

COVID-19 E RISARCIMENTO DANNI - CASS. CIV. SEZ. UN., ORDINANZA DEL 29/01/2026, N. 1952

A cura di **Paola RUSSO***

MASSIMA¹

La tutela del diritto alla salute dei cittadini durante l'emergenza sanitaria risulta connesso con il corretto esercizio del potere amministrativo, specie quanto alla possibilità di mediazione con il potere statale. L'inefficacia di tale attività, rimessa a scelte discrezionali, è sindacabile dinanzi al giudice amministrativo.

In ipotesi di 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, 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 a un servizio di pubblica utilità.

SOMMARIO

1. Il fatto 1
2. La decisione 2
3. Conclusioni 3

1. IL FATTO

Con l'ordinanza n. 1952 del 29 gennaio 2026, le Sezioni Unite della Corte di cassazione si occupavano del riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e ordinario nell'ambito di una *class-action* attivata dai familiari delle vittime della pandemia da Covid-19.

* Dottoressa in Giurisprudenza. Componente del Comitato Editoriale della Rivista "De Iustitia".

¹ Massima non ufficiale.

² Sul regolamento preventivo di giurisdizione, la giurisprudenza è vasta. Per un'analisi delle sentenze più recenti, si v. Cass. Sez. Un., n. 11489/2025 e 6633/2025.

³ Il richiamo è alla vicenda del "sangue infetto", e dunque, all'ipotesi di lesione della salute o della vita cagionata dall'Amministrazione per la "mancata adozione di idonee cautele protettive"; così Cass. Sez. Un., n. 17673/2016. La

La vicenda processuale traeva origine dal giudizio promosso dinanzi al Tribunale civile di Roma nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della salute e della Regione Lombardia.

Gli istanti nell'anzidetto procedimento, familiari di vittime dell'emergenza sanitaria, chiedevano il risarcimento del danno non patrimoniale cagionato dall'Amministrazione nelle prime due fasi della pandemia; questa sarebbe stata protagonista di ripetute violazioni delle normative nazionali e sovranazionali (quali il Regolamento Sanitario Internazionale-RSI 2005 e la decisione UE n. 1082 del 2013 di recepimento), anche tramite omissioni, come il mancato adeguamento del piano pandemico nazionale e di quelli regionali.

L'azione risarcitoria proposta era riconducibile, a parere dei ricorrenti, alla dimensione della tutela dei diritti soggettivi, e, quindi, mediante la proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione, ai sensi dell'art. 41 c.p.c.², si chiedeva alle Sezioni Unite una dichiarazione di giurisdizione del giudice ordinario.

Tre i motivi a sostegno di tale richiesta.

Il primo, relativo al *petitum* sostanziale della causa di merito, ne considerava il profilo della responsabilità delle Amministrazioni convenute, limitato alle violazioni (e omissioni) di legge e obblighi di legge - e non già per le modalità di gestione dell'emergenza sanitaria - che avevano determinato una lesione del diritto alla salute e un danno da perdita del rapporto parentale.

Su questo crinale venivano in rilievo principi di diritto e massime impartite dalle stesse Sezioni Unite in vicende analoghe³, a partire dalle quali era possibile discorrere di responsabilità contrattuale dell'Amministrazione per contatto amministrativo

giurisdizione del giudice ordinario è stata confermata dalla giurisprudenza di legittimità anche nelle ipotesi in cui, 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 adottata 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"; così Cass., Sez. Un., n. 1567/2013.

qualificato, determinativa della lesione del legittimo affidamento del privato, ovvero, in ogni caso, di responsabilità aquiliana, relativamente alle ipotesi di violazione di diritti soggettivi costituzionalmente tutelati, anche alla luce della mancata adozione di un piano pandemico aggiornato e/o alla luce della mancata applicazione del Piano Pandemico 2006.

Il secondo, invece, atteneva al profilo della responsabilità extracontrattuale, evidenziando il nesso causale tra l'evento dannoso e la condotta ascrivibile all'Amministrazione.

Infine, il terzo motivo si concentrava sui presupposti della responsabilità civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della salute e della Regione Lombardia, a partire dalle circostanze relative alla condotta causativa dell'evento (come le diverse modalità di cura, l'insufficienza di macchinari e tamponi, i ritardi nei trasporti e nei ricoveri) e attraverso l'esame di tutti gli atti antecedenti all'emergenza sanitaria, che avrebbero determinato una destrutturazione delle strutture sanitarie, anche di coordinamento tra Stato e Regioni, e causando un vuoto gestionale tale da ostacolare gravemente il contenimento degli effetti – finanche mortali – dei contagi.

2. LA DECISIONE

Le Sezioni Unite dichiaravano la giurisdizione del giudice amministrativo.

Nonostante il tentativo dei ricorrenti di sottrarre tale controversia al sindacato sul potere amministrativo, astenendosi dal muovere censure alle modalità di esercizio dello stesso e considerando solo la lesione dei diritti fondamentali (quello alla salute dei congiunti deceduti a causa del contagio e, quindi, il diritto all'integrità del rapporto parentale degli attori e interventori nel giudizio di merito) conseguente alle violazioni di legge delle Amministrazioni, il *volto* processuale della vicenda dava conto di una difformità tra il profilo *formale* e quello *sostanziale* della *causa petendi*.

