



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

LORENZO ORILIA	Primo Presidente f.f.
LUCIA ESPOSITO	Presidente di sez.
ENZO VINCENTI	Presidente di sez.
LIBERATO PAOLITTO	Consigliere
CARLA PONTERIO	Consigliere
ANDREINA GIUDICEPIETRO	Consigliere
GIUSEPPE TEDESCO	Consigliere
ALBERTO PAZZI	Consigliere
LUCA VARRONE	Consigliere Rel.

danno da ritardato
rilascio di
accreditamento a
struttura sanitaria -
giurisdizione -

Ad. 23/06/2026
C.C.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 5598/2023 R.G. proposto da:

██████████ Srl già ██████████ Srl rappresentata e difesa
dall'avvocato ██████████ ██████████ unitamente agli avvocati
██████████ e ██████████

ricorrente

Contro





REGIONE PUGLIA rappresentata e difesa dall'avvocato [REDACTED]

controricorrente

avverso la sentenza della CORTE D'APPELLO DI BARI n. 1271/2022 depositata il 31/08/2022

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 23/06/2026 dal Consigliere LUCA VARRONE;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale dott. ALESSANDRO PEPE che ha chiesto il rigetto del ricorso.

FATTI DI CAUSA

[REDACTED] Srl, già [REDACTED] Srl, titolare dell'omonima struttura sanitaria con sede in Bari, conveniva dinanzi al Tribunale di Bari la Regione Puglia, promuovendo un'autonoma azione risarcitoria diretta ad ottenere il ristoro del pregiudizio patrimoniale asseritamente patito per il mancato tempestivo rilascio, da parte dell'Amministrazione regionale, dell'autorizzazione ad erogare prestazioni sanitarie in regime di accreditamento istituzionale, a fronte dell'istanza presentata dalla società nel marzo 1998; accreditamento in seguito rilasciato con determinazione dirigenziale del Settore Programmazione e Gestione Sanitaria n. 68 del 10 aprile 2006. L'attrice chiedeva la condanna della convenuta al pagamento di € 23.955.110,28 (o di quella diversa somma accertata all'esito del giudizio), oltre interessi e rivalutazione, a titolo di risarcimento danni o, in subordine, di indebito arricchimento.

La Regione Puglia si costituiva in giudizio, chiedendo, in via preliminare, di dichiarare l'inammissibilità dell'avversa domanda e il difetto di giurisdizione. Eccepiva inoltre il difetto di legittimazione passiva della stessa Regione Puglia con richiesta di essere





estromessa dal giudizio. Nel merito, chiedeva di rigettare tutte le domande.

Il Tribunale di Bari dichiarava il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario in ordine alle domande svolte da parte attrice.

██████████ Srl proponeva appello avverso la suddetta sentenza.

La Regione Puglia si costituiva chiedendo il rigetto del gravame.

La Corte d'Appello di Bari rigettava l'appello avente ad oggetto la statuizione sul difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo.

Secondo la Corte territoriale la Società ████████ aveva promosso un'azione risarcitoria diretta ad ottenere il ristoro del pregiudizio patrimoniale asseritamente patito per il mancato tempestivo rilascio, da parte dell'Amministrazione regionale, dell'autorizzazione ad erogare prestazioni sanitarie in regime di accreditamento istituzionale, a fronte dell'istanza presentata dalla società nel marzo 1998; accreditamento in seguito rilasciato con determinazione dirigenziale del Settore Programmazione e Gestione Sanitaria n. 68 del 10 aprile 2006.

L'appellante, nell'atto di citazione in giudizio, aveva dedotto che il d.lgs. n. 502/1992 consentiva all'operatore sanitario privato di operare quale struttura provvisoriamente accreditata e che non vi erano elementi ostativi all'avvio della procedura di accreditamento, poiché ████████ possedeva tutti i requisiti previsti dalla legislazione nazionale per ottenerlo, almeno in via provvisoria. Sicché il mancato tempestivo rilascio del provvedimento di autorizzazione ad operare in regime di accreditamento istituzionale con il servizio sanitario regionale avrebbe cagionato alla società un





danno all'immagine, oltre ad un ingente danno economico connesso alla perdita di clientela potenziale, al sottoutilizzo degli investimenti effettuati, e all'erogazione sottocosto delle proprie prestazioni sanitarie ai cittadini.

Secondo [REDACTED] quindi, l'ingiustizia del danno patito si fondava, non solo su un'errata interpretazione della legge, ma anche sul fatto che la p.a. aveva violato le regole elementari di imparzialità, correttezza, buona amministrazione e buona fede costituenti il limite esterno del suo agire. La Regione Puglia solo a distanza di otto anni dalla richiesta, aveva concesso l'accreditamento istituzionale ad [REDACTED] asserendo che, nel frattempo, erano venute meno le ragioni ostative alla relativa concessione rappresentate dall'assenza di un'apposita normativa regionale.

La Corte d'Appello, così ricostruita la posizione dedotta in giudizio da [REDACTED] riteneva che l'azione risarcitoria esulasse dalla giurisdizione del giudice ordinario per appartenere alla giurisdizione del giudice amministrativo.

L'azione risarcitoria promossa dalla società attrice, infatti, non traeva origine dalla lesione di un diritto soggettivo, ovvero da un mero comportamento della pubblica amministrazione non riconducibile, anche mediatamente, all'esercizio di un potere pubblicistico. Né, la lesione dell'integrità patrimoniale della società attrice era legata a un legittimo affidamento circa il rilascio dell'accreditamento provvisorio, poi disatteso dall'Amministrazione regionale.

Nel caso di specie era pacifico che il danno asseritamente subito da [REDACTED] muoveva, secondo la sua stessa prospettazione, dall'illegittimo diniego opposto dall'Amministrazione regionale al





rilascio dell'accreditamento provvisorio, a fronte dell'istanza presentata dalla casa di cura appellante nel marzo 1998, ovvero, a tutto voler concedere (seguendo la ricostruzione di parte attrice), dal ritardato rilascio dell'accreditamento istituzionale avvenuto solo nell'anno 2006.

Nessun contegno lesivo dei principi di correttezza e buona fede era contestabile all'Amministrazione regionale, poiché mai la Regione Puglia, nella annosa interlocuzione scritta intrattenuta con la società, aveva assicurato ad [REDACTED] il rilascio dell'accreditamento provvisorio, dal momento che l'istanza di accreditamento provvisorio formulata dalla società era improcedibile a causa dei numerosi adempimenti richiesti alle Regioni dal d.lgs. n. 229/1999, funzionali al rilascio dell'accreditamento sanitario.

Risultava documentato che la Regione a più riprese, e da ultimo con nota prot. [REDACTED] del 21.12.2001, aveva rappresentato [REDACTED] in maniera chiara, le ragioni giuridiche che ostavano alla concessione dell'accreditamento provvisorio richiesto dalla società appellante.

La *causa petendi* dell'azione risarcitoria doveva rinvenirsi, non già nella lesione dei principi di correttezza e buona fede, ma nell'asserita illegittimità dell'azione amministrativa. Del resto, che la condotta causativa del danno fosse il mancato rilascio del provvedimento amministrativo richiesto (vale a dire l'accreditamento provvisorio) oltre ad emergere dalla lettura dell'atto di citazione poteva ricavarsi dal fatto che il diniego frapposto dall'Amministrazione regionale era stato impugnato dalla società appellante con ricorso depositato dinanzi al TAR Puglia, n. 81/2003 R.G. e con richiesta di risarcimento del danno.





Secondo la Corte d'Appello il giudizio differiva da quello già promosso dinanzi il giudice amministrativo con ricorso poi rinunciato, per il solo fatto che la domanda risarcitoria era esercitata in via autonoma e non già unitamente alla domanda di annullamento dell'atto amministrativo.

Pertanto, tenuto conto anche della giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze n. 204/2004 e n. 191/2006) doveva attribuirsi al giudice amministrativo la cognizione della domanda risarcitoria consequenziale alla lesione dell'interesse legittimo.

Di conseguenza non poteva esaminarsi neanche la residuale e alternativa domanda di indebito arricchimento.

██████████ S.r.l., oggi ██████████ S.r.l., ha proposto ricorso per cassazione avverso la suddetta sentenza sulla base di un unico motivo contrastato con controricorso dalla Regione Puglia.

