

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI ROMA
Seconda Sezione Civile

Il giudice,
dr. Corrado Cartoni,
ha emesso la seguente

SENTENZA

nella causa civile di primo grado,
iscritta al n. 41554
del ruolo generale per gli affari contenziosi
dell'anno 2023,
posta in decisione all'udienza del 19.9.2025,
e vertente

tra

Parte_1, in persona del legale
rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Via Muzio
Clementi n. 58, presso lo studio dell'Avv. Filippo Calcioli che lo rappresenta e
difende per procura in atti,

- attore -

e

CP_1, in persona del presidente pro-tempore, elettivamente domiciliato in
Roma, Via Marcantonio Colonna n. 27, presso la sede dell'Avvocatura Regionale,
rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe Allocca per procura in atti,

- convenuto -

e

Controparte_2”, in persona del legale rappresentante pro-tempore,

FATTO

Con atto di citazione ritualmente notificato, la *Parte_2* [...] ” conveniva in giudizio la *Controparte_2* e la *CP_1* per ottenere la declaratoria della infondatezza dei rilievi dell’amministrazione sanitaria sulle prestazioni erogate, del proprio adempimento agli obblighi derivanti dal rapporto concessorio, della insussistenza della pretesa economica avanzata dall’ *Controparte_2* con le note prot. n. U.0025999 e n. 0025978 dell’8.8.2018 in esito ai controlli sull’attività per complessivi 235.383,53 euro, quale differente remunerazione delle prestazioni erogate a carico del S.S.R e che il credito non è certo ed esigibile, con condanna alla restituzione di quanto indebitamente trattenuto sulla fattura n. 18 del 20.6.2019, pari a 235.383,53 euro, oltre interessi di cui al d.l.vo n. 231/2002, ovvero, in subordine, la declaratoria dell’assenza di presupposti e condizioni per dar corso alla applicazione di sanzioni aggiuntive, con restituzione degli importi non dovuti, oltre interessi ex d.l.vo n. 231/02.

Parte attrice esponeva che il D.C.A. n. 40/2012, al punto 3.1 (Ambiti e Responsabilità) dell’Allegato, dispone che “i controlli analitici su cartella clinica dovranno essere assicurati entro l’anno, per le prestazioni relative ai primi sei mesi dell’anno ed entro il 30 giugno dell’anno successivo per il secondo semestre di attività”; che l’attività di verifica aveva ad oggetto l’anno 2014, dunque due anni dopo lo svolgimento delle prestazioni; che sia il Decreto del Commissario ad Acta n. 58/2009 che il Decreto n. 40/2012, dispongono che le risultanze dei controlli “si applicano sotto forma di sanzione pecuniaria amministrativa” (punti 3.4. e punto 3.5. dell’allegato 1 al Decreto 58/2009) e “sono applicate alla struttura sul bilancio dell’esercizio relativo all’anno solare in cui sono effettuati i controlli ovvero entro l’anno successivo al periodo di riferimento dei controlli qualora l’esito di parte dei

controlli fisse disponibile successivamente alla liquidazione dei singoli soggetti erogatori”; che le risultanze dei controlli relativi all'anno 2014 avrebbero dovuto essere applicate entro l'anno successivo al periodo di riferimento dei controlli, e quindi, con riferimento alle risultanze dei controlli relative all'anno 2014, entro e non oltre l'anno 2015; che ricoveri erano ritenuti inappropriati con metodologie del tutto discrezionali; che per i ricoveri relativi a Day Hospital individuati con il codice di procedura 5749, “altra resezione transuretrale di lesione vescicale o neoplasia”, le prestazioni erano eseguite in applicazione della Direttiva n. 5 del 23.9.2005, a sua volta applicativa della D.G.R. n. 423/2005, la quale considera questa prestazione appropriata; che le relative cartelle recavano tutte la dicitura “a letto per 3 ore”, alternativa previste nel P.R.U.O. come elemento che conferisce appropriatezza alla procedura; che per ulteriori sei erano considerati inappropriati i relativi ricoveri per una semplice discrepanza di pochi minuti tra l'orario riportato nella scheda anestesiologicala e quello della scheda di intervento; che un ulteriore ricovero era considerato inappropriato in relazione alla cartella n. 14001193, in quanto è stata considerata la procedura con codice 8059 non erogabile in Day Hospital, mentre, in virtù del Patto per la Salute 2010/2012, approvato dalla Conferenza Stato Regioni nel 2009, per tale tipo di intervento, discorsi con tecnica laser o radiofrequenza o ozono, era assegnata una tariffa fissa; che, dunque, le prestazioni erano tutte appropriate; che i controlli non potevano ritenersi ancora definitivi, alla luce di quanto sul punto disposto dal D.C.A. 40/2012, perché la CP_1 non procedeva alla nomina del Collegio arbitrale di cui al D.C.A. n. 40/2012 previsto in caso di contestazione dei verbali di controllo; che era anche violato il principio di correttezza e di buona fede e che, in ogni caso, le sanzioni non potevano essere applicate.

