

N. ____ / ____ REG.PROV.COLL.
N. 07291/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7291 del 2025, proposto dalla Casa di Cura Angrisani S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Marcello Fortunato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

- la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Rosaria Saturno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- l'Azienda Sanitaria Locale Salerno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Lucia Fiorillo e Gennaro Galiotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Campania n. 5697 del 2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania e della Azienda Sanitaria Locale di Salerno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2026, il Cons. Antonio Massimo Marra e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

FATTO e DIRITTO

1. La odierna appellante, Casa di Cura Angrisani S.r.l., struttura sanitaria privata accreditata operante nell'ambito della riabilitazione *ex art.* 26 della legge n. 833 del 1978, ha impugnato avanti al T.A.R. Campania la nota della Direzione Generale per la Tutela della Salute della Regione Campania prot. n. PG/2024/0346907 del 12 luglio 2024, oltre al verbale del Tavolo tecnico per la Macro Area Assistenza Riabilitativa dell'A.S.L. Salerno dell'11 settembre 2024.

1.1. La controversia trae origine dalla nuova interpretazione accolta dall'Amministrazione regionale nel 2024 circa la portata del decreto del Commissario *ad acta* n. 154 del 29 dicembre 2014. Secondo tale interpretazione, il decreto avrebbe determinato la sostanziale eliminazione dei livelli assistenziali “*internato grave*” e “*internato gravissimo*”, con conseguente abrogazione della Sezione B dell'Allegato A alla deliberazione della Giunta regionale n. 6757 del 31 luglio 1996, nella parte relativa ai corrispondenti *standard* assistenziali e di personale.

2. Con il ricorso introduttivo, la società ha dedotto i seguenti vizi e, precisamente:

1) la violazione dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, per omessa comunicazione dei motivi ostativi;

- 2) la violazione dell'autovincolo derivante dal parere reso dall'Avvocatura regionale sulla corretta interpretazione del decreto commissariale n. 154 del 2014;
- 3) l'erronea interpretazione del medesimo decreto e l'insussistenza di una revoca, anche implicita, della Sezione B dell'Allegato A alla deliberazione n. 6757 del 1996;
- 4) la violazione dei principi di affidamento, ragionevolezza, istruttoria e motivazione;
- 5) l'erroneità delle ulteriori argomentazioni poste a fondamento degli atti impugnati, con particolare riferimento al richiamo alla disciplina sopravvenuta in materia di *setting* riabilitativi.

2.1. Il primo giudice, con sentenza n. 5967/2025, ha dichiarato il ricorso inammissibile, ritenendo ostativa la sottoscrizione, da parte della ricorrente, degli accordi contrattuali stipulati ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992 contenenti la c.d. clausola di salvaguardia.

2.2. Con l'appello in esame la società deducente lamenta, anzitutto, l'erroneità della declaratoria di inammissibilità, sostenendo che la controversia non investe né i tetti di spesa né il sistema tariffario, bensì i criteri organizzativi e i livelli assistenziali necessari per l'erogazione delle prestazioni; ripropone inoltre, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., tutti i motivi assorbiti dal primo giudice.

2.3. Si sono costituite in giudizio la Regione Campania e l'A.S.L. di Salerno, chiedendo il rigetto dell'appello.

2.4. Con memoria del 15 maggio 2026 l'A.S.L. ha altresì eccepito, l'inammissibilità del ricorso originario per mancata impugnazione della deliberazione aziendale n. 1502 del 31 ottobre 2023, oltre che il proprio difetto di legittimazione passiva, assumendo di avere dato mera esecuzione a determinazioni regionali.

2.5. Le parti hanno successivamente depositato memorie e documentazione integrativa, ivi compresi documenti sopravvenuti dai quali l'appellante assume emergere la persistente applicazione, anche negli anni 2025 e 2026, dei parametri relativi ai livelli assistenziali “grave” e “gravissimo”.

3. All'udienza pubblica del 18 giugno 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. L'appello è fondato nei sensi di seguito precisati.

4.1. Va anzitutto esaminata la questione posta a fondamento della pronuncia di inammissibilità.

4.2. Secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale, la clausola di salvaguardia contenuta negli accordi *ex art. 8-quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992 comporta rinuncia alle azioni intraprese o proponibili avverso i provvedimenti, già conosciuti al momento della sottoscrizione del contratto, concernenti la determinazione dei tetti di spesa e del sistema tariffario. Tale effetto, incidendo sul diritto di azione, è tuttavia di stretta interpretazione e non può essere esteso oltre il suo specifico ambito applicativo. Come noto, la legittimità in via generale della clausola di salvaguardia è attualmente (*recte* al giorno dell'udienza di discussione) oggetto di scrutinio da parte dell'Adunanza plenaria; tuttavia, secondo parte della giurisprudenza formatasi sino ad oggi, essa viene interpretata nel senso di comportare rinuncia alle azioni intraprese o proponibili avverso i provvedimenti concernenti la determinazione dei tetti di spesa e delle tariffe già conosciuti al momento della sottoscrizione del contratto.

4.3. Nel caso di specie, gli atti impugnati non riguardano né la determinazione dei *budget* né la misura delle tariffe applicabili alle prestazioni sanitarie; essi attengono, invece, all'interpretazione del D.C.A. n. 154 del 2014 e, in particolare, alla permanenza o meno della disciplina concernente gli *standard* organizzativi, i livelli assistenziali e le dotazioni di personale previsti dalla Sezione B dell'Allegato A alla D.G.R.C. n. 6757 del 1996.

4.4. È vero che tali determinazioni possono produrre riflessi indiretti sull'equilibrio economico della gestione della struttura accreditata; tuttavia, tale circostanza non appare sufficiente a ricondurre la presente controversia nell'ambito applicativo della clausola di salvaguardia.

4.5. Diversamente opinando, si perverrebbe alla irragionevole conclusione secondo cui qualsiasi provvedimento incidente sul rapporto concessorio o convenzionale sarebbe, per effetto della clausola in discorso, sottratto al sindacato giurisdizionale per il solo fatto di produrre riflessi economici sulla struttura accreditata, con una dilatazione incompatibile con il carattere eccezionale della rinuncia.

Di qui risulta pertanto erronea la declaratoria di inammissibilità pronunciata dal primo giudice.

5. Non merita poi accoglimento la distinta eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo del ricorso introduttivo sollevata dall'A.S.L. Salerno nella memoria del 15 maggio 2026, in ragione della mancata impugnazione della deliberazione n. 1502 del 31 ottobre 2023. È infatti incontestato tra le parti che soltanto con il verbale del Tavolo tecnico dell'11 settembre 2024, adottato sulla base della nota regionale del 12 luglio 2024, l'Amministrazione abbia per la prima volta fatto propria l'interpretazione secondo cui il D.C.A. n. 154 del 2014 avrebbe determinato l'integrale eliminazione delle previsioni contenute nella Sezione B dell'Allegato A alla D.G.R.C. n. 6757 del 1996.

Non può perciò sostenersi che la mancata impugnazione della deliberazione n. 1502 del 2023 avrebbe potuto comportare acquiescenza o accettazione della successiva interpretazione, giacché tale atto non poteva consentire di prevedere né anticipare il diverso indirizzo successivamente adottato dall'Amministrazione.

6. Va del pari respinta l'eccezione di carenza di legittimazione passiva dell'A.S.L. Salerno. Tra gli atti impugnati figura, infatti, il verbale del Tavolo tecnico per la Macro Area Assistenza Riabilitativa dell'11 settembre 2024, individuato dall'appellante quale atto immediatamente lesivo.

Tale circostanza è di per sé sufficiente a radicare la legittimazione passiva dell'Azienda, ai sensi dell'art. 41, comma 2, c.p.a., indipendentemente dal carattere vincolato o discrezionale dell'attività svolta.

7. Tanto premesso, e venendo all'esame dei motivi riproposti, la prima censura risulta infondata.

7.1. Osserva anzitutto il collegio che l'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990 non possa che trovare applicazione esclusivamente nei procedimenti ad istanza di parte.

La vicenda in esame riguarda invece attività amministrativa di carattere generale afferente alla disciplina dei requisiti organizzativi e della remunerazione delle prestazioni sanitarie accreditate, rispetto alla quale non assume rilievo la circostanza che la struttura abbia formulato osservazioni o sollecitazioni nel corso del procedimento. Tali iniziative non valgono infatti a mutarne la natura officiosa.

La censura deve essere pertanto respinta.

8. È infondato anche il secondo motivo.

Si osserva in proposito che il parere reso dall'Avvocatura regionale costituisce attività consultiva interna e non assume carattere vincolante in assenza di una specifica disposizione normativa che gli attribuisca tale efficacia.

L'Amministrazione conservava perciò il potere di discostarsene, senza che si potesse configurare il dedotto autovincolo.

9. Sono invece fondati il terzo e il quinto motivo, concernenti l'interpretazione del decreto commissariale n. 154 del 2014.