La terza Sezione civile ha trasmesso gli atti al Primo Presidente per l'assegnazione alle Sezioni Unite in quanto il motivo di ricorso ha ad oggetto una questione di giurisdizione sulla quale le Sezioni Unite di questa Corte non si sono ancora pronunciate.

Il Procuratore Generale in prossimità dell'odierna adunanza ha depositato conclusioni scritte chiedendo il rigetto del ricorso e le hanno depositato memorie.

RAGIONI DELLA DECISIONE

L'unico motivo di ricorso è così rubricato: violazione o falsa applicazione degli artt. 2 e 26 l. n. 2248/1865, all. E, erronea dichiarazione di difetto di giurisdizione del Giudice ordinario rispetto alla domanda di risarcimento danni avanzata dalla ricorrente in relazione alla contestazione di illiceità della condotta tenuta dalla Regione Puglia che, in violazione degli obblighi di correttezza e buona fede, avrebbe indotto ██████████ a confidare nel prossimo





accreditamento istituzionale presso il SSR, con esecuzione di investimenti ed erogazione di prestazioni che diversamente non sarebbero state erogate.

Le doglianze di [REDACTED] si incentrano sull'imputabilità alla Regione di una condotta dilatoria e, comunque, inerte anche rispetto alla prosecuzione dell'erogazione delle prestazioni da parte di [REDACTED] con fatturazione pari a quella prevista nel caso di accreditamento. Tale condotta, non attuativa di provvedimenti formali espressione di un potere autoritativo, avrebbe fuorviato la ricorrente nelle sue scelte imprenditoriali, causandole un significativo danno.

Secondo la ricorrente, l'affidamento del privato sarebbe diretta conseguenza della condotta della P.A., estrinsecatasi, nei fatti, in mere comunicazioni e atteggiamenti materiali dilatori e fuorvianti, incompatibili con i canoni di correttezza e buona fede richiesti all'Amministrazione ex art. 97 Cost.

Il giudizio avrebbe ad oggetto la condotta illecita sistematicamente tenuta dalla Regione negli otto anni intercorrenti tra la presentazione e l'accoglimento dell'istanza di accreditamento, che in violazione degli obblighi di correttezza e buona fede avrebbero indotto [REDACTED] a eseguire investimenti e ad erogare prestazioni che diversamente non avrebbe erogato.

La Regione Puglia avrebbe, infatti, per anni rinviato l'accreditamento di [REDACTED] presso il SSR affermando l'impossibilità di avviare il relativo procedimento in assenza, prima, di un atto di indirizzo e coordinamento che, in realtà, di ciò non costituiva il presupposto (TAR Bari, n. 4010/03), poi, di un documento di programmazione in realtà adottato fin dal 27/12/01, indicando il primo semestre del 2002 come termine ultimo del procedimento.





Fin dal principio, dunque, nulla impediva l'accreditamento provvisorio di [REDACTED] ai sensi dell'art. 8 quater, comma 7, d. lgs. n. 502/92 in quanto nuova struttura autorizzata, essendo, per altro, la conferma dell'accreditamento subordinata alla successiva valutazione dei volumi di attività e della qualità del servizio reso.

Pertanto, secondo la ricorrente, a prescindere dalla valutazione di fondatezza della domanda, sussisterebbe la giurisdizione del Giudice ordinario, riguardando la contestazione un comportamento della P.A. non riconducibile all'esercizio del potere autoritativo secondo le forme tipiche dell'Ordinamento (Corte Cost., sent. n. 204 del 6/7/04).

Il ricorso è infondato.

Secondo la giurisprudenza consolidata di questa Suprema Corte, i rapporti fra le ASL e le case di cura o le strutture minori quali ambulatori, laboratori o gabinetti specialistici vanno qualificati come concessioni di pubblico servizio sia nel previgente regime convenzionale di cui alla legge n. 833 del 1978, art. 5, sia in quello successivo fondato sul sistema dell'accreditamento (Cass., Sez. U, 14 gennaio 2005, n. 603; Cass., Sez. U, 8 luglio 2005, n. 14335).

Si è ribadito, infatti, che in tema di assistenza sanitaria pubblica, il regime dell'accreditamento introdotto dall'art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992 non ha inciso sulla natura del rapporto tra struttura privata ed ente pubblico, che resta di tipo concessorio, atteso che la prima, a seguito del provvedimento di accreditamento, viene inserita in modo continuativo e sistematico nell'organizzazione della P.A. ed assume la qualifica di soggetto erogatore di un servizio pubblico, con la conseguenza che la domanda di risarcimento del danno erariale cagionato dall'accreditato in seguito alla violazione delle regole stabilite dal





predetto regime è devoluta alla giurisdizione della Corte dei Conti (Cass. Sez. U., 18/06/2019, n. 16336, Rv. 654412 - 01).

Di conseguenza, queste Sezioni Unite in controversia analoga alla presente hanno, di recente, affermato il seguente principio di diritto: la domanda di risarcimento del danno da ritardato rilascio di accreditamento a struttura sanitaria privata appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo, poiché l'accreditamento, presupponendo una valutazione discrezionale tanto dei requisiti soggettivi del richiedente, quanto del quadro complessivo dell'offerta sanitaria nella quale il richiedente sarà inserito, è una concessione, la quale non rimuove un limite all'esercizio d'un diritto preesistente, ma attribuisce al soggetto accreditato una facoltà per l'avanti inesistente, ovvero stipulare contratti ex art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992 con le singole ASL; né il danno così prospettato è riconducibile a quello da lesione dell'affidamento sulla correttezza dell'attività provvedimentale della P.A. - comunque devoluto alla giurisdizione esclusiva del G.A. nelle materie a lui riservate - il quale implica l'esistenza di un provvedimento solo apparentemente legittimo, e non il mero auspicio della sua adozione (Cass. Sez. U., 07/04/2026, n. 8693, Rv. 677633 - 01).

Nel precedente citato si è data continuità al consolidato orientamento secondo cui, nelle materie riservate alla propria giurisdizione esclusiva, il giudice amministrativo ha competenza giurisdizionale anche in merito all'azione fondata sulla lesione dell'affidamento sulla legittimità di atto amministrativo, dovendosi prendere in considerazione "l'agire provvedimentale nel suo complesso, del quale l'affidamento costituisce un riflesso, privo di incidenza sulla giurisdizione (Cass., Sez. U, 21 aprile 2016, n. 8057; v anche Cass., 10 novembre 2010, n. 22809).





Anche di recente questa Corte ha ulteriormente ribadito che solo al di fuori delle materie indicate dall'art. 133 c.p.a., nelle quali si configura la giurisdizione esclusiva del g.a., la domanda risarcitoria del privato che lamenti la lesione dell'incolpevole affidamento circa la legittimità di un provvedimento amministrativo ampliativo successivamente annullato o la correttezza del comportamento della P.A., compete alla giurisdizione del g.o., venendo in rilievo la lesione non già di un interesse legittimo bensì del diritto soggettivo alla autodeterminazione del singolo nelle scelte che comportano impegno di risorse, al riparo da ingerenze illecite o da comportamenti scorretti altrui, la cui protezione si realizza mediante l'imposizione di reciproci doveri di comportamento, ispirati a buona fede, tra i soggetti di una relazione instaurata in vista della conclusione di un contratto o dell'emissione di un provvedimento amministrativo (Cass. Sez. U., 25/09/2025, n. 26080, Rv. 675786 - 01).

In conclusione, il ricorso è rigettato con inevitabile addebito di spese alla parte soccombente.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02, si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte della ricorrente 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.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna la ricorrente alla rifusione in favore della Regione Puglia delle spese del presente giudizio di legittimità, che si liquidano nella somma di euro 8.000,00 di cui 200,00 per spese vive, oltre I.V.A. se dovuta, cassa forense e spese forfettarie ex art. 2, comma 2, d.m. 10.3.2014 n. 55;





ai sensi dell'art. 13, co. 1 quater, del d.P.R. n. 115/2002, inserito dall'art. 1, co. 17, I. n. 228/12, dichiara la sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte della ricorrente 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 delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, in data 23 giugno 2026.

IL PRIMO PRESIDENTE F.F.

Lorenzo Orilia

