

SENTENZE CASSAZIONE CIVILE

Cassazione civile sez. un., 28/05/2026, n. 16810

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE UNITE CIVILE

Composta da:

Dott. FRASCA Raffaele Gaetano Antonio	- Primo Presidente f.f.
Dott. FERRO Massimo	- Presidente
Dott. VINCENTI Enzo	- Presidente
Dott. FUOCHI TINARELLI Giuseppe	- Consigliere Rel.
Dott. TEDESCO Giuseppe	- Consigliere
Dott. FALABELLA Massimo	- Consigliere
Dott. CRISCUOLO Mauro	- Consigliere
Dott. LUCIOTTI Lucio	- Consigliere
Dott. PORRECA Paolo	- Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 7990/2025 R.G.

proposto da:

Casa di Cura Cascini Srl in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dall'avvocato Mario Pecoraro unitamente
all'avvocato Paolo Marra
-ricorrente-

contro

Azienda Sanitaria Provinciale (ASP) di Cosenza in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Augusto
Chiosi

-controricorrente-

contro

Procura Generale presso la Corte dei conti

-controricorrente-

nonché contro

Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti pe
Calabria

-intimato-

avverso la sentenza della Corte dei conti Sezione I giurisdizionale centrale
d'appello n. 233/2024 depositata il 15/10/2024.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 12/05/2026 dal
Consigliere Giuseppe Fuochi Tinarelli.

FATTI DI CAUSA

1. Casa di Cura Cascini Srl veniva citata a giudizio innanzi alla Corte dei conti,
sezione giurisdizionale della Calabria, per rispondere del danno cagionato
all'Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza (hinc: ASP) in ragione della
liquidazione, disposta dal Tribunale di Cosenza nell'ambito di una procedura

esecutiva, della somma di Euro 1.113.600,23 in favore della società SPV Project 1505 Srl, cessionaria dei crediti vantati dalla Casa di Cura Cascini Srl nei confronti di ASP, trattandosi di pagamenti non dovuti nell'ambito di un rapporto di convenzionamento con la struttura pubblica.

2. La Corte territoriale riteneva sussistente il rapporto di servizio in capo alla Casa di Cura Cascini Srl, la quale operava in regime di accreditamento ex art. 8 bis e seguenti del D.Lgs. n. 502 del 1992, e ne affermava la responsabilità trattandosi di pagamenti relativi a prestazioni non richieste e rese oltre il "tetto massimo di spesa" (o "extra budget") previsto per il 2002 e il 2007, rispetto ai quali, tra l'altro, l'azienda sanitaria, dopo la notifica della cessione, aveva formalmente disconosciuto, con atto comunicato al cedente e alla cessionaria, la non accettazione della cessione stessa.

3. La sentenza era confermata dalla Corte dei conti, Sezione prima giurisdizionale d'appello, che, con la decisione in epigrafe, disattendeva l'appello della società.

Il giudice contabile rigettava l'eccezione di difetto di legittimazione passiva attesa la sussistenza di un rapporto di un servizio della ricorrente con il Servizio Sanitario regionale in quanto struttura accreditata e, quindi, inserita nell'apparato della seconda per la realizzazione delle funzioni sanitarie.

Nel merito, affermava la responsabilità della società che, in violazione dei limiti di spesa, aveva coscientemente ceduto crediti derivanti da prestazioni non autorizzate, senza tenere conto delle contestazioni di ASP di non spettanza delle somme, e, per contro, aveva dichiarato, in sede di cessione, che le somme erano dovute e nessuna eccezione poteva essere opposta dal debitore.

4. In particolare, la responsabilità erariale veniva configurata in quanto i crediti derivavano da prestazioni extra budget non autorizzate da parte della struttura convenzionata in regime di accreditamento (come tale soggetta all'osservanza dei tetti di spesa nella fornitura delle prestazioni sanitarie), la quale, a fronte del mancato pagamento della somme pretese, aveva ceduto il credito ad altra società, assicurando, nel contratto di cessione, che il credito era esistente, certo, liquido ed esigibile e che nessuna eccezione poteva essere opposta dal debitore ceduto.

