente necessari per l'attuazione del potere che l'amministrazione o chi per essa abbia esercitato o eserciti, a torto o a ragione, essendo tale interpretazione imposta proprio dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 204/2004.

Esulano, quindi, dalle controversie riservate alla giurisdizione esclusiva le domande risarcitorie collegate ad operazioni materiali



che, ancorché strumentali alla realizzazione dell'opera, in quanto si sono svolte per realizzarla, non sono però riconducibili al potere amministrativo asseritamente esercitato, essendo necessario verificare se come tali esse possano essere ricondotte alla norma di previsione del potere, cioè a quella norma in forza della quale è stata data la concessione ed in forza della quale ne è stato previsto l'oggetto, cioè tutto ciò che si doveva fare per realizzare l'opera e come lo si doveva fare.

Invece, il potere di realizzazione dell'opera non viene, invece, in rilievo quando si considerano i comportamenti di esecuzione dell'attività necessaria per realizzare l'opera, ancorché svoltisi sia sui beni su cui l'opera si è realizzata, sia sui beni utilizzati in via provvisoria per realizzarla, in quanto essi abbiano in concreto prodotto effetti dannosi su altri beni e, quindi, sulle posizioni dei soggetti titolari di situazioni giuridiche riguardo ad essi, per il solo fatto che essi siano contigui o vicini rispetto ai beni su cui l'opera è stata realizzata e ai beni utilizzati provvisoriamente per la sua realizzazione.

In questo caso i comportamenti, in quanto determinativi di effetti sui beni contigui, sebbene costituiti da attività ed operazioni tenuti su quell'oggetto dell'esercizio autoritativo del potere, non rilevano per i loro effetti materiali su questi ultimi beni, bensì per gli effetti che provocano sui beni contigui.

Né potrebbe ritenersi che i comportamenti in quanto determinativi di effetti sui beni contigui, spettando certamente all'autorità amministrativa ovvero al soggetto cui il potere di realizzare l'opera è stato attribuito, scegliere come eseguire



l'opera, sebbene secondo i progetti approvati, debbono ritenersi frutto di tale scelta e perciò riconducibili al potere.

Riguardo ai beni contigui i comportamenti tenuti per effetto delle scelte anche tecniche eseguite si connotano, sul piano effettuale che detti beni interessa, in comportamenti e, dunque, in effetti che concernono posizioni estranee all'esercizio del potere di cui trattasi e dunque ad esso non riconducibili.

Ma tale valutazione dei comportamenti è destinata a mutare nel caso in cui la pretesa di risarcimento danni con cui i proprietari di aree contigue esercitino diritti risarcitori per il ristoro dei danni sofferti alla loro posizione di proprietari ed alle situazioni giuridiche cui l'uso dei beni è strumentale non ricollegli la fonte del danno alla realizzazione stessa dell'opera sulle aree apprese per realizzarla (e quindi non attinga le sole modalità esecutive dell'attività di realizzazione). Allorquando la pretesa risarcitoria investa il "come" della realizzazione dell'opera con la consistenza e le caratteristiche previste nell'attività progettuale, sono poste in discussione come fonte di responsabilità soltanto le modalità esecutive in quanto produttive di pregiudizio sulle proprietà contigue e, dunque, manifestantesi come comportamenti su di esse incidenti, che investono le sole modalità esecutive.

Nel diverso caso in cui le posizioni dei proprietari danneggiati si fondino sull'allegazione che il danno deriva direttamente, non dalle modalità di svolgimento dell'attività di realizzazione dell'opera e per i suoi effetti in relazione al bene contiguo ed a prescindere da ogni discussione sul "se" e sul "come" di essa, ma in ragione della stessa realizzazione dell'opera e, quindi, della sua realizzazione per come è stata deliberata a progettata, e si



postuli che è proprio tale attività che è illegittima, cioè *contra ius* ai sensi dell'art. 2043 c.c., e si pretenda dunque un risarcimento di tale danno, richiedendo un ristoro per equivalente del pregiudizio che ponga il soggetto nella condizione in cui si sarebbe trovato se l'opera non fosse stata realizzata, in questo caso il danno è quello da illegittimità del comportamento riconducibile al potere, in quanto concretantesi proprio nella realizzazione dell'opera, e quindi la controversia si radica dinanzi al giudice amministrativo, poiché si sollecita una valutazione della legittimità dell'esercizio del potere stesso e del comportamento che ne è espressione ed è ad esso riconducibile.

