



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

ANTONIO MANNA

Primo Presidente f.f.

FRANCO DE STEFANO

Presidente di Sezione

MAURO DI MARZIO

Consigliere

ANNALISA DI PAOLANTONIO

Consigliere

ENZO VINCENTI

Consigliere

IRENE TRICOMI

Consigliere

MASSIMO FALABELLA

Consigliere relatore

FRANCESCO FEDERICI

Consigliere

PAOLO PORRECA

Consigliere

Giurisdizione –
Ripetizione di indebito
– Servizio sanitario –
Compartecipazione
alla spesa

Ud. 23/09/2025 C.C.

Cron.

R.G. n. 22561/2024

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. r.g. 22561/2024 proposto da:

AZIENDA SANITARIA LOCALE DELLA PROVINCIA DI BRINDISI,

in persona del Direttore Generale *pro tempore*, rappresentata e difesa

dall'avvocato [REDACTED];

- ricorrente-

contro

[REDACTED] **S.R.L.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avvocato [REDACTED];

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 687/2024 della CORTE D'APPELLO di LECCE,
depositata il 29/07/2024.





Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 23/09/2025 dal Consigliere MASSIMO FALABELLA;
lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale MARIO FRESA, il quale chiede che la Corte accolga il ricorso e dichiari la giurisdizione del giudice ordinario.

FATTI DI CAUSA

1. — La ASL di Brindisi ha convenuto in giudizio innanzi al Tribunale di Brindisi [REDACTED] s.r.l. affinché fosse accertata l'illegittimità dei pagamenti eseguiti in favore di quest'ultima, titolare della struttura sanitaria [REDACTED] di [REDACTED] con condanna al pagamento degli importi indebitamente riscossi, per un totale di euro 837.718,72, salvo altra. L'attrice ha dedotto che la detta struttura sarebbe una RSA, ovvero una residenza socioassistenziale per anziani, la quale, a differenza delle RSSA — residenze sociosanitarie assistenziali per anziani —, non eroga servizi socioriabilitativi a elevata integrazione sociosanitaria ex art. 76 reg. Regione Puglia n. 4 del 2007, attuativa della l. Regione Puglia n. 19 del 2006, ed è esclusa da ogni forma di compartecipazione alla spesa da parte dell'azienda sanitaria locale. Ha aggiunto che per nessuno dei tredici pazienti ospitati presso la struttura in questione era stata eseguita la regolare procedura di valutazione della situazione sanitaria e ha contestato il *quantum* conteggiato dalla controparte in ordine alla presunta quota di spettanza della stessa ASL.

Nel costituirsi, [REDACTED] ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo e ha svolto ulteriori difese con riguardo ai profili della competenza territoriale, della legittimazione passiva e del merito.

Il Tribunale di Brindisi ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

2. — Il gravame proposto dalla ASL avverso la decisione del





Giudice di prima istanza è stato respinto dalla Corte di appello di Lecce con sentenza del 29 luglio 2024. Ha rilevato la detta Corte che il nucleo della controversia risiedeva nella legittimità o meno del potere pubblicistico e sul suo corretto esercizio; ha osservato il Giudice distrettuale che «la *causa petendi* della domanda non riguarda esclusivamente la mera quantificazione e il pagamento di somme, ma investe anche direttamente e mette in discussione il rapporto tra la pubblica Amministrazione e la struttura privata, ossia la verifica preliminare del corretto esercizio o meno del potere pubblicistico in materia di organizzazione del sistema socio-sanitario di assistenza e cura degli anziani inabili»: in tal senso, ad avviso della Corte di appello, la questione era devoluta, in virtù del dettato normativo previsto dagli artt. 7 commi 4 e 5, e 133 del c.p.a., alla giurisdizione del giudice amministrativo

3. — Avverso la pronuncia della Corte salentina la ASL di Brindisi ha proposto un ricorso per cassazione su due motivi, cui resiste, con controricorso, la società [REDACTED]. Sono state depositate memorie. Il Pubblico Ministero ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. — Col primo motivo vengono denunciate la violazione e falsa applicazione dell'art. 133, comma 1, lett. c), e dell'art. 7, commi 4 e 5, c.p.a.. Secondo la ricorrente, nella controversia in esame assumerebbe rilievo la circostanza per cui tra le parti non era stata stipulata alcuna convenzione e inoltre il fatto per cui, con riguardo la materia di interesse, non era stato adottato alcun provvedimento amministrativo di tipo concessorio. Infatti, in base al regolamento regionale n. 4 del 2007, le RSA sono strutture a bassa intensità assistenziale sanitaria che non accedono ad accreditamento con la ASL per l'assegnazione delle quote di spesa relative all'assistenza: «Non solo non vi è un accreditamento o altro atto a carattere concessorio, ma stante la classificazione della struttura come residenza socio-assistenziale ex art.





