

**Civile Sent. Sez. U Num. 1519 Anno 2016**

**Presidente: AMOROSO GIOVANNI**

**Relatore: CIRILLO ETTORE**

**Data pubblicazione: 27/01/2016**

**SENTENZA**

sul ricorso 15554-2014 proposto da:

2015  
504  
HYPOCRATICA S.P.A. CASA DI CURA VILLA DEL SOLE, in  
persona del legale rappresentante pro-tempore,  
elettivamente domiciliata in ROMA, PIAZZA DEL POPOLO  
18, presso la REGUS BUSINESS CENTRES ITALIA SRL,  
rappresentata e difesa dall'avvocato SALVATORE DI  
PARDO, per delega a margine del ricorso;

- **ricorrente** -

**contro**

REGIONE CAMPANIA, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta Regionale, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA POLI 29, presso l'Ufficio di Rappresentanza della Regione stessa, rappresentata e difesa dagli avvocati CORRADO GRANDE, BERNARDINO TUCCILLO, per delega a margine del controricorso;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 1615/2013 della CORTE D'APPELLO di NAPOLI, depositata il 22/04/2013;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 01/12/2015 dal Consigliere Dott. ETTORE CIRILLO;

uditi gli avvocati Salvatore DI PARDO, Alba DI LASCIO per delega dell'avvocato Corrado Grande;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. SERGIO DEL CORE, che ha concluso per il rigetto del ricorso.



## RITENUTO IN FATTO

1. Con convenzione del primo marzo 1979 fu regolata l'erogazione nella Regione Campania di prestazioni sanitarie - in regime di accreditamento - da parte della *Casa di cura villa del sole* classificata nella *fascia funzionale B* in forza del d.m. 30 giugno 1975. Nel tempo la struttura, sostenendo di aver potenziato personale e servizi, chiese la riqualificazione in fascia *funzionale A* ma la cosa restò senza esito alcuno, nonostante l'intervento del giudice amministrativo che, su ricorso dell'interessata, stigmatizzò il silenzio dell'amministrazione regionale. Pertanto la *Casa di cura villa del sole*, avvalendosi della clausola compromissoria convenzionale, si determinò a devolvere alla cognizione di un collegio arbitrale «la controversia insorta al fine di accertare, da un lato, la sussistenza dei requisiti per la classificazione della *fascia funzionale A*, dall'altro, conseguire la condanna della Regione Campania al pagamento delle somme dovute per l'erogazione del prestazioni ospedaliere di riferimento per il periodo intercorrente tra luglio 2006 e dicembre 2007».

2. Accadde che il collegio arbitrale, con lodo n. 33 del 13 luglio 2009 [...] previo riconoscimento in capo alla *Hypocratica S.p.A. Casa di cura villa del sole* dei requisiti previsti per la *fascia funzionale A* per il periodo temporale luglio 2006 - dicembre 2007, nonché previo riconoscimento dell'addebitabilità all'amministrazione regionale della mancata riclassificazione della struttura, condannava la Regione resistente a risarcire alla ricorrente del "danno patrimoniale subito, costituito dalla differenza tra quanto corrisposto sulla base delle tariffe per la fascia 5 ex fascia B e quella effettivamente dovuta di fascia 4 ex fascia A per il periodo luglio 2006 - dicembre 2007 pari ad € 2.397.606,83 oltre interessi legali pari a € 92.507,41 e rivalutazione monetaria pari ad € 93.966,52 per la somme complessiva di € 2.584.080,75"».

3. Il lodo, reso esecutivo dal Tribunale di Napoli il 28 settembre 2009, è stato impugnato dalla Regione Campania e annullato dalla Corte di appello di Napoli che, con sentenza del 22 aprile 2013, ha



ritenuto la vertenza essere devoluta al giudice amministrativo.

Il giudice d'appello ha censurato il lodo arbitrale laddove ha considerato assorbente il fatto che la *Casa di cura villa del sole* non ha chiesto direttamente la riclassificazione ma ha invocato il risarcimento del danno, che integrava in sé una posizione di diritto soggettivo, e, comunque, il diritto al risarcimento del danno da lesione non necessariamente di diritti soggettivi, seguendo l'insegnamento della Corte scaturito dalla sentenza n. 500 del 1999.