Pertanto, Casa di Cura Cascini Srl aveva ottenuto il pagamento delle prestazioni extra budget al di fuori delle ordinarie procedure amministrative o contenziose, senza consentire all'amministrazione di verificarne la debenza e di inserire nella propria programmazione le maggiori pretese della struttura accreditata, e mediante l'utilizzo, doloso, di strumenti (la cessione del credito, contenente dichiarazioni false) idonei a determinare un pagamento non programmato ed estemporaneo.

La società cessionaria, poi, aveva conseguito il pagamento a seguito di procedura esecutiva azionata nei confronti di ASP, determinando il danno all'amministrazione.

5. Contro tale pronuncia, Casa di Cura Cascini Srl ha proposto ricorso per cassazione con un motivo, cui resiste con controricorso la Procura generale presso la Corte dei conti e ASP di Cosenza.

6. Il Procuratore Generale ha depositato conclusioni scritte, chiedendo il rigetto del ricorso.

7. In prossimità dell'adunanza Casa di Cura Cascini Srl e ASP hanno depositato memoria illustrativa.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. L'unico motivo di ricorso denuncia, ai sensi dell'art. 362 c.p.c., difetto e/o eccesso di giurisdizione delle Corti dei conti "per violazione dell'art. 1 del D.Lgs. 174/2016 in relazione all'art. 8 bis e 8 quinquies D.Lgs. 502/1992 e artt. 24, 103, 111 Cost."

1.1. La ricorrente lamenta, in sostanza, l'errato riconoscimento da parte del giudice contabile della propria giurisdizione per responsabilità erariale con riguardo all'erogazione di prestazioni eccedenti il tetto di spesa in quanto:

a) la connessione tra la prestazione pubblicistica e quella privatistica va riferita alla sola fase iniziale del rapporto concessorio e non a quella della fase esecutiva del rapporto, di natura negoziale e privatistica, rispetto alla quale vengono in rilievo esclusivamente profili relativi all'adempimento delle obbligazioni contrattuali tra privato e pubblica amministrazione;

b) è carente un rapporto di servizio tra Casa di Cura Cascina Srl e ASP: non è configurabile un inserimento della struttura privata nell'apparato organizzativo della seconda, posto che, da un lato, tale conseguenza non può essere tratta - come invece affermato dal giudice contabile - dal regime di accreditamento ex art. 8 bis e 8 quinquies D.Lgs. n. 502/1992, derivando l'erogazione delle prestazioni sanitarie da un contratto di budget, la cui violazione è sanzionabile in sede civile, mentre, per contro, è assente sia l'esercizio di poteri autoritativi, sia la gestione del pubblico denaro, da parte del soggetto privato;

c) non sussistono obblighi di servizio, di origine contrattuale o legale, di osservanza del tetto di spesa in capo alla struttura sanitaria, incombando solamente sull'ASP "il dovere (l'obbligo), nell'interesse delle casse pubbliche di non remunerare le prestazioni che ritiene erogate in eccesso di budget", che, pertanto, ha l'onere di verificare la legittimità del credito preteso e adottare i conseguenti provvedimenti di tutela delle casse pubbliche.

1.2. Nell'articolazione del motivo, infine, lamenta che l'ASP di Cosenza aveva omesso ogni pagamento delle prestazioni sanitarie, da ciò la necessità di procedere alla cessione del credito, alle cui successive vicende - in sede civile ed esecutiva - la Casa di Cura Cascini Srl era rimasta del tutto estranea; deduce, sul punto, l'errata considerazione della vicenda da parte del giudice contabile, da cui il possibile conflitto di giudicati tra la decisione in sede civile e quella del giudizio contabile.

