

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:		Oggetto
GUIDO RAIMONDI	- Primo Presidente f.f. -	REGOLAMENTI DI GIURISDIZIONE
GIACOMO TRAVAGLINO	- Presidente di Sezione -	
ORONZO DE MASI	- Consigliere -	Ud. 20/06/2023 - CC
ADRIANO PIERGIOVANNI PATTI	- Consigliere -	R.G.N. 12292/2022
ENRICO SCODITTI	- Consigliere -	Rep.
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -	
CHIARA GRAZIOSI	- Rel. Consigliere -	
GIULIA IOFRIDA	- Consigliere -	
IRENE TRICOMI	- Consigliere -	

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 12292-2022 proposto da:

CARLETTI DAVID, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA NEMORENSE 93, presso lo studio dell'avvocato EDOARDO POLACCO, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati NINO FILIPPO MORIGGIA e MAURO SANDRI;

- ricorrente -

contro

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI in persona del Presidente del Consiglio pro tempore, GOVERNO DELLA REPUBBLICA ITALIANA in persona del Presidente del Consiglio pro tempore, MINISTERO DELLA SALUTE in persona del



Ministro pro tempore, SPERANZA ROBERTO, elettivamente domiciliati in ROMA,
VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- controricorrenti -

nonchè contro

CONTE GIUSEPPE, ABITI MAURO + altri come da relata di notifica del ricorso;

- intimati -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 24995/2021
del TRIBUNALE di ROMA.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 20/06/2023 dal
Consigliere CHIARA GRAZIOSI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale ALESSANDRO
PEPE, il quale conclude per la giurisdizione del Giudice amministrativo:

RITENUTO CHE:

David Carletti e altri attori, con citazione in data 31 marzo 2021,
hanno convenuto il Governo della Repubblica italiana in persona del
Presidente del Consiglio, il Ministero della Salute, Giuseppe Conte e
Roberto Speranza davanti al Tribunale di Roma per ottenere
l'accertamento che "la situazione di emergenza sanitaria verificatasi
nel nostro Paese nel periodo febbraio giugno 2020 e che si prolunga
sin ad ora, a seguito della pandemia COVID-19, è stata causata,
esclusivamente, dalla inescusabile *mala gestio* colposa e/o dolosa del
sistema sanitario nazionale posta in essere da parte dei convenuti" e
che questi "hanno attuato misure di coartazione dei diritti
fondamentali dei ricorrenti pur consapevoli della loro irrilevanza ed
inutilità", nonché per l'ulteriore accertamento che "i comportamenti
negligenti complessivi sia con riferimento alla gestione sanitaria sia
con riferimento alle altre misure collaterali ... si sono posti in diretto



ed esclusivo nesso causale con i danni patiti dagli attori in quanto hanno determinato la necessità di ricorrere a misure straordinarie di contenimento che sarebbero state, altrimenti, inutili e comunque illogiche, illegittime, anticostituzionali”, chiedendo conseguentemente la condanna in solido del Governo, del convenuto Ministero, e altresì di Giuseppe Conte e Roberto Speranza “quali persone fisiche ove fosse accertata loro colpa grave ovvero dolo”, a risarcire i derivati danni non patrimoniali.

Si sono costituiti a mezzo dell’Avvocatura Generale dello Stato la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Governo della Repubblica in persona del Presidente del Consiglio e il Ministro Speranza, resistendo con ampie argomentazioni e in particolare, in via pregiudiziale, eccependo il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, la giurisdizione spettando al giudice amministrativo “in relazione agli artt. 7, commi 1 e 4 (risarcimento del danno da provvedimento amministrativo), 133, comma 1, lett. c) (pubblici servizi)”.

Il Carletti ha presentato ricorso per regolamento di giurisdizione ex articolo 41 c.p.c., chiedendo di confermare l’adizione del giudice ordinario. Controparte si è difesa con controricorso, argomentando a favore della giurisdizione amministrativa, posizione che è stata assunta anche dal Procuratore Generale nella requisitoria scritta.

Essendo stato il ricorso messo originariamente a ruolo il 24 gennaio 2023, in data 17 gennaio 2023 il ricorrente ha depositato “memoria integrativa” e in data 18 gennaio 2023 i controricorrenti hanno



depositato memoria; rinviato poi il ricorso al 20 giugno 2023, in data 9 giugno 2023 i controricorrenti hanno depositato ulteriore memoria.

CONSIDERATO CHE:

1. Il Carletti, nel suo ricorso basato su un unico motivo, sostiene addotto che la *causa petendi* della domanda presenta quale contenuto sostanziale la contestazione di "comportamenti negligenti che hanno direttamente determinato la necessità dei provvedimenti emergenziali", per cui questi ultimi non sono stati contestati "quanto al loro fondamento" bensì per essere stati "provocati direttamente da meri comportamenti dolosi abnormemente negligenti della stessa autorità che li aveva poi licenziati". Non verrebbe quindi criticato, né direttamente né indirettamente, alcun provvedimento amministrativo, il che appaleserebbe l'infondatezza dell'eccezione di difetto di giurisdizione; significativamente poi controparte non avrebbe individuato "quale sia il concreto atto amministrativo oggetto di censura", il che renderebbe irricevibile l'eccezione.

