

ECC.MO T.A.R. CAMPANIA – SALERNO

Motivi aggiunti

per la Società “**Casa di Cura Angrisani S.r.l.**” (P.I. 00562690651), in persona dell’amministratore delegato e legale rappresentante, **Dott. Giovanni CAPONE**, rappresentata e difesa – giusta procura in calce – dall’**Avv. Marcello FORTUNATO** (C.F. FRT MCL 68P14 H703J), presso lo studio del quale elettivamente domicilia in Salerno alla Via SS. Martiri Salernitani n. 31 (ai sensi dell’art. 136 c.p.a., si chiede di ricevere le comunicazioni al seguente indirizzo pec: avvmarcellofortunato@pec.ordineforense.salerno.it;

nell’ambito

del ricorso (R.G. n. 248/2026) proposto

contro l’A.S.L. Salerno, in persona del legale rappresentante;

avverso e per l’annullamento – previa sospensione

a - della Deliberazione del Direttore Generale dell’A.S.L. Salerno n. 355 del 04.03.2026, avente ad oggetto: “*Presa d’atto delle Delibere di Giunta della Regione Campania n. 526 del 05/08/2025, n. 624 del 18/09/2025 e n. 696 del 08/10/2025. Adeguamento delle tariffe e dei limiti di spesa delle prestazioni afferenti la macroarea della Riabilitazione - Esercizio 2025*”, in uno ai relativi Allegati 1, 2 e 3;

b – della nota pec del 03.03.2026 con la quale l’A.S.L. ha invitato la società ricorrente alla stipula del contratto;

c – ove e per quanto occorra ed ove lesiva, della Deliberazione del Direttore Generale dell’A.S.L. Salerno n. 261 del 24.02.2026, avente ad oggetto: “*Rettifica del D.G. n. 117 del 28.01.2026 ..*”;

d - di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e consequenziali.

***** ***** *****

PREMESSA

I - Con il ricorso introduttivo la ricorrente ha impugnato la Deliberazione del Direttore Generale dell’A.S.L. Salerno n. 117 del 28.01.2026 con la

quale la P.A. ha provveduto alla rimodulazione dei tetti di spesa per l'esercizio 2025 per le prestazioni di riabilitazione.

II - Nelle more l'A.S.L. Salerno:

- con delibera n. 261 del 24.02.2026 ha *rettificato* la delibera n. 117/2026 ovvero ha chiarito che detta delibera ha ad oggetto la macroarea sociosanitaria, non quella della riabilitazione;

- con delibera n. 355 del 04.03.2026, impugnata con i presenti motivi aggiunti, ha nuovamente provveduto all'adeguamento dei limiti di spesa per l'esercizio 2025 relativamente alla macroarea della riabilitazione, superando e sostituendo il precedente provvedimento impugnato.

III - Tale nuovo atto, tuttavia, lungi dal sanare le illegittimità denunciate con il ricorso introduttivo, le reitera e le aggrava, esplicitando criteri in contrasto con la normativa regionale di riferimento e, comunque, applicandoli in modo contraddittorio e discriminatorio.

In particolare, la delibera n. 355/2026, nel tentativo di fornire una motivazione postuma alle proprie scelte discrezionali, afferma di aver adeguato i limiti di spesa *“tenuto conto dell'aggiornamento tariffario previsto a decorrere dal 1° aprile 2025, **nonché dell'andamento dei consumi registrati alla data del 31.10.2025**”* (pag. 3).

Come si vedrà, tale criterio, oltre a non essere previsto da alcuna norma, è stato applicato in maniera palesemente illogica, arbitraria e contraddittoria, determinando una ingiustificata penalizzazione per la ricorrente ed un indebito vantaggio per altre strutture.

IV – Già tali primi cenni danno conto dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

V – In ogni caso, ai fini di una completa cognizione della vicenda, si ripercorrono i dati di

FATTO

1 - La società ricorrente è titolare di una struttura sanitaria privata – denominata “Villa dei Fiori” – operante in regime di accreditamento con

il Servizio Sanitario Regionale (SSR) per l'erogazione di prestazioni afferenti alla macroarea della riabilitazione.

