

GIURISDIZIONE: Corte di Cassazione - Sezioni Unite Civili – Ordinanza 7 novembre 2023, n. 31021.

1. Giurisdizione. Determinazione. Criterio del *petitum* formale. Irrilevanza.

2. Giurisdizione. Determinazione. Criterio della *causa petendi* (correlata al "petitum sostanziale" oggetto del giudizio). Rilevanza.

3. Giurisdizione. Domanda di condanna al pagamento del credito maturato da struttura sanitaria privata accreditata con il S.S.N. per le prestazioni svolte extra budget. Giurisdizione amministrativa.

4. Giurisdizione. Domanda di risarcimento del danno da perdita della chance di incremento dell'attività d'impresa. Giurisdizione amministrativa.

1. La domanda di tutela di un diritto soggettivo è soltanto il *petitum* formale, irrilevante ai fini del riparto di giurisdizione.

Non basta, infatti, sostenere di essere titolari di un diritto soggettivo per radicare la giurisdizione del giudice ordinario: così, ad esempio, la domanda intesa a censurare il diniego di un permesso di costruire resterebbe sottratta al giudice ordinario, quand'anche l'attore sostenesse in iure di vantare un diritto soggettivo perfetto al rilascio.

2. Il giudice munito di giurisdizione va invece individuato in base al ben diverso criterio della causa *petendi* (correlata al "petitum sostanziale" oggetto del giudizio).

Questo criterio, pur potendosi declinare in concreto in molteplici forme, resta basato sulla distinzione - da ottant'anni tenuta ferma da questa Corte - secondo cui è devoluta al giudice ordinario la controversia con cui si contesti alla pubblica amministrazione di avere agito in carenza assoluta di potere; mentre è devoluta al giudice amministrativo la controversia con cui si contesti alla pubblica amministrazione di avere agito facendo cattivo uso del potere discrezionale (così la "storica" decisione pronunciata da Sez. U, Sentenza n. 1657 del 04/07/1949).

Dunque, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il *petitum* sostanziale, il quale va identificato non in base alla concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma in base alla causa *petendi*, vale a dire in base alla "intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione" (ex multis, Sez. U, Ordinanza n. 20350 del 31/07/2018, Rv. 650270 - 01; Sez. U, Ordinanza n. 12378 del 16/05/2008, Rv. 603183 - 01; Sez. U -, Ordinanza n. 21522 del 15/09/2017, Rv. 645315 - 01; Sez. U, Ordinanza n. 12378 del 16/05/2008, Rv. 603183 - 01, ma così già Sez. U, Sentenza n. 1545 del 26/04/1977, Rv. 385255 - 01, ove si afferma che in sede di regolamento della giurisdizione è consentito sindacare "la realtà della situazione giuridica" dedotta in giudizio).

3. E' devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo la domanda di condanna della Regione al pagamento del credito maturato da struttura sanitaria privata accreditata con il S.S.N. per le prestazioni svolte extra budget, nei limiti delle somme rese disponibili dai risparmi realizzati dalla Regione a causa della cessata attività di talune strutture accreditate.

4. E' devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo la domanda di risarcimento del danno da perdita della chance di incremento dell'attività d'impresa, in conseguenza della mancata ripartizione, da parte della Regione, delle somme risparmiate.

Svolgimento del processo

1. Nel 2021 le società Synergo Srl e Vittoria SPE Srl convennero dinanzi al Tribunale de L'Aquila la Regione Abruzzo, esponendo che:

- la società Synergo gestisce due cliniche accreditate presso il servizio sanitario regionale;
- negli anni compresi tra il 2006 ed il 2015, con esclusione del solo anno 2009, le suddette cliniche erogarono prestazioni sanitarie incluse nel "Livelli Essenziali di Assistenza" (LEA), di valore eccedente il tetto di spesa stabilito dalle competenti autorità regionali, pari al complessivo importo di circa 50 milioni di Euro;
- a partire dall'anno 2010 nella Regione Abruzzo erano state dichiarate fallite o comunque chiuse tre diverse strutture sanitarie private accreditate, e le cliniche della Synergo avevano sopperito al conseguente ammanco di posti-letto;
- la Regione Abruzzo in conseguenza di questi fatti aveva realizzato un ingente risparmio di spesa, in quanto non dovette più remunerare le strutture cessate dall'attività, nè aveva compensato le maggiori prestazioni erogate dalla Synergo per compensare la riduzione dei posti-letto;
- questo risparmio non poteva essere tesaurizzato dalla Regione, ma doveva essere obbligatoriamente impiegato per remunerare le attività svolte extra budget dalle altre strutture sanitarie private accreditate, in proporzione della quantità di prestazioni da ciascuna erogate;
- il credito vantato per tale ragione dalla Synergo nei confronti della Regione era stato ceduto alla Vittoria SPE Srl , sub condizione sospensiva dell'accettazione da parte della ASL, il che legittimava la Vittoria SPE ad introdurre il giudizio.

Sulla base di queste premesse le società attrici conclusero chiedendo:

- a) in via principale, la condanna della Regione al pagamento del credito maturato dalla Synergo per le prestazioni svolte extra budget, nei limiti delle somme rese disponibili dai risparmi realizzati dalla Regione a causa della cessata attività di talune strutture accreditate;
- b) in subordine, il risarcimento del danno da perdita della chance di incremento dell'attività d'impresa, in conseguenza della mancata ripartizione, da parte della Regione, delle somme risparmiate;
- c) in ulteriore subordine, la condanna della Regione ex art. 2041 c.c..

2. La Regione Abruzzo si è costituita eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del Tribunale ordinario. Ha altresì chiamato in causa tutte le ASL della Regione, chiedendo di esserne manlevata in caso di accoglimento della domanda attorea.

3. Il Tribunale de L'Aquila, dopo avere fissato i termini di cui all'art. 183 c.p.c., ha rinviato la causa a febbraio 2024 per la precisazione delle conclusioni (anche) sulla questione pregiudiziale di giurisdizione.

Le due società attrici a questo punto hanno proposto regolamento di giurisdizione, chiedendo che sia dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

Il Procuratore Generale ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

Motivi della decisione

1. La domanda proposta dalla Synergo e dalla Vittoria SPE è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo.

1.1. Le due società attrici, infatti, assumono di vantare un credito pecuniario - nella rispettiva veste di cedente e cessionario sub condizione - nei confronti della Regione.

Assumono che competente a pronunciarsi su tali domande è il giudice ordinario, perchè esse hanno ad oggetto un diritto soggettivo, a fronte del quale sta un obbligo della pubblica amministrazione imposto direttamente dalla legge.

1.2. Nè l'uno, nè l'altro dei due assunti appena esposti è fondato.

La domanda di tutela di un diritto soggettivo è soltanto il petitum formale, irrilevante ai fini del riparto di giurisdizione.

Non basta, infatti, sostenere di essere titolari di un diritto soggettivo per radicare la giurisdizione del giudice ordinario: così, ad esempio, la domanda intesa a censurare il diniego d'un permesso di costruire resterebbe sottratta al giudice ordinario, quand'anche l'attore sostenesse in iure di vantare un diritto soggettivo perfetto al rilascio.

Il giudice munito di giurisdizione va invece individuato in base al ben diverso criterio della causa petendi (correlata al "petitum sostanziale" oggetto del giudizio).

Questo criterio, pur potendosi declinare in concreto in molteplici forme, resta basato sulla distinzione - da ottant'anni tenuta ferma da questa Corte - secondo cui è devoluta al giudice ordinario la controversia con cui si contesti alla pubblica amministrazione di avere agito in carenza assoluta di potere; mentre è devoluta al giudice amministrativo la controversia con cui si contesti alla pubblica amministrazione di avere agito facendo cattivo uso del potere discrezionale (così la "storica" decisione pronunciata da Sez. U, Sentenza n. 1657 del 04/07/1949).

1.3. Nel caso di specie le due società ricorrenti hanno sostenuto nell'atto di citazione dinanzi al Tribunale de L'Aquila che la Regione:

a) avrebbe omesso di adottare un provvedimento di redistribuzione tra tutte le strutture private accreditate dei risparmi di spesa realizzati negli esercizi precedenti;

b) non avrebbe provveduto alla "redistribuzione del budget" versate dallo Stato al fine di remunerare le strutture private accreditate;

c) avrebbe "erroneamente valutato", ovvero omesso di valutare, "l'effettivo fabbisogno territoriale" di prestazioni sanitarie (così l'atto di citazione, passim, ma in particolare p. 2 e p. 46, secondo capoverso, ove ci si duole della mancata adozione d'un "provvedimento di riattribuzione" dei risparmi di gestione "alle altre strutture private accreditate").

Esse dunque hanno invocato quale causa petendi tanto della domanda di condanna, quanto di quella di risarcimento del danno, la mancata adozione da parte della Regione Abruzzo d'un provvedimento amministrativo: e dunque un cattivo uso del potere.

1.4. Nemmeno sussiste l'altro presupposto in base al quale le due società attrici hanno, nella presente sede, chiesto che fosse dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, e cioè la sussistenza in capo alla Regione d'una obbligazione scaturente dalla legge, avente ad oggetto una prestazione di dare pronta, perfetta e definita nei suoi termini e nelle sue condizioni.

Va premesso, su questo punto, che ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il petitum sostanziale, il quale va identificato non in base alla concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma in base alla causa petendi, vale a dire in base alla "intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione" (ex multis, Sez. U, Ordinanza n. 20350 del 31/07/2018, Rv. 650270 - 01; Sez. U, Ordinanza n. 12378 del 16/05/2008, Rv. 603183 - 01; Sez. U -, Ordinanza n. 21522 del 15/09/2017, Rv. 645315 - 01; Sez. U, Ordinanza n. 12378 del 16/05/2008, Rv. 603183 - 01, ma così già Sez. U, Sentenza n. 1545 del 26/04/1977, Rv. 385255 - 01, ove si afferma che in sede di regolamento della giurisdizione è consentito sindacare "la realtà della situazione giuridica" dedotta in giudizio).

Nella presente sede, pertanto, non ci si può limitare al rilievo che le due società attrici hanno prospettato di vantare un diritto soggettivo perfetto scaturente dalla legge (la teoria della prospettazione è infatti da tempo abbandonata da questa Corte, così come dalla dottrina).

Se, infatti, la giurisdizione va individuata "in base alla intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata (...) con riguardo (...) al rapporto giuridico" dedotto in giudizio, deve concludersi che nessuna norma attribuisce alle ricorrenti il diritto soggettivo da esse invocato.

Secondo le società oggi ricorrenti il loro credito scaturirebbe dal combinato disposto:

- del d. lgs. 6.5.2011 n. 68, art. 27, comma 14;
- del d. lgs. 30.12.1992 n. 502, art. 13;
- del d. lgs. 502 del 1992, art. 8 quinquies, comma 1, lettera (d).

Ma nessuna di queste norme stabilisce quel che le attrici chiedono.

1.4.1. Il d. lgs. 6.5.2011 n. 68, art. 27, comma 14, stabilisce: "Eventuali risparmi nella gestione del servizio sanitario nazionale effettuati dalle regioni rimangono nella disponibilità delle regioni stesse".

Secondo la Synergo questa norma andrebbe intesa nel senso che la Regione può trattenere solo quel che avanza dopo che ha pagato tutti quelli che ne facciano richiesta, anche extra budget. Si tratta tuttavia d'una interpretazione fantasiosa a fronte d'una lettera cristallina: "i risparmi rimangono nella disponibilità della regione" è definizione che non consente elucubrazioni.

1.4.2. Il d. lgs. 30.12.1992 n. 502, art. 13 stabilisce: "le regioni fanno fronte con risorse proprie agli effetti finanziari conseguenti all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi di cui all'art. 1, all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento di cui al medesimo art. 1, nonché agli eventuali disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere con conseguente esonero di interventi finanziari da parte dello Stato".

Il combinato disposto di questa norma e dell'art. 27 cit. va interpretato nel senso che gli avanzi sono "risorse proprie", con le quali la regione può sanare i disavanzi delle ASL, anziché pagare gli extra budget dei privati.

1.4.3. Il d. lgs. 502 del 1992, art. 8 quinquies, comma 1, lettera (d), stabilisce: "(le regioni fissano i) criteri per la determinazione della remunerazione delle strutture ove queste abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, tenuto conto del volume complessivo di attività e del concorso allo stesso da parte di ciascuna struttura".

Anche questa norma non impone un obbligo, ma attribuisce un potere a fronte del quale sta un interesse legittimo.

Se dunque dal mancato esercizio di quel potere deriva un danno, di danno da cattivo esercizio del potere si tratta, come tale devoluto alla giurisdizione del giudice amministrativo.

1.5. Resta solo da aggiungere che non rilevano nella presente sede i due precedenti invocati dalle due attrici nell'atto di citazione.

Infatti sia Cass. 13884/20, sia Cass. 27608/19 non avevano ad oggetto questioni di giurisdizione, nè dalla motivazione di quei provvedimenti è dato sapere se esse furono poste e risolte, ed in che modo, nei gradi di merito.

2. Le spese del presente grado di giudizio saranno regolate dal giudice del merito.

P.Q.M.

la Corte di cassazione:

- dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo, cui rimette la regolazione delle spese del presente regolamento di giurisdizione.