

Elisa Bertillo

L'azione di responsabilità amministrativa

SOMMARIO: 1. Premessa: la responsabilità amministrativa dell'esercente la professione sanitaria. – 2. La giurisdizione della Corte dei conti. – 3. Le parti del giudizio. – 4. I presupposti dell'azione. L'elemento oggettivo. – 4.1. L'elemento soggettivo. – 4.2. Il nesso causale. – 4.3. Il danno erariale. – 5. I rapporti tra il giudizio in sede contabile e quelli in sede civile e penale. L'efficacia del giudicato penale e del giudicato civile nei giudizi amministrativo-contabili. – 6. Il termine di prescrizione dell'azione.

1. Premessa: la responsabilità amministrativa dell'esercente la professione sanitaria

La condotta professionale del medico rileva, oltre che sotto il profilo civile, penale e deontologico, anche sotto il profilo amministrativo¹. L'esercente la professione sanitaria, legato da rapporto di ufficio con l'azienda sanitaria-ente pubblico, può, infatti, essere chiamato a rispondere, a titolo di responsabilità amministrativa, del danno direttamente o indirettamente causato all'erario: la responsabilità amministrativa si configura come l'obbligazione di risarcimento dei danni cui soggiacciono gli amministratori e i dipendenti pubblici, nel caso di specie esercenti la professione sanitaria, per i danni causati all'ente a causa dell'inosservanza con dolo o colpa grave degli obblighi di servizio (il c.d. danno erariale)².

Il fondamento sostanziale di tale forma di responsabilità si rintraccia nell'art. 28 della Costituzione, a norma del quale i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti³.

¹ Cfr. F.R. CORRENTI, M. GULINO, G. VERGALLO, P. FRATI, *L'azione di rivalsa e la responsabilità amministrativa del medico per danno erariale indiretto*, in «Riv. it. med. leg.», p. 942 seg. In termini generali v. anche M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 2009, *passim*; G. DAMMICO, P. DELLA VENTURA, F. GARRI, A. LUPI, L. VENTURINI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, Giuffrè, Milano, 2007, *passim*.

² Cfr. R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 952.

³ Secondo R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 951 si tratta di «una responsabilità solidale e diretta, anche con riferimento allo Stato e agli

A livello di normativa ordinaria, l'art. 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, sancisce che «lo stato giuridico ed economico del personale delle unità sanitarie locali è disciplinato, salvo quanto previsto espressamente dal presente articolo, secondo i principi generali e comuni del rapporto di pubblico impiego», mentre l'art. 28, primo comma, del D.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 dispone che «in materia di responsabilità, ai dipendenti delle unità sanitarie locali si applicano le norme vigenti per i dipendenti civili dello Stato di cui al D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 e successive integrazioni e modificazioni». Tale disposizione rinvia, quindi, alla normativa in materia di responsabilità dell'impiegato in amministrazioni dello Stato, la quale è contenuta negli artt. 18, 19 e 20 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, c.d. Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato. In particolare, l'art. 18 citato prevede l'obbligo del dipendente di risarcire la Pubblica Amministrazione dei danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio, obbligo che deve essere pertanto esteso anche al medico dipendente del Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

E' su questo impianto normativo che si inserisce l'art. 9 della legge in commento⁴, che disciplina oggi espressamente l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti dell'esercente la professione sanitaria. In particolare, il 5° comma prevede che, in caso di accoglimento della domanda di risarcimento proposta dal danneggiato nei confronti della struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica o dell'esercente la professione sanitaria, il pubblico ministero presso la Corte dei conti eserciti l'azione di responsabilità amministrativa per dolo o colpa grave nei confronti del medico. La norma introduce, quindi, una disciplina speciale riferibile ad una peculiare tipologia di dipendente pubblico, come già avvenuto con riferimento ai magistrati con la legge 13 aprile 1988, n. 117, sulla falsariga della quale è costruito l'odierno testo normativo nella parte qui di interesse.

enti, in quanto gli atti compiuti dai dipendenti sono imputabili all'amministrazione di appartenenza sulla base del rapporto organico e del principio di preposizione».

⁴ La disposizione è stata salutata con favore dai primi commentatori della riforma (cfr. P. GATTARI, *Prime riflessioni sulla riforma della responsabilità civile da attività sanitaria (Legge 8 marzo 2017, n. 24)*, in <www.questionegiustizia.it>, 25 maggio 2017; M. RUVOLO-S. CIARDO, *Approvata la nuova Legge sulla responsabilità sanitaria, cosa cambia?*, in <www.questionegiustizia.it>, 11 aprile 2017, i quali ritengono che l'art. 9 cit. sia una «norma chiave»). In senso positivo si esprime anche M.A. ZUMPANO, *Profili processuali del disegno di legge sulla responsabilità professionale sanitaria*, in *Scritti offerti dagli allievi a Francesco Paolo Luiso per il suo settantesimo compleanno*, a cura di M. Bove, Giappichelli, Torino, 2017, p. 435 seg, spec. 444 la quale afferma che i meriti del disegno di legge siano «per tanti versi innegabili».

2. La giurisdizione della Corte dei conti

Sotto il profilo strettamente processuale, il testo normativo in commento prevede la giurisdizione contabile, andando così a ribadire una previsione già desumibile dal secondo comma dell'art. 103 Cost., nonché già espressamente contenuta nell'art. 19 del D.P.R. 3 del 1957, che, con riferimento alla responsabilità dei dipendenti pubblici, sancisce la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, la quale «valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso»⁵. Con riferimento al criterio di individuazione della giurisdizione della Corte dei conti, l'evoluzione del concetto di pubblica amministrazione e l'assimilazione alle P.A. di soggetti formalmente privati⁶, ha condotto al superamento del criterio meramente soggettivo dell'appartenenza del

⁵ M.A. ZUMPANO, *Profili processuali del disegno di legge sulla responsabilità professionale sanitaria*, cit., 443, nel ricordare la «travagliata genesi» dell'art. 9 del d.d.l., evidenzia in particolare come nella formulazione iniziale fosse stata esclusa la giurisdizione della Corte dei conti, al fine di proteggere gli esercenti in strutture pubbliche dalla possibilità di subire due distinti processi per lo stesso titolo di responsabilità.