In particolare, eroga prestazioni ambulatoriali, ambulatoriali in piccolo gruppo, domiciliari, semiresidenziali e residenziali di riabilitazione ai sensi dell'art. 26 della L. n. 833/1978.

2 – La programmazione regionale e la definizione dei rapporti con gli erogatori privati per l'esercizio 2025 sono state disciplinate da una serie di atti della Giunta Regionale della Campania.

In particolare:

- con D.G.R.C. n. 545/2024, **la Regione Campania** ha definito i limiti prestazionali e di spesa per il biennio 2024–2025 per la macroarea della riabilitazione, indicando alle A.S.L. i criteri per l'attribuzione dei tetti di spesa alle singole strutture; per quanto di interesse, con riferimento alle prestazioni in regime residenziale e semiresidenziale, è stato prescritto di fare riferimento alla **produzione storica dell'ultimo quadriennio**;
- con D.G.R.C. n. 526/2025, la Regione Campania ha approvato l'aggiornamento delle tariffe per le prestazioni della medesima macroarea, con decorrenza dal 01.04.2025 (le tariffe per il setting residenziale ex art. 26 non sono state oggetto di incremento);
- con D.G.R.C. n. 624/2025 (poi integrata dalla D.G.R.C. n. 696/2025), la Regione ha stanziato fondi aggiuntivi, **vincolandoli espressamente ed esclusivamente a due finalità**:
 - l'adeguamento dei tetti di spesa 2025 all'incremento derivante dalle nuove tariffe;
 - la copertura dei costi derivanti da nuovi accreditamenti istituzionali intervenuti successivamente alla D.G.R.C. n. 545/2024.

Su tale presupposto, l'A.S.L. era tenuta ad adeguare i tetti di spesa 2025 seguendo i criteri regionali.

Più precisamente, anche in considerazione del fatto che nell'ambito dell'A.S.L. Salerno erano già state stanziare autonome risorse per i nuovi accreditamenti (allegato B D.G.R.C. n. 545/2024, come meglio vedremo al I° motivo), l'A.S.L., nel rimodulare i tetti di spesa 2025, avrebbe dovuto attenersi unicamente al primo criterio ovvero quello di adeguare i tetti di spesa 2025 alle nuove tariffe di cui alla D.G.R.C. n. 526/25.

L'A.S.L. Salerno, cioè, doveva limitarsi ad un'operazione meramente ricognitiva e contabile, volta a recepire le nuove tariffe ed adeguare i tetti di spesa di ciascuna struttura in misura strettamente corrispondente all'incremento tariffario.

E ciò, quindi:

- **senza alterare i volumi di prestazioni ed i budget già assegnati in sede di programmazione regionale (se non esclusivamente per l'adeguamento tariffario);**

- **senza poter individuare, tra l'altro a valle delle prestazioni già rese ed autonomamente, un diverso criterio di adeguamento e riparto.**

3 – Nonostante tali premesse, con la delibera impugnata, l'A.S.L.:

- ha adeguato i limiti di spesa *“tenuto conto dell'aggiornamento tariffario previsto a decorrere dal 1° aprile 2025, **nonché dell'andamento dei consumi registrati alla data del 31.10.2025**”* ovvero ha introdotto un criterio diverso da quello previsto (**produzione storica dell'ultimo quadriennio**);

- in ogni caso, ha applicato detto – erroneo – criterio in maniera palesemente illogica e arbitraria, determinando una ingiustificata penalizzazione per la ricorrente ed un indebito vantaggio per altre strutture.

4 – Gli atti impugnati, pertanto, sono manifestamente illegittimi e vanno annullati – previa sospensione della relativa efficacia – per i seguenti

MOTIVI

I – VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 8 D.LGS. N. 502/1992; D.G.R.C. NN. 526/2025, 624/2025: IN RELAZIONE AGLI ARTT. 3 E 97 COST.)

- ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA - DEL PRESUPPOSTO - SVIAMENTO - ERRONEITA'- PERPLESSITA')

1.1 - La delibera impugnata è, innanzitutto, illegittima per difetto assoluto del presupposto ed erroneità manifesta.

Come si evince dal relativo oggetto, l'A.S.L., con detta delibera avrebbe dovuto limitarsi ad una mera "presa d'atto" delle delibere di G.R.C. n. 526/2025 e n. 696/2025.

Con dette delibere, la Regione ha previsto fondi aggiuntivi per il 2025 vincolandone a **due sole finalità**:

1 - **l'adeguamento dei tetti di spesa all'incremento derivante dalle nuove tariffe approvate con D.G.R.C. n. 526/2025;**

2 - **la copertura dei costi derivanti da nuovi accreditamenti intervenuti successivamente alla D.G.R.C. n. 545 del 24/10/2024.**

Per l'effetto l'A.S.L. Salerno, in sede di mera presa d'atto, avrebbe dovuto limitarsi ad un atto meramente ricognitivo ed applicativo ovvero **avrebbe dovuto limitarsi ad adeguare i budget esistenti alle nuove tariffe e coprire i nuovi costi derivanti dai nuovi - eventuali - accreditamento.**

1.3 - Nulla di tutto ciò nella specie.

L'A.S.L., con l'atto impugnato, ha introdotto un criterio, **nuovo e non previsto** ovvero quello dell'*"andamento dei consumi registrati alla data del 31.10.2025"*.

In tal modo, dunque, non si è limitata - come avrebbe dovuto - ad un mero calcolo matematico ovvero ad adeguare i tetti di spesa all'incremento derivante dalle nuove tariffe, **ma ha esercitato una discrezionalità che la normativa regionale non le ha in alcun modo attribuito.**

1.3 - Né varrebbe, in contrario, sostenere che l'A.S.L. si sarebbe limitata a coprire i costi derivanti da nuovi accreditamenti intervenuti successivamente alla D.G.R.C. n. 545 del 24/10/2024.

1.3.1 - E ciò, innanzitutto, perché la P.A. non si è limitata solo a coprire i suddetti costi.

Il dato è pacifico.

1.3.2 - In ogni caso, **perché gli accreditamenti richiamati dall'A.S.L. non giustificano comunque la redistribuzione operata.**

Ed invero:

- con riferimento al “CRM Centro di riabilitazione Motoria s.r.l.”, il decreto dirigenziale n. 496 del 27.05.2025 riguarda l'accredimento definitivo **di un singolo posto letto** in regime semiresidenziale, posto che in realtà era già accreditato in via provvisoria sin dal 2019 e, quindi, già computato ai fini dell'assegnazione del tetto di spesa 2025;

- con riferimento al “Centro di Riabilitazione Lars s.r.l.”, le risorse per tali nuovi accreditamenti di cui ai decreti dirigenziale n. 944/2024 e 969/2024 erano già state specificamente stanziare dalla Regione con la D.G.R.C. n. 545/2024 (cfr. Allegato B) e recepite dall'A.S.L. nel contratto 2024-2025 sottoscritto con la struttura in data 08.04.2025.

Non si tratta, dunque, neanche in tal caso, di nuovi oneri da coprire con le somme aggiuntive di cui alla D.G.R.C. 624/2025;

- con riferimento al Centro di Riabilitazione Lars s.r.l. (Pellezzano) di cui al D.D. n. 510/2025, l'accredimento riguarda un Centro Diurno per Disabili ovvero un setting assistenziale appartenente alla macroarea **sociosanitaria** e non a quella riabilitativa oggetto della delibera impugnata; dunque, anche in tale ipotesi nessun nuovo onere.

1.4 – Ciò chiarito è evidente che nessuna delle giustificazioni addotte dall'A.S.L. (né il criterio dei consumi, né la copertura di nuovi accreditamenti) può legittimare la redistribuzione delle risorse operata in spregio alle chiare e vincolanti indicazioni della programmazione regionale.