Ad avviso del ricorrente, le domande mirano "proprio ad accertare la contraddizione materiale per le scelte discrezionali effettuate e le modalità concrete attuate", ragion per cui verrebbero censurati "meri stretti comportamenti", al di fuori della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex articolo 133 c.p.a.

Tali comportamenti, che sarebbero fonti dei danni al cui risarcimento inerisce il *petitum* sostanziale, dovrebbero identificarsi come segue:



“avere falsamente dato comunicazione all’opinione pubblica dell’adeguatezza del sistema sanitario nazionale a fronteggiare l’epidemia”, comportamento tenuto dal Ministro Speranza nel febbraio 2020 (il ricorrente al riguardo rimanda ai paragrafi 21-35 dell’atto di citazione);

“avere, conseguentemente, mantenuto un numero di posti di terapia intensiva inadeguato” (qui il rinvio è ai paragrafi 37-39 dell’atto di citazione);

“avere falsamente comunicato il numero dei decessi attribuibili alla malattia” (si rimanda ai paragrafi 29 e 30 dell’atto di citazione);

“avere sconsigliato le autopsie impedendo la ricerca sulle cause della malattia” (ancora si rimanda all’atto di citazione, paragrafi 32-34);

“avere falsamente comunicato il riempimento delle terapie intensive” (il riferimento è al paragrafo 38 dell’atto di citazione);

“avere omesso di implementare i posti di terapia intensiva onde renderli adeguati agli standard di un Paese europeo” (si rimanda al paragrafo 56 dell’atto di citazione);

“avere attuato linee guida di gestione dei casi gravi” tali da causare “errori diagnostici e decessi” (qui il rinvio è ai paragrafi 61-63 dell’atto di citazione);

“avere privato di cure i malati” soltanto prescrivendo “tachipirina e vigile attesa”, agevolando il riempimento dei reparti di terapia intensiva che sarebbe stato evitabile con “l’ordinaria diligenza gestionale sanitaria” (si rimanda ai paragrafi 64 e 67-69 dell’atto di citazione);



“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, alterando, in eccesso, nella percentuale di circa il 90%, il numero dei falsi positivi”;

aver disatteso le “direttive di definizione di caso confermato” degli organismi sanitari internazionali” (il rinvio è ai paragrafi 72-76 dell’atto di citazione).

Sostiene il ricorrente che dall’attuazione di tali comportamenti, in diretto nesso causale, sono derivati i provvedimenti emergenziali che hanno leso i diritti costituzionali cagionando i danni di cui si chiede il risarcimento. Quindi si è chiesto di accertare che, qualora fossero mancati “atti negligenti, posti in essere tra l’altro con dolo specifico”, non sarebbe stato emesso alcuno dei provvedimenti lesivi dei suddetti diritti.

Si richiamano alcune pronunce di questo giudice della ripartizione (S.U. ord. 8236/2020, S.U. 33211/2018 - nel senso che, qualora venga prospettata responsabilità extracontrattuale, la giurisdizione sarebbe ordinaria -, S.U. ord. 36373/2021 e S.U. 615/2021), per concludere che “sono i comportamenti tenuti tanto nell’ambito delle proprie competenze, quanto addirittura esorbitando dalle stesse - e ciò giustifica la chiamata in causa delle persone fisiche in proprio - discrezionali e slegati dallo <<stretto>> esercizio del potere attribuito ad aver cagionato i danni e le lesioni dei diritti soggettivi azionati”.



2. I controricorrenti osservano che gli articoli 7 e 30 c.p.a. devolvono alla giurisdizione amministrativa "ogni domanda di condanna al risarcimento dei danni per lesioni di interessi legittimi" per cui "la giurisdizione generale di legittimità concerne le controversie - generate da azione (o da inazione) del potere amministrativo - relative ad atti, provvedimenti od omissioni delle pubbliche amministrazioni, comprese ... quelle relative al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e agli altri diritti patrimoniali consequenziali, anche se introdotte in via autonoma". E qui, ad avviso dei controricorrenti, "parte attrice, al di là delle formulazioni letterali impiegate nell'atto di citazione, ... si duole, in sostanza, del modo in cui è stato esercitato il potere pubblico in funzione dell'organizzazione e nella gestione del servizio sanitario nazionale e della tutela del diritto alla salute dei consociati durante la fase di emergenza epidemica", la sua domanda essendo infatti "diretta a sindacare le modalità organizzative e provvedimenti con le quali la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero della Salute hanno fronteggiato - attraverso provvedimenti di varia natura - l'epidemia ... asserendo che dall'attività svolta (od omessa) sarebbero derivati danni non patrimoniali" agli attori. Dunque, oggetto della mira attorea sarebbero "atti di organizzazione del servizio sanitario nazionale" e "provvedimenti amministrativi espressione di attività pubblicistica". Di qui la giurisdizione amministrativa ai sensi degli articoli 7, commi primo e quarto, e 133, comma primo, lett. c), c.p.a.

3. Il Procuratore Generale, con la sua ampia requisitoria scritta, perviene a condividere l'assunto, appena sintetizzato, dei controricorrenti, "essendo in gioco le scelte, asseritamente omissive



e/o errate, compiute dalla pubblica amministrazione” per il servizio sanitario: scelte discrezionali (se non politiche) “rispetto alle quali i privati vantano perciò interessi legittimi e non diritti soggettivi”; ed è il giudice amministrativo che ha giurisdizione sulle “controversie in cui la posizione del privato deve confrontarsi con la discrezionalità amministrativa”, il giudice ordinario avendola invece solo su quelle “in cui vi è un diritto soggettivo pieno, conformato da norme di legge e/o provvedimenti attuativi”. La presenza, poi, di un diritto primario e costituzionalmente garantito come il diritto alla salute non altera questo riparto, come da tempo riconosciuto sia dal giudice delle leggi (con la sentenza 140/2007) sia da questo giudice del riparto (per esempio nelle pronunce nn. 9956/2009 e 16391/2011).

Rimarca ancora il Procuratore Generale che la recente S.U. 4873/2022 ha riconosciuto la giurisdizione al giudice ordinario in tema di gestione della pandemia ma - coerentemente con quanto prima osservato - in una fattispecie dove il potere amministrativo non poteva qualificarsi discrezionale, essendo “circoscritto e vincolato”, e che S.U. 23436/2022, per una fattispecie di totale assenza di attività amministrativa - non costituente comportamento materiale bensì inerzia della pubblica amministrazione violante il principio generale del *neminem laedere* -, ha riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario nel caso in cui si prospetta quale conseguenza di detta inattività il danno alla salute dei cittadini.

4. Le argomentazioni schierate dai controricorrenti e che il Procuratore Generale ha fatto proprie, non senza approfondimenti in relazione a più recenti arresti, sono condivisibili.



Quel che viene attribuito ai convenuti, infatti, quale fonte della lesione delle posizioni degli attori, è *ictu oculi* l'esercizio di potere discrezionale da parte della pubblica amministrazione in ordine al fronteggiare l'epidemia e, a monte, a governare il sistema del servizio sanitario nazionale.

Né, ovviamente, una sorta di "estrazione" delle persone fisiche (qui, chi rivestiva il ruolo di Presidente del Consiglio dei Ministri e chi rivestiva il ruolo di Ministro della Salute) dagli enti che hanno esercitato tale potere può consentire di trasformare quel che è stato, *sine dubio*, esercizio del potere amministrativo in meri comportamenti che sarebbero entrati direttamente in frizione con i diritti soggettivi dei cittadini, cagionandone lesioni presentate come fonte della domanda risarcitoria. Si tratta, infatti, di una artificiosa scissione dell'ente dalla persona fisica *pro tempore*, naturalmente non accettabile in quanto, se la si consentisse, verrebbe a privare la persona giuridica della sua soggettività effettiva e completa e, parallelamente, a gravare illegittimamente e prima ancora irragionevolmente chi la rappresenta *pro tempore* di quel che è responsabilità diretta di un ente pubblico.

5. L'evidente ricorrenza della giurisdizione amministrativa in un caso come quello in esame è stata effettivamente già riconosciuta in analoghe controversie precedenti da questo giudice del riparto. Invero, 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, esercizio che è stato svolto dai convenuti nelle varie modalità che sono state evidenziate



- e sono state quindi riportate - nel presente ricorso, senza pertanto fuoriuscire dall'ambito di un potere da un lato e dall'altro senza entrare in una condizione di inattività, ovvero senza integrare le due fattispecie che, alla luce anche delle più recenti pronunce di queste Sezioni Unite, condurrebbero al giudice ordinario.

Oltre agli arresti correttamente invocati, dunque, dal Procuratore Generale e qui condivisi, si è posta sulla medesima linea S.U. ord. 26 settembre 2022 n. 28022, che riconosce la giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo in un caso in cui era stato impugnato un provvedimento di un'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".

Significativo è, d'altronde, il recente intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 14/2023, la quale, affrontando questione di legittimità costituzionale in ordine a normativa prevedente l'obbligo vaccinale in relazione al Covid per i sanitari, ha affermato che una siffatta "scelta tra le possibili opzioni" offerte dalla scienza nel momento storico "è esercizio di discrezionalità politica che, nei limiti della sua ragionevolezza e proporzionalità, non può essere sostituita".

6. In conclusione, se il pregiudizio prospettato deriva da provvedimenti adottati nello svolgimento di un pubblico servizio vale



la giurisdizione amministrativa come già sopra evidenziato; e la natura di tutti gli atti rilevanti sopra riportata, come presente nel ricorso e tratta dall'atto di citazione, *ictu oculi* non è idonea a escluderli da tale ambito.

Si deve pertanto risolvere il regolamento dichiarando la giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo con ogni conseguenza di legge. Spese rimesse.

P.Q.M.

Dichiara la giurisdizione amministrativa. Spese rimesse.

Così deciso in Roma il 20 giugno 2023

Il Presidente

Guido Raimondi