⁶ Cfr. R. GAROFOLI – G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Neldiritto, Roma, 2013, p. 147 seg.; R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 195 seg.; G. GRUNER, *Enti pubblici a struttura di S.p.a. Contributo allo studio delle «legali» in mano pubblica di rilievo nazionale*, Giappichelli, Torino, 2009, *passim*; F.G. SCOCA, *Il punto sulle c.d. Società pubbliche*, in «Diritto dell'Economia», 2005, p. 248 seg.; G. NAPOLITANO, *Soggetti privati «enti pubblici?»*, in «Dir. amm.», 2003, p. 801 seg.; G. BERTI, *Pubblica amministrazione e modelli privatistici*, Il Mulino Bologna, 1993, *passim*; S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1985, p. 376 seg., spec. 381 seg.; M.S. GIANNINI, *Il problema dell'assetto e della tipizzazione degli enti pubblici nell'attuale momento*, in *Riordinamento degli Enti pubblici e funzioni delle loro Avvocature*, Jovene Napoli, 1974, p. 23 seg.; G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'organizzazione e nella disciplina delle imprese*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè Milano, 1970, p. 77 seg.; D. SERRANI, *Lo Stato finanziatore*, Franco Angeli Milano, 1971, p. 173 seg.; S. CASSESE, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Il Mulino Bologna, 1971, p. 149-150. In generale, sull'utilizzo di modelli privatistici nell'organizzazione della P.A., cfr. M. CLARICH, *Privatizzazioni e trasformazioni in atto nell'organizzazione amministrativa italiana*, in «Dir. amm.», 1995, p. 519 seg.; G. DI GASPARE, *Organizzazione amministrativa*, in «Dig. disc. pubbl.», X, Torino, 1995, p. 513 seg.; C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, a cura di S. CASSESE, Giuffrè Milano, 2000, I, p. 270 seg.; M. RENNA, *Le società per azioni in mano pubblica. Il caso delle s.p.a. derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici ed aziende autonome statali*, Giappichelli Torino, 1997, p. 24 seg.; F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa. Cura dell'interesse generale e autonomia privata nei nuovi modelli di amministrazione*, CEDAM Padova, 2000, p. 100 seg.; A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione amministrativa fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Giappichelli Torino, 2001, p. 179 seg.

funzionario all'amministrazione pubblica, per giungere all'utilizzo di un criterio oggettivo, basato sulla natura del danno: se si afferma l'esistenza di un danno per l'erario, vi è giurisdizione contabile⁷. Con peculiare riferimento alla responsabilità dell'esercente la professione sanitaria, a seguito di tale evoluzione, la Cassazione ha ritenuto configurabile la responsabilità amministrativa, con conseguente giurisdizione della Corte dei conti, con riferimento al danno causato da soggetti comunque inseriti nell'apparato organizzativo di una pubblica amministrazione, quali ad esempio i medici operanti in una casa di cura in regime di accreditamento⁸. Inoltre la giurisprudenza ritiene sussistere la giurisdizione contabile rispetto ai medici convenzionati con il servizio sanitario nazionale con riferimento alle attività che si inseriscono nell'organizzazione strutturale, operativa e procedimentale delle asl, tra le quali rientrano quelle di natura non professionale, in quanto consistenti in certificazioni, nell'identificazione di assistiti e nell'accertamento del loro diritto alle prestazioni sanitarie. Pertanto, qualora da tali attività derivi un danno all'amministrazione sussiste la giurisdizione della Corte dei conti, poiché la responsabilità del sanitario dipende non dall'esercizio della sua professione, ma dal

⁷ Cfr. R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 954. Più di recente v. M.T. POLITO, *Il controllo e la giurisdizione della Corte dei conti sulle società pubbliche a seguito del testo unico*, in *Le società pubbliche*, a cura di F. FIMMANÒ-A. CATRICALÀ, 2016, Giapeto Napoli, p. 513 seg.

⁸ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Lombardia, 20 ottobre 2009, n. 641, in «Rep. Foro it.», 2011, voce *Responsabilità contabile*, n. 241, secondo cui «Il processo di privatizzazione che ha massicciamente investito la p.a. negli ultimi anni, non ha eliminato né la natura pubblica degli interessi perseguiti dagli enti pubblici economici né la provenienza della finanza pubblica delle risorse dai medesimi impiegate; sicché nonostante tali modalità organizzative e procedurali privatistiche, l'attività dei dipendenti di tali enti costituisce comunque oggetto della giurisdizione della corte dei conti ai fini dell'accertamento dell'eventuale loro responsabilità amministrativa; il baricentro, in altri termini, si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato o un ente pubblico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato (nella fattispecie un medico operante in casa di cura privata in regime di accreditamento con il ssn), per le sue scelte, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla p.a., alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare, e l'incidenza sia tale da potere determinare uno sviamento delle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico di cui deve rispondere dinanzi al giudice contabile». Sulla responsabilità per danno erariale dell'ospedale privato accreditato, cfr. Cass., sez. un., 4 settembre 2015, n. 17596, in «Foro it.», 2016, voce *Responsabilità contabile*, n. 35, «Riv. corte conti», 2015, fasc. 5, p. 457; C. conti, sez. I giur. centr. app., 29 luglio 2016, n. 290/A, in «Rep. Foro it.», 2016, voce *Responsabilità contabile*, n. 135, «Riv. corte conti», 2016, fasc. 3, p. 175; sez. giur. reg. Lazio, 24 novembre 2015, n. 461, in «Rep. Foro it.», 2016, voce *Responsabilità contabile*, n. 111, in «Riv. corte conti», 2015, fasc. 5, p. 329.

comportamento illegittimo, doloso e colposo posto in essere nell'ambito del rapporto di pubblico servizio⁹. E' stata, ad esempio, riconosciuta, la giurisdizione contabile in relazione al danno accorso all'amministrazione sanitaria attraverso la compilazione e spedizione di ricette false in accordo con dei farmacisti, ritenendo che tra il medico e l'azienda sanitaria locale di appartenenza si costituisca convenzionalmente un rapporto di servizio che comporta l'inserimento del primo nell'organizzazione strutturale, operativa e procedimentale dell'ente, mentre il farmacista deve essere considerato un incaricato di pubblico servizio, atteso che va affermata la natura pubblicistica della convenzione che lega le farmacie alle asl e l'obbligatorietà di essa per tutti i farmacisti, con conseguente qualificazione del servizio farmaceutico quale servizio pubblico¹⁰.