Ha osservato che tale considerazione non era corretta, perché la posizione soggettiva vantata era riconducibile ad un interesse legittimo, potendo l'amministrazione procedere alla invocata riclassificazione solo all'esito della verifica della sussistenza in capo alla *Casa di cura villa del sole* dei requisiti strutturali e organizzativi di legge, il che non poteva integrare una posizione di diritto di soggettivo atteso il coinvolgimento del rapporto di accreditamento.

Ha rilevato, inoltre, che della natura pretensiva dell'interesse legittimo vantato era conscia la stessa *Hypocratica S.p.A. - Casa di cura villa del sole* dal momento che aveva attivato contro il silenzio regionale il rimedio previsto dall'art. 21 della legge n. 205 del 2000 e il Tar-Campania, con decisione n. 14409 del 2003, aveva ordinato all'amministrazione di provvedere. Ciò ha costituito, per la Corte territoriale, riprova del fatto che l'inerzia censurata riguardava all'emanazione di un provvedimento a fronte di una posizione d'interesse legittimo in capo alla società, difettando altrimenti la giurisdizione amministrativa.

Consequenzialmente la giurisdizione sulla tutela dell'interesse legittimo non poteva che spettare al giudice amministrativo, sia nella tecnica della tutela di annullamento, sia nelle tecniche della tutela risarcitoria, in forma specifica o per equivalente: tecniche che non potevano essere oggetto di separata e distinta considerazione ai fini della giurisdizione secondo vasta giurisprudenza di legittimità.

4. Per la cassazione di tale decisione ricorre con sei censure in unico e articolato motivo la *Hypocratica s.p.a. Casa di cura villa del sole*. La Regione Campania resiste con controricorso.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Con la prima censura dell'unico e articolato motivo la ricorrente denuncia, ex art. 360 n. 1 cod. proc. civ., la «violazione dei principi in materia di rispetto della giurisdizione»; con le censure dalla seconda alla quinta denuncia, ex art. 360 n. 3 cod. proc. civ., la «violazione e falsa applicazione» degli articoli 33 della legge n.80 del 1998, 6 della legge n. 205 del 2000, 808 e 809 cod. proc. civ., 21 *bis* della legge n. 1034 del 1971; con la sesta censura denuncia, ex art. 360 n. 5 cod. proc. civ., «omesso esame di questioni decisive per il giudizio».

Tali rilievi - semplicemente rubricati a pag. 11 del ricorso - si risolvono in tre questioni: 1) «sulla corretta qualificazione della pretesa della ricorrente in sede di arbitrato» (pag. 13); 2) «sul riparto di giurisdizione tra G.A. e G.O. in materia di servizi pubblici» (pag. 14); 3) «sul ricorso ex art. 21 legge n. 1034/1971 proposto dalla ricorrente innanzi al Tar-Campania» (pag. 19).

In primo luogo, la ricorrente lamenta che sia stato travisato l'oggetto del giudizio laddove la Corte territoriale «ha in più passaggi sostenuto che la domanda dedotta in giudizio arbitrale dalla casa di cura sia volta a conseguire il riconoscimento della riclassificazione nella *fascia funzionale A*». Sostiene che tale accertamento, invece, «sia riconducibile ad una richiesta preliminare e meramente incidentale della ricorrente poiché la reale pretesa azionata [...] è quella volta al riconoscimento del risarcimento del danno patrimoniale subito in ragione del mancato pagamento delle prestazioni eseguite per la *fascia funzionale A*». In proposito osserva che per l'art. 6, comma 2, della legge n. 205 del 2000 «le controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo possono essere risolte mediante arbitrato rituale di diritto».

In secondo luogo, la ricorrente critica la sentenza d'appello laddove afferma l'esistenza, in capo alla Regione Campania, di un potere



discrezionale in materia di classificazione delle case di cura. Osserva che, invece, il d.m. 30 giugno 1975 e la deliberazione di giunta n. 7301 del 2001 «determinano in modo assai puntuale i requisiti relativi alle diverse fasce funzionali [...] rendendo automatica - ossia vincolata *ex lege* - e priva di qualsiasi discrezionalità o ponderazione la riclassificazione in una determinata fascia funzionale». Rileva che, a ulteriore riprova dell'assenza di qualsivoglia potere valutativo e/o autoritativo in capo alla Regione nella procedura di riclassificazione, milita la circostanza che i rapporti tra amministrazione e *Casa di cura villa del sole* sono regolati dalla convenzione del primo marzo 1979, il che pone i contraenti su un piano paritetico da apprezzarsi in termini esclusivamente privatistici.

