



“La giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie aventi a oggetto l'esito dei controlli di appropriatezza eseguiti dalle ASL sulle strutture private che erogano prestazioni sanitarie”

di Alessandra Concetti

Dirigente Amministrativo - Avvocato - Dottoranda in Scienze mediche applicate - Facoltà di Medicina presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata - Diplomata Master II livello in Diritto e Management dei servizi sanitari e sociosanitari, Ordinamento del farmaco.

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE CIVILI, Ordinanza n. 10477/2022 (pubblicazione: 31/03/2022).

Primo Presidente f.f.: Angelo Spirito;

Estensore: Antonio Lamorgese.

Le controversie aventi ad oggetto l'esito dei controlli di appropriatezza eseguiti dalle ASL sulle strutture private che erogano prestazioni sanitarie, operando in regime concessorio di accreditamento, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario qualora oggetto della contestazione sia l'esito del controllo, il conseguente accertamento dell'inadempimento della concessionaria rispetto alle obbligazioni derivanti dal rapporto concessorio, le sanzioni amministrative irrogate ovvero le relative richieste pecuniarie, in termini di liquidazione del corrispettivo o di conguaglio tra debiti e crediti.

Il caso di specie ha a oggetto la contestazione, da parte di una Casa di cura (*id est.*: clinica oncologica accreditata nella Regione Lazio), dell'esito dei controlli di congruità e appropriatezza svolti sulle prestazioni da essa erogate per conto del SSR. Gli ispettori dell'ASP Lazio avevano svolto controlli esterni sulle cartelle cliniche, in esito ai quali la ASL Roma (OMISSIS) aveva disposto il recupero delle somme corrisposte mediante trattenute sulle fatture, avendo contestato alla Casa di Cura di avere effettuato il trattamento di radioterapia in regime di *day hospital* anziché in regime ambulatoriale.

La Casa di Cura ha impugnato le note di credito emesse dalla Regione Lazio dinanzi al T.A.R. del Lazio che, con sentenza n. 8721 del 24 luglio 2020, ha declinato la giurisdizione in favore del giudice ordinario.

In data 29 luglio 2021, il Tribunale ordinario di Roma, dinanzi al quale la causa è stata riassunta, ha sollevato d'ufficio il regolamento di giurisdizione, ritenendo sussistere la giurisdizione del giudice amministrativo, in considerazione del fatto che le censure proposte riguardavano le modalità di svolgimento dei controlli di cui al D. Lgs. n. 502 del 1992, *ex art. 8-octies* sulle prestazioni rese dalla Casa di cura in regime di accreditamento e la valutazione di appropriatezza delle prestazioni rese in regime di *day hospital*. La Regione Lazio ha depositato memoria *ex art. 47 c.p.c.*, chiedendo di dichiarare la giurisdizione del giudice amministrativo.

Il Procuratore Generale ha chiesto di dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario.

Con l'ordinanza n. 10477 del 31 marzo 2022 le Sezioni Unite, sulla questione proposta, hanno affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, alla luce del principio secondo cui le controversie aventi a oggetto l'esito dei controlli di appropriatezza eseguiti dalle ASL sulle strutture private che erogano prestazioni sanitarie, operando in regime concessorio di accreditamento, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, ai sensi del D. Lgs. n. 104 del 2010, *ex art. 133*, comma 1, lett. c), qualora oggetto della contestazione sia l'esito del controllo, il conseguente accertamento dell'inadempimento della concessionaria rispetto alle obbligazioni derivanti dal rapporto concessorio, le sanzioni amministrative irrogate ovvero le relative richieste pecuniarie, in termini di liquidazione del corrispettivo o di conguaglio tra debiti e crediti (in senso conforme Cass. S.U. sentenza n. 1602 del 2022 e n. 31029 del 2019). Precisano all'uopo le Sezioni Unite che, diversamente da quanto affermato dal Tribunale remittente, le domande proposte in causa non involgono il controllo di legittimità dell'azione autoritativa della P.A., seppure nell'ambito di un rapporto concessorio avente ad oggetto un servizio pubblico, venendo in rilievo piuttosto l'accertamento della conformità, quantitativa e qualitativa, delle prestazioni ospedaliere erogate ai termini concordati o, comunque, imposti alla Casa di cura.