3. Le parti del giudizio

Legittimato attivo all'azione è il pubblico ministero contabile e cioè il Procuratore regionale competente presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti e, in grado di appello, il Procuratore generale rappresentante il P.M. innanzi alle Sezioni d'appello della stessa Corte.

Nel giudizio di responsabilità presso la Corte dei conti, il Pubblico Ministero è l'unico soggetto legittimato all'azione¹¹; questi deve agire a tutela degli interessi generali ed indifferenziati dell'ordinamento, al fine di assicurare l'integrità dell'erario, l'imparzialità ed il buon andamento della Pubblica Amministrazione, nonché la tutela degli interessi pubblici riferibili in generale allo stato-comunità¹². Il P.M. possiede tutti i poteri propri delle

⁹ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Campania, 18 luglio 2011, n. 1308, in «Rep. Foro it.», 2012, voce *Responsabilità contabile*, n. 73; sez. giur. reg. Toscana, 26 febbraio 2009, n. 29, *id.*, 2009, voce cit., n. 445, «Riv. corte conti», 2009, fasc. 1, p. 112; sez. giur. reg. Umbria, 4 ottobre 2007, n. 228, in «Rep. Foro it.», 2009, voce cit., n. 444; sez. giur. reg. Puglia, 2 aprile 2004, n. 336, *id.*, 2005, voce cit., n. 637.

¹⁰ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Puglia, 13 giugno 2016, n. 196, in «Rep. Foro it.», 2016, voce *Responsabilità contabile*, n. 48, «Riv. corte conti», 2016, fasc. 3, p. 283; sez. giur. reg. Campania, 30 agosto 2013, n. 1027, *id.*, 2014, p. 371.

¹¹ Con riferimento alla legittimazione all'azione in capo al P.M. contabile nell'azione di responsabilità erariale, la dottrina e la giurisprudenza si sono interrogate circa la possibilità di ritenere che lo stesso agisca in qualità di sostituto processuale, ai sensi dell'art. 81 c.p.c., o autonomamente, in adempimento di un interesse pubblico proprio e non altrui: in merito cfr. V. TENORE, *La nuova Corte dei Conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Milano, 2013, p. 429.

¹² Cfr. C. conti, sez. riun. Giur., 25 marzo 2005, 1/QM, in «Foro it.», 2005, III, col. 511

parti, con la sola esclusione di quelli incompatibili con la natura inderogabile del diritto dedotto in giudizio. L'esercizio dell'azione è obbligatorio¹³, salvo l'esercizio del potere di archiviazione nella fase predibattimentale¹⁴, e il P.M. non può rinunciare all'azione né agli atti del giudizio.

Legittimato passivo è l'esercente la professione sanitaria, medico o operatore sanitario, legato alle strutture pubbliche del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) da un rapporto di convenzione. Ci si riferisce, quindi, sia ai dipendenti delle Aziende Sanitarie Locali (ASL) o delle Aziende Ospedaliere sia ai medici convenzionati con la ASL di appartenenza. La giurisprudenza di legittimità è, infatti, costante nel riconoscere la sussistenza di un vero e proprio rapporto di servizio, anche di fonte convenzionale, tra il medico convenzionato e la struttura sanitaria di appartenenza¹⁵. Peraltro, la Corte dei conti è altresì costante nel ritenere che, nel giudizio di responsabilità amministrativa, la legittimazione passiva sussista esclusivamente nei confronti di coloro che abbiano un rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione, con la sola eccezione della legittimazione degli eredi del convenuto in caso di illecito arricchimento¹⁶; ne consegue che, nel caso in

secondo cui l'attribuzione in via esclusiva dell'azione di responsabilità al Procuratore della Corte dei conti si fonda sulla qualificazione del pubblico ministero contabile «quale soggetto rappresentativo degli interessi dello stato comunità, alla soddisfazione dei cui bisogni è destinato il patrimonio pubblico ed è indirizzata l'attività amministrativa, sottraendo così alla valutazione discrezionale degli amministratori degli enti pubblici la tutela dei diritti di cui si tratta. La funzione istituzione obbliga il Procuratore Regionale/Generale ad agire secondo principi di imparzialità e di necessaria tutela degli interessi pubblici, espressi dalla obbligatorietà ed irrinunciabilità dell'azione, attraverso la quale trova tutela sia l'interesse pubblico all'utilizzazione finalizzata del patrimonio pubblico, sia l'aspetto "sanzionatorio" dei comportamenti illeciti dei pubblici amministratori e dipendenti».

¹³ Si sofferma sull'accostamento tra azione pubblica di danno erariale e azione penale, P. SANTORO, *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa. Disciplina sostanziale e processuale*, Maggioli Santarcangelo di Romagna, 2011, p. 737 seg.

¹⁴ In merito cfr. G. TUZIO, *L'archiviazione del P.M. contabile: una decisione controversa*, in «Riv. C. conti», 2000, 1, p. 247 seg.