Si costituiva la **CP_1**, eccependo il difetto di legittimazione passiva, che i termini previsti da DCA 49/2012 non potevano considerarsi perentori, l'infondatezza della domanda e che non spettavano gli interessi ex d.l.vo n. 231/02. All'udienza 19.9.2025 parte attrice concludeva per la declaratoria della infondatezza dei rilievi dell'amministrazione sanitaria sulle prestazioni erogate, con condanna alla restituzione di quanto trattenuto sulla fattura n. 18 del 20.6.2019, pari a 235.383,53 euro, oltre interessi di cui al d.l.vo n. 231/2002, ovvero, in subordine, per la declaratoria dell'assenza di presupposti e condizioni per dar corso alla applicazione di sanzioni aggiuntive, con restituzione degli importi non dovuti oltre interessi ex d.l.vo n. 231/02, la **CP_1** concludeva per l'accoglimento delle eccezioni preliminari ed il rigetto delle domande ed il giudice tratteneva la causa in decisione, assegnando i termini di cui all'art. 190, primo comma, c.p.c.

DIRITTO

Preliminarmente si osserva che la legittimazione "ad causam" dal lato passivo costituisce un presupposto processuale, cioè una condizione affinché il processo possa giungere ad una decisione di merito, e consiste nella correlazione tra colui nei cui confronti è chiesta la tutela e la affermata titolarità, in capo a costui, del dovere asseritamente violato in relazione al diritto per cui si agisce.

Il controllo del giudice al riguardo si risolve e si esaurisce nell'accertare se, secondo la prospettazione del rapporto controverso data dall'attore, il convenuto assuma la veste di soggetto tenuto a subire la pronuncia giurisdizionale e tale controllo deve essere effettuato d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento.

Quando, invece, il convenuto eccepisca la propria estraneità al rapporto giuridico sostanziale dedotto in giudizio, come è in realtà nella fattispecie, viene a discutersi non di "legitimatio ad causam", ma dell'effettiva titolarità passiva del rapporto controverso, cioè dell'identificabilità o meno nel convenuto del soggetto tenuto alla

prestazione richiesta dall'attore (per tutte Cass. civ., Sez. III, 30/05/2008, n. 14468).

Tale ultima questione concerne il merito della causa ed è una tipica eccezione di merito non rilevabile d'ufficio, la quale deve essere tempestivamente fatta valere dalla parte interessata.

Ciò precisato, dai verbali di verifica, in atti, risulta che gli stessi sono stati effettuati dalla **CP_1**, "Direzione Regionale Salute e Integrazione Sociosanitaria Area Pianificazione Strategica, Verifica e Controlli Attività Sanitaria", dunque da organo regionale.

Ne consegue che sussiste sia la legittimazione passiva della **Controparte_2** [...] ", la quale ha chiesto la restituzione di 235.383,53 euro, quale differente remunerazione delle prestazioni erogate, sia della **CP_1** che ha effettuato le relative verifiche.

Nel merito, le eccezioni relative alla tempistica dei controlli e delle sanzioni ed alla mancata nomina del Collegio arbitrale di cui al D.C.A. n. 40/2012 non possono essere accolte.

Infatti, la giurisprudenza ha precisato che "la linea interpretativa che va dunque più correttamente seguita è quella del carattere meramente organizzativo di tale "tempistica", fissata in funzione della necessità di svolgimento delle funzioni di controllo "secondo criteri di trasparenza e celerità dei procedimenti amministrativi" (punto 3. del citato Allegato 1), a fronte del cui mancato rispetto sono contemplate "Responsabilità" (v. punto 3.1), ma è del tutto impensabile la decadenza del relativo potere; che, ribadita qui l'omnicomprensività nel senso suindicato del dato "sanzione" (che rientra anch'esso nella produttività dell'anno preso in considerazione), si configura come fattispecie di accertamento (e di successivo recupero) doveroso delle differenti valorizzazioni e delle correlate penalizzazioni (v. art. 8-octies, comma 3, lett. a), del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502), fatti salvi