2. Preliminarmente va disattesa l'eccezione di giudicato interno sollevata dalla Procura generale presso la Corte dei conti con il controricorso.

La società, infatti, nel giudizio d'appello, nell'eccepire il proprio difetto di legittimazione passiva per l'insussistenza del rapporto di servizio, ha contestato proprio il presupposto fondante la giurisdizione contabile, sicché non si è formato alcun giudicato.

3. Passando all'esame del merito, il motivo è in parte infondato, in parte inammissibile.

4. Occorre premettere che, secondo la costante giurisprudenza delle Sezioni Unite, "l'azione di responsabilità nei confronti di un soggetto privato è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti ove sussista un rapporto di servizio, in virtù del quale il primo sia stato temporaneamente inserito nell'apparato organizzativo della P.A. per lo svolgimento di un'attività o un servizio di interesse pubblico, configurandosi, invece, la giurisdizione ordinaria nel diverso caso in cui si assuma che il danno derivi dall'inadempimento delle obbligazioni poste a carico del privato, quale controparte contrattuale della P.A." (v. Sez. U, n. 19452 del 15/07/2024).

Quanto al rapporto di servizio, costituente il presupposto per attribuire la controversia alla giurisdizione del giudice contabile per la responsabilità erariale, inoltre, si è precisato che esso sussiste qualora "un ente privato esterno all'Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della P.A., mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta e ben potendo tale titolo anche mancare del tutto." (v. Sez. U, n. 20902 del 30/06/2022; Sez. U, n. 21871 del 30/08/2019, che, in termini ancora più specifici, ha affermato "è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi secondo gli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte").

5. Ciò premesso, la vicenda in giudizio riguarda l'attività svolta da una struttura sanitaria privata che opera, rispetto al Servizio Sanitario nazionale e, più in particolare, alla sanità regionale, in regime di accreditamento ai sensi dell'art. 8 bis e seguenti del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502.

5.1. Nella vigenza della disciplina originaria - contenuta negli artt. 44e 45 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 -, invero, l'attività degli operatori privati era subordinata al rilascio di apposita autorizzazione regionale e le convenzioni, stipulate dalle USL in conformità a schemi tipo, avevano natura di contratti di diritto pubblico, da cui derivavano rapporti qualificabili come concessioni amministrative; l'assistito poteva accedere alle prestazioni alla duplice condizione che la struttura pubblica non fosse stata in grado di soddisfare la richiesta e la struttura privata fosse stata specificamente autorizzata.

Il nuovo regime introdotto nel 1992, a differenza di quello precedente, è stato improntato alla parificazione ed alla concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private, caratterizzato dalla piena libertà di scelta del cittadino di farsi assistere da soggetti privati erogatori, le cui prestazioni sono rimborsate attraverso tariffe standard dall'ente pubblico finanziatore (v. Cass. n. 1740 del 25/01/2011), con la peculiarità - quanto al rapporto tra la struttura privata e la P.A. - che la disciplina dei singoli rapporti e l'individuazione dei diritti e degli obblighi delle parti non è più dettata dalle singole convenzioni ma è contenuta direttamente nella legge, secondo un sistema di concessione ex lege (v. Sez. U, n. 88 del 20/02/1999).

5.2. Come ripetutamente affermato da queste Sezioni Unite (Sez. U, n. 473 del 14/01/2015; Sez. U, n. 16336 del 18/06/2019; Sez. U, n. 2882 del 31/01/2023), attraverso l'accreditamento è stata demandata anche al soggetto privato la realizzazione dell'interesse pubblico alla salute dei cittadini, sicché l'attività sanitaria esercitata dalla struttura (o dal professionista) si concreta nell'erogazione di un servizio pubblico, il cui esercizio è sottoposto, necessariamente e inevitabilmente, al potere di direzione e di controllo dell'amministrazione, ed è remunerato con risorse pubbliche.

