



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dai Signori Magistrati:

dott. Pasquale D'Ascola - Primo Presidente
dott. Raffaele Frasca - Presidente di Sezione
dott. Lorenzo Orilia - Presidente di Sezione
dott.ssa Annalisa Di Paolantonio - Consigliere
dott.ssa Antonella Pagetta - Consigliere
dott. Giuseppe Grasso - Consigliere
dott. Enzo Vincenti - Consigliere
dott. Alberto Pazzi - Consigliere
dott. Marco Rossetti - Consigliere rel. ed est.

Oggetto: danno da ritardato rilascio di accreditamento a struttura sanitaria privata - giurisdizione del G.O. à esclusione.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso n. 5614/23 proposto da:

_____ **s.r.l. (olim, _____**
_____ s.r.l.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato *ex lege* all'indirizzo PEC del proprio difensore, difeso dagli avvocati _____;

- *ricorrente* -

contro

Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, domiciliato *ex lege* all'indirizzo PEC del proprio difensore, difeso dall'avvocato _____;

- *controricorrente* -

avverso la sentenza della Corte d'appello di Bari 20 luglio 2022 n. 1272;
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 25 novembre 2025 dal Consigliere relatore dott. Marco Rossetti;
viste le conclusioni scritte della Procura Generale, in persona del Sostituto Procuratore Generale dott.ssa Anna Maria Soldi, che ha chiesto rigettarsi il ricorso e dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario;





FATTI DI CAUSA

1. Nel 2008 la società " [REDACTED] s.r.l." (d'ora innanzi, per brevità, "la [REDACTED] convenne dinanzi al Tribunale di Bari la Regione Puglia chiedendone la condanna al risarcimento del danno.

A fondamento della domanda dedusse che:

-) la società aveva ad oggetto la gestione d'una clinica;
-) nel 1997 aveva inviato alla Regione una istanza di accreditamento;
-) la Regione la aveva accolto soltanto nel 2006;
-) il ritardo era dovuto a colpa o dolo dell'Amministrazione regionale, la quale con vari pretesti aveva rimandato di volta in volta la decisione sulla legittima istanza della ricorrente;
-) tra la domanda di accreditamento ed il suo accoglimento la [REDACTED] aveva erogato prestazioni sanitarie senza mai addebitarne ai pazienti il costo, ma aveva ricevuto dalla regione il rimborso del solo 50% del costo delle prestazioni eseguite.

In subordine l'attrice chiese la condanna della Regione ex art. 2041 c.c..

2. La Regione Puglia si costituì eccependo il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria a conoscere della controversia e resistette alla domanda chiedendone il rigetto.

3. Con sentenza 2 agosto 2019 n. 3201 il Tribunale di Bari dichiarò la carenza di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria a conoscere della controversia e condannò la [REDACTED] alle spese di lite.

La sentenza fu appellata dalla soccombente.

4. Con sentenza 31 agosto 2022 n. 1272 la Corte d'appello di Bari accolse l'impugnazione limitatamente alla quantificazione dell'importo delle spese di lite.

Confermò invece la statuizione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sul presupposto che la domanda attorea si fondava *"sull'illegittimo diniego opposto dall'Amministrazione regionale al rilascio*





dell'accreditamento provvisorio, a fronte dell'istanza presentata dalla casa di cura appellante nel marzo 1998".

La Corte d'appello ne trasse la conclusione che la domanda aveva per presupposto l'illegittimo diniego d'un provvedimento amministrativo dovuto, *"non già la lesione dei principi di correttezza e buona fede"*.

5. La sentenza d'appello è stata impugnata per cassazione dalla [REDACTED] con ricorso fondato su un motivo.

La Regione ha resistito con controricorso.

6. Il ricorso fu fissato per la discussione dinanzi alla Terza Sezione civile di questa Corte, nella camera di consiglio del 7 aprile 2025.

Con ordinanza 2 luglio 2025 n. 17906 il Collegio ha rimesso la causa alle Sezioni Unite, in quanto avente ad oggetto una questione di giurisdizione.