9.1. Risulta, anzitutto, incontestato che, successivamente all'adozione del decreto e almeno fino al 2022, le Amministrazioni hanno continuato a remunerare le prestazioni considerando operanti anche i parametri riferiti agli "*internati gravi*" e agli "*internati gravissimi*". Tale circostanza, non specificamente contestata dalle Amministrazioni intimato, assume rilevanza quale significativo elemento interpretativo della disciplina di riferimento.

9.2. Parimenti significativa è la documentazione prodotta in appello, ammissibile ai sensi dell'art. 104, comma 2, c.p.a. siccome successiva alla sentenza appellata, dalla quale emerge che i medesimi parametri risultavano ancora utilizzati anche nel 2025 e

nel 2026; circostanza che le Amministrazioni intime non hanno efficacemente smentito.

9.3. Le stesse Amministrazioni appellate non hanno inoltre chiarito come l'asserita abrogazione totale della disciplina del 1996, ritenuta in via interpretativa soltanto nel 2024, possa conciliarsi con la protratta applicazione della medesima disciplina per circa un decennio (non risultando, per effetto del sopravvenuto mutamento di indirizzo, adottata alcuna iniziativa volta al recupero delle remunerazioni per tale lasso di tempo erogate applicando parametri in tesi non più vigenti, ciò che per l'Amministrazione sarebbe stato quanto meno doveroso pena il rischio di rilevanti responsabilità anche di tipo erariale).

9.4. Sul piano normativo, deve in proposito osservarsi che il D.C.A. n. 154 del 2014 aveva ad oggetto la rideterminazione delle tariffe delle prestazioni riabilitative *ex art.* 26 della legge n. 833 del 1978; laddove, invece, la D.G.R.C. n. 6757 del 1996 disciplinava più ampiamente l'organizzazione dell'attività riabilitativa e gli *standard* assistenziali delle strutture accreditate.

9.5. In assenza di una previsione chiara ed espressa, deve pertanto ritenersi che il decreto commissariale abbia inciso esclusivamente sul sistema tariffario, lasciando inalterate le disposizioni concernenti le modalità di erogazione delle prestazioni.

In tale quadro assume rilievo decisivo il punto 3 del D.C.A. n. 154 del 2014, che revoca la D.G.R.C. n. 6757 del 1996 “*ad eccezione della parte in cui vengono fissati i minuti di assistenza per ogni singola funzione o figura professionale per i diversi setting*”. La clausola di salvezza appare inequivocabilmente riferita all'intera Sezione B della deliberazione del 1996, che costituisce proprio la parte dedicata alla determinazione dei minuti di assistenza e delle dotazioni professionali.

Non può pertanto attribuirsi alle omissioni presenti nell'allegato al decreto un significato abrogativo implicito idoneo a sovvertire il chiaro contenuto precettivo del dispositivo.

Tale conclusione trova ulteriore conferma nella circostanza che, per plurime annualità, la stessa Amministrazione ha continuato ad applicare la disciplina in questione e che nello stesso senso si era espresso il parere dell'Avvocatura regionale.

9.6. Neppure risultano decisive le ulteriori argomentazioni difensive dell'Amministrazione fondate sulla D.G.R.C. n. 164 del 2022, sui LEA introdotti dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017 e sulle successive determinazioni di So.Re.Sa. Nessuno di tali elementi dimostra infatti l'intervenuta abrogazione della Sezione B della D.G.R.C. n. 6757 del 1996, né è idoneo a superare il chiaro tenore letterale del D.C.A. n. 154 del 2014.

9.7. Deve pertanto concludersi che gli atti impugnati abbiano attribuito al decreto commissariale una portata abrogativa, non desumibile dal suo contenuto testuale né dal contesto sistematico nel quale esso si inserisce.

10. L'accoglimento delle predette censure assorbe ogni ulteriore questione.

11. L'appello va quindi accolto e, in riforma della sentenza gravata, va accolto il ricorso di primo grado nei sensi e nei limiti sopra precisati.

12. Le spese del doppio grado di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti, in ragione dell'obiettiva incertezza interpretativa della normativa di settore, attestata dalla necessità dell'intervento chiarificatore dell'Adunanza plenaria.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata accoglie il ricorso proposto in primo grado e annulla gli atti gravati nei sensi e limiti di cui in motivazione.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2026 con
l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere, Estensore

Raffaello Scarpato, Consigliere

L'ESTENSORE

Antonio Massimo Marra

IL PRESIDENTE

Raffaele Greco

IL SEGRETARIO