



La responsabilità amministrativa del personale sanitario

PASQUALE PRINCIPATO

CONSIGLIERE CORTE DEI CONTI

Di cosa parliamo:

PRESUPPOSTO

Un risarcimento pagato da una struttura sanitaria pubblica a titolo di responsabilità civile ai sensi dell'art. 7 della legge n. 24 del 2017

NELL'AMBITO DELLE CATEGORIE DELLA RESPONSABILITA'

AMMINISTRATIVA

tale situazione configura un **danno indiretto**

L'effetto pregiudizievole sul patrimonio della pubblica amministrazione è conseguente a un riconoscimento (giudiziale o meno) della responsabilità della persona giuridica

QUALCHE COORDINATA

T.U. impiegati civili dello Stato (d.P.R. n. 3 del 1957)

▶ **18. Responsabilità dell'impiegato verso l'Amministrazione.**

▶ L'impiegato delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio. [...]

▶ **19. Giurisdizione della Corte dei conti.**

▶ L'impiegato, per la responsabilità di cui al precedente articolo, **è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei Conti nei modi previsti dalle leggi in materia.**

▶ La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso. [...]

▶ **22. Responsabilità verso i terzi.**

▶ L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 è personalmente obbligato a risarcirlo. L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato.

▶ **L'amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo a norma degli articoli 18 e 19. [...]**

I CARATTERI DELLA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

Natura risarcitoria (pregiudizio patrimonialmente valutabile)

Parziarietà dell'obbligazione risarcitoria (con limitate eccezioni)

Intrasmissibilità agli eredi (con limitate eccezioni)

Elemento soggettivo: colpa grave o dolo

«Personalizzazione» dell'obbligazione risarcitoria (cosiddetto potere riduttivo)

Prescrizione del diritto al risarcimento: cinque anni dalla verificaione del «fatto dannoso»

Art. 1 Legge 14 gennaio 1994, n. 20

MA ...

Azione officiosa del pubblico ministero presso la Corte dei conti

Obbligo di denuncia (art. 52 del codice di giustizia contabile)

1. Ferme restando le disposizioni delle singole leggi di settore in materia di denuncia di danno erariale, i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, ovvero i dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti, che nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali, **devono presentarne tempestiva denuncia alla procura della Corte dei conti territorialmente competente**. Le generalità del pubblico dipendente denunziante sono tenute riservate.

Responsabilità per omessa denuncia (art. 1, comma 3, l. n. 20 del 1994)

3. Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, **rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia**. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata.

Corte cost., sent. n. 371 del 1998

nuova conformazione della responsabilità amministrativa e contabile
revisione dell'ordinamento del pubblico impiego attraverso la c.d.
"privatizzazione", in una prospettiva di maggiore valorizzazione anche dei
risultati dell'azione amministrativa, alla luce di obiettivi di efficienza e di
rigore di gestione.

finalità ispiratrici della contestata norma: «intento di predisporre, nei
confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto
normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di
rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa.»

...

Nella **combinazione di elementi restitutori e di deterrenza**, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde, perciò, alla finalità di **determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente**, nella ricerca di un **punto di equilibrio** tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la **prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo**. E ciò secondo valutazioni che, ovviamente, non spetta alla Corte sindacare dal punto di vista della convenienza ed opportunità, restando, perciò, fuori dal presente giudizio ogni apprezzamento al quale, sotto il profilo da ultimo accennato, potrebbe, in ipotesi, prestarsi l'avvenuta generalizzazione del criterio della colpa grave [...]

E' UN'AZIONE DI RIVALSA?

- ▶ Sez. U, **Sentenza** n. [15288](#) del 04/12/2001 (Rv. 550821 - 01)
- ▶ **Presidente: Vessia A. Estensore: Lupo E. P.M. Lo Cascio G. (Conf.)**
- ▶ *Gulienetti (Bernardini e Armerio) contro Osp. Fatebenefratelli e Oftalmico e altri (Spinelli)*
- ▶ Spetta alla giurisdizione della Corte dei Conti la controversia avente ad oggetto l'azione di rivalsa esercitata da un ente ospedaliero (ovvero un'unità sanitaria locale dopo l'attuazione della legge n. 833 del 1978), condannato al risarcimento del danno subito da un assistito per fatto colposo del proprio dipendente (nella specie, lesioni personali provocate da un medico nel corso di un intervento), nei confronti del dipendente medesimo.

MA LA P.A. CONSERVA L'AZIONE CIVILE

- ▶ Sez. 3, **Sentenza** n. [14632](#) del 14/07/2015 (Rv. 636278 - 01)
- ▶ **Presidente: Petti GB. Estensore: Pellecchia A. Relatore: Pellecchia A. P.M. Pratis P.**
(Diff.)
- ▶ *Stoppa (Barigelletti) contro Comune di Sirolo ed altri*
- ▶ Non sussiste violazione del principio del "ne bis in idem" tra il giudizio civile introdotto dalla P.A., avente ad oggetto l'accertamento del danno derivante dalla lesione di un suo diritto soggettivo conseguente alla violazione di un'obbligazione civile, contrattuale o legale, o della clausola generale di danno aquiliano, da parte di soggetto investito di rapporto di servizio con essa, ed il giudizio promosso per i medesimi fatti innanzi alla Corte dei conti dal Procuratore contabile, nell'esercizio dell'azione obbligatoria che gli compete, poiché la prima causa è finalizzata al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola Amministrazione attrice, mentre l'altra, invece, è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria.

RAPPORTO DI AUTONOMIA TRA I GIUDIZI

- ▶ Sez. U, **Sentenza** n. [26582](#) del 28/11/2013 (Rv. 628611 - 01)
- ▶ *Presidente: Rovelli LA. Estensore: Macioce L. Relatore: Macioce L. P.M. Ciccolo PPM. (Conf.)*
- ▶ *Follieri (Follieri) contro Procura Generale Corte Conti*
- ▶ In tema di responsabilità erariale, la giurisdizione civile e quella penale, da un lato, e la giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, **anche quando investono un medesimo fatto materiale**, e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra i relativi giudizi pone esclusivamente un problema di **proponibilità dell'azione di responsabilità** da far valere davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo ad una questione di giurisdizione.

Disegno di legge poi approvato nella legge n. 24 del 2017

Camera dei deputati

Art. 9 (Azione di rivalsa)

...

5. In caso di accoglimento della domanda proposta dal danneggiato nei confronti della struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica, l'azione di rivalsa nei confronti dell'esercente la professione sanitaria di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 7 **deve essere esercitata dinanzi al giudice ordinario** ed è esclusa la giurisdizione della Corte dei conti.

...

Senato della Repubblica

Art. 9 (Azione di rivalsa **o di responsabilità amministrativa**).

...

5. In caso di accoglimento della domanda di risarcimento proposta dal danneggiato nei confronti della struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica, ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 7, o dell'esercente la professione sanitaria, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 7, l'azione di responsabilità amministrativa, per dolo o colpa grave, nei confronti dell'esercente la professione sanitaria è esercitata dal pubblico ministero presso la Corte dei conti.

...

TORNIAMO AL PUNTO DI PARTENZA

Quando diventa attuale il danno erariale?

Sentenza di condanna della struttura sanitaria pubblica + pagamento

Irrevocabilità?

Transazione + pagamento

Mai

Assicurazione

(salvo il caso della franchigia, anche c.d. aggregata, che resta a carico del bilancio pubblico, dal momento del rimborso alla compagnia)

LA FASE ISTRUTTORIA DEL PUBBLICO MINISTERO

Notizia di danno

Acquisizione di documenti

Ruolo della cartella clinica

Verifica dell'esistenza di protocolli aziendali

Verifica della gestione del sinistro (in caso di transazione o assicurazione)

Valutazione della sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa

Archiviazione o invito a dedurre

Garanzie difensive

IL GIUDIZIO

L'applicabilità della legge n. 24 del 2017

Non c'è disciplina transitoria

Art. 9, comma 2 e azione di responsabilità amministrativa

(sez. giurisd. Toscana, sent. n. 84 del 2019)

Art. 9, commi 5 e 7 (limitazione del quantum e valutazione delle prove del giudizio civile come «argomenti di prova»)

(sez. giurisd. Sicilia, sent. n. 732 del 2018) «la nuova disciplina invocata dai convenuti non può essere applicata ai fatti dannosi accaduti prima della sua entrata in vigore»

La citata normativa, infatti, disegna compiutamente un nuovo sistema di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie ed ha, pertanto, natura sostanziale, di talché le disposizioni di natura processuale, pure in essa contenute, non possono che leggersi in stretta ed indispensabile connessione con il complesso del nuovo regime di responsabilità, non essendone ipotizzabile una applicazione avulsa dalla intera vigenza del nuovo sistema”