peraltro gli effetti della prescrizione. Né a differenti conclusioni può portare la previsione, pure recata dal decreto della cui mancata applicazione nella fattispecie di cui si tratta ci si duole, dell'applicazione delle "sanzioni" su un ben determinato bilancio (quello, come s'è visto con riferimento ad entrambe le ipotesi, dell'anno di effettuazione dei controlli), dal momento che, come esattamente dedotto dall'appellante principale, "le strutture erogatrici sono in grado di valorizzare l'ammontare delle sanzioni sin dalla data in cui vengono effettuati i controlli", sicché hanno tutti gli elementi, sin da tale data, per apprestare le relative annotazioni e poste di bilancio, tenuto anche conto che dal punto di vista fiscale è sempre possibile far valere sopravvenienze passive" (Cons. Stato, Sez. III, Sent., (data ud. 21/05/2015) 24/06/2015, n. 3190).

Questa posizione è stata ribadita da CP_3 Roma, Sez. III quater, Sent., (data ud. 26/01/2018) 12/04/2018, n. 4052; "Con il motivo sub B) ci si duole invece della tardività ed intempestività dei controlli, atteso che le disposizioni di cui al DCA n. 58 del 2009 e DCA n. 40 del 26 marzo 2012 prevedono che le eventuali sanzioni debbono essere applicate "entro l'anno successivo al periodo di riferimento dei controlli", laddove il provvedimento impugnato è stato adottato soltanto nel mese di marzo 2017 (per controlli relativi al 2012, si rammenta). Il motivo non può essere condiviso ove soltanto si consideri che il Consiglio di Stato, con due coeve decisioni (sez. III, 24 giugno 2015, n. 3189 e n. 3190), ha affermato che "la linea interpretativa che va dunque più correttamente seguita è quella del carattere meramente organizzativo di tale "tempistica", fissata in funzione della necessità di svolgimento delle funzioni di controllo "secondo criteri di trasparenza e celerità dei procedimenti amministrativi" (punto 3. del citato Allegato 1), a fronte del cui mancato rispetto sono contemplate "Responsabilità" (v. punto 3.1), ma è del tutto impensabile la decadenza del relativo potere". Sulla stessa falsa riga si è poi attestata questa sezione con la decisione n. 9476 del 1 settembre 2016 nella

parte in cui è stato considerato che "Pure da rigettare è la seconda censura dedotta in via principale con cui è stata denunciata l'illegittimità delle gravate determinazioni sul presupposto che le contestate richieste alla ricorrente di emettere note di credito non sono state precedute dall'attivazione o comunque dalla conclusione della procedura di risoluzione delle discordanze promossa dalla struttura sanitaria che l'avrebbe messa in grado "di partecipare al procedimento con argomentazioni che avrebbero potuto indurre la Commissione degli esperti (ora Collegio Arbitrale regionale) a non condividere gli esiti dei controlli ovvero a evidenziarne un contenuto diverso". Al riguardo il Collegio sottolinea che tale problematica è stata esaminata funditus dalla citata sentenza del Consiglio di Stato la quale ha affermato che il disposto dei DCA n.58/2009 e n.40/2012 laddove prevedono che in caso di contenzioso in atto il saldo sarà disposto dopo la risoluzione del contenzioso stesso, realizza un ragionevole bilanciamento dei confliggenti interessi in gioco (da un lato l'esigenza di assicurare l'attività e le prestazioni delle strutture sanitarie secondo criteri di appropriatezza alla luce anche delle insopprimibili esigenze di equilibrio finanziario e di razionalizzazione della spesa pubblica e delle finalità di deterrence pure presenti nella disciplina di cui si tratta, dall'altro la tutela delle legittime aspettative degli operatori delle strutture private accreditate, che, per realizzare una gestione improntata alle regole di mercato, ispirano la loro condotta ad una logica imprenditoriale, tale da consentire un margine di lucro adeguato per la stessa sopravvivenza dell'impresa) per cui "le eventuali contestazioni, lungi dal "bloccare" il procedimento di accertamento delle incongruità ed inapproprietezze e di applicazione delle conseguenti "sanzioni" (il che sarebbe assolutamente inefficiente e varrebbe ad incoraggiare atteggiamenti non collaborativi o comunque meramente emulativi e dilatori da parte delle strutture interessate), non ostano all'applicazione in sede amministrativa delle risultanze riscontrate (con un provvedimento di recupero che non perde dunque i