67 reg. Regione Puglia n. 4/2007 neppure avrebbe potuto esservi». E' spiegato che, conseguentemente, le erogazioni in favore di [REDACTED] quali compartecipazione alle rette dei degenti erano del tutto prive di titolo e che la ASL aveva il pieno diritto di domandarne la restituzione con l'azione per la ripetizione dell'indebito. Secondo l'istante, in conclusione, il carattere indebito del pagamento derivava da un preciso parametro normativo rispetto al quale non vi era spazio per l'esercizio di poteri autoritativi o discrezionali da parte della stessa ASL.

Il secondo mezzo oppone la violazione dell'art. 112 c.p.c., quindi l'omessa pronuncia, e la violazione degli artt. 132 e 111, commi 1 e 4, c.p.c. per difetto assoluto di motivazione. Ci si duole che la Corte di merito non abbia preso in esame una specifica censura dell'odierna ricorrente: quella basata sul principio per cui spetta al giudice ordinario la cognizione delle controversie relative al pagamento di crediti per prestazioni sanitarie erogate dalle strutture accreditate, anche nei casi in cui sia necessario accertare la legittimità di provvedimenti amministrativi (nella specie sui tetti di spesa e le conseguenti regressioni tariffarie), la cui efficacia era stata dedotta in via di eccezione dalla Amministrazione resistente quale fatto impeditivo o modificativo della pretesa creditoria.

2. — Il primo motivo è fondato nei termini che si vengono a esporre.

3. — La ricorrente ASL ha fatto valere il proprio diritto a ripetere somme non dovute sul presupposto, pacifico in causa, che la struttura sanitaria gestisca una RSA (e, cioè, una residenza sociale assistenziale per anziani rispondente alle connotazioni previste dall'art. 67 reg. Regione Puglia n. 4 del 2007) e non una RSSA (vale a dire, una residenza sociosanitaria assistenziale per anziani, le cui caratteristiche sono indicate nell'art. 66 del reg. cit.). La distinzione tra le due tipologie strutture è data essenzialmente dal fatto che la RSSA eroga prevalentemente servizi socioassistenziali a persone che non





necessitano di prestazioni sanitarie complesse, ma che richiedono un alto grado di assistenza alla persona con interventi di tipo assistenziale e socioriabilitativo a elevata integrazione sociosanitaria, mentre quest'ultima condizione non è richiesta per gli ospiti della RSA: è infatti previsto che quest'ultima eroghi servizi socio-assistenziali a persone con deficit funzionali, a condizione che tali deficit non necessitino di prestazioni sanitarie continue e complesse.

L'art. 66 prevede, al comma 3, che le strutture residenziali che abbiano i requisiti per essere autorizzate e classificate come RSSA e iscritte nell'apposito registro di cui all'art. 53, comma 1, lett. b), della l. Regione Puglia n. 19 del 2006, possono accedere, previa la verifica di compatibilità di cui all'art. 35 del regolamento, *«all'accreditamento per l'assegnazione delle quote di spesa per l'assistenza a rilievo sanitario fornita alle persone parzialmente o del tutto non autosufficienti nei limiti degli indici di fabbisogno fissati dalle norme regionali, degli obiettivi di riequilibrio territoriale da conseguire a livello regionale e delle risorse assegnate per l'assistenza sociosanitaria residenziale extra-ospedaliera, nel rispetto di quanto previsto dal piano regionale sanitario e dal piano regionale delle politiche sociali»*. Ciò non è previsto per le RSA: il comma 2 dell'art. 67, nel testo vigente *ratione temporis*, prevedeva anzi espressamente che le residenze sociali assistenziali non accedessero ad accreditamento con le ASL per l'assegnazione delle quote di spesa per l'assistenza a rilievo sanitario fornita alle persone parzialmente o del tutto non autosufficienti.

4. — Come è noto, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva il *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati e al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (Cass. Sez. U. 31 luglio 2018, n.





20350; cfr. pure, tra le tante: Cass. Sez. U. 7 settembre 2018, n. 21928; Cass. Sez. U. 15 settembre 2017, n. 21522; Cass. Sez. U. 11 ottobre 2011, n. 20902).

5. — Muovendo dalla diversa disciplina dettata per le RSA e per le RSSA, la domanda attrice è intesa a far accertare l'insussistenza dell'obbligo di pagamento (di compartecipazione alla spesa) quale conseguenza dell'assenza del provvedimento di accreditamento e, quindi, di una convenzione che regoli le prestazioni erogate. Infatti, il rapporto tra il Servizio Sanitario Nazionale le strutture private accreditate è regolato da una fase programmatica e unilaterale affidata alla Regione, dai provvedimenti di accreditamento che la disciplina statale configura come discrezionali e da una fase contrattuale con le singole strutture, in assenza della quale le ASL e gli enti del predetto Servizio Sanitario Nazionale non sono tenuti a corrispondere la remunerazione per le prestazioni erogate (Cass. Sez. U. 10 settembre 2024, n. 24252, non massimata in *CED*).