Se è questo il *petitum* sostanziale cui avere riguardo ai fini dell'indagine sulla giurisdizione, non è possibile isolare e valutare in termini provvedimentali gli atti degli organi ispettivi interni all'ASL (contestati in causa nei presupposti e nelle modalità di esecuzione dei controlli eseguiti) per la verifica della conformità delle prestazioni rese dalla Casa di cura.

Tali atti, infatti, sono meramente propedeutici all'esito finale che, una volta contestato in sede giurisdizionale, è oggetto degli accertamenti del giudice del merito, cui spetta di decidere sulla fondatezza della disposta decurtazione delle somme dovute alla Casa di cura, nell'ambito di una controversia su diritti soggettivi.

Pertanto, sostengono le Sezioni Unite, dev'essere dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

Già con l'ordinanza 31029 del 22 ottobre 2019, pubblicata in data 27 novembre 2019, la Cassazione, a Sezioni Unite, aveva sostenuto che il contratto tra Aziende Sanitarie ed erogatori privati accreditati con il Servizio Sanitario Nazionale-Regionale è assimilabile a un contratto di concessione di pubblico servizio, quindi, a un rapporto "ibrido".

Di talché, se il contenzioso attiene alla legittimità degli atti amministrativi a contenuto autoritativo prodromici rispetto al contratto (revoca dell'accreditamento, ripartizione dei *budget etc.*), la giurisdizione spetterà al T.A.R.; se, invece, il contenzioso concerne i corrispettivi per le prestazioni eseguite, allora, la giurisdizione sarà dei Tribunali ordinari.

Tanto premesso, la Corte di Cassazione, nella suddetta ordinanza, riepilogate brevemente le contrapposte tesi giudiziarie in argomento, ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario osservando come: «*Se è vero che la disciplina dei controlli anche sull'appropriatezza dei ricoveri spetta ad un atto autoritativo e vincolante di programmazione e di organizzazione di competenza regionale e non già ad una fase concordata e convenzionale, tuttavia, quando non sia questo atto generale e autoritativo a formare oggetto dell'impugnazione – quale espressione di vigilanza e controllo nei confronti del gestore – riemerge la giurisdizione del giudice ordinario, cui è rimesso il giudizio di congruità dell'attività svolta in concreto dalla struttura sanitaria rispetto ai parametri fissati dall'autorità regionale che si traduce pur sempre nella verifica dell'adempimento delle prestazioni sanitarie cui la struttura è obbligata*».

Il percorso logico-giuridico seguito dalla Cassazione e le motivazioni poste a supporto della propria decisione poggiano, dunque, da un lato, sull'affermata capacità del giudice ordinario di conoscere degli interessi legittimi, quando ciò sia necessario per giudicare di diritti soggettivi prevalenti e, inoltre, sull'esclusione della devoluzione al giudice amministrativo che la legge 1034/1971 opera riguardo alle controversie sui diritti soggettivi in materia concessoria (in tema di indennità, canoni e altri corrispettivi), nonostante l'inerenza dei diritti medesimi all'ambito della giurisdizione esclusiva del G.A.

Con la sentenza n. 1602 del 19 gennaio 2022, la Cassazione, a Sezioni Unite, ha poi affermato che le controversie aventi a oggetto l'esito dei controlli di appropriatezza eseguiti dalle ASL sulle strutture private che erogano prestazioni sanitarie operando in regime concessorio di accreditamento appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, *ex art. 133, comma 1, lett. c), del D. Lgs. n. 104 del 2010*, qualora oggetto della contestazione sia esclusivamente l'esito del controllo, il conseguente accertamento dell'inadempimento della concessionaria rispetto alle obbligazioni derivanti dal rapporto concessorio, le relative richieste pecuniarie ovvero le sanzioni amministrative irrogate.