¹⁵ Cfr., in tal senso, C. conti, sez. giur. reg. Puglia, 13 giugno 2016, n. 195, «Riv. corte conti», 2016, fasc. 3, p. 283; sez. giur. reg. Campania, 18 luglio 2011, n. 1308, cit.; sez. giur. reg. Toscana, 26 febbraio 2009, n. 29, cit.; sez. giur. reg. Umbria, 4 ottobre 2007, n. 228, cit.; sez. giur. reg. Puglia, 2 aprile 2004, n. 336, cit.; Cass., sez. un., 13 novembre 1996, n. 9957, «Riv. corte conti», 1996, fasc. 6, p. 251, «Resp. civ.», 1997, p. 401, «Giur. it.», 1997, I, 1, p. 878. In termini generali, sulle condizioni alle quali è identificabile un rapporto di servizio, cfr., sotto vari profili, Cass. 9 febbraio 2011, n. 3165, in «Foro it.», 2011, I, 1109; Cass. 14 luglio 2010, n. 16505, *ibid.*, 782; Cass. 27 aprile 2010, n. 9963, *id.*, 2010, I, col. 3078, con nota di richiami.

¹⁶ L'art. 1 della legge 20 del 1994 prevede l'intrasmissibilità del debito agli eredi, salvi «casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi».

cui sussista un rapporto di garanzia fra il medico e una società assicuratrice, non è ammessa la chiamata del terzo in garanzia *ex art. 106 c.p.c.*, atteso che ogni questione connessa o derivante dall'esistenza del contratto assicurativo esula dalle attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti¹⁷.

La riforma non risolve, invece, il problema relativo alla necessaria partecipazione al giudizio dell'amministrazione danneggiata. La giurisprudenza, infatti, in passato, ha escluso la possibilità che quest'ultimo soggetto possa intervenire nel giudizio, in quanto non sarebbe titolare di alcun interesse connesso o dipendente da quello dedotto con l'azione contabile¹⁸. Si ritiene che tale orientamento possa essere confermato anche con riferimento all'azione in commento, pur nel silenzio della legge. Si evidenzia peraltro come, secondo l'orientamento costante dei giudici contabili, nel giudizio di responsabilità amministrativa, non sussiste litisconsorzio necessario tra più coobbligati in via solidale al risarcimento del danno erariale. Costituisce, infatti, carattere indefettibile della responsabilità amministrativa, la personalità¹⁹, dalla quale deriva la parziarietà dell'obbligazione risarcitoria da essa scaturente nonché, sul piano processuale, la facoltatività del litisconsorzio tra più soggetti eventualmente coinvolti nella fattispecie dannosa. Ne consegue che, nel caso in cui un soggetto non convenuto in giudizio dal p.m. abbia fornito un contributo causale alla produzione del danno erariale, il giudice contabile ha il potere-dovere di valutare, sia pure *incidenter tantum*, l'oggettiva efficacia concausale del comportamento di tale soggetto e, quindi, di ridurre proporzionalmente l'onere risarcitorio da porre a carico del convenuto in giudizio²⁰.

¹⁷ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Lazio, 23 aprile 2014, n. 384, in «Riv. corte conti», 2014, fasc. 3, p. 324.

¹⁸ Cfr. C. conti, 1 settembre 1999, n. 229/A, in «Riv. corte conti», 1999, 6, p. 80; 2 settembre 1992, n. 196, *ivi*, 1992, 5, p. 45.

¹⁹ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Molise, 1 giugno 2015, n. 39, in «Rep. Foro it.», 2015, voce *Responsabilità contabile*, n. 182, fa salve le ipotesi di illecito arricchimento e di condotte connotate dal dolo: si pensi ad esempio al litisconsorzio necessario sussistente tra gli eredi del medico per l'illecito arricchimento agli stessi derivato in ragione della condotta del *de cuius*.

²⁰ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Molise, 1 giugno 2015, n. 39, *cit.*; sez. giur. app. reg. Sicilia, 4 settembre 2014, n. 377/A, in «Rep. Foro it.», 2015, voce *Responsabilità contabile*, n. 186; sez. II giur. centr. app., 25 luglio 2013, n. 489/A, in «Riv. corte conti», 2014, fasc. 1, p. 179.

4. I presupposti dell'azione. L'elemento oggettivo

Presupposto oggettivo dell'azione è l'inosservanza di obblighi di servizio, i quali vanno intesi in senso ampio, imponendo, secondo la giurisprudenza, lealtà di comportamento, nonché l'obbligo di salvaguardare l'utilità della prestazione dell'azienda sanitaria danneggiata, in modo da preservarne gli interessi, in funzione della c.d. «solidarietà sociale»²¹. Per quanto attiene all'esercente la professione sanitaria, la giurisprudenza contabile ha individuato ipotesi peculiari di violazione degli obblighi di servizio nella redazione di prescrizioni inusuali, incongrue o incomplete²² o nella violazione del vincolo di esclusività da parte del medico dipendente del SSN²³.

4.1 L'elemento soggettivo

Ai sensi dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, rubricato «azione di responsabilità», la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è «personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità delle scelte discrezionali». Già prima dell'entrata in vigore della legge Gelli, pertanto, ai fini di ritenere sussistente una responsabilità erariale del medico era necessario che il danno fosse sorto almeno da colpa grave. Tale previsione è oggi espressamente ribadita dall'art. 9 della legge in commento, in cui il legislatore prevede che il pubblico ministero presso la Corte dei conti eserciti l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti dell'esercente la professione sanitaria «per dolo o colpa grave». Se non si pongono particolari problemi circa il primo elemento, maggiori questioni sono sorte con riferimento all'esatta configurazione della colpa grave.

Con riferimento al dolo, infatti, è pacifico l'orientamento giurisprudenziale secondo cui in tema di responsabilità amministrativa, il dolo che assume rilevanza è quello c.d. contrattuale, di per sé atipico, a differenza di quello penale, e che si sostanzia nell'inadempimento volontario dell'obbligazione contrattuale, con la previsione e la piena coscienza degli effetti

²¹ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Campania, 30 agosto 2013, n. 1027, cit.