Cass. n. 2052/2016 si premura altresì di evidenziare come con tale conclusione non ci si sia posti in contrasto con Cass. S.U. n. n. 15660 del 2005, che concerneva una fattispecie nella quale le domande proposte dai privati lamentavano la stessa illegittimità della progettazione ed esecuzione dell'opera e, dunque, postulavano una tutela che quella illegittimità supposeva e, dunque, implicava una discussione proprio sul potere dell'amministrazione o meglio della concessionaria, sussistendo quindi la giurisdizione del GA (per analoghe considerazioni, del pari era stata affermata la giurisdizione esclusiva del GA da Cass. S.U. n. 9516/2015).

7. La successiva giurisprudenza di queste Sezioni Unite ha nel corso degli anni confermato la regola di riparto delineata da Cass. S.U. n. 2052/2016, come è dato ricavare da una disamina dei precedenti intervenuti in materia.

Ad esempio Cass. S.U. n. 22650/2016 ha affermato la giurisdizione esclusiva del GA sulla domanda risarcitoria proposta



da chi ritenga lesa la propria attività commerciale per effetto dell'avvenuta installazione sulla pubblica via, da parte di un comune, senza la preventiva emissione di un formale provvedimento ex art. 5, comma 3, cod. strada, di opere (fioriere, dissuasori di sosta e portarifiuti) preclusive ivi anche di una breve fermata delle auto per l'effettuazione di acquisti, poiché in questo caso era posto in discussione l'esercizio di una potestà pubblicistica rientrante nelle competenze municipali in materia di gestione del territorio e, in specie, della circolazione stradale.

Cass. S.U. n. 21975/2017, sempre ai fini del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo sulla domanda risarcitoria proposta in materia urbanistica ed edilizia, ha ribadito la giurisdizione del GA nel caso in cui il privato pretenda il risarcimento del danno derivante dalla illegittima progettazione e deliberazione dell'opera pubblica, in quanto pone in discussione la "legittimità" dell'esercizio del potere pubblico, a differenza dell'ipotesi in cui lo stesso lamenti la "cattiva esecuzione" dell'opera pubblica, contestando le modalità esecutive dei lavori, nel quale la giurisdizione spetta al giudice ordinario (Cass. S.U. n. 32180/2018 e Cass. S.U. n. 7529/2020, richiamata nella sentenza impugnata, hanno, sempre sulla base dei medesimi criteri, ravvisato la giurisdizione del GO, in quanto nella prospettazione attorea, la fonte del danno non erano né il "se" né il "come" dell'opera urbanistica progettata o del servizio pubblico da preservare, ma le loro concrete modalità esecutive; in termini si veda anche Cass. S.U. n. 25578/2020; Cass. S.U. n. 32324/2022; Cass. S.U. n. 6100/2023; Cass. n. 2312/2025).



Infine, la menzionata regola di riparto è stata nuovamente ribadita da Cass. S.U. n. 26080/2025 che, nel risolvere la questione relativa alla giurisdizione in caso di lesione dell'incolpevole affidamento circa la legittimità di un provvedimento amministrativo ampliativo successivamente annullato, alla pag. 19 ha confermato che il comportamento connesso all'esercizio del potere amministrativo non è quello semplicemente occasionato dall'esercizio del potere o finalizzato all'adozione del provvedimento discrezionale, né quello che si inserisca semplicemente nella sequenza delle attività esitate nel provvedimento, ma solo quello che trovi oggettiva giustificazione e previsione nella norma attributiva del potere e che da essa sia contemplato come oggettivamente necessario per l'attuazione del potere, richiamando quanto appunto statuito da Cass. S.U. n. 2052/2016.

8. In citazione, gli attori lamentavano al punto 1, che il sito interessato dalla discarica non era idoneo in quanto penalizzato dalla intrinseca conformazione geolitica e morfologica, e successivamente si specificava che la responsabilità della Regione andava affermata per avere approvato il progetto e finanziato la costruzione della discarica consortile in un sito geologicamente e morfologicamente non idoneo, in violazione di quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di discariche, risiedendo la responsabilità del Comune nel fatto di essere titolare della gestione e custode della discarica.

La sentenza del Tribunale di Locri si è limitata solo a rigettare l'eccezione di difetto di legittimazione passiva, affermando,



quanto alla Regione, che era provato che avesse approvato il progetto per la costruzione.

Alle pagg. 8 e ss., la sentenza di prime cure riferisce degli accertamenti tecnici che avevano confermato l'inidoneità morfologica del sito per ospitare una discarica

Se effettivamente la domanda nei confronti della Regione Calabria è fondata, quanto all'addebito di responsabilità, unicamente sulla scelta della localizzazione dell'opera pubblica e quindi si contesta che in quel sito non poteva essere collocata una discarica, la domanda rientra perciò nella giurisdizione esclusiva del GA in quanto attinge direttamente il "se" ed il "come" dell'opera pubblica.

D'altronde la stessa sentenza d'appello, nel rispondere all'eccezione di difetto di legittimazione passiva del Comune, conforta circa il fatto che la responsabilità dei due enti pubblici è correlata a diversi presupposti, in quanto al Comune si addebita essenzialmente l'errore nella concreta realizzazione della discarica ed un difetto di attività manutentiva e gestionale, a differenza del rilievo mosso alla Regione, che investe la scelta del sito sul quale localizzare l'opera, in contrasto con quelle che erano le evidenze geologiche, così che è proprio l'individuazione del luogo sul quale la discarica è stata edificata la concausa del danno specificamente imputabile alla Regione (cfr. pag. 18 della sentenza impugnata).

Il motivo deve perciò essere accolto quanto alla attribuzione della responsabilità alla Regione e la sentenza deve essere cassata, con facoltà per le parti di riassumere il giudizio dinanzi al



Tribunale Amministrativo Regionale territorialmente competente nel termine di cui all'art. 59, co. 2, della legge n. 69/2009.

9. Il terzo motivo di impugnazione deduce la «violazione degli articoli 112, 2043 e 2051 c.c., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4, c.p.c.».

La Corte territoriale avrebbe respinto il motivo di appello relativo alla natura degli eventi del settembre del 2000, escludendo che gli stessi potessero essere ricondotti a caso fortuito e ricollegando anche il titolo di responsabilità della Regione, ex art. 2051 c.c., alla responsabilità di chi abbia cose in custodia, qualificando erroneamente *ex officio* anche la responsabilità della Regione, come responsabilità da cose in custodia ex art. 2051 c.c. laddove, nella sentenza di primo grado la responsabilità regionale era stata individuata come «da attività provvedimentale, o come generica responsabilità extracontrattuale, da ricondursi - non essendo custode -al solo art. 2043 c.c.».

La Corte d'appello, dunque, in assenza di impugnazione incidentale, avrebbe modificato il titolo della responsabilità regionale, «in primo grado limitato alla individuazione del sito di costruzione, e quindi da collegarsi all'art. 2043, indicandola ora, invece, quale custode della discarica assieme al Comune, ed applicando quindi anche alla Regione il relativo regime fissato dall'art. 2051 c.c.».

Il quarto motivo di impugnazione lamenta la violazione degli articoli 115, 116 c.p.c. e 2697 c.c., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., in quanto sarebbe erronea la pronuncia della Corte territoriale nella parte in cui ha ritenuto che gli eventi meteorici di settembre/ottobre del 2000 non integrassero il caso



fortuito, trascurando che la Regione non è la custode della discarica, ed essendole stato altrettanto erroneamente addebitato l'onere della prova del fortuito.

Il quinto motivo di impugnazione deduce la «violazione dell'art. 4 del decreto-legge n. 279/2000, convertito in legge n. 365/2000, nonché dei DPCM 12/9/2000, DPCM 2/10/2000 e dell'ordinanza 10/11/2000, n. 3094, e degli artt. 2043, 2051 c.c., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c., in quanto, non avendo mai ricoperto la qualità di custode della discarica, facendo applicazione dell'art. 2043 c.c., sarebbe emersa la prova che l'evento calamitoso «escluda sia l'elemento soggettivo in capo alla Regione sia il nesso di causalità con l'evento di danno».

Il sesto motivo di impugnazione deduce la «violazione degli art. 91 e 336 c.p.c., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c.», poiché, avendo la Corte d'Appello accolto in parte l'appello principale della Regione, condannando gli attori a restituire parte delle somme percepite, ha provveduto alla sola compensazione integrale delle spese del giudizio d'appello, omettendo invece, come era doveroso, di regolare *ex novo* le spese del primo grado di giudizio.

10. I motivi restano evidentemente assorbiti per effetto dell'accoglimento del secondo motivo di ricorso.

11. Il giudice del rinvio regolerà le spese del giudizio di legittimità e delle precedenti fasi di merito.

Nulla a disporre quanto alle spese per le parti rimaste intimato.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, accoglie il secondo motivo di ricorso, e assorbiti i restanti, cassa la sentenza impugnata, dichiara la



giurisdizione del giudice amministrativo e rinvia la causa al Tribunale Amministrativo Regionale territorialmente competente, il quale statuirà pure sulle spese del giudizio di legittimità; Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 24 febbraio 2026.

Il Primo Presidente

Pasquale D'Ascola