Per una completa ricostruzione della giurisprudenza in materia, giova far menzione anche di quanto statuito dal Consiglio di Stato, nella sentenza n. 7820/2020, ove il Collegio ha ritenuto di far rientrare nella giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi a oggetto i provvedimenti che afferiscono al complesso procedimento di monitoraggio e controllo delle attività e prestazioni oggetto dei rapporti contrattuali intercorsi tra la regione e una struttura privata accreditata, non potendo l'individuazione del giudice competente dipendere a seconda che l'Amministrazione scelga di formalizzare gli esiti del controllo in un'apposita veste provvedimentale, ovvero d'inserirli all'interno di apposite partite di dare/avere. Secondo il Collegio infatti i controlli di appropriatezza non esauriscono la loro funzione nella verifica dell'adempimento, da parte del soggetto convenzionato, alle obbligazioni derivanti a suo carico dal rapporto concessorio di accreditamento, ma sono volti a perseguire obiettivi, di pubblico interesse, di economicità nell'utilizzo delle risorse e di verifica della qualità dell'assistenza erogata, a tutela del diritto alla salute. E infatti, le disposizioni dell'art. 79 D. L. n. 112 del 2008, superando definitivamente la disciplina transitoria e sommaria della tariffazione forfettaria nell'ambito delle prestazioni sanitarie, in quanto inadeguata a garantire una efficiente e imparziale allocazione delle risorse a tutela del diritto alla salute, garantiscono l'efficienza, l'economicità e l'appropriatezza del Sistema sanitario nazionale.

Il Consiglio di Stato ha aggiunto che si deve escludere che il carattere vincolato dell'attività svolta denoti *ipso facto* l'assenza, in capo alla P.A., di una posizione di supremazia, giacché la circostanza che il potere amministrativo sia vincolato – e cioè che il suo esercizio sia predeterminato dalla legge nell'*an* e nel

quomodo – non trasforma il potere medesimo in una categoria civilistica, assimilabile a un diritto potestativo.

Precisa all'uopo il Consiglio di Stato che, atteso che l'Amministrazione esercita in questi casi una funzione di verifica, controllo, accertamento tecnico dei presupposti previsti dalla legge, quale soggetto incaricato della cura di interessi pubblici generali, il potere vincolato resta comunque espressione di "supremazia" o di "funzione".

Secondo il Consiglio di Stato, dunque, attribuire la giurisdizione al giudice ordinario comporterebbe una segmentazione del procedimento di controllo in varie sotto-fasi e alla conseguente frammentazione del contenzioso a esso inerente in diversi plessi giurisdizionali, a seconda della sotto-fase che venga in considerazione, ciò che, però, secondo l'insegnamento della Corte regolatrice (Cass. civ., Sez. Un., 21 febbraio 2019, n. 5201; id. 12 dicembre 2012, n. 22782) contrasta con il principio di rango costituzionale di concentrazione della tutela, la cui vigenza nel processo amministrativo è esplicitata dall'art. 7, comma 7, c.p.a.

Né sarebbe ipotizzabile, nel caso di specie, una *vis expansiva* della giurisdizione ordinaria, a ciò ostando il dettato dell'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a., che riserva alla predetta giurisdizione, in deroga alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di concessioni di pubblici servizi, le sole controversie "concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi", e cioè le controversie di contenuto prettamente patrimoniale, che riguarda anche l'impugnazione degli atti che hanno definito i criteri del controllo e, in ogni caso, involge le stesse modalità di esercizio dei poteri di controllo e gli esiti a cui questi sono approdati.

Giova fare menzione altresì della sentenza del 13 settembre 2021, n. 6279 nella quale il Consiglio di Stato ha statuito che, nell'ipotesi di contrasto tra strutture sanitarie private-accreditate e P.A., appartengono alla giurisdizione del G.O. le controversie contrassegnate da un contenuto esclusivamente patrimoniale, attinente al rapporto interno tra la P.A. concedente e il concessionario del servizio pubblico; mentre, se la controversia coinvolge la verifica dell'attività autoritativa, il conflitto tra P.A. e concessionario si configura secondo il binomio potere-interesse e viene attratto nella sfera del G.A.