In terzo luogo, la ricorrente critica la sentenza d'appello laddove pone in relazione la domanda patrimoniale avanzata in sede arbitrale e quella contro il silenzio serbato dall'amministrazione proposta dinanzi al giudice amministrativo. Osserva che i piani delle due domande sono del tutto distinti perché l'una fa valere un interesse legittimo pretensivo dinanzi al silenzio della p.a., l'altra involge profili di diritto soggettivo al pagamento dei corrispettivi delle prestazioni erogate con le modalità funzionali della *fascia A*.

2. Il ricorso non è fondato.

Le questioni sollevate dalla ricorrente sono logicamente e giuridicamente connesse e possono essere trattate congiuntamente.

Il rapporto tra la *Casa di cura villa del sole* e la Regione Campania si è pacificamente instaurato sin dal primo marzo 1979 in forza di apposita convenzione stipulata secondo il d.m. 30 giugno 1975 in G.U. n. 184 del 12 luglio 1975. Lo schema di convenzione con le regioni stabilito dal d.m., all'art. 2, precisa che ciascuna casa di cura, in base ai servizi di cui è dotata, è iscritta alla fascia funzionale di riferimento (A, B, C, D, secondo i requisiti indicati nell'allegato al d.m.), con provvedimento della regione sentita un'apposita commissione.

Nel periodo che è oggetto della controversia, cioè quello intercorrente tra luglio 2006 e dicembre 2007, non è più operante il regime di convenzionamento, ex art. 44 della legge n.833 del 1978, essendo subentrato il regime di accreditamento ex art. 8 *quater*, comma 1,



del decreto legislativo n.502 del 1992.

Nel nuovo assetto i rapporti tra regioni e case di cura sono così regolati: «L'accreditamento istituzionale è rilasciato dalla regione alle strutture autorizzate, pubbliche o private ed ai professionisti che ne facciano richiesta, subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti. Al fine di individuare i criteri per la verifica della funzionalità rispetto alla programmazione nazionale e regionale, la regione definisce il fabbisogno di assistenza secondo le funzioni sanitarie individuate dal piano sanitario regionale per garantire i livelli essenziali ed uniformi di assistenza, nonché gli eventuali livelli integrativi locali e le esigenze connesse all'assistenza integrativa di cui all'articolo 9. La regione provvede al rilascio dell'accreditamento ai professionisti, nonché a tutte le strutture pubbliche ed equiparate che soddisfano le condizioni di cui al primo periodo del presente comma, alle strutture private non lucrative di cui all'articolo 1, comma 18, e alle strutture private lucrative».

3. Nel regime di accreditamento applicabile *ratione temporis*, che è subentrato al regime di convenzionamento originariamente previsto, i rapporti tra regioni e case di cura «conservano la loro natura concessoria e sono configurabili come concessioni *ex lege* alle strutture autorizzate ed accreditate di attività di servizio pubblico» (Sez. U, Sentenza n. 12178 del 12/06/2015, in motivazione §9). Quindi, le vertenze tra regioni e case di cura sul pagamento dei corrispettivi sono annoverate tra quelle riguardanti sì pubblici servizi ma concernenti «indennità, canoni ed altri corrispettivi», che, ai sensi dell'art. 33, comma 1, del decreto legislativo n.80 del 1998 e dell'art. 7, lett. a), della legge n.205 del 2000 e per effetto di Corte cost. n. 204 del 2004, sono devolute al giudice ordinario (Sez. U, Ordinanza n. 603 del 14/01/2005, Rv. 581496). Tale devoluzione opera laddove la controversia abbia per oggetto unicamente l'effettiva debenza dei corrispettivi senza coinvolgere la verifica dell'azione autoritativa della regione. Infatti il pagamento

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



delle prestazioni delle case di cura accreditate avviene secondo accordi contrattuali e, per questa via, il giudice ordinario può direttamente accertare e sindacare le singole voci costitutive del credito fatto valere dalle strutture private (Sez. U, Sentenza n. 10149 del 20/06/2012, Rv. 623050). Tal genere di vertenze non comporta alcun controllo dell'azione autoritativa dell'amministrazione sul rapporto sottostante o l'esercizio di poteri discrezionali nella determinazione di indennità, canoni o altri corrispettivi, sicché esula dalla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblici servizi (Sez. U, Ordinanza n. 3046 del 13/02/2007, Rv. 594080).

