

Civile Ord. Sez. 3 Num. 24027 Anno 2023

Presidente: DE STEFANO FRANCO

Relatore: SPAZIANI PAOLO

Data pubblicazione: 07/08/2023



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 8220/2021 R.G.,

proposto da

Eidos Diagnostica Per Immagini s.r.l., in persona dell'amministratore unico e legale rappresentante *pro tempore*; elettivamente domiciliata in Roma, Via Vincenzo Ambrosio n. 4, presso lo Studio dell'Avvocato Alessandro Bellomi (_____), che la rappresenta e difende, in virtù di procura in calce al ricorso;

-ricorrente-

nei confronti di

Azienda Unità Sanitaria Locale Roma 5, in persona del Direttore Generale e legale rappresentante *pro tempore*; elettivamente domiciliata in Roma, Via della Meloria n. 61, presso lo Studio dell'Avvocato Marco Vergari (_____), che la rappresenta e difende, in virtù di procura allegata al controricorso;

-controricorrente-

per la cassazione della sentenza n. 4209/2020 della CORTE d'APPELLO di ROMA, depositata il 14 settembre 2020;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 21 aprile 2023 dal Consigliere relatore, Paolo Spaziani.

FATTI DI CAUSA

1. La società Eidos Diagnostica Per Immagini s.r.l. (di seguito anche, più brevemente, Eidos s.r.l.) ottenne dal Tribunale di Tivoli un decreto ingiuntivo nei confronti dell'Azienda Unità Sanitaria Locale Roma 5 (di seguito anche AUSL Roma 5) per il pagamento del corrispettivo di prestazioni sanitarie effettuate al di fuori dei limiti di spesa fissati con gli accordi stipulati *inter partes* e confluiti nei provvedimenti amministrativi regionali (c.d. prestazioni *extra budget*), per l'ammontare di Euro 497.420,00, come da fatture allegate.

Il medesimo Tribunale, in accoglimento dell'opposizione proposta dalla AUSL Roma 5, revocò il decreto ingiuntivo: a fondamento della decisione pose, per un verso, il giudizio *de iure* circa il carattere inderogabile del *budget* di spesa assegnato dalla Regione; per altro verso, la valutazione, *de facto*, circa l'insufficienza della prova del credito ingiunto.

2. In seguito al gravame interposto dalla Eidos s.r.l., la Corte d'appello di Roma, nel confermare la decisione di prime cure, ha osservato, sotto il primo profilo, che i provvedimenti regionali che avevano stabilito il tetto di spesa erano stati annullati dal giudice amministrativo con efficacia *erga omnes*, sicché le prestazioni eccedenti il limite avrebbero potuto essere esatte dalla AUSL e dalla Regione, con correlativo diritto della struttura privata accreditata di percepire la relativa remunerazione; sotto il secondo profilo ha, però, ritenuto che le fatture prodotte con il ricorso per decreto ingiuntivo (e sulla base delle quali era stato emesso il provvedimento monitorio) non potessero ritenersi "fidefacienti" di prestazioni erogate al di fuori di

espressi e formali accordi contrattuali; esse, pertanto, non avrebbero fornito la prova della effettiva erogazione delle prestazioni e, conseguentemente, del credito ad ottenere il corrispettivo di esse.

Sotto tale specifico profilo, la Corte territoriale ha rilevato che, in sede di opposizione a decreto ingiuntivo, l'AUSL Roma 5 non solo aveva dedotto l'insussistenza della propria obbligazione a remunerare le prestazioni (ove erogate), in quanto eccedenti il *budget*, ma aveva anche dedotto la mancanza di prova della loro effettiva erogazione, sul presupposto della "non fidefacienza" delle fatture allegate al ricorso monitorio; ciò rilevato, il giudice d'appello ha poi ritenuto che la generica contestazione della "fidefacienza" delle fatture era sufficiente ad assolvere l'onere di cui all'art. 115 cod. proc. civ., atteso che anche la creditrice si era limitata ad allegarle al ricorso monitorio con un generico richiamo ad esse, sicché, in conformità al principio per cui il grado di specificità della contestazione da parte del convenuto dipende dal grado di specificità dell'allegazione formulata dall'attore, nella fattispecie non sarebbe stato necessario procedere alla contestazione specifica delle singole fatture e dei relativi importi indicati.