Più in particolare, il Collegio ha ivi evidenziato che: «*La tesi del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo va respinta alla stregua dei principi consolidati della giurisprudenza di questa Sezione (cfr. Consiglio di Stato sez. III, 30/10/2019, n.7426; Cons. Stato sez. III, 01/03/2018, n.1276), secondo cui: - sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (ex art. 133, comma 1, lett. c) c.p.a.) le controversie concernenti la determinazione, da parte dell'amministrazione, del tetto di spesa per le prestazioni erogate dalle strutture private in regime di accreditamento; la determinazione della capacità operativa massima o ancora la suddivisione della spesa tra le attività assistenziali; nonché il sistema di regressione progressiva del rimborso tariffario delle prestazioni sanitarie che eccedono il tetto massimo prefissato. Ciò in quanto si tratta di attività tutte inerenti all'esercizio del potere di programmazione sanitaria, di fronte al quale la posizione giuridica soggettiva dell'operatore sanitario assume la consistenza di interesse legittimo; - viceversa, restano devolute alla cognizione del giudice ordinario le sole controversie caratterizzate da un contenuto meramente patrimoniale, relative alla corretta quantificazione dei rapporti di debito e credito tra le parti del rapporto convenzionale di accreditamento, oppure alla contestazione di atti aventi natura essenzialmente paritetica, che non coinvolgano l'accertamento dell'esistenza o del contenuto della concessione, né la verifica dell'azione autoritativa della pubblica amministrazione sul rapporto concessorio sottostante; - le controversie in tema di regressione tariffaria, sono "pienamente rientranti nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici" (Cons. Stato, Sez. III, 19 novembre 2018, n. 6495); - nel caso di specie,*

diversamente da quanto sostenuto dalla ASL, l'entità delle somme indicate nella richiesta di emissione della nota di credito conseguono non ad una mera controversia sull'oggetto del sinallagma, bensì al sotteso meccanismo di applicazione dello stesso, da parte dell'Azienda, ancor più a monte da parte della Regione che ha delineato, importi e allocazione degli stessi».

Nel quadro giurisprudenziale sin qui ricostruito si inserisce la recentissima ordinanza n. 10477/2022, nella quale le Sezioni Unite, sul regolamento di giurisdizione proposto dal Tribunale ordinario di Roma, hanno affermato che le controversie aventi a oggetto l'esito dei controlli di appropriatezza eseguiti dalle ASL sulle strutture private che erogano prestazioni sanitarie, operando in regime concessorio di accreditamento, appartengano alla giurisdizione del giudice ordinario qualora oggetto della contestazione sia l'esito del controllo, il conseguente accertamento dell'inadempimento della concessionaria rispetto alle obbligazioni derivanti dal rapporto concessorio, le sanzioni amministrative irrogate ovvero le relative richieste pecuniarie, in termini di liquidazione del corrispettivo o di conguaglio tra debiti e crediti.

Precedenti giurisprudenziali conformi:

- Cassazione civile, Sez. Unite, Ordinanza n. 31029/2019;
- Cassazione civile Sez. Unite, Sentenza n. 1602 del 2022;

Precedenti giurisprudenziali difformi:

- Consiglio di Stato, Sez. III, sent. n. 7820 del 09/12/2020.

Pubblicato il 31.03.2022

N. 10477/2022REG.PROV.COLL.

N. 21151/2021 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. SPIRITO Angelo - Primo Presidente f.f. -

Dott. MANNA Antonio - Presidente di sez. -

Dott. DE MASI Oronzo - Consigliere -

Dott. ORILIA Lorenzo - Consigliere -

Dott. DI MARZIO Mauro - Consigliere -

Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -

Dott. MANCINO Rossana - Consigliere -

Dott. LAMORGESE Antonio - rel. Consigliere -

Dott. VINCENTI Enzo - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 21151-2021 per regolamento di giurisdizione proposto d'ufficio dal TRIBUNALE DI ROMA, con ordinanza emessa il 29/07/2021 nella causa tra:

CASA DI CURA MARCO POLO S.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DI PORTA PINCIANA 6, presso lo STUDIO LEGALE CARAVITA DI TORITTO E ASSOCIATI, rappresentata e difesa dall'avvocato MARCELLO COLLEVECCHIO;

- ricorrente -

contro

REGIONE LAZIO, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA MARCANTONIO COLONNA 27, presso lo studio dell'avvocato ROBERTA BARONE, che la rappresenta e difende;

- controricorrente -

nonchè contro

ASL ROMA (OMISSIS), COMMISSARIO AD ACTA PER LA REGIONE LAZIO;

- intimati -

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 08/02/2022 dal Consigliere Dott. ANTONIO PIETRO LAMORGESE;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale Dott. MISTRI CORRADO, il quale conclude chiedendo che la Corte di Cassazione voglia dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario.