L'ESTENSIONE SOGGETTIVA NEL GIUDIZIO DI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

L'assicuratore del convenuto

(non c'è giurisdizione: sez. giurisd. Umbria, sent. n. 45 del 2017)

Altri sanitari

(non c'è litisconsorzio. Il giudice può valutare l'apporto concausale di soggetti non convenuti e determinare di conseguenza l'addebito al convenuto riconosciuto responsabile)

LA CONSULENZA TECNICA

Codice di giustizia contabile

► Art. 23 (Consulente tecnico)

1. Il giudice può farsi assistere, per il compimento di singoli atti o per tutto il processo, quando è necessario, da uno o più consulenti.
2. Il consulente ha l'obbligo di prestare il proprio ufficio tranne che il giudice riconosca l'esistenza di un giustificato impedimento.
3. L'incarico di consulenza può essere affidato a professionisti iscritti negli albi di cui all'articolo 13 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile. Possono altresì essere incaricati di svolgere consulenza tecnica gli appartenenti alle strutture e agli organismi di pubbliche amministrazioni. Non possono essere nominati coloro che prestano attività in favore delle parti del giudizio.
4. Il consulente, all'esito del suo incarico, riferisce per iscritto in merito ai quesiti e alle questioni richiestegli ai sensi dell'articolo 97 e può essere chiamato a fornire anche in pubblica udienza chiarimenti e osservazioni. Il compenso del consulente è stabilito dal giudice che l'ha nominato nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 27, comma 1.

► Art. 97 (Consulenza tecnica d'ufficio)

1. Con l'ordinanza con cui dispone la consulenza tecnica d'ufficio, il collegio nomina il consulente con le modalità di cui all'articolo 23, comma 3, o si avvale di strutture e organismi tecnici di amministrazioni pubbliche.

2. Con la medesima ordinanza, il collegio formula i quesiti e fissa il termine entro cui il consulente incaricato deve comparire dinanzi al giudice, a tal fine delegato, per assumere l'incarico e prestare giuramento ai sensi dell'articolo 193 del codice di procedura civile.

3. L'ordinanza è comunicata al consulente tecnico e alle parti a cura della segreteria.

4. Le eventuali istanze di astensione e ricusazione del consulente sono proposte, a pena di decadenza, entro il termine di cui al comma 2.

5. Il collegio, con la stessa ordinanza di cui al comma 1, assegna termini successivi, prorogabili ai sensi dell'articolo 154 del codice di procedura civile, per:

a) la corresponsione al consulente tecnico di un anticipo sul suo compenso;

b) l'eventuale nomina, con dichiarazione ricevuta dal segretario, di consulenti tecnici delle parti, i quali, oltre a poter assistere alle operazioni del consulente del giudice e a interloquire con questo, possono partecipare all'udienza e alla camera di consiglio ogni volta che è presente il consulente del giudice per chiarire e svolgere, con l'autorizzazione del presidente, le loro osservazioni sui risultati delle indagini tecniche;

c) la trasmissione, ad opera del consulente tecnico d'ufficio, di uno schema della propria relazione alle parti ovvero, se nominati, ai loro consulenti tecnici;

e) il deposito in segreteria della relazione finale, in cui il consulente tecnico d'ufficio dà altresì conto delle osservazioni e delle conclusioni dei consulenti di parte e prende specificamente posizione su di esse.

6. Il compenso complessivamente spettante al consulente d'ufficio è liquidato, al termine delle operazioni, dal presidente con decreto, ponendolo provvisoriamente a carico di una delle parti. Con la sentenza che definisce il giudizio il collegio regola definitivamente il relativo onere.

IL NESSO CAUSALE E LA COLPA GRAVE

Criterio causale

principio della “probabilità logica” o della “credibilità razionale”, secondo cui in tema di *standards* di certezza probatoria mentre nel processo penale vige la regola della prova "oltre il ragionevole dubbio", in quello civile (cui è assimilabile il giudizio di responsabilità amministrativa) vige la regola della preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non"; in particolare, nel caso in cui vi siano più ipotesi, tra loro incompatibili o contraddittorie, la scelta va compiuta applicando il criterio della probabilità prevalente. (sez. giurisd. Veneto, sent. n. 162 del 2018)

Colpa

Concezione normativa

Rilevanza dei protocolli aziendali

La compilazione della cartella clinica: il principio di vicinanza al fatto da provare e l'obbligo di cooperazione con l'azienda ai fini della possibilità di dimostrare la diligenza tenuta

Rilevanza delle linee guida

Art. 9, comma 5 QUANTIFICAZIONE DEL DANNO

Ai fini della quantificazione del danno, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 1-bis, della [legge 14 gennaio 1994, n. 20](#) [Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità], e dall'[articolo 52](#), secondo comma, del testo unico di cui al [regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214](#) [La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto], si tiene conto delle situazioni di fatto di particolare difficoltà, anche di natura organizzativa, della struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica, in cui l'esercente la professione sanitaria ha operato. L'importo della condanna per la responsabilità amministrativa e della surrogazione di cui all'[articolo 1916, primo comma, del codice civile](#), per singolo evento, in caso di colpa grave, non può superare una somma pari al triplo del valore maggiore della retribuzione lorda o del corrispettivo convenzionale conseguiti nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo.

Art. 9, Comma 5, ultimo periodo

Per i tre anni successivi al passaggio in giudicato della decisione di accoglimento della domanda di risarcimento proposta dal danneggiato, l'esercente la professione sanitaria, nell'ambito delle strutture sanitarie o sociosanitarie pubbliche, non può essere preposto ad incarichi professionali superiori rispetto a quelli ricoperti e il giudicato costituisce oggetto di specifica valutazione da parte dei commissari nei pubblici concorsi per incarichi superiori.

Art. 9, comma 7

7. Nel giudizio di rivalsa e in quello di responsabilità amministrativa il giudice può desumere argomenti di prova dalle prove assunte nel giudizio instaurato dal danneggiato nei confronti della struttura sanitaria o sociosanitaria o dell'impresa di assicurazione se l'esercente la professione sanitaria ne è stato parte.

- ▶ Art. 13. Obbligo di comunicazione all'esercente la professione sanitaria del giudizio basato sulla sua responsabilità
- ▶ 1. Le strutture sanitarie e sociosanitarie di cui all'articolo 7, comma 1, e le imprese di assicurazione che prestano la copertura assicurativa nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 10, commi 1 e 2, **comunicano all'esercente la professione sanitaria l'instaurazione del giudizio promosso nei loro confronti dal danneggiato**, entro quarantacinque giorni dalla ricezione della notifica dell'atto introduttivo, mediante posta elettronica certificata o lettera raccomandata con avviso di ricevimento contenente copia dell'atto introduttivo del giudizio. Le strutture sanitarie e sociosanitarie e le imprese di assicurazione entro quarantacinque giorni **comunicano all'esercente la professione sanitaria**, mediante posta elettronica certificata o lettera raccomandata con avviso di ricevimento, **l'avvio di trattative stragiudiziali con il danneggiato, con invito a prendervi parte**. L'**omissione**, la **tardività** o l'**incompletezza** delle comunicazioni di cui al presente comma **preclude l'ammissibilità delle azioni** di rivalsa o **di responsabilità amministrativa** di cui all'articolo 9.

L'art. 13 offre una garanzia anticipata al sanitario potenzialmente coinvolto in un evento avverso.

Ciò richiede il compimento da parte dell'azienda sanitaria di un'attività istruttoria, seppure sommaria (ora consentita dalla modifica legislativa del termine, inizialmente previsto in misura insufficiente), volta a valutare se siano ravvisabili apporti causali di singoli sanitari (e non piuttosto responsabilità diffuse o organizzative), in disparte la esplicitazione o meno di tali nominativi nell'atto giudiziale o stragiudiziale proveniente dal danneggiato.

UNO SGUARDO D'INSIEME

La responsabilità amministrativa del singolo sanitario e il rischio d'apparato

La funzione del sistema della responsabilità amministrativa quale meccanismo di allocazione del risarcimento dovuto dall'azienda in capo al soggetto che lo abbia in concreto prodotto con colpa grave (o dolo)

L'attività sanitaria e la gestione del rischio clinico

Si tratta di un metodo di organizzazione delle risorse umane e strumentali, del modo di adempiere al contratto di ospitalità secondo criteri innovativi e integrati. Ruolo della gestione delle informazioni sull'attività di gestione del rischio clinico che «non possono essere acquisiti o utilizzati nell'ambito di procedimenti giudiziari» (art. 16).