In altri termini, l'avvenuta instaurazione del rapporto concessorio di accreditamento comporta il pieno inserimento dell'accreditato, in modo continuativo e sistematico, nell'organizzazione della P.A. in relazione al settore dell'assistenza sanitaria.

5.3. Sotto altro profilo, poi, la violazione delle regole previste dal regime dell'accreditamento - nella specie per prestazioni erogate con superamento del tetto di spesa - è sicuramente idonea a riguardare la struttura privata e a determinare un danno suscettibile di responsabilità erariale.

L'affermazione che l'obbligazione, discendente dal contratto inter partes, costituirebbe solo un inadempimento, come tale devoluto alla giurisdizione del giudice ordinario, non tiene conto che la stessa stipulazione dell'accordo postula il preventivo necessario accreditamento, sicché lo stesso accordo integra, in sostanza, una modalità di attuazione del rapporto concessorio, in base al quale la struttura sanitaria privata è inserita nell'organizzazione pubblica per lo svolgimento di attività funzionali al perseguimento dell'interesse generale alla realizzazione del diritto alla salute.

6. Va affermata, dunque, la giurisdizione del giudice contabile per l'eventuale danno cagionato dall'accreditato in conseguenza della violazione delle regole previste dal regime dell'accreditamento posto che:

a) sussiste la piena configurabilità di un rapporto di servizio tra struttura sanitaria privata in regime di accreditamento e pubblica amministrazione in relazione alle prestazioni sanitarie erogate e alle condizioni e ai presupposti per la loro erogazione, condizione che determina l'assunzione di particolari vincoli ed obblighi funzionali ad assicurare il perseguimento delle esigenze generali cui l'attività dell'ente è preordinata;

b) è irrilevante, quanto alla persistenza del rapporto di servizio, la distinzione tra fase cd. genetica dell'instaurazione del rapporto concessorio di accreditamento e fase di esecuzione del rapporto, che costituisce, anzi, la concreta fase di attuazione e concreto perseguimento delle finalità e funzioni del sistema sanitario;

c) la violazione delle regole dell'accreditamento si pone quale violazione di doveri relativi al rapporto di servizio, che trovano il loro fondamento sia nei vincoli negoziali, conclusi ai sensi dell'art. 8 quinquies D.Lgs. n. 502/1992, sia, a valle degli stessi accordi, nei vincoli e obblighi di cui all'art. 8 quater, D.Lgs. cit. (v., in particolare, commi 2, 3 e 8).

6.1. È invece ininfluyente che l'attività della struttura privata non sia assistita anche dalla traslazione alla struttura privata di poteri pubblicistici autoritativi e di controllo ovvero di gestione del pubblico denaro, essendo sufficiente, per quanto

sopra rilevato, che la relazione abbia comportato l'inserimento, continuativo e sistematico, nella organizzazione dell'ente per il perseguimento degli obiettivi e delle finalità pubbliche (v. Sez. U, n. 2189 del 24/01/2023; Sez. U, n. 2882 del 31/01/2023).

7. Privi di pertinenza, infine, sono i precedenti invocati in ricorso a sostegno della soluzione contraria.

In alcuni casi, infatti, vengono in considerazione fattispecie in cui non era configurabile alcun rapporto di servizio (in Sez. U, n. 16240/2014 con riguardo alla posizione dei componenti della commissione di accordo bonario, per l'estraneità all'ente pubblico appaltante della funzione conciliativa, nonché del contraente generale per la natura contrattuale dell'iscrizione di riserve incidenti sul sinallagma negoziale; Sez. U, n. 10324/2014 relativo ad un rapporto di consulenza con un professionista esterno, con compenso determinato in base a libere trattative; Sez. U, n. 35092/2023, relativo ad una controversia privatistica e all'applicabilità, o meno, degli interessi di mora sul ritardato pagamento della tariffa).