Svolgimento del processo

CHE:

Il giudizio ha ad oggetto la contestazione, da parte della Casa di cura Marco Polo srl (d'ora in avanti, Casa di cura), clinica oncologica accreditata nella Regione Lazio, dell'esito dei controlli di congruità ed

appropriatezza svolti sulle prestazioni da essa erogate per conto del SSR. Gli ispettori dell'ASP Lazio avevano svolto nel (OMISSIS) controlli esterni sulle cartelle cliniche, in esito ai quali la ASL Roma (OMISSIS) aveva disposto il recupero delle somme corrisposte mediante trattenute sulle fatture, avendo contestato alla Casa di Cura di avere effettuato il trattamento di radioterapia in regime di day hospital anzichè in regime ambulatoriale.

La Casa di cura ha impugnato le note di credito emesse dalla Regione Lazio dinanzi al TAR Lazio che, con sentenza n. 8721 del 24 luglio 2020, ha declinato la giurisdizione in favore del giudice ordinario.

In data 29 luglio 2021, il Tribunale ordinario di Roma, dinanzi al quale la causa è stata riassunta, ha sollevato d'ufficio il regolamento di giurisdizione, ritenendo sussistere la giurisdizione del giudice amministrativo, in considerazione del fatto che le censure proposte riguardavano le modalità di svolgimento dei controlli D.Lgs. n. 502 del 1992, ex art. 8-octies sulle prestazioni rese dalla Casa di cura in regime di accreditamento e la valutazione di appropriatezza delle prestazioni rese in regime di day hospital.

La Regione Lazio ha depositato memoria ex art. 47 c.p.c., chiedendo di dichiarare la giurisdizione del giudice amministrativo.

Il Procuratore Generale ha chiesto di dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario.

Motivi della decisione

CHE:

Sulla questione proposta sussiste la giurisdizione del giudice ordinario, alla luce del principio secondo cui le controversie aventi ad oggetto l'esito dei controlli di appropriatezza eseguiti dalle ASL sulle strutture private che erogano prestazioni sanitarie, operando in regime concessorio di accreditamento, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, D.Lgs. n. 104 del 2010, ex art. 133, comma 1, lett. c), qualora oggetto della contestazione sia l'esito del controllo, il conseguente accertamento dell'inadempimento della concessionaria rispetto alle obbligazioni derivanti dal rapporto concessorio, le sanzioni amministrative irrogate ovvero le relative richieste pecuniarie, in termini di liquidazione del corrispettivo o di conguaglio tra debiti e crediti (vd. Cass. SU n. 1602 del 2022, n. 31029 del 2019).

Diversamente da quanto affermato dal Tribunale remittente, le domande proposte in causa non involgono il controllo di legittimità dell'azione autoritativa della P.A., seppure nell'ambito di un rapporto concessorio avente ad oggetto un servizio pubblico, venendo in rilievo piuttosto l'accertamento della conformità, quantitativa e qualitativa, delle prestazioni ospedaliere erogate ai termini concordati o, comunque, imposti alla Casa di cura.

Se è questo il petitum sostanziale cui avere riguardo ai fini dell'indagine sulla giurisdizione, non è possibile isolare e valutare in termini provvedimentali gli atti degli organi ispettivi interni all'ASL (contestati in causa nei presupposti e nelle modalità di esecuzione dei controlli eseguiti) per la verifica della conformità delle prestazioni rese dalla Casa di cura. Tali atti sono meramente propedeutici all'esito finale che, una volta contestato in sede giurisdizionale, è oggetto degli accertamenti del giudice del merito, cui spetta di decidere sulla fondatezza della disposta decurtazione delle somme dovute alla Casa di cura, nell'ambito di una controversia su diritti soggettivi.

Pertanto, dev'essere dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, cui è rimessa la decisione sulle spese della presente fase.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, cui rimette la decisione sulle spese.

Così deciso in Roma, il 8 febbraio 2022.

Depositato in Cancelleria il 31 marzo 2022