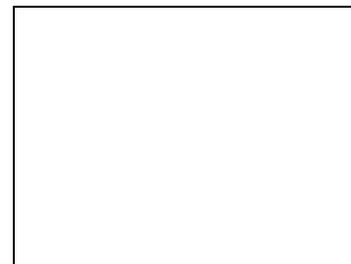


**Civile Ord. Sez. U Num. 4386 Anno 2023**

**Presidente: MANNA ANTONIO**

**Relatore: NAPOLITANO LUCIO**

**Data pubblicazione: 13/02/2023**



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

### **ORDINANZA**

sul ricorso 15243-2021 proposto da:

REGIONE LAZIO, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA MARCANTONIO COLONNA 27, presso lo studio dell'avvocato ROBERTA BARONE, che la rappresenta e difende;

**- ricorrente -**

**contro**

SALVIATI MARIA OLIVA, in proprio e nella qualità di erede del Cardinal Antonio Maria Salviati, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA BRENTA 2-A, presso lo studio dell'avvocato ISABELLA MARIA STOPPANI, che la rappresenta e difende;

AZIENDA SANITARIA LOCALE ROMA 1, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, BORGO SANTO SPIRITO 3, presso la sede dell'Azienda, rappresentata e difesa dagli avvocati ALESSIA ALESII e GLORIA DI GREGORIO:

**- controricorrenti -**

**nonché contro**

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, MINISTERO DELLA SALUTE, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI;

**- intimati -**

avverso la sentenza n. 2802/2021 del CONSIGLIO DI STATO, depositata il 07/04/2021 e notificata in pari data.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 12/07/2022 dal Consigliere LUCIO NAPOLITANO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale PAOLA FILIPPI, il quale chiede che la Corte di cassazione rigetti il ricorso con condanna alle spese di lite.

**Rilevato che:**

A seguito dell'approvazione della L. Regione Lazio n. 14/2008 recante "Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008 -2010 della Regione Lazio", il Commissario *ad acta*, nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario regionale, emanò il decreto n. U0008 del 3 settembre 2008 col quale fu disposta la cessazione, alla data del 31 ottobre 2008, dell'attività sanitaria

dell'Ospedale San Giacomo in Roma e, nel contempo, l'attivazione di un punto di prima assistenza nei locali di pertinenza dell'ASL RMA, destinando le risorse umane, strumentali e finanziarie in dotazione all'ospedale al potenziamento delle strutture carenti nell'ambito della medesima ASL.

Detto decreto fu impugnato, in uno agli atti presupposti e connessi, dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio dalla signora Maria Oliva Salviati, in proprio e nella qualità di erede del Cardinal Antonio Maria Salviati.

Il TAR adito respinse la domanda di annullamento degli atti impugnati e avverso la sentenza sfavorevole di primo grado il Consiglio di Stato accolse il gravame proposto dalla signora Salviati, con sentenza della terza sezione, n. 2802/2021, pubblicata il 7 aprile 2021 e notificata in pari data.

In particolare il Consiglio di Stato, rilevato che la ricorrente aveva un interesse qualificato a che l'Ospedale San Giacomo fosse utilizzato come tale, nel rispetto delle volontà del proprio avo Cardinal Antonio Maria Salviati che, sin dal 1593 aveva impresso un vincolo di destinazione a detta attività dell'immobile ad esso adibito, in virtù di donazione modale in favore della Confraternita di san Giacomo degli Incurabili ed al Collegio Salviati, osservò che la lettera e la *ratio* dell'art. 1, comma 66 della citata legge regionale n. 14/2008 ne richiedessero la doverosa interpretazione alla luce delle disposizioni del piano di rientro che – richiedendo la razionalizzazione dell'attività ospedaliera e la riduzione dei posti letto al fine di ricondurre l'ospedale ad una gestione efficiente e compatibile con gli obiettivi di risanamento finanziario regionale – non vincolavano neppure il Commissario alla dismissione dell'attività sanitaria ospedaliera negli immobili ove aveva sede l'Ospedale San Giacomo.

Avverso detta sentenza ricorre per cassazione, ex art. 111, ottavo comma Cost., nonché 362 cod. proc. civ. e 110 d. lgs. 2 luglio

2010, n. 104 (cod. proc. amm.) la Regione Lazio, con ricorso affidato a due motivi, notificato, oltre che nei confronti della controparte Maria Oliva Salviati, in proprio e nella dedotta qualità, ai fini dell'integrità del contraddittorio, anche nei confronti delle altre parti del giudizio di merito indicate in epigrafe.

La parte privata resiste con controricorso, ulteriormente illustrato da memoria, .

L'Azienda Unità Sanitaria Locale Roma 1 ha depositato controricorso adesivo al ricorso della Regione Lazio, mentre le altre parti intimiate non hanno svolto difese.

Il Procuratore Generale ha depositato conclusioni scritte come riportate in epigrafe.

**Considerato che:**

1. Con il primo motivo di ricorso la Regione Lazio denuncia «[e]ccesso di Potere Giurisdizionale per avere il Consiglio di Stato deliberato su una questione su cui non ha giurisdizione poiché la questione involge i diritti soggettivi», laddove la sentenza impugnata pone, quale presupposto per valutare l'illegittimità del provvedimento amministrativo impugnato, un elemento squisitamente civilistico, quale la donazione modale effettuata dal Cardinale Salviati sul finire del 1500, ponendo il vincolo di destinazione storica ad ospedale dell'immobile come limite ulteriore concreto alla discrezionalità amministrativa, non tenuto in debito conto dal giudice di primo grado.

2. Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente ugualmente denuncia eccesso di potere giurisdizionale, questa volta per «[v]iolazione dei limiti esterni della Giurisdizione per sconfinamento per avere il Consiglio di Stato travalicato il proprio potere di deliberazione, invadendo il "potere discrezionale" della pubblica amministrazione», nella parte in cui la sentenza impugnata ha escluso che la norma richiamata della legge di bilancio ed il piano di rientro

imponessero la «necessaria dismissale tout court dell'attività ospedaliera del presidio San Giacomo».

3. Il primo motivo è infondato.

Il Consiglio di Stato non ha esaminato la donazione modale del 1593 come fonte negoziale attributiva di diritti soggettivi, ma si è limitato a richiamarla ai fini della valutazione della sussistenza della legittimazione alla proposizione dell'impugnazione da parte della Salviati quale erede discendente dell'omonimo Cardinale, al quale si deve il lascito dell'immobile da destinare all'esercizio di attività ospedaliera e ad evidenziare che di detto vincolo di destinazione doveva tenersi conto come limite all'esercizio della discrezionalità amministrativa.

3.1. Può pertanto senz'altro ritenersi che di detto storico vincolo di destinazione, discendente dalla menzionata donazione modale, il Consiglio di Stato abbia valutato l'incidenza nei limiti della propria cognizione, ex art. 8, comma 1, cod. proc. amm., su questione incidentale relativa a diritti; e, quand'anche detta valutazione fosse sfociata in giudizio da reputarsi erroneo, il relativo vizio integrerebbe al più un *error in procedendo*, insuscettibile d'integrare la pretesa violazione dei limiti esterni della giurisdizione per sconfinamento nelle attribuzioni riservate, in materia di diritti soggettivi, al giudice ordinario (cfr., più di recente, Cass. SU, ord. 9 giugno 2022, n. 18638).

4. Ugualmente è infondato il secondo motivo.

4.1. Questa Corte ha più volte avuto modo di affermare che «Le decisioni del giudice amministrativo concernenti la legittimità dei provvedimenti della P.A. possono essere impugnate, con il ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost., qualora siano affette da eccesso di potere giurisdizionale sotto il profilo dello sconfinamento nella sfera del merito, vizio che è configurabile quando l'indagine svolta dal medesimo giudice amministrativo ecceda i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato, dimostrandosi strumentale

ad una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero se la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, evidenzi l'intento dell'organo giudicante di sostituire la propria volontà a quella dell'Amministrazione mediante una pronuncia che, in quanto espressiva di un sindacato di merito ed avente il contenuto sostanziale e l'esecutorietà propria del provvedimento sostituito, non lasci spazio ad ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa» (cfr., tra le altre, più di recente, Cass. SU, ord. 4 febbraio 2021, n. 2604).

4.2. Nella fattispecie in esame la sentenza impugnata, che è rimasta nell'ambito della pronuncia di annullamento degli atti impugnati nei limiti di cui all'art. 34, comma 1, lett. a) cod. proc. amm., demandandone l'esecuzione all'Autorità amministrativa, non ha inteso sostituirsi all'Autorità amministrativa nella decisione concernente la chiusura dell'Ospedale, ma si è limitata a rilevarne l'irrazionalità e/o arbitrarietà, non essendo state esaminate dal Commissario *ad acta* le eventuali misure che ne avrebbero consentito il mantenimento, coerentemente anche al vincolo di destinazione ed agli stessi obiettivi di contenimento del *deficit* previsto dalla legge di bilancio, come la riduzione dei posti letto, tenuto conto del rilievo peraltro attribuito dalla stessa Regione all'efficienza dei servizi poliambulatoriali svolti nel plesso, che sono stati poi trasferiti in una struttura limitrofa.

Ne consegue che in detta valutazione il Consiglio di Stato non ha invaso la sfera del merito riservata all'Autorità amministrativa, restando nei limiti della propria giurisdizione di legittimità sull'atto amministrativo, potendo la relativa valutazione, ove mai erronea, integrare al più un *error in iudicando* non denunciabile in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione.

5. Il ricorso va pertanto rigettato.

6. Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza nel rapporto processuale tra la ricorrente e la controricorrente Salviati e si

liquidano come da dispositivo, con distrazione in favore del difensore di detta controricorrente dichiaratosi antistatario.

7. Nulla va disposto riguardo alle spese nei rapporti processuali tra la ricorrente e la controricorrente Asl Roma 1, che ha aderito al ricorso della Regione Lazio, e tra la ricorrente e le altre parti rimaste intimiate.

**P.Q.M.**

Rigetta il ricorso.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese del giudizio che liquida in euro 5000,00 per compensi, oltre rimborso spese forfettarie nella misura del 15%, euro 200,00 per esborsi ed accessori di legge, con distrazione in favore dall'avv. Isabella Maria Stoppani, difensore della controricorrente Maria Oliva Salviati, per dichiarato anticipo fattone.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1- *quater* del d.P.R. n. 115/2002, 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, a norma del comma 1 - *bis* dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili