

Civile Sent. Sez. 3 Num. 30316 Anno 2019

Presidente: ARMANO ULIANA

Relatore: ROSSETTI MARCO

Data pubblicazione: 21/11/2019

**SENTENZA**

sul ricorso 11786-2018 proposto da:

AZIENDA SANITARIA LOCALE ROMA 1, in persona del  
Direttore Generale e legale rappresentante pro  
tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA PO  
24, presso lo studio dell'avvocato GIACOMO DE LUCA,  
che la rappresenta e difende;

2019

- **ricorrente** -

1668

**contro**

SAN FELICIANO SRL, in persona del Consigliere  
Delegato e legale rappresentante pro tempore,  
elettivamente domiciliata in ROMA, VIA G. PISANELLI

40, presso lo studio dell'avvocato LUCIA  
SCOGNAMIGLIO, che la rappresenta e difende unitamente  
all'avvocato BRUNO BISCOTTO;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 6406/2017 della CORTE  
D'APPELLO di ROMA, depositata il 10/10/2017;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 12/09/2019 dal Consigliere Dott. MARCO  
ROSSETTI;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. IGNAZIO PATRONE che ha concluso per il  
rigetto;

udito l'Avvocato DE LUCA GIACOMO;

udito l'Avvocato SCOGNAMIGLIO LUCIA;

*(n)*



## FATTI DI CAUSA

1. La società San Feliciano s.r.l. nel 2004 chiese ed ottenne dal Tribunale di Roma un decreto ingiuntivo nei confronti della Azienda Sanitaria Locale RM/E di Roma (in seguito, "Azienda Sanitaria Locale Roma 1"; d'ora innanzi, per brevità, "la ASL") per l'importo di euro 167.926,50.

A fondamento del ricorso monitorio la San Feliciano dedusse che:

- ) gestiva una struttura sanitaria che eseguiva trattamenti dialitici in regime di accreditamento;
- ) non era stata rimborsata dalla ASL numerose prestazioni emodialitiche effettuate nel mese di marzo dell'anno 2004.

2. In accoglimento del ricorso il Tribunale di Roma emise il decreto ingiuntivo n. 19539/04, col quale ingiunse alla ASL il pagamento della somma suddetta, oltre interessi e spese.

La ASL propose tempestiva opposizione al decreto, sostenendo che:

- ) la normativa regionale del Lazio, nel marzo 2004, consentiva ai privati di effettuare dialisi solo con la tecnica "in acetato o in bicarbonato". La San Feliciano, invece, aveva eseguito emodialisi con altre e più aggiornate (e costose) tecniche, senza esservi legittimata;
- ) la San Feliciano aveva comunque determinato i compensi da essa pretesi in misura erronea ed eccessiva, applicando non già la tariffa prevista all'epoca dei fatti per le emodialisi in acetato, ma quella per le emodialisi "ad alta efficienza e biocompatibili";
- ) la San Feliciano, per esigere il proprio credito, avrebbe dovuto preventivamente trasmettere alla ASL per via informatica i dati inerenti le prestazioni eseguite, onere che non era stato assolto.

Contestava altresì che vi fosse la prova dell'effettiva erogazione delle prestazioni, e la misura degli interessi pretesa dalla San Feliciano ed accordata dal decreto ingiuntivo.



3. Con sentenza 3.12.2010 n. 24076 il Tribunale di Roma rigettò l'opposizione, salvo che sul punto degli interessi, i quali vennero rideterminati al saggio legale.

Il Tribunale ritenne da un lato che vi fosse la prova dell'effettiva esecuzione delle prestazioni, e dall'altro che la Regione Lazio, con la delibera regionale n. 1458/02, avesse autorizzato i soggetti privati accreditati ad erogare anche le emodialisi "ad alta efficienza", che dovevano perciò essere remunerate con la più alta tariffa prevista dalla delibera regionale n. 899/03.

4. Con sentenza 10.10.2017 n. 66406 la Corte d'appello di Roma rigettò il gravame proposto dalla ASL.

La Corte d'appello condivise l'opinione del Tribunale e, richiamando una decisione del TAR del Lazio, ricostruì il quadro normativo come segue:

(a) la regione Lazio con la delibera n. 1458 del 2002, ritenuta dal Tribunale "immediatamente efficace", stabilì che i privati potessero erogare le prestazioni emodialitiche "ad alta efficienza", se previste nel "nomenclatore tariffario" (ovvero il provvedimento amministrativo nel quale la Regione stabilisce quali prestazioni possono eseguire le strutture sanitarie accreditate, e per quale compenso);

(b) la Regione Lazio con la "delibera regionale" (così qualificata dalla Corte d'appello) 4.6.2003 n. 899/03 aveva per l'appunto previsto una tariffa *ad hoc* per le emodialisi "ad alta efficienza", diversa e più alta di quella prevista per le emodialisi "in acetato o bicarbonato".

Così ricostruito il quadro normativo, la Corte d'appello ne ha tratto le seguenti conclusioni:

(a) la San Feliciano poteva eseguire emodialisi "ad alta efficienza", perché ciò le era consentito dalla delibera 1458/02;



(b) la San Feliciano aveva diritto alla più alta tariffa per esse prevista, perché tale diritto le spettava in base alla delibera 899/03.

5. La sentenza d'appello è impugnata dalla ASL con ricorso fondato su tre motivi ed illustrato da memoria.

Ha resistito la San Feliciano con controricorso illustrato anch'esso da memoria.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

#### **1. Il primo motivo di ricorso.**

1.1. Col primo motivo di ricorso la ASL lamenta, ai sensi dell'art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione della Delibera della Giunta Regionale del Lazio 30.12.1997 n. 9376 "e successive modifiche".

Sostiene che all'epoca dei fatti (marzo-aprile 2004) le emodialisi eseguite dalla San Feliciano dovevano essere remunerate non con la tariffa più alta prevista per le dialisi "ad alta efficienza", ma con quella più bassa prevista per le dialisi "in acetato o bicarbonato".

Illustra il motivo come segue:

-) la tariffa per le emodialisi eseguite da privati in regime di convenzione (e poi di "accreditamento") furono stabilite dalla delibera della giunta regionale del Lazio 30.12.1997 n. 9376, e tale delibera non prevedeva affatto per i privati la possibilità di eseguire emodialisi "ad alta efficienza", né accordava per queste una remunerazione più elevata;

-) la delibera 1458/02, richiamata dalla Corte d'appello a fondamento della propria decisione, non introdusse alcuna nuova tariffa, in quanto si limitò a recepire un accordo tra la Regione e la associazione dei gestori di cliniche private (AIOP);

-) le nuove e più elevate tariffe per le emodialisi "ad alta efficienza" vennero introdotte solo dalla delibera regionale 9.7.2004 n. 603, e



quindi dopo l'esecuzione delle prestazioni per le quali la San Feliciano chiedeva il rimborso.

Erroneamente pertanto, conclude la ricorrente, la Corte d'appello aveva accordato alla San Feliciano un compenso per prestazioni non previste, e comunque eccedente quello dovuto.

1.2. Il motivo è fondato.

Nella regione Lazio le tariffe per i trattamenti emodialitici vennero stabilite dalla DGR (delibera giunta Regionale) n. 9376 del 30.12.1997.

Quel tariffario prevedeva solo le emodialisi in acetato o bicarbonato.

Una tariffa *ad hoc* e maggiore per le dialisi "ad alta efficienza" venne introdotta solo nel 2004, dalla DGR 9.7.2004 n. 603, la quale prevede una tariffa differenziata:

- ) euro 171,6 (codice 39.95.4) per le dialisi in bicarbonato e membrane biocompatibili;
- ) euro 208,49 (codice 39.95.5) per l'emodiafiltrazione;
- ) euro 206,96 (codice 39.95.7) per "altra emodiafiltrazione";
- ) euro 208,70 (codici 39.95.8 e 39.95.9) per l'emofiltrazione e l'emodialisi-emofiltrazione.

Nella medesima delibera 603/04 si afferma, nella premessa del provvedimento, che *"fino ad ora alle strutture private autorizzate all'emodialisi (...) sono state rimborsate dal Servizio Sanitario Regionale esclusivamente le prestazioni dialitiche in acetato o bicarbonato (codice 39.95.1)"*.

La suddetta delibera 603/04, per espressa previsione in essa contenuta, è entrata in vigore *"dalla data della sua adozione"*, e dunque dal 9.7.2004.

Dalla DGR 603/04 dunque risulta che:

- a) è entrata in vigore il 9.7.2004, cioè *dopo* l'esecuzione delle prestazioni effettuate dalla San Feliciano;



b) prima di tale data, alle strutture private venivano rimborsate "solo le dialisi in acetato o bicarbonato".

Erronea in punto di diritto, pertanto, fu la decisione della Corte d'appello secondo cui a marzo e ad aprile del 2004 la San Feliciano avesse diritto ai maggiori compensi previsti per le dialisi "ad alta efficienza".

1.3. I contrari argomenti spesi dalla Corte d'appello a fondamento della propria decisione non possono essere condivisi.

La Corte d'appello ha accolto la pretesa della San Feliciano in base a due presupposti:

(a) che sin dal 2002, con la delibera 1458/02, la regione Lazio avesse autorizzato i privati ad eseguire dialisi "ad alta efficienza".

(b) che sin dal 2003, con la "delibera" (così qualificata dalla corte d'appello) n. 899/03 la regione Lazio avesse approvato le tariffe per le dialisi "ad alta efficienza" eseguite da privati.

1.4. L'affermazione *sub* (a) non può essere tuttavia condivisa, perché la DGR 1458/02 non contiene alcuna statuizione in tema di autorizzazione dei privati a svolgere dialisi "ad alta efficienza".

Quella delibera si limitò a recepire un accordo tra la Regione e la AIOP (l'associazione di categoria dei gestori di cliniche private), nel quale si affermava: "*si conviene sulla necessità di adeguare l'accreditamento dei centri dialisi privati con la possibilità di erogare tutte le prestazioni emodialitiche previste dal nomenclatore tariffario con decorrenza immediata dal momento dell'approvazione della delibera sulle nuove tariffe*".

Quella delibera, dunque, recepiva una mera dichiarazione di intenti e manifestava un mero accordo ("*si conviene sulla necessità*"), e non dettava alcuna norma in senso giuridico dal contenuto precettivo.



1.5. Anche l'affermazione *sub* (b) è erronea, perché la c.d. "delibera" 899/03 non ha affatto approvato le nuove tariffe per le dialisi ad alta efficienza.

Il quadro normativo regionale, e gli effetti di esso, vanno infatti così ricostruiti:

-) nel 2001 la Regione Lazio decise di aggiornare le tariffe per le prestazioni dialitiche, e nominò a tal fine un "gruppo di lavoro" (DGR 13.3.2001 n. 366 e successivo Decreto del Presidente della Giunta Regionale 23.5.2001 n. 302);

-) questo gruppo di lavoro portò a termine i propri lavori due anni dopo, il 17.4.2003;

-) con la DGR 9.5.2003 n. 410 la Giunta Regionale del Lazio dichiarò di *"recepire in via preliminare"* le "conclusioni tecniche" del suddetto gruppo di studio, e delegò il Direttore della Direzione Generale Programmazione e Tutela della Salute di *"recepire con proprio atto le conclusioni tecniche del Gruppo di lavoro (...) per la definizione delle tariffe per ogni singola tipologia di prestazione dialitica"*;

-) il Direttore della Direzione Generale Programmazione e Tutela della Salute recepì le conclusioni tecniche del gruppo di lavoro con la Determinazione 4.6.2003 n. D0899/03 (in BURL, 19.7.2003 n. 20, Parte prima, pag. 98), con la quale dichiarò di *"quantificare le tariffe delle prestazioni dialitiche riportate nell'Allegato 1 del presente provvedimento, di cui ne [sic] fa parte"*.

-) infine, con la successiva DGR 610/04, adottata come detto a luglio 2004, la Regione autorizzò i privati ad eseguire dialisi "ad alta efficienza", da remunerare con la nuova e più elevata tariffa.

1.6. Fino al 9.7.2004, pertanto, la Regione Lazio non ha affatto né consentito emodialisi ad alta efficienza, né approvato le relative tariffe.

M





L'errore della Corte d'appello, in definitiva, è consistito nell'attribuire efficacia normativa ad una fonte (la determinazione dirigenziale D0899/03) che non l'aveva e non poteva averla, sia per il suo contenuto oggettivo, sia per la sua natura.

1.6.1. Dal punto di vista dei contenuti, la determinazione dirigenziale D0899/03 non contiene alcuna dichiarazione formale di approvazione (del tipo *"sono approvate le tariffe"*; *"si applicheranno le nuove tariffe"*, o simili). Quella determinazione si limita infatti a dichiarare di *"quantificare le tariffe riportate nell'Allegato"*. Ora, anche a prescindere da qualsiasi rilievo sul corretto uso della lingua italiana (una tariffa non si "quantifica"; per il fatto stesso che è una tariffa, essa è già "quantificata", altrimenti non esisterebbe come tariffa), quel che rileva è che la "quantificazione delle tariffe" non fu che una mera approvazione dei risultati cui era pervenuto il gruppo di lavoro nominato con la DGR 366/01, e non l'attribuzione a quelle tariffe di un valore normativo generale ed astratto.

Tanto è confermato dalla stessa delibera "delegante" (la già ricordata DGR 410/03), la quale infatti aveva autorizzato il direttore generale unicamente a *"recepire le conclusioni tecniche del gruppo di lavoro"*: una "delega" dunque che non aveva affatto ad oggetto l'adozione di atti normativi di rilievo generale, né poteva considerarsi come una delega *anche* ad estendere ai privati l'autorizzazione all'esecuzione delle dialisi "ad alta efficienza".

1.6.2. Dal punto di vista strutturale, poi, deve escludersi che l'incremento delle tariffe per le prestazioni erogate in regime di accreditamento potesse essere adottato da un direttore generale sulla base della DGR 410/03.



Ostavano a ciò l'art. 46 dello Statuto della Regione Lazio (che attribuisce alla sola Giunta la funzione regolamentare e di attuazione degli obiettivi); sia gli artt. 66 e 67 del Regolamento regionale 6.9.2002 n. 1 (recante "*Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale*"), quali attribuiscono ai direttori generali il potere di adottare determinazioni solo nei limiti delle attribuzioni "*stabilite dalla normativa vigente, da atti di indirizzo e di direttiva dell'organo di governo ovvero da atti di organizzazione*", oppure da "*dirigenti appositamente delegati*". Nel caso di specie tuttavia, per quanto detto, né la legge, né la delibera 410/03, attribuirono mai al direttore generale il potere di approvare nuove tariffe con atto avente valore precettivo generale.

Fu certamente singolare che l'amministrazione regionale dapprima abbia approvato le tariffe per la dialisi ad alta efficienza (nel 2003), e solo un anno dopo (nel 2004) abbia autorizzato formalmente i privati ad eseguire questo tipo di trattamento, ma tale circostanza interessa le regole della buona amministrazione e la responsabilità politica del legislatore regionale, e non consente a questa Corte di superare l'inequivoco quadro normativo sopra tracciato.

1.7. La Corte d'appello ha fondato poi la propria decisione su un terzo argomento: ovvero la sentenza pronunciata dal TAR Lazio n. 1599/06 (cui il giudice d'appello si è richiamato integralmente), con la quale il Giudice amministrativo ritenne che "*la delibera n. 1458 dell'8 novembre 2002 ha previsto la possibilità, per le strutture private accreditate, di erogare tutte le prestazioni emodialitiche, purché fossero comprese nel nomenclatore tariffario*".

Se con la suddetta motivazione la Corte d'appello avesse inteso unicamente condividere l'opinione del TAR, facendola propria con



autonoma valutazione, tale valutazione è erronea *in iure* per le ragioni già dette.

Se, invece, con la suddetta motivazione la Corte d'appello avesse ritenuto esistente un giudicato amministrativo cui era obbligata a conformarsi, deve in contrario osservarsi che di tale giudicato non vi è traccia: né nella sentenza impugnata, né negli atti di parte.

Deve solo aggiungersi che non può operare, con riferimento all'accertamento del giudicato, il principio di non contestazione invocato dalla società controricorrente a p. 4 della propria memoria ex art. 378 c.p.c..

Il principio di non contestazione, infatti, è funzionale a selezionare i fatti bisognosi di istruzione probatoria in un ambito dominato dalla disponibilità delle parti, e cessa pertanto di operare con riferimento alle circostanze che devono essere verificate anche d'ufficio, quale appunto il giudicato esterno (Sez. 2 - , Ordinanza n. 12122 del 17/05/2018, Rv. 648499 - 01; Sez. 3, Sentenza n. 21176 del 20/10/2015, Rv. 637493 - 01), e solo nel caso in cui la parte contro la quale è invocato il giudicato lo ammetta espressamente viene meno l'onere, per la parte avversa, di produrre la decisione munita della certificazione di cui all'art. 124 disp. att. c.p.c. (Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 4803 del 01/03/2018, Rv. 647893 - 01).

*Ad abundantiam*, comunque non sarà inutile rilevare che la sentenza del TAR Lazio sopra ricordata aveva ad oggetto l'impugnazione della DGR 610/04, e non della DGR 1458/02, con la conseguenza che appare arduo ammettere che le osservazioni contenute in quella sentenza e riguardanti quest'ultima delibera possano essere coperte dal giudicato sul piano oggettivo.