Per il resto, i precedenti richiamati hanno riguardato questioni riferite al riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo - e dunque al necessario apprezzamento del petitum sostanziale - con riguardo alla fase di esecuzione del rapporto ovvero in caso di contestazioni limitate al quantum della pretesa ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c), cod. proc. amm., in piena evidenza del tutto estranei all'ambito di cognizione del giudice contabile.

8. Da ultimo, sono inammissibili le doglianze, inserite nel corpo del motivo, con cui si contesta - in vario modo - l'apprezzamento del giudice contabile sulla responsabilità della società, sul contenzioso civile e sul possibile ipotetico conflitto di giudicato tra giudizio contabile e giudizio civile avuto riguardo al contenzioso avviato dalla società cessionaria avverso la ASP.

Avverso le decisioni della Corte dei conti, infatti, può essere proposto ricorso alle Sezioni Unite esclusivamente per motivi inerenti alla giurisdizione, ossia nelle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione - che si verifica quando un giudice speciale affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto in assoluto di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento) -, nonché di difetto relativo di giurisdizione, riscontrabile quando detto giudice abbia violato i cd. limiti esterni della propria giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale, ovvero negandola sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici (tra le altre, Sez. U, n. 8311/2019; Sez. U, n. 19675/2020; Sez. U, n. 15573/2021; Sez. U, n. 11549/2022; Sez. U, n. 14301/2022; Sez. U, n. 23532/2023; Sez. U, 30605/2024).

Tale vizio non è invece configurabile per errores in procedendo o in iudicando - come quelli asseritamente lamentati in parte qua -, i quali non investono la sussistenza e i limiti esterni del potere giurisdizionale dei giudici speciali, bensì solo la legittimità dell'esercizio del potere medesimo (v. Sez. U, n. 7926/2019, Sez. U, n. 8311/2019, Sez. U, n. 29082/2019, Sez. U, n. 7839/2020, Sez. U, n. 19175/2020, Sez. U, n. 18259/2021).

8.1. In questa prospettiva, la stessa valutazione della natura dolosa o colposa del comportamento tenuto dalla parte rientra nel giudizio di stretta competenza della Corte dei conti, risolvendosi la censura in una contestazione su eventuali errores in iudicando del giudice contabile.

Il giudice contabile, invero, ha derivato la responsabilità erariale dall'avvenuta percezione delle somme fuori dalle procedure amministrative previste mediante cessione del credito accompagnata dall'affermazione, mendace, che lo stesso era esistente, certo, liquido ed esigibile e che il debitore ceduto (ASP) non poteva opporre eccezioni, dunque con un esame di profili e questioni rientranti nell'ambito proprio della sua giurisdizione.

È appena il caso di evidenziare, con riguardo a quest'ultimo punto, che la condotta della Casa di Cura Cascini Srl, soggetto in rapporto di servizio con l'amministrazione sanitaria e tenuto, quindi, a rispettare i limiti di spesa, non può ritenersi priva di rilievo ai fini contabili - come sostenuto nel ricorso e poi in memoria - per il fatto che l'amministrazione aveva ommesso di pagare le prestazioni in questione posto che, in tale evenienza, la parte avrebbe potuto esperire le vie amministrative, previste dall'art. 8 quinquies D.Lgs. n. 502/1992 e dai relativi accordi attuativi, per il riconoscimento delle prestazioni extra, ovvero, in ipotesi, attivare le sedi giudiziarie al fine di sostenere l'eventuale erroneità della scelta amministrativa e il correlato inadempimento.

9. Il ricorso va dunque rigettato.

Tenuto conto del complessivo contenzioso generato dalla vicenda, nelle diverse sedi civili, esecutive e contabili, e della condotta della stessa ASP nell'ambito del processo esecutivo, nel quale, pur essendovi tenuta, non ha elevato formale contestazione del credito, ricorrono gravi ed eccezionali ragioni per la compensazione delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, rigetta il ricorso e compensa le spese.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-quater D.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte delle ricorrenti, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 12 maggio 2026.

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2026.