3. Avverso la sentenza della Corte romana propone ricorso per cassazione la Eidos Diagnostica Per Immagini s.r.l., sulla base di quattro motivi. Risponde con controricorso l'Azienda Unità Sanitaria Locale Roma 5.

La trattazione del ricorso è stata fissata in adunanza camerale ai sensi dell'art.380-*bis*.1 cod. proc. civ..

Il Pubblico Ministero non ha depositato conclusioni scritte.

Sia la ricorrente che la controricorrente hanno depositato memoria.

Il Collegio si è riservato il deposito nei successivi sessanta giorni.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo viene denunciata, ai sensi dell'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione degli artt. 2709 e 2710

cod. civ., nonché dell'art. 3, comma 1-*bis*, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, sul riordino del sistema sanitario.

La società ricorrente deduce, da un lato, che le fatture commerciali, dotate dell'efficacia probatoria delle scritture contabili ex artt. 2709 e 2710 cod. civ., per pacifico orientamento giurisprudenziale farebbero prova contro e a favore dell'imprenditore da cui provengono, in ordine ai rapporti contrattuali con altro imprenditore; dall'altro lato, che nella categoria degli imprenditori andrebbero ricomprese le Aziende Sanitarie Locali, stante il disposto dell'art. 3, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 502/1992, il quale prevede che, in funzione del perseguimento dei loro fini istituzionali, le unità sanitarie locali si costituiscono in aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale, che la loro organizzazione ed il funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, e che l'atto aziendale individua le strutture operative dotate di autonomia gestionale o tecnico-professionale, soggette a rendicontazione analitica; esse, del resto, sarebbero state definite enti pubblici economici dalla giurisprudenza amministrativa.

Deriverebbe da ciò l'illegittimità della statuizione volta ad escludere la "fidejacia" delle fatture e la loro efficacia probatoria in funzione della dimostrazione della effettiva erogazione delle prestazioni e del relativo ammontare.

1.1. Il motivo è infondato.

Ai sensi degli artt. 2709 e 2710 cod. civ., le fatture – come le scritture contabili – fanno prova dei rapporti intercorsi tra imprenditori, ma sono inidonee a fornire la dimostrazione tanto dell'esistenza, quanto della liquidità di un credito, poiché non assumono la veste di atto scritto avente natura contrattuale (Cass. 22/10/2002, n. 14891; Cass. 29/11/2004, n. 22401; Cass. 14/10/2022, n.30309).

Inoltre, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, recentemente ribadito, la fattura è titolo idoneo per l'emissione di un decreto ingiuntivo in favore di chi l'ha emessa, ma nell'eventuale

giudizio di opposizione essa non costituisce prova dell'esistenza del credito, che dovrà essere dimostrato con gli ordinari mezzi di prova dall'opposto (Cass. 17/11/2003, n.17371; Cass. 03/03/2009, n. 5071; Cass. 11/03/2011, n. 5915; Cass. 12/07/2023, n. 19944).

Dal punto di vista funzionale, l'attività svolta dalle ASL, rivolta al perseguimento di fini istituzionali di rilevanza pubblicistica, non assume la natura di attività di impresa e la disposizione di cui all'art. 3, comma 1-*bis*, del d.lgs. n.502 del 1992, nel porre come regola organizzativa delle unità sanitarie locali la costituzione in aziende con autonomia imprenditoriale, implicitamente esclude che esse abbiano ex se la qualità di imprenditori.