Il primo, già esposto, relativo alla diretta lesione di diritti soggettivi per violazione di normative nazionali e sovranazionali da parte delle Amministrazioni.

Il secondo, invece, riconducibile all'inefficienza dello svolgimento dei compiti di amministrazione attiva nell'ambito dell'organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.), prima e durante l'emergenza sanitaria da Covid-19.

In tal senso, e alla luce della prevalenza di tale dimensione sostanziale, trovava rilievo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma primo, lettera c), del D. Lgs. n. 104 del 2010, quanto alle controversie afferenti a un servizio di pubblica utilità (quale, appunto, il Servizio Sanitario Nazionale).

Come è noto, la domanda risarcitoria del privato che lamenti un *vulnus* dell'affidamento incolpevole sul comportamento corretto della P.A. dà evidenza alla lesione – non già di un interesse legittimo, bensì – del diritto soggettivo del singolo a operare autonomamente scelte in grado di proteggerlo da ingerenze illecite e da comportamenti scorretti altrui. Tale autodeterminazione del singolo soggetto deve essere tutelata mediante l'imposizione di reciproci doveri di comportamento, ispirati al principio di buona fede, tra i soggetti parti di un contratto o posti in relazione a seguito dell'emissione di un provvedimento amministrativo⁴.

Ne consegue che nelle ipotesi in cui l'Amministrazione ponga in essere – come nel caso in esame – una condotta asseritamente produttiva di un danno al singolo, allorché connessa all'esercizio del potere autoritativo nelle materie indicate dall'art. 133 c.p.a., necessariamente limitato nelle regole di buona fede e di tutela dell'incolpevole affidamento, il giudizio sulla responsabilità non può che investire il giudice amministrativo⁵.

⁴ Cfr. Cass., Sez. Un., n. 26080/2025.

⁵ Sotto il profilo della sussistenza di una giurisdizione esclusiva di detto giudice nelle ipotesi di controversie sorte in relazione all'esercizio del potere amministrativo discrezionale concernente la gestione di un servizio pubblico, cfr. Cass., Sez. Un., 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 sanitaria, fondata sulla asserita inadeguatezza dell'assetto organizzativo del S.S.N. In detta

Ancora, quanto al caso di specie, il coinvolgimento, ancorché *diretto*, di diritti fondamentali – come il diritto alla salute – non veniva considerato dalle Sezioni Unite come un elemento *dirimente* ai fini del riparto di giurisdizione, poiché era necessario dar conto, in concreto, dell'inquadramento del diritto fondamentale in gioco all'interno dell'ordinamento.

In tal senso, le Sezioni Unite, richiamando precedente giurisprudenza⁶, attribuivano la giurisdizione al giudice ordinario solo in presenza di una inequivoca predeterminazione, cogente, di un determinato diritto fondamentale e delle modalità della sua protezione da parte del legislatore, in assenza di mediazione da parte del potere pubblico; a diversa conclusione si giungeva considerando la dimensione *solidale* del diritto fondamentale, e, quindi, il necessario intervento del potere pubblico, in un'ottica di bilanciamento tra i diritti coinvolti e altri valori parimenti fondamentali. Si ritenevano, quindi, condivisibili le riflessioni del pubblico ministero quanto all'assenza, nel caso di specie, di una configurazione *ex ante* di un diritto di per sé già in grado di affermarsi in assenza di mediazioni da parte del potere amministrativo.

Invero, era proprio quest'ultimo il *motore* dell'apparato organizzativo finalizzato alla gestione dell'emergenza sanitaria.

3. CONCLUSIONI

La tutela del diritto alla salute dei cittadini durante l'emergenza sanitaria risulta connesso con il corretto esercizio del potere amministrativo, specie quanto alla possibilità di mediazione con il potere statale. L'inefficacia di tale attività, rimessa a scelte

discrezionali, è sindacabile dinanzi al giudice amministrativo.

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

Coerentemente con tali coordinate, le Sezioni Unite procedevano a dichiarare la giurisdizione del giudice amministrativo sulle domande proposte nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale civile di Roma, ordinando la conseguente riassunzioni nei termini di legge.

pronuncia è stata richiamata anche Cass., Sez. Un., n. 28022/2022, che aveva 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 di misure discrezionali dirette a contrastare la diffusione della pandemia Covid-19, aveva disposto l'isolamento domiciliare di sportivi professionisti contagiati in luogo del c.d. "*isolamento in bolla*", traducibile in un divieto al regolare svolgimento dei campionati che indirettamente incideva sul peculiare assetto degli interessi coinvolti, sia individuali che collettivi.

⁶ Cfr. Cass., Sez. Un., n. 4873/2022, quanto alla spettanza al giudice ordinario della giurisdizione sulle controversie relative al mancato adeguamento, da parte dei gestori dei centri di accoglienza straordinari per richiedenti asilo, alle misure emergenziali previste dal legislatore per il contenimento della pandemia da Covid-19. Tale riparto di giurisdizione traeva la sua *ratio* dalla predeterminazione, da parte del legislatore, di modalità concrete di esercizio del servizio straordinario di accoglienza, volte a tutelare la salute dei richiedenti asilo e tali da rendere il potere amministrativo nella gestione del servizio di accoglienza *cirscritto* e *vincolato*.