7. La Procura Generale ha depositato conclusioni scritte, chiedendo il rigetto del ricorso.

8. Ambo le parti hanno depositato memoria prima dell'adunanza camerale del 7 aprile 2025.

La [REDACTED] ha depositato una ulteriore memoria prima dell'odierna adunanza camerale.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Sul motivo unico di ricorso.

Con l'unico motivo di ricorso la [REDACTED] denuncia la violazione delle regole sul riparto di giurisdizione.

Deduce che con l'atto di citazione chiese il risarcimento d'un danno causato non da un'attività provvedimentale, ma da una semplice inerzia colposa della P.A., ovvero da una condotta improntata a mala fede e scorrettezza, lesiva d'un legittimo affidamento, condotta che indusse la [REDACTED] ad eseguire investimenti e spese che avrebbe altrimenti evitato.

Soggiunge che la decisione è anche illogica, nella parte in cui, al fine di stabilire se sussista la giurisdizione del giudice ordinario, ha dapprima





accertato *in facto* se la condotta della p.a. potesse dirsi contraria a buona fede; quindi, avendo escluso la mala fede, ne ha tratto la conclusione dell'insussistenza della giurisdizione del giudice ordinario.

1.1. Il motivo è infondato.

La società ricorrente chiede di essere risarcita del danno causato dal ritardato accreditamento.

Presupposto implicito per il radicamento d'una simile domanda dinanzi al giudice ordinario è che il rilascio dell'accREDITAMENTO formi oggetto d'un diritto soggettivo. La tesi è infondata.

1.2. L'accREDITAMENTO d'una struttura sanitaria privata (secondo quanto stabilito dall'art. 8-*quater* del d. lgs. 30 dicembre 1992 n. 502) può essere accordato solo alle strutture in possesso dei prescritti requisiti, *"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"*.

Tanto la verifica della *"funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione"*, quanto quella *"dell'attività svolta e dei risultati raggiunti"* sono valutazioni discrezionali, non obbligate.

L'accREDITAMENTO dunque è una concessione, non una autorizzazione.

Esso 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* d. lgs. 502/92 con le singole ASL (per la qualificazione in termini di "concessione" del rapporto scaturente dall'accREDITAMENTO v. già Cass. Sez. 3, 14/11/2024, n. 29472; Cass. Sez. 1, 17/04/2023, n. 10154, § 6.2; Cass. Sez. U., 19/01/2022, n. 1602; Cass. Sez. 3, 11/03/2020, n. 7019).

Pertanto il soggetto passivo di un danno derivato dall'illegittimo diniego dell'accREDITAMENTO, all'epoca in cui fu introdotto il presente giudizio (28 aprile 2008), avrebbe dovuto rivolgere la propria domanda al giudice amministrativo ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 e 7 della l. 6 dicembre 1971 n. 1034 (rispetto ai quali, comunque, nulla ha innovato l'art. 133 d. lgs. 2 luglio 2010 n. 104).





1.3. Inoltre sono proprio le deduzioni svolte dalla ricorrente a svelare l'infondatezza della sua impugnazione.

La [REDACTED] infatti è nel vero quando assume che la Regione, nel pubblicare i bandi periodici per l'attribuzione dei nuovi accreditamenti, non può ingiustificatamente privilegiare i soggetti già accreditati rispetto agli enti di nuova costituzione o di recente ingresso nel mercato della sanità privata (i c.d. *newcomers*).

E' proprio per questa ragione, tuttavia, che alla P.A. si richiede una valutazione discrezionale tanto dei requisiti soggettivi del richiedente, quanto del quadro complessivo dell'offerta sanitaria nella quale il richiedente sarà inserito.

1.4. Non giova, infine, alla società ricorrente invocare la giurisprudenza di questa Corte in tema di risarcimento del danno da affidamento incolpevole sulla legittimità dei provvedimenti amministrativi.

La tesi sostenuta dalla ricorrente si fonda sull'equazione "*condotta scorretta della P.A. = lesione dell'affidamento*".

Si tratta tuttavia d'una tesi che non è condivisibile per due ragioni.