Segue l'illegittimità della delibera impugnata per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto e sviamento di potere, avendo utilizzato le somme per finalità diverse da quelle consentite.

II – VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 8 D.LGS. N. 502/1992; D.G.R.C. NN. 526/2025, 624/2025: IN RELAZIONE AGLI ARTT. 3 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA - DEL PRESUPPOSTO – SVIAMENTO - ERRONEITA’- PERPLESSITA’)

2.1 – Ma non solo.

Anche a voler ritenere applicabile, contrariamente al vero, il criterio dell’*“andamento dei consumi registrati alla data del 31.10.2025”*, la delibera impugnata sarebbe comunque illegittima per illogicità, erroneità, contraddittorietà ed evidente disparità di trattamento.

E ciò, in quanto l'A.S.L. non ha seguito neppure il criterio che essa stessa si è data.

Dall'esame dei prospetti analitici già allegati al ricorso introduttivo, emerge l'assoluta arbitrarietà delle scelte operate.

Qualora il criterio fosse stato quello di premiare le strutture con un andamento dei consumi in linea o superiore al budget e penalizzare quelle in sottoutilizzo, non si comprenderebbe la logica di decisioni quali:

- assegnare a **Villa Silvia**, a fronte di un sottoutilizzo di budget atteso di **-353.306 €**, un incremento di **+109.003 €**;
- assegnare ad **Ass. La Nostra Famiglia**, a fronte di un sottoutilizzo di **-37.642 €**, un incremento di **+132.949 €**;
- assegnare al **San Luca**, a fronte di un sottoutilizzo di **-341.630 €**, un incremento di **+39.273 €**.

Questi sono solo alcuni esempi, ma il confronto tra l'andamento della produzione e l'assegnazione finale del budget dimostra una totale assenza di coerenza per la quasi totalità dei centri, con l'unica, palese ed ingiustificata eccezione della odierna ricorrente, penalizzata nonostante il corretto andamento della produzione (si cfr., all. n. 10 al ricorso introduttivo, confronto colonna E e colonna H)

Tale modo di agire, illogico e contraddittorio, oltre a violare i presupposti e vincolanti criteri regionali, viola i più elementari principi di

imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), concretizzando una palese ed inaccettabile disparità di trattamento tra operatori che versano nelle medesime condizioni.

III – VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 8 D.LGS. N. 502/1992; D.G.R.C. NN. 526/2025, 624/2025: IN RELAZIONE AGLI ARTT. 3 E 97 COST.)
- ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA - DEL PRESUPPOSTO – SVIAMENTO - ERRONEITA’- PERPLESSITA’)

3.1 – Ed ancora.

L'illegittimità del provvedimento impugnato trova conferma negli atti precedentemente adottati dalla medesima P.A..

Ed invero, con deliberazione n. 158/2022, la stessa A.S.L., nel procedere all'assegnazione dei tetti di spesa **per l'anno 2020**, a fronte di una riduzione delle risorse disponibili pari al 6,91% rispetto al 2019 per i setting residenziale e semiresidenziale, ha applicato un **criterio uniforme di riduzione proporzionale (pari a detta riduzione, -6,91%) a tutte le strutture accreditate**.

L'A.S.L., nella suddetta delibera, ha espressamente dichiarato di applicare il criterio della “*piena perequazione*”, assegnando a ciascuna struttura una variazione proporzionale rispetto al tetto di spesa 2019, in misura corrispondente alla variazione percentuale delle risorse regionali assegnate all'A.S.L.

3.2 - Secondo la stessa A.S.L., solo una distribuzione “*orizzontale*” e proporzionale delle risorse sarebbe conforme ai principi di ragionevolezza ed equità richiamati dalla D.G.R.C. n. 92/2021.

Tale criterio trova conferma anche nella più recente D.G.R.C. n. 545/2024, con la quale la Regione Campania ha nuovamente individuato i criteri di assegnazione dei tetti di spesa per il biennio 2024-2025, ispirati ai medesimi principi di equità e proporzionalità.

3.3 – Ciononostante, nella specie, con il provvedimento impugnato, l'A.S.L., disattendendo del tutto detti criteri, **ha completamente abbandonato il criterio proporzionale**.

E ciò, senza alcuna motivazione esplicita e senza rendere conoscibili i criteri alternativi adottati.

In tal modo incorrendo, oltre che in una evidente violazione dei prescritti criteri presupposti, in una evidente disparità di trattamento.

In altri termini, l'A.S.L.:

- quando deve procedere alla riduzione dei tetti di spesa per minori risorse, applica un criterio proporzionale che incide maggiormente, in valore assoluto, sui centri con maggiore produzione storica (come Villa dei Fiori, che nel 2020 ha subito una riduzione del 6,91%, pari a € 556.070 in meno;

- quando, invece, deve incrementare detti tetti per maggiori risorse, modifica il criterio, attribuendo alla medesima struttura un incremento irrisorio (0,09% per il 2025, pari a € 7.259), del tutto disancorato dal peso produttivo storico e dal criterio che essa stessa si è in precedenza dato (si cfr., all. n. 5 alla memoria depositata in data 06.03.2026).

L'Amministrazione, dunque, utilizza un criterio proporzionale quando deve ridurre le risorse, ma lo abbandona quando deve incrementarle, generando un effetto sistematicamente penalizzante per le strutture, come la ricorrente, con maggiore capacità produttiva.

3.4 – Ciò chiarito è evidente la violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità ed equità e dei criteri regionali di assegnazione delle risorse nonché il difetto di istruttoria e di motivazione.

IV – VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 8 D.LGS. N. 502/1992; D.G.R.C. NN. 526/2025, 624/2025: IN RELAZIONE AGLI ARTT. 3 E 97 COST.)
- ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA - DEL PRESUPPOSTO - SVIAMENTO - ERRONEITA'- PERPLESSITA')

4.1 - Come già evidenziato, la D.G.R.C. n. 624/2025 e la successiva D.G.R.C. n. 696/2025 hanno disposto un adeguamento dei soli limiti di spesa, lasciando immutati i volumi prestazionali.

La stessa Delibera ASL n. 355/2026 lo riconosce esplicitamente a pag. 2, affermando che la Regione Campania "*ha adeguato, fermo restando i volumi prestazionali già stabiliti, i limiti di spesa per l'anno 2025*".

4.2 – Ma l'operato dell'A.S.L. contraddice, in concreto, tale principio.

Anziché procedere ad un mero adeguamento matematico dei budget di ciascuna struttura in base alle nuove tariffe, l'Azienda ha operato una vera e propria redistribuzione delle risorse, alterando di fatto la programmazione dei volumi di prestazioni ed incidendo sulla capacità operativa delle singole strutture accreditate.

In tal modo, l'A.S.L. ha esercitato un potere di programmazione e di allocazione delle risorse che non le compete, invadendo la sfera di competenza della Regione e violando il principio di legalità, secondo cui l'Amministrazione può agire solo nei limiti e nelle forme previste dalla legge.

L'atto impugnato è, pertanto, illegittimo anche perché adottato in assenza dei presupposti di potere e in violazione delle norme attributive dello stesso.

V – VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 8 D.LGS. N. 502/1992; D.G.R.C. NN. 526/2025, 624/2025: IN RELAZIONE AGLI ARTT. 3 E 97 COST.) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA - DEL PRESUPPOSTO – SVIAMENTO - ERRONEITA' - PERPLESSITA')

5.1 - Come anticipato nei dati di fatto, la Regione Campania, con la delibera n. 545/2024, ha individuato (*recte*: integrato) i criteri di attribuzione dei tetti di spesa.

In particolare, coerentemente a quanto previsto dal D.C.A. n. 41/2018, ha previsto che le A.S.L. devono attribuire i tetti di spesa, per quanto di interesse del regime semiresidenziale e residenziale, tenendo conto dei ***“dati di produzione dell'ultimo quadriennio”***.

5.2 – Nella specie, invece, l'A.S.L.:

- ha applicato il criterio “**dell’andamento dei consumi registrati alla data del 31.10.2025**” ovvero non ha fatto riferimento all’ultimo quadriennio;
- come sopra verificato al II° motivo, ha comunque erroneamente applicato il criterio prescelto.

5.3 – Ma non solo.

Per effetto del criterio applicato (male), la società ricorrente, a fronte di una produzione elevata nell’ultimo quadriennio, ha subito un decremento del tetto di spesa; al contrario, altre strutture, a fronte di sottoutilizzi, hanno ricevuto un incremento del tetto di spesa.

In altri termini, strutture storicamente meno produttive, che hanno sottoutilizzato il proprio budget, sono state premiate con incrementi significativi, strutture virtuose ed altamente produttive, come la ricorrente, sono state penalizzate.

Tale modo di agire si pone in palese contrasto non solo con i criteri regionali, ma anche con i principi di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa (art. 97 Cost.), che impongono alla P.A. di operare secondo criteri di logica, ragionevolezza e coerenza, premiando l’efficienza, non l’inefficienza, e garantendo l’utilizzo delle risorse.

La scelta dell’ASL, oltre ad essere manifestamente ingiusta, altera la *par condicio* e le regole della concorrenza nel mercato regolato delle prestazioni sanitarie, poiché favorisce alcuni operatori a discapito di altri senza alcuna giustificazione legata alla qualità o quantità dei servizi resi.

ISTANZA DI SOSPENSIONE

I - Il danno è grave ed irreparabile.

I.1 - L’illegittima decurtazione del tetto di spesa spettante alla ricorrente, in base a criteri oggettivi, verificabili ed alla produzione storica, compromette la capacità di programmazione aziendale, la stabilità occupazionale e la stessa continuità nell’erogazione di un servizio di pubblica utilità, con effetti potenzialmente irreversibili.

Il sistema dei tetti di spesa, infatti, costituisce un sistema “chiuso”, all’interno del quale la sopravvivenza economica degli operatori dipende dal rispetto delle regole di programmazione e riparto da parte dell’Ente pubblico.

I.2 - Ma non solo.

Con il provvedimento impugnato, la P.A. ha riconosciuto ulteriori importi ad altri centri assolutamente non dovuti.

Qualora il provvedimento impugnato non venisse immediatamente sospeso, l’A.S.L. procederà a pagamenti non dovuti, di fatto sottraendo i relativi importi alla ricorrente per la quota ad essa spettante.

Coincidente con l’interesse privato, quindi, è lo stesso interesse pubblico ad evitare erronei pagamenti ovvero il pagamento della somma dovuta alla ricorrente mediante l’utilizzo di ulteriori risorse.

I.3 – Un ulteriore e rilevante dato.

Le attribuzioni operate con la delibera impugnata rappresentano il presupposto per i nuovi aggiornamenti: l’erroneità dei dati di partenza incide irrimediabilmente su quelli di arrivo.

A ciò aggiungasi che, con nota prot. n. ASLSA-0023749-2026 del 29.01.2026, l’A.S.L. ha comunicato che per l’anno 2026 si applicheranno *in prorogatio* i tetti dell’anno 2025. Per l’effetto, in mancanza di un immediato intervento da parte di codesto Ecc.mo T.A.R., l’illegittimo incremento di cui ai provvedimenti impugnati inciderà sulle attività del 2026.

Ciò chiarito, si rende quanto mai necessaria l’adozione di una idonea misura cautelare che, sospesa l’efficacia degli atti impugnati, consenta di addivenire alla definizione nel merito *re adhuc integra*.

P.Q.M.

Accogliersi i presenti motivi ricorso, in uno all’istanza cautelare, con ogni conseguenza di legge.

Ai sensi degli artt. 9 e ss. del D.P.R. n. 115/2002, si dichiara che la presente controversia è soggetta al versamento del contributo unificato nella misura fissa di € 650,00.

Salerno, 09.03.2026.

Avv. Marcello FORTUNATO