1.8. In conclusione:



-) la DGR 1458/02 non ha affatto previsto la possibilità per i privati di erogare dialisi, ma ha solo recepito un accordo con cui P.A. e privati "convenivano sulla necessità di adeguare l'accreditamento";

-) la DGR . 410/03 ha recepito le conclusioni del gruppo di lavoro e dato mandato alla direzione regionale programmazione e tutela salute unicamente di "recepire le conclusioni tecniche del gruppo di lavoro";

-) la "determinazione" del direttore non poteva né approvare tariffe, né autorizzare dialisi;

-) solo la DGR 610/04 ha approvato le tariffe ed autorizzato i centri privati alla dialisi "ad alta efficienza", tanto è vero che nella stessa DGR 610/04 si dichiara che *"fino ad oggi solo la dialisi in acetato o bicarbonato è stata rimborsata"*.

## **2. Il secondo motivo di ricorso.**

2.1. Col secondo motivo la ASL lamenta, ai sensi dell'art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione dell'articolo 2697 c.c..

Sostiene che erroneamente la Corte d'appello avrebbe confermato la sentenza di rigetto dell'opposizione a decreto ingiuntivo, nonostante la ASL non avesse mai dimostrato di avere effettivamente eseguito le prestazioni dialitiche per le quali chiedeva il rimborso.

2.2. Il motivo è inammissibile per estraneità alla *ratio decidendi*.

La Corte d'appello, infatti, ha ritenuto effettivamente esistente il credito vantato dalla ASL fondando la propria decisione non già sul principio dell'onere della prova, ma limitandosi a rilevare che la ASL non aveva contestato, nei tempi e nei modi prescritti dal codice di rito, l'effettiva esecuzione di quelle prestazioni.

Questa *ratio decidendi* non viene nemmeno sfiorata dal secondo motivo di ricorso.



### **3. Il terzo motivo di ricorso.**

3.1. Col terzo motivo di ricorso la ASL lamenta, ai sensi dell'articolo 360, n. 3, c.p.c., la violazione della delibera della giunta regionale n. 7940 del 1997.

Espone l'amministrazione ricorrente che con la suddetta delibera era stato imposto alle strutture private, autorizzate a fornire prestazioni di dialisi, il cosiddetto "obbligo informativo", ovvero l'onere di trasmettere per via telematica alla Regione i dati concernenti le dialisi effettuate, attraverso un apposito *software* fornito dalla Regione stessa.

Deduce la ricorrente che la società San Feliciano non aveva mai effettuato queste trasmissioni, e che in mancanza di esse la normativa regionale impediva la liquidazione del compenso.

3.2. Anche questo motivo è inammissibile per estraneità alla *ratio decidendi*.

La Corte d'appello, infatti, ha affermato: *"vi è in atti documentazione che dimostra l'avvenuta contabilizzazione delle fatture azionate dalla San Feliciano da parte della ASL (...). Nella citazione [in opposizione a decreto ingiuntivo] la ASL dà conto dell'avvenuta accettazione del flusso informativo della San Feliciano effettuata con protocollo n. 171 del 21 luglio 2004, dandosi altresì atto che (...) "le fatture già contestate erano da ritenersi valide ai fini della liquidazione secondo le regole tecnico-contabili"*.

La Corte d'appello, dunque, ha accertato in punto di fatto che il "flusso informativo" concernente le prestazioni effettuate era regolarmente pervenuto alla ASL, e che questa lo aveva accettato e protocollato.

Il ricorso non censura sotto alcun profilo tali conclusioni della Corte d'appello, limitandosi a reiterare l'affermazione secondo cui le fatture



non potevano essere pagate perché non era stato assolto "l'obbligo informativo", senza farsi carico delle motivazioni con cui la sentenza d'appello aveva, per contro, ritenuto debitamente assolto quell'obbligo.

#### **4. Le spese.**

Le spese del presente giudizio di legittimità saranno liquidate dal giudice del rinvio.

#### **Per questi motivi**

la Corte di cassazione:

(-) accoglie il primo motivo di ricorso; cassa in relazione a questo la sentenza impugnata e rinvia la causa alla Corte d'appello di Roma, in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità;

(-) dichiara inammissibili il secondo ed il terzo motivo di ricorso.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione civile della Corte di cassazione, addì 12 settembre 2019.

Il consigliere estensore

(*Marco Rossetti*)

Il Presidente

(*Uliana Armano*)

Il Funzionario Giudiziario  
INNOCENZO BATTISTA