1.4.1. La prima ragione è che la suddetta tesi è divenuta oggi non più sostenibile alla luce di quanto stabilito da queste Sezioni Unite in tema di risarcimento del danno da lesione dell'affidamento, ovvero che la domanda di risarcimento del danno da lesione dell'incolpevole affidamento suscitato dal comportamento della P.A. è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo nelle materie riservate alla sua giurisdizione esclusiva (Cass. Sez. U., 25/09/2025, n. 26080).

All'epoca dell'introduzione del presente giudizio (28 aprile 2008) tra le materie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo rientravano (come ancor oggi rientrano) le controversie in tema di gestione dei pubblici servizi [ai sensi dell'art. 33, secondo comma, lettera (e), d. lgs. 31 marzo 1998 n. 80, nel testo risultante dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale pronunciata da Corte cost. 6 luglio 2004, n. 204]; ed ovviamente tra i pubblici servizi è compresa l'assistenza sanitaria.





1.4.2. La seconda ragione è che con l'espressione "*danno da lesione dell'affidamento*" sulla legittimità dell'operato della pubblica amministrazione la giurisprudenza designa l'ipotesi in cui il privato compia atti giuridici o attività materiali sulla base di provvedimenti amministrativi che gli appaiono incolpevolmente legittimi, ma che in seguito vengono annullati o revocati a scopo di autotutela dalla stessa P.A. che li ha adottati, sì da rendere inutili o dannosi gli atti o le attività avviati dal privato fidando nella legittimità dell'atto poi annullato o revocato.

Il danno da lesione dell'affidamento sulla correttezza dell'attività provvedimentale della p.a. è stato ritenuto sussistente da questa Corte (e soggetto alla giurisdizione del giudice ordinario) essenzialmente in tre casi, ovvero quando la P.A.:

a) amplia la sfera giuridica del destinatario con un provvedimento che, in seguito, si rivela fondato su presupposti di fatto erronei (Sez. U, Ordinanza n. 27323 del 22/10/2024; Sez. U - , Ordinanza n. 15383 del 03/06/2024);

b) adotta un provvedimento che induce il destinatario od un terzo al compimento di atti o alla programmazione di attività, e che in seguito viene revocato (Sez. U, Ordinanza n. 13964 del 20/05/2024; Sez. U, Ordinanza n. 24305 del 9/8/2023);

c) adotta un provvedimento che nuoce non al destinatario di esso, ma ad un terzo, quale conseguenza mediata e indiretta dell'illegittimità del provvedimento (Sez. U, n. 4929 del 23/02/2024; così pure Sez. U, n. 31023 del 7/11/2023).

1.4.3. Due sono pertanto i presupposti d'una domanda di risarcimento del danno da incolpevole affidamento nella legittimità del provvedimento amministrativo: a) l'allegazione dell'esistenza d'un provvedimento amministrativo; b) l'allegazione della sua apparente legittimità, non corrispondente però alla sottostante e reale illegittimità.

1.4.4. Nessuno di tali presupposti si ravvisa nella domanda proposta dall'odierna ricorrente.





Essa stessa assume che nessun provvedimento di ampliamento della sua sfera giuridica è stato mai adottato dalla P.A., ed anzi si duole per l'appunto di tale diniego.

Per quanto detto, infatti, l' "affidamento" la cui violazione da parte della p.a. può far sorgere un obbligo risarcitorio in capo a quest'ultima, devoluto al giudice ordinario, è quello sulla legittimità d'un provvedimento amministrativo già adottato, non la mera speranza od auspicio che la P.A. adotti in futuro un determinato provvedimento (Cass. Sez. U., 22/02/2025, n. 4717).

2. Le spese del presente giudizio di legittimità seguono la soccombenza, ai sensi dell'art. 385, comma 1, c.p.c., e sono liquidate nel dispositivo.

P.q.m

rigetta il ricorso;

condanna la [REDACTED] s.r.l. alla rifusione in favore della Regione Puglia delle spese del presente giudizio di legittimità, che si liquidano nella somma di euro 8.000, di cui 200 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, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, 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 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, il 25 novembre 2025.

Il Presidente
Pasquale D'Ascola