Questa Corte ha del resto affermato che tanto le Aziende Unità Sanitarie Locali (AUSL) quanto le gestioni liquidatorie delle ex USL non sono enti pubblici economici, poiché non svolgono attività di produzione di beni o servizi con criteri di economicità, ravvisabili nell'almeno tendenziale equivalenza dei ricavi rispetto ai costi (Cass. 20/05/2014, n. 11088; Cass. 26/11/2021, n. 36856); pertanto, avuto riguardo sia al contenuto che ai criteri di gestione – non puramente economici siccome orientati all'erogazione di un servizio pubblico evidentemente essenziale – dell'attività svolta, le AUSL non possono essere equiparate ad un comune imprenditore.

Il primo motivo, dunque, deve essere rigettato.

2. Con il secondo motivo viene denunciata, ai sensi dell'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione degli artt. 115 e 345 cod. proc. civ..

La società ricorrente censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha escluso che l'AUSL Roma 5, proponendo opposizione al decreto ingiuntivo, avesse l'onere di *specifica* contestazione di ciascuna fattura.

Sostiene, inoltre, che poiché in primo grado la debitrice non aveva contestato l'avvenuta esecuzione delle prestazioni in suo favore, limitandosi a dedurre l'insussistenza del suo obbligo di pagarne il

corrispettivo, in ragione dell'eccedenza dai limiti di spesa, le sarebbe stato precluso, in appello, contestare la carenza di valore probatorio delle fatture, sicché tale contestazione, effettuata solo in sede di gravame, avrebbe dovuto ritenersi tardiva.

2.1. Il motivo è infondato.

La sentenza d'appello, come si è sopra osservato, non soltanto ha escluso l'onere della debitrice di specifica contestazione di ciascuna fattura (avuto riguardo al carattere altrettanto generico delle allegazioni della creditrice), ma ha altresì rilevato che con l'atto di opposizione la AUSL Roma 5 non si era limitata a dedurre l'insussistenza della sua obbligazione di pagare il corrispettivo delle prestazioni in quanto eccedenti il *budget*, ma aveva esplicitamente contestato l'idoneità probatoria delle fatture in funzione della dimostrazione dell'effettiva erogazione delle prestazioni medesime.

Il rilievo è corretto, atteso che, dalle stesse trascrizioni degli stralci dell'atto di opposizione al decreto ingiuntivo effettuate nel ricorso per cassazione (v., in particolare, p. 8), risulta che con esso atto la AUSL aveva dedotto, tra l'altro, che *«manca[va] l'elemento della certezza del diritto di credito, non essendo all'uopo fidefacienti le fatturazioni emesse in spregio a specifici accordi contrattuali ed in esubero ai limiti di budget»*.

La contestazione dell'efficacia probatoria delle fatture, che implicava la contestazione dei fatti che con esse si pretendeva provare, era stata dunque già formulata in primo grado nel rispetto della barriera preclusiva prevista dalla legge processuale, in quanto già con l'atto di opposizione al decreto ingiuntivo la debitrice aveva argomentato sulla inidoneità di tali documenti contabili a provare l'esecuzione di prestazioni effettuate al di fuori di espressi e formali accordi contrattuali, nonché in violazione dei limiti del *budget* stabilito con provvedimenti regionali.

Altrettanto corretto è l'ulteriore rilievo contenuto nella sentenza impugnata, secondo cui il grado di specificità della contestazione di cui è onerato il convenuto dipende da quello delle allegazioni formulate dall'attore (in tal senso, cfr. Cass. 19/10/2016, n. 21075; Cass. 22/09/2017, n. 22055; Cass. 10/05/2018, n. 11252).

Pertanto, una volta accertato – con motivato apprezzamento di merito, in quanto tale non sindacabile in sede di legittimità – che la società attrice, in sede di ricorso monitorio, si era limitata ad un generico richiamo alle fatture ad esso allegate, correttamente la Corte territoriale ha ritenuto che, ai fini dell'esatta osservanza dell'onere di cui all'art. 115 cod. proc. civ. da parte della AUSL debitrice, non sarebbe stata necessaria la contestazione specifica delle singole fatture e dei relativi importi indicati, essendo sufficiente la generica contestazione della loro "fidefacienza".

Anche il secondo motivo va quindi rigettato.

3. Con il terzo motivo viene denunciata la violazione degli artt. 2733 e 2735 cod. civ..

La Eidos s.r.l. deduce che con due note del 19 maggio 2011 la AUSL Roma 5 aveva eccepito l'irregolarità delle fatture (successivamente poste a fondamento del ricorso monitorio), solo in quanto eccedenti il *budget* assegnatole, non anche in ragione della mancanza di prova circa l'effettuazione delle prestazioni.

Sulla base di queste deduzioni, la ricorrente sostiene che, dunque, le predette note del 19 maggio 2011 avrebbero dovuto essere considerate dal giudice del merito alla stregua di confessioni stragiudiziali, vincolandolo a ritenere provata la predetta circostanza.

3.1. Il motivo è manifestamente infondato.

La confessione, diversamente dalla non contestazione, ha un contenuto positivo, non negativo, in quanto non è sufficiente che la parte ometta di prendere posizione in modo specifico sui fatti posti dall'altra parte a fondamento della propria domanda, ma occorre che

la parte compia una specifica dichiarazione di fatti sé sfavorevoli e favorevoli all'altra parte (arg. ex art. 2730 cod. civ.); pertanto, dalla circostanza che, in una nota amministrativa, un ente pubblico abbia affermato l'insussistenza della propria obbligazione di remunerare prestazioni *extra budget* non si può far discendere la confessione della *diversa* circostanza che quelle prestazioni siano state effettivamente eseguite, non essendo ravvisabile una positiva univoca dichiarazione in tal senso nella predetta affermazione.

Anche il terzo motivo, pertanto, va rigettato.

4. Con il quarto motivo viene denunciata la violazione dell'art. 112 cod. proc. civ..

La società ricorrente ribadisce che, in primo grado, l'AUSL Roma 5 avrebbe dovuto contestare *specificamente* l'efficacia probatoria delle fatture, senza limitarsi ad una contestazione *generica*.

Non avendo la parte convenuta in senso sostanziale assolto questo onere, sarebbe stato precluso alla Corte d'appello rilevare d'ufficio la predetta inefficacia probatoria; la statuizione, dunque, sarebbe stata resa *ultra petita*.

4.1. Anche questo motivo è manifestamente infondato.

Esso confonde la violazione del principio di non contestazione, che si colloca nella dimensione del principio dispositivo in senso *formale* o della disponibilità delle prove (art. 115 cod. proc. civ.), con la violazione del principio dispositivo in senso *materiale* o della corrispondenza tra chiesto e pronunciato (art. 112 cod. proc. civ.).

La Corte d'appello non ha pronunciato su una domanda diversa da quella proposta, né ha pronunciato su fatti impeditivi, modificativi o estintivi del diritto oggetto di eccezioni non sollevate dalle parti e non rilevabili d'ufficio.

Al contrario, nel formulare il giudizio di carenza probatoria delle fatture in funzione della dimostrazione delle prestazioni asseritamente effettuate dalla creditrice, ha ritenuto non provato un fatto costitutivo

del diritto da questa azionato, rimanendo nei limiti della domanda proposta in giudizio.

La dedotta violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. deve pertanto essere recisamente esclusa, mentre neppure sussiste, per quanto si è sopra rilevato, quella dell'art. 115 cod. proc. civ., in quanto l' idoneità probatoria delle fatture era stata oggetto di rituale contestazione, di cui il giudice del merito ha accertato il sufficiente grado di specificità in relazione a quello delle allegazioni dell'altra parte.

5. In definitiva, il ricorso proposto dalla Eidos Diagnostica Per Immagini s.r.l. deve essere rigettato.

6. Le spese del giudizio di legittimità seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

7. Sussistono i presupposti processuali di cui all'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, per il versamento, da parte della società ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, se dovuto (Cass., Sez. Un., n. 4515 del 2020).

P. Q. M.

La Corte rigetta il ricorso.

Condanna la società ricorrente rimborsare alla AUSL controricorrente le spese del giudizio di legittimità, che liquida in Euro 10.700,00, oltre spese forfetarie, esborsi liquidati in Euro 200,00 e accessori.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Terza Sezione