6. — Ciò posto, le controversie concernenti indennità, canoni o altri corrispettivi, riservate, in materia di concessioni amministrative, alla giurisdizione del giudice ordinario sono solo quelle con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere d'intervento della P.A. a tutela di interessi generali; quando, invece, la controversia coinvolge la verifica dell'azione autoritativa della P.A. sull'intera economia del rapporto concessorio, la medesima è attratta nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo (Cass. Sez. U. 9 giugno 2017, n. 16459; Cass. Sez. U. 30 luglio 2020; tra le più recenti, non massimate in *CED* sul punto: Cass. Sez. U. 17 agosto 2025, n. 23428; Cass. Sez. U. 28 agosto 2025, n. 24074; Cass. Sez. U. 1° settembre 2025, n. 24345).

7. — Ebbene, alla controversia in esame è estraneo l'apprezzamento di un'attività autoritativa della Pubblica Amministrazione: come si è detto, la domanda di ripetizione di indebito





si fonda, puramente e semplicemente, sull'assenza delle condizioni legittimanti l'accesso alla compartecipazione di spesa. Non rileva, al riguardo, che la controricorrente si sia difesa invocando atti amministrativi che, a suo dire, costruirebbero il titolo dei pagamenti eseguiti da parte della ASL (cfr. controricorso, pag. 8). Tali atti non entrano direttamente in gioco, per quanto qui rileva, dal momento che quel che rileva, ai fini del radicamento della giurisdizione, è la posizione dedotta in giudizio dall'attore. Infatti, la giurisdizione, come si desume dal principio di cui all'art. 5 c.p.c., si determina sulla base della domanda proposta dall'attore, e non anche del contenuto delle eventuali eccezioni sollevate dal convenuto (Cass. Sez. U. 12 novembre 2012, n. 19600). Vero è, semmai, che il giudice ordinario dovrà scrutinare il fondamento della domanda proposta, verificando, in concreto, se quanto dedotto dalla controricorrente sia tale da giustificare il positivo riconoscimento del diritto alla percezione dei compensi: ma è questo un aspetto che attiene al merito della controversia, non alla giurisdizione (cfr. Cass. Sez. U. 16 marzo 1978, n. 1323, secondo cui le contestazioni e le eccezioni sollevate dal convenuto contro la pretesa dell'attore possono eventualmente condurre, ove siano fondate, al rigetto della domanda nel merito, ma sono del tutto influenti ai fini della dichiarazione o della negazione della giurisdizione del giudice).

Una giurisdizione del giudice amministrativo, a fronte della proposizione dell'azione di ripetizione sarebbe piuttosto configurabile laddove la domandata restituzione di quanto indebitamente corrisposto si basasse sull'illegittimità di un atto amministrativo, per modo che tale illegittimità assurga a *causa petendi* dell'azione proposta. In tale ipotesi, la giurisdizione del giudice ordinario non potrebbe affermarsi nemmeno in considerazione del potere di disapplicazione conferito a tale giudice dall'art. 5 della l. n. 2248 del 1865, all. E: tale potere può essere infatti esercitato anche nelle controversie in cui è parte la





pubblica amministrazione e non soltanto nelle liti tra privati, ma a condizione che l'atto illegittimo venga in rilievo come mero antecedente logico e non già come fondamento del diritto dedotto in giudizio e, cioè, a condizione che la questione della sua legittimità sia prospettata come pregiudiziale in senso tecnico e non come principale (Cass. Sez. U. 25 maggio 2018, n. 13193).

8. — In conclusione, va affermata la giurisdizione del giudice ordinario.

9. — Il secondo motivo di ricorso resta assorbito.

10. — La sentenza impugnata è cassata, con rinvio della causa alla Corte di appello di Lecce: infatti, l'art. 353 c.p.c. è stato abrogato per effetto dell'art. 3, comma 26, d.lgs. n. 149 /2022 e l'abrogazione spiega effetto sulle impugnazioni proposte a decorrere dal 28 febbraio 2023 [art. 35, commi 1 e 4, d.lgs. cit., come sostituito dall'art. 1, comma 380, lett. a), l. n. 197 del 2022]; l'abrogazione dell'art. 353, con la conseguente riformulazione del terzo comma dell'art. 354, è destinata a spiegare effetti anche con riguardo ai casi in cui sia la Corte di cassazione a riconoscere la giurisdizione ordinaria che nel precedente corso del giudizio era stata negata, dovendosi in questo caso far luogo al rinvio al giudice di appello, e non a quello di primo grado.

Alla Corte di appello di Lecce è rimessa anche la pronuncia sulle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo e dichiara assorbito il secondo; dichiara la giurisdizione del giudice ordinario; cassa la sentenza impugnata con rinvio, anche per le spese del giudizio di legittimità, alla Corte di appello di Lecce.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili, in data 23 settembre 2025.

Il Presidente

Antonio Manna