suoi caratteri di efficacia sol perché nascente da controlli in tutto o in parte contestati), salvo chiaramente il giusto riconoscimento di un saldo o di un conguaglio in favore della struttura in caso di risoluzione ad essa favorevole della procedura contenziosa, anche, eventualmente, incrementato di interessi nella misura legale, trattandosi di obbligazioni pecuniarie; in tal senso, del resto, è da leggersi anche la invano invocata disposizione di cui al punto 3.7 dell'Allegato 1, che, laddove fa riferimento ad un "calcolo definitivo di eventuali recuperi" all'esito delle conclusioni dell'attività di valutazione della documentazione oggetto di contestazione, presuppone appunto un "calcolo provvisorio", che legittimamente, sulla base delle vedute disposizioni, ricomprende le "sanzioni" oggetto di contestazione, che l'Amministrazione può dunque portare ad esecuzione, salvo il conguaglio a saldo".

Per altro profilo, sono stati considerati non appropriati i ricoveri relativi a Day Hospital individuati con il codice di procedura 5749, "altra resezione transuretrale di lesione vescicale o neoplasia", le cui prestazioni sono state eseguite in applicazione della Direttiva n. 5 del 23.9.2005, a sua volta applicativa della D.G.R. n. 423/2005.

In effetti, la Direttiva n. 5 del 23.9.2005, in atti, la quale stabilisce "i criteri operativi per l'erogazione delle prestazioni chirurgiche in regime diurno implementato dalla D.G.R. n. 423 del 25.03.2005", la quale, a sua volta, approva le "linee guida per la regolamentazione delle attività chirurgiche effettuabili in regime di ricovero diurno (Day - Surgery)", prevede come appropriata l'attività di cui al codice 57.49, considerato anche che il "Day - Surgery" segue le stesse modalità del "Day Hospital" e, dunque, le prestazioni individuate con il codice di procedura 5749, "altra resezione transuretrale di lesione vescicale o neoplasia", devono considerarsi appropriate, avendo tutte le cartelle, circostanza non contestata, la dicitura richiesta "a letto per 3 ore".

De pari non possono considerarsi inappropriate le sei cartelle di ricovero per una semplice discrepanza di pochi minuti tra l'orario riportato nella scheda anestesiologicala e quello della scheda di intervento, circostanza non decisiva, trattandosi appunto di discrepanza minima, per escludere la prestazione.

Lo stesso discorso vale per cartella n. 14001193, in quanto la procedura con codice 8059 è erogabile in Day Hospital in virtù del Patto per la Salute 2010/2012, dove alla discolisi con tecnica laser o radiofrequenza o ozono è assegnata una tariffa fissa pari ad euro 500,00, e, dunque, anche in questo caso il giudizio di non appropriatezza è da ritenersi infondato.

Precisato che, in assenza di contestazioni specifiche della *CP_1* deve ritenersi che le eccezioni di parte attrice di cui al presente giudizio riguardino tutte le cartelle oggetto di valutazione di non appropriatezza e di incongruità e che la somma di euro 235.383,53 sia stata già pagata da parte attrice tramite trattenuta sulla fattura n. 18 del 20 giugno 2019, da tutto quanto sopra esposto consegue, in accoglimento della domanda ed in assorbimento di ogni altra questione, l'insussistenza della pretesa economica avanzata dall *Controparte_2* con le note prot. n. U.0025999 e n. 0025978 dell'8.8.2018 in esito ai controlli sull'attività per complessivi 235.383,53 euro, somma la quale, trattenuta sulla fattura n. 18 del 20.6.2019 deve essere restituita.

Alla restituzione sono condannate in solido la *Controparte_2* e la *CP_1* .

Sull'importo spettano interessi ex artt. 4 e 5 d.l.vo n. 231 del 9.10.2002.

Infatti, ai contratti di accreditamento di strutture sanitarie private presso le *Pt_3* è applicabile il dl.vo n. 231/2002, dettato ai fini della lotta contro i ritardi nei pagamenti, visto che sia il decreto legislativo sia la direttiva n. 2000/35/CE, considerano come transazione commerciale qualunque contratto, a prescindere anche dalla sua natura, sia essa privatistica o pubblicistico-concessoria, che

contempli lo scambio tra l'effettuazione di un servizio ed il pagamento di un corrispettivo monetario, in tal senso dovendo essere inteso il termine "prezzo", impiegato sia dal legislatore nazionale che da quello comunitario.

Deve, pertanto, concludersi per l'applicabilità alla presente controversia del d.l.vo n. 231/2002, traendo essa origine da un contratto intercorso tra una Azienda Sanitaria ed una struttura sanitaria privata, la quale concretizza una ipotesi di effettuazione di un servizio dietro pagamento di un corrispettivo (Cass. civ. Sez. III Sent., 02/07/2019, n. 17665; Cass. civ. Sez. III Sent., 11/10/2016, n. 20391; Trib. Catanzaro, 18/01/2013; Trib. Padova, Sez. II, 23/02/2011).

In particolare "La disciplina relativa alla decorrenza automatica degli interessi moratori senza che sia necessaria la costituzione in mora del debitore, dettata dal d.lgs. n. 231 del 2002 in attuazione della direttiva 2000/35/CE, risulta applicabile a tutti i contratti tra imprese o tra queste e pubbliche amministrazioni, comunque denominati" (Cass. civ., Sez. II, Sentenza, 27/02/2019, n. 5734), mentre da ultimo Cass. civ., Sez. I, Ord., (data ud. 07/12/2022) 02/03/2023, n. 6300 ha ribadito che "In tema di prestazioni sanitarie erogate da strutture private in favore degli assistiti dal Servizio Sanitario Nazionale, questa Corte ha infatti avuto modo di affermare ripetutamente che il contratto concluso tra la struttura e l'ente pubblico competente, con cui quest'ultimo abbia assunto l'obbligo di retribuire, alle condizioni e nei limiti ivi indicati, determinate prestazioni di cura rese in regime di accreditamento, è riconducibile alla nozione di transazione commerciale risultante dal D.Lgs. n. 231 del 2002, art. 2, comma 1, lett. a), e comporta pertanto, in caso di ritardo nell'adempimento, l'obbligo di corrispondere gl'interessi moratori nella misura prevista dall'art. 5 medesimo decreto (cfr. Cass., Sez. III, 2/07/2019, n. 17665; 11/10/2016, n. 20391; 14/07/2016, n. 14349). Non può condividersi, in contrario, il richiamo della sentenza impugnata al diverso orientamento sviluppatosi in riferimento ai crediti dei farmacisti derivanti dall'erogazione

dell'assistenza farmaceutica per conto delle *Part* essendo stato chiarito che, a differenza di quelli in esame, questi ultimi non trovano fondamento in una transazione commerciale, ma in un'attività di natura pubblicistica, svolta in esecuzione del rapporto concessorio con il Servizio Sanitario Nazionale, e intesa a realizzare l'interesse collettivo alla tutela della salute, nell'esercizio della quale il farmacista opera come componente del Servizio Sanitario Nazionale, con la conseguenza che non è qualificabile come imprenditore o come soggetto esercente un'attività economica organizzata o una libera professione, ai sensi del D.Lgs. n. 231 del 2002, art. 2, comma 1, lett. c), (cfr. Cass., Sez. Un., 20/11/2020, n. 26496; Cass., Sez. III, 10/04/2019, n. 9991)”.

Anche per la giurisprudenza amministrativa “Le disposizioni del D.Lgs. n. 231 del 2002 in tema di ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali si applica anche ai contratti conclusi con la Pubblica amministrazione, ivi comprese le amministrazioni sanitarie sia pure costituite in forma di azienda a norma degli artt. 3 e 4 del D.Lgs. n. 502 del 1992” (T.A.R. Piemonte, Sez. II, 31/01/2004, n. 126. Si vedano anche Cons. Stato, Sez. IV, 02/02/2010, n. 469; T.A.R. Piemonte Torino, Sez. II, 19/02/2007, n. 720; Trib. Salerno, Sez. II, 07/02/2013).

Le spese processuali seguono la soccombenza.

P.Q.M.

il Tribunale, definitivamente pronunciando;

a) rigetta le eccezioni preliminari; **b)** condanna la *CP_1*, in persona del presidente pro-tempore, e la *Controparte_2*, in persona del legale rappresentante pro-tempore, al pagamento in solido in favore della [...] *Parte_2*

Parte_2, in persona del legale rappresentante pro-tempore, della somma di euro 235.383,53, oltre interessi ex d.l.vo n. 231/02 decorrenti dal sessantesimo giorno successivo al ricevimento delle singole fatture e fino al momento del pagamento; **c)** condanna la *CP_1*, in persona del

presidente pro-tempore, e la *Controparte_2* in persona del legale rappresentante pro-tempore, al pagamento in solido delle spese processuali pari ad euro 10.300,00 per compensi ed euro 800,00 per spese, oltre spese generali, iva e cpa.

Roma, 4.1.2026

Il Giudice
dr. Corrado Cartoni