4. Diversamente, è indiscutibile che «l'esercizio del potere di attribuire alla struttura accreditata questa o quella classificazione in relazione ai requisiti qualitativi e quantitativi del servizio e quindi alle consistenze di dotazioni e personale, tecnico, sanitario e amministrativo, sia attività espressione della conduzione del servizio pubblico sanitario sindacabile solo dal giudice amministrativo» (Sez. U, Sentenza n. 5769 del 12/04/2012, in motivazione). A quest'ultimo appartiene, infatti, la giurisdizione esclusiva laddove la vertenza tocchi l'organizzazione e le modalità di attuazione del servizio pubblico in presenza di potestà pubblicistiche, come quelle per il riconoscimento sanante di maggiori capacità operative di strutture sanitarie convenzionate (Sez. U, Sentenza n. 16391 del 27/07/2011, Rv. 618580).

5. Nel caso della *Casa di cura villa del sole* la domanda di devoluzione arbitrare non riguarda la corretta esecuzione della convenzione in atto tra le parti sin dal 1979, alla quale la Regione Campania ha dato seguito in funzione dell'inquadramento iniziale in *fascia B*, ma attiene alla diversa richiesta che il pagamento delle medesime prestazioni avvenga in *fascia A*, cioè sulla base di un inquadramento funzionale diverso e di un tariffario superiore rispetto a quello recepito in convezione e che, ad avviso della concessionaria, risponderebbe più compiutamente alla remunerazione dell'asserita maggior qualità del servizio offerto.

La domanda, esattamente interpretata dalla Corte territoriale con



affermazioni che la ricorrente vuole elidere con irricevibile proposta di rilettura, mira alla riclassificazione in *fascia A* delle prestazioni rese dalla *Casa di cura villa del sole* in relazione al miglioramento sopravvenuto della propria organizzazione aziendale rispetto al modello funzionale costituente presupposto della iniziale classificazione in *fascia B*.

La stessa difesa privata, nella parte narrativa del ricorso, afferma che la *Casa di cura villa del sole* si determinò a devolvere alla cognizione di un collegio arbitrale «la controversia insorta al fine di accertare, da un lato, la sussistenza dei requisiti per la classificazione della *fascia funzionale A*, dall'altro, conseguire la condanna della Regione Campania al pagamento delle somme dovute per l'erogazione delle prestazioni ospedaliere di riferimento».

La riclassificazione è, dunque, dato logicamente e giuridicamente preliminare rispetto a qualsivoglia pretesa di maggiori corrispettivi per differenze tariffarie ed è devoluta alla cognizione del giudice amministrativo con esclusione, quindi, della compromissione in arbitri.

6. La Corte territoriale osserva, richiamando la giurisprudenza di legittimità, che la giurisdizione sulla tutela dell'interesse legittimo non può che spettare al giudice amministrativo, sia nella tecnica della tutela di annullamento, sia nelle tecniche della tutela risarcitoria, in forma specifica o per equivalente: tecniche che non possono essere oggetto di separata e distinta considerazione ai fini della giurisdizione. Se la situazione soggettiva si presenta come interesse legittimo, la tutela risarcitoria va chiesta al giudice amministrativo e alla giurisdizione di quest'ultimo sono riconducibili anche i casi in cui la lesione di una situazione soggettiva dell'interessato è postulata come conseguenza di un comportamento inerte, sia che si tratti di ritardo nell'emissione di un provvedimento risultato favorevole, sia che si tratti di silenzio.

Effettivamente, ciò che in tali casi viene in rilievo è sì un comportamento, ma esso si risolve nella violazione di una norma che regola il procedimento ordinato all'esercizio del potere e perciò nella lesione di una situazione di interesse legittimo pretensivo, non di

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



diritto soggettivo (Sez. U, Ordinanza n. 13659 del 13/06/2006, Rv. 589535).

7. La sentenza della Corte di merito, che si è attenuta ai superiori principi di diritto, merita conferma; le spese seguono la soccombenza della ricorrente e sono liquidate in dispositivo.

**P.Q.M.**

La Corte rigetta il ricorso e dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo; condanna la ricorrente alle spese del giudizio di legittimità liquidate in € 14.000,00 (quattordicimila), di cui € 200,00 (duecento) per esborsi, oltre agli oneri di legge.

Ai sensi dell'art.13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n.115 del 2002, dà atto che della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art.13.

Così deciso in Roma, il primo dicembre 2015.