²² Cfr. C. conti, sez. I giur. centr. app., 7 maggio 2015, n. 308/A, in «Rass. dir. farmaceutico», 2015, p. 893; sez. giur. reg. Puglia, 30 aprile 2015, n. 258, *ibid.*, 2015, p. 889; sez. giur. reg. Campania, 30 agosto 2013, n. 1027, cit.

²³ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Calabria, 14 novembre 2012, n. 332, in «Rass. dir. farmaceutico», 2013, 929, «Riv. it. med. leg.», 2013, p. 11.

da esso derivanti²⁴. Ad esempio, è stata ritenuta sorretta da dolo la condotta illecita consistente nel presentare reiteratamente al SSN, ai fini del rimborso, ricette recanti la prescrizione di farmaci per patologie diverse (o, addirittura, inesistenti), oppure in numero eccedente le effettive necessità terapeutiche dei pazienti, posta in essere da un medico di medicina generale, convenzionato con il SSN, in associazione con dei farmacisti, qualora essi abbiano agito con volontà consapevole di non adempiere gli obblighi e i doveri nascenti dal rapporto di servizio intercorrente con la P.A.²⁵

La colpa grave deve essere ricondotta, invece, alla nozione di colpa professionale di cui al secondo comma dell'art. 1176 c.c., e pertanto come osservanza non dell'ordinaria diligenza richiesta al buon padre di famiglia, ma di quella particolare diligenza che ci si può legittimamente attendere dall'esercente un'attività professionale, avuto riguardo alla natura dell'attività esercitata. In particolare, secondo la Corte dei conti, la colpa grave si concretizza in un comportamento non consono a quel minimo di diligenza richiesto nel caso concreto ed improntato ad evidente imperizia, superficialità, trascuratezza ed inosservanza degli obblighi di servizio, che non risulta giustificato dalla presenza di situazioni eccezionali ed oggettivamente verificabili, tali da impedire al medico il corretto svolgimento delle funzioni volte alla tutela degli interessi pubblici a lui affidati²⁶.

In merito all'elemento soggettivo della colpa grave nella responsabilità medica si può, peraltro, segnalare un'evoluzione giurisprudenziale connessa all'entrata in vigore della l. 189 del 2012, c.d. legge Balduzzi. In precedenza, infatti, la giurisprudenza contabile aveva escluso la colpa grave del medico in tutti quei casi in cui dovevano essere risolti problemi diagnostici e terapeutici di difficile soluzione o in presenza di un quadro patologico complesso e passibile di diversificati esiti o quando il medico si trovasse nella necessità di agire in una situazione di emergenze o di urgenza, nonché in tutte quelle ipotesi in cui la sua scelta sembrasse comunque ragionevole, avuto riguardo alle conoscenze scientifiche e alla prassi medica²⁷. Al contrario, riteneva sussistente la

²⁴ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Calabria, 13 dicembre 2012, n. 380, in «Rep. Foro it.», 2013, voce *Responsabilità contabile*, n. 147; sez. giur. reg. Calabria, 13 dicembre 2012, n. 380, *ibid.*, voce cit., 147; sez. giur. reg. Calabria, 7 novembre 2012, n. 321, *ibid.*, voce cit., n. 149.

²⁵ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Campania, 30 agosto 2013, n. 1027, cit.

²⁶ Cfr. C. conti, sez. giur. app. reg. Sicilia, 23 gennaio 2012, n. 18/A, in «Rep. Foro it.», 2012, voce *Responsabilità contabile*, n. 204; sez. giur. reg. Toscana, 21 marzo 2002, n. 179/Rel, *id.*, 2003, voce cit., n. 279.

²⁷ Cfr. C. conti, sez. giur. app. reg. Sicilia, 17 settembre 2001, n. 196/A, in «Rep. Foro it.», 2002, voce *Responsabilità contabile*, n. 481.

colpa grave quando il medico si fosse reso colpevole di una grave negligenza, quale l'omissione di un'attività diagnostica e terapeutica routinaria²⁸. A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 3 della citata legge Balduzzi, la giurisprudenza ha invece ritenuto che l'elemento della colpa grave potesse essere parametrato basandosi su tale disposizione con la conseguenza per cui, anche nel giudizio contabile, il giudice aveva l'obbligo di accertare il rispetto delle linee guida, nell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza penale²⁹. E' ragionevole attendersi, pertanto, che le modifiche apportate dalla riforma Gelli in materia di elemento soggettivo della responsabilità penale³⁰ andranno ad incidere

²⁸ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Lombardia, 18 marzo 2015, n. 40, in «Rep. Foro it.», 2015, voce *Responsabilità contabile*, n. 68, secondo cui «per configurare un'ipotesi di responsabilità a carico di un medico, non basta che il comportamento appaia riprovevole in quanto non rispondente in tutto alle regole della scienza e dell'esperienza, ma è necessario che il sanitario, usando la dovuta diligenza, sia stato in condizione di prevedere e prevenire l'evento verificatosi: perché quindi possa parlarsi di colpa grave occorre accertare che si siano verificati errori non scusabili per la loro grossolanità o l'assenza delle cognizioni fondamentali attinenti alla professione, ovvero abbia difettato quel minimo di perizia tecnica che non deve mai mancare in chi esercita la professione medica, oppure vi sia stata ogni altra imprudenza che dimostri superficialità e disinteresse per i beni primari affidati alle cure di tali prestatori d'opera»; in precedenza, C. conti, sez. giur. app. Sicilia, 15 dicembre 2003, n. 259/A, *id.*, 2004, voce cit., n. 383; sez. giur. reg. Sicilia, 3 settembre 2002, n. 1576, *id.*, 2003, voce cit., n. 274.

²⁹ C. conti, sez. giur. reg. Emilia-Romagna, 07 aprile 2016, n. 49, in «Rass. dir. farmaceutico», 2016, p. 689 «nel caso della responsabilità amministrativa per danno sanitario va dimostrata la colpa grave del convenuto nel caso specifico, e pertanto vanno indicati gli elementi di prova in base ai quali, sul caso concreto, l'accusa ritiene che vi sia stata violazione delle buone pratiche mediche; pertanto non appare corretto ritenere che l'esistenza di particolari linee guida che si pongono, in astratto, in contrasto con la condotta del medico nel fatto che ha determinato una lesione al paziente sia di per sé sufficiente a dimostrare che la condotta del sanitario è stata sicuramente connotata da colpa grave (fattispecie relativa a danno derivante da mancata diagnosi di frattura del femore)». Cfr. peraltro C. conti, sez. giur. reg. Lombardia, 18 marzo 2015, n. 40, cit. Per ulteriori ipotesi di colpa grave del medico, cfr. C. conti, sez. I giur. centr. app., 8 maggio 2013, n. 312/A, in «Riv. corte conti», 2013, fasc. 3, p. 315; sez. II giur. centr. app., 21 febbraio 2013, n. 100/A, *ibid.*, 2013, fasc. 1, p. 240; sez. giur. reg. Umbria, 30 maggio 2013, n. 44, *ibid.*, 2013, fasc. 3, p. 420.

³⁰ Su cui cfr. F. D'ALESSANDRO, *La responsabilità penale del sanitario alla luce della riforma "Gelli-Bianco"*, in «Diritto penale e processo», 2017, p. 572 seg.; G. IADECOLA, *Qualche riflessione sulla nuova disciplina della colpa medica per imperizia nella legge 8 marzo 2017, n. 24 (legge c.d. Gelli-Bianco)*, in <www.penalecontemporaneo.it>, 13 giugno 2017; C. CUPELLI, *La legge Gelli-Bianco e il primo vaglio della Cassazione: linee guida sì, ma con giudizio. Nota a Cass. Pen., Sez. IV, sent. 20 aprile 2017 (dep. 7 giugno 2017), n. 28187, Pres. Blaiotta, Rel. Blaiotta – Montagni*, in <www.penalecontemporaneo.com>, 13 giugno 2017; C. CUPELLI, *La legge Gelli-Bianco approda in Cassazione: prove di diritto intertempo-*

anche sui giudizi di responsabilità amministrativa.

4.2 Il nesso causale

Ulteriore elemento necessario al fine di dichiarare la responsabilità amministrativa dell' esercente la professione sanitaria è la sussistenza del nesso di causalità tra la condotta del soggetto agente e l' evento dannoso da cui è indirettamente derivato un danno all' erario, in assenza del quale il medico deve essere «assolto da ogni addebito»³¹. In particolare, il nesso causale assume peculiare rilevanza, nella materia *de qua*, con riferimento alle ipotesi di concorso di più soggetti nella realizzazione dell' evento dannoso, fattispecie nella quale deve risultare provato, ai fini dell' addebito di responsabilità, la partecipazione di ciascuno, mediante un concorso causale addizionale e indipendente al verificarsi del danno³².

*rale. Nota a Cass. Pen., Sez. IV, sent. 20 aprile 2017 (dep. 7 giugno 2017), n. 28187, Pres. Blaiotta, Rel. Blaiotta – Montagni, in <www.penalecontemporaneo.it>, 26 aprile 2017; C. CUPELLI, *Lo statuto penale della colpa medica e le incerte novità della Legge Gelli-Bianco*, in <www.penalecontemporaneo.it>, 3 aprile 2017; G.M. CALETTI, M.L. MATTHEUDAKIS, *Una prima lettura della legge “Gelli-Bianco” nella prospettiva del diritto penale*, in <www.penalecontemporaneo.it>, 9 marzo 2017; P. PIRAS, *Imperitia sine culpa non datur. A proposito del nuovo art. 590 sexies c.p.*, in <www.penalecontemporaneo.it>, 1 marzo 2017; F. BASILE, *Un itinerario giurisprudenziale sulla responsabilità medica colposa tra art. 2236 cod. civ. e Legge Balduzzi (aspettando la riforma della riforma)*, in <www.penalecontemporaneo.it>, 23 febbraio 2017; P.F. POLI, *Il d.d.l. Gelli-Bianco: verso un'ennesima occasione persa di adeguamento della responsabilità penale del medico ai principi costituzionali?*, in <www.penalecontemporaneo.it>, 20 febbraio 2017; C. CUPELLI, *Alle porte la nuova responsabilità penale degli operatori sanitari. Buoni propositi, facili entusiasmi, prime perplessità*, in <www.penalecontemporaneo.it>, 16 gennaio 2017; A. PANTI, *Il d.d.l. sulla responsabilità professionale del personale sanitario: il punto di vista del medico*, in *Diritto penale e processo*, 2016, 374 ss.; P. PIRAS, *La riforma della colpa medica nell'approvanda legge Gelli-Bianco*, in <www.penalecontemporaneo.it>, 25 marzo 2016.*

³¹ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Umbria, 20 dicembre 2007, n. 261, in «Rep. Foro it.», 2007, voce *Responsabilità contabile*, n. 293, secondo cui «premesso che la corte dei conti può valutare autonomamente i fatti accertati nel processo civile, in quanto le sentenze di condanna a carico della p.a. non esplicano efficacia vincolante nel giudizio di responsabilità, con riferimento all'azione di responsabilità intentata dalla procura relativamente al danno risentito da una asl in esito a giudizio risarcitorio conclusosi con la condanna della stessa struttura sanitaria pubblica per le gravi lesioni a neonato conseguenti ad un parto avvenuto presso l'ospedale di omissis deve essere assolto da ogni addebito, per difetto del nesso di causalità, il medico convenuto essendosi accertato che le suddette lesioni sono diretta conseguenza di errori ostetrico-assistenziali antecedenti l'intervento del medesimo».

³² Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Umbria, 11 dicembre 2013, n. 138, in «Rep. Foro it.», 2014, voce *Responsabilità contabile*, n. 110.

4.3 Il danno erariale

Infine, ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativa, deve esservi un danno all'erario dello Stato, economicamente valutabile, attuale e concreto. Viene in rilievo, in particolare, il danno di carattere indiretto³³, che trova il proprio fondamento nella condanna subita dall'amministrazione, azienda sanitaria, con cui il medico intrattiene il rapporto di servizio.

Ai fini della quantificazione del danno, il giudice tiene conto delle situazioni di fatto di particolare difficoltà, anche di natura organizzativa³⁴, della struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica in cui l'esercente la professione sanitaria ha operato³⁵. La norma fa, peraltro, salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e dall'articolo 52, secondo comma, del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, i quali, rispettivamente, sanciscono che nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione³⁶, 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 che la Corte, valutate le

³³ Sul necessario presupposto del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, cfr. C. conti, sez. giur. reg. Lombardia, 29 luglio 2016, n. 136, «Riv. corte conti», 2016, fasc. 3, p. 267.

³⁴ Secondo M. HAZAN, *Alla vigilia di un cambiamento profondo: la riforma della responsabilità medica e della sua assicurazione (DDL Gelli)*, in «Danno e resp.», 2017, p. 75 seg., spec. 81, con tale previsione, il legislatore «sembra un poco confondere i piani della criteriologia liquidativa con quelli della concorsualità nella causazione dell'illecito».

³⁵ Con riferimento alla quantificazione del danno, v. la peculiare ipotesi presa in considerazione da C. conti, sez. giur. reg. Sicilia, 17 dicembre 2013, n. 3612, in «Danno e resp.», 2014, p. 333, la quale ha sancito che «il medico, che, pur chiedendo ed ottenendo dalla p.a. che il suo rapporto professionale fosse qualificato come esclusivo, in spregio degli obblighi assunti, esercita attività privatistica, procura danno erariale per violazione, quantomeno gravemente colposa, del sinallagma contrattuale instaurato con la p.a.; il danno consiste nella differenza tra quanto percepito dal medico in rapporto di esclusività e quanto, viceversa, questi avrebbe dovuto percepire in regime di non esclusività».

³⁶ Su cui v. C. conti, sez. giur. app. reg. Sicilia, 30 aprile 2013, n. 132/A, in «Rep. Foro it.», 2013, voce *Responsabilità contabile*, n. 429, secondo cui «il mancato ricorso al potere riduttivo non comporta alcun obbligo di motivazione, obbligo sussistente solo quando si faccia un uso positivo del medesimo potere; l'esercizio del potere riduttivo è sempre escluso in caso di dolo o di commissione di reato»; in merito cfr. anche C. conti, sez. giur. app. reg. Sicilia, 14 febbraio 2013, n. 46/A, *ibid.*, voce cit., n. 430. Secondo R. GAROFOLI – G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 1685, l'esercizio in concreto di tale potere «è inteso a proporzionare il danno risarcibile alla considerevole mole di rischio incombente sul convenuto, a causa delle mansioni esercitate».

singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto.

L'importo della condanna varia a seconda che il fatto sia stato compiuto con dolo o colpa grave. Mentre nel primo caso può essere recuperata l'intera somma, nell'ipotesi di colpa grave l'importo della condanna, per singolo evento può essere «moltiplicata fino al triplo»³⁷ 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.

La norma prevede, inoltre, nel caso di condanna per responsabilità amministrativa, una sanzione accessoria, consistente nell'impedire all'interessente la professione sanitaria, nell'ambito delle strutture sanitarie o sociosanitarie pubbliche, di essere preposto ad incarichi professionali superiori rispetto a quelli ricoperti «per i tre anni successivi al passaggio in giudicato della decisione di accoglimento della domanda di risarcimento proposta dal danneggiato»; inoltre, il giudicato costituisce oggetto di specifica valutazione da parte dei commissari nei pubblici concorsi per incarichi superiori.

5. I rapporti tra il giudizio in sede contabile e quelli in sede civile e penale. L'efficacia del giudicato penale e del giudicato civile nei giudizi amministrativo-contabili

Al fine di offrire una panoramica completa sull'azione contabile, appare opportuno, infine, soffermarsi brevemente sui rapporti tra giudizi risarcitori e su quello, relativamente più controverso, tra i rispettivi giudicati.

Il legislatore della riforma in esame si è occupato del rapporto tra giudizi solo con riferimento al valore delle prove assunte in un diverso procedimento: secondo l'espressa previsione dell'art. 9 in commento, tanto nell'azione di rivalsa quanto nell'azione di responsabilità amministrativa, il giudice può desumere argomenti di prova dalle prove assunte nel giudizio instaurato dal danneggiato nei confronti della struttura sanitaria o

³⁷ Secondo G. TRAVAGLINO, *Vaghi appunti sulla riforma della responsabilità sanitaria*, in <www.giustiziacivile.com>, 3 marzo 2017, l'utilizzo del termine «moltiplicata» parrebbe «una evidente svista del legislatore, volta che una tale moltiplicazione porterebbe a cifre astronomiche in aperto contrasto con la *ratio* della disposizione».

A tale proposito si segnala inoltre che l'art. 11, comma 1°, lett. b) del d.d.l. recante «Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica», cit., prevede la modifica del testo dell'art. 9, comma 5°, l. 24/2017, statuendo che l'importo della condanna sia «pari al triplo».

sociosanitaria o dell'impresa di assicurazione, a condizione che l'esercente la professione sanitaria abbia preso parte al relativo giudizio³⁸.

Oltre questo aspetto, nulla afferma la legge di riforma circa il rapporto tra giudizi, questione che dovrà pertanto continuare ad essere regolata secondo le indicazioni fornite fino ad oggi dalla giurisprudenza, che si vengono a riassumere.

L'autonomia della giurisdizione contabile è il perno su cui ruota il rapporto tra i diversi giudizi. E' costantemente affermato dalla giurisprudenza, infatti, il principio secondo cui giurisdizione penale e civile, da un lato, e giurisdizione contabile dall'altro sono reciprocamente indipendenti, anche quando investono un medesimo fatto materiale, e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra tali giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo a questione di giurisdizione³⁹. L'autonomia dell'azione contabile si giustifica in ragione della tutela dell'interesse generale al perseguimento delle responsabilità incorse da pubblici agenti per danni all'erario, dal momento che tale interesse, non potendo essere fatto valere dal procuratore regionale o generale della Corte dei conti presso giudici diversi dalla stessa corte, rischierebbe di rimanere frustrato⁴⁰.

³⁸ Secondo M.A. ZUMPARO, *Profili processuali del disegno di legge sulla responsabilità professionale sanitaria*, cit., p. 435 seg., spec. 441, nt. 18, si tratta di una «ulteriore ipotesi in cui il legislatore sacrifica i principi di oralità e di immediatezza in nome delle abusate esigenze di non dispersione della prova. La “degradazione” ad argomento di prova non è che la contropartita del sacrificio, per la quale si suole prendere a modello il disposto dell'art. 310, comma 3, c.p.c. che però ha ben diverso significato». Tuttavia, è necessario evidenziare come con tale previsione il legislatore si limiti a codificare quello che era un orientamento consolidato della giurisprudenza: cfr. infatti C. conti, sez. giur. reg. Lazio, 17 luglio 2013, n. 562, in «Riv. corte conti», 2013, fasc. 5, p. 451, secondo cui «nel processo contabile, gli atti e gli elementi di prova acquisiti in un processo penale sono liberamente valutabili dal giudice secondo il criterio della gravità e della concordanza degli indizi processuali»; negli stessi termini v. anche C. conti, sez. giur. reg. Umbria, 19 giugno 2013, n. 53, *ibid.*, 2013, fasc. 5, p. 471.

³⁹ Cfr. Cass. civ., sez. un., 7 dicembre 2016, n. 25042, in «Rep. Foro it.», 2016, voce *Responsabilità contabile*, n. 18; sez. un., 18 dicembre 2014, n. 26659, *id.*, 2014, voce cit., n. 37; sez. un., 21 maggio 2014, n. 11229, in «Riv. corte conti», 2014, fasc. 3, p. 526; sez. un., 7 gennaio 2014, n. 63, *ibid.*, p. 477; sez. un., 28 novembre 2013, n. 26582, in «Rep. Foro it.», 2013, voce *Responsabilità contabile*, n. 42; sez. un., 4 gennaio 2012, n. 11, in «Foro it.», 2012, I, col. 1083; 22 dicembre 2009, n. 27092, *id.*, 2010, I, col. 1472; 4 dicembre 2009, n. 25495, in «Rep. Foro it.», 2009, voce *Responsabilità contabile*, n. 600; 12 maggio 2009, n. 10856, *id.*, 2010, voce *Giudizio* (rapporto), n. 21; 25 novembre 2008, n. 28048, *id.*, 2009, I, col. 1084.

⁴⁰ Cfr. M. DE GIORGI, *Questioni varie in tema di giudizi di responsabilità davanti alla Corte dei conti*, in «Foro it.», 2002, III, col. 72, la quale pone in evidenza «la sostanziale diversità dell'azione civile nascente dal reato rispetto all'azione di responsabilità amministrativa:

In forza di tali considerazioni, la giurisprudenza afferma che l'azione di responsabilità amministrativa non è preclusa dalla pronuncia di una sentenza definitiva di condanna generica al risarcimento del danno pronunciata dal giudice penale, su domanda della pubblica amministrazione costituitasi parte civile in un procedimento penale, nei confronti dello stesso soggetto evocato in giudizio dal procuratore della Corte dei conti⁴¹. L'azione del P.M. contabile può divenire, pertanto, improcedibile non in ragione della mera costituzione dell'Amministrazione nel giudizio penale, ma esclusivamente per l'integrale ristoro di tutti i profili di danno erariale che potrebbe aversi in quella sede⁴² o nel giudizio civile che ne sia conseguito⁴³.

Con riferimento ai rapporti tra giudicati, vi è piena autonomia tra la decisione già assunta con la sentenza divenuta definitiva e l'accertamento che deve essere effettuato nel giudizio contabile. Per quanto attiene ai rapporti tra il giudizio civile e quello contabile, infatti, la giurisprudenza

la prima, intestata all'amministrazione danneggiata, è di natura extra-contrattuale; la seconda, intestata al procuratore regionale o generale della corte, è di natura contrattuale, nascendo dall'inadempimento colposo degli obblighi di servizio»; ne consegue la possibilità che da un medesimo fatto discendano una pluralità di effetti giuridici diversi, quali una responsabilità penale, una responsabilità disciplinare, una responsabilità civile e di natura extracontrattuale, una responsabilità contabile e di natura contrattuale.

⁴¹ Cfr. Cass. 23 novembre 1999, n. 822/SU, in «Rep. Foro it.», 2000, voce *Responsabilità contabile*, n. 1012.

⁴² P. EVANGELISTA, *I rapporti tra giudizi risarcitori: i riflessi del giudicato amministrativo e civile di danno, anche in sede penale, nel connesso giudizio contabile per responsabilità amministrativa*, in <www.rivistacorteconti.it>, 10 maggio 2013, ritiene tale ipotesi difficilmente rinvenibile nella prassi giurisprudenziale atteso che «1) la statuizione civilistica in sede penale non è emessa nei procedimenti ex art. 444 c.p.p. di cd. patteggiamento della pena e nei casi (purtroppo frequenti) di estinzione del giudizio per prescrizione dei reati ascritti; 2) il giudice penale di regola si limita ad una condanna risarcitoria generica e provvisoria, con liquidazione del danno da effettuarsi "in separata sede civile"; 3) la sentenza di condanna è emessa in relazione al *petitum* del difensore della P.A. che non può contare sugli strumenti di accertamento del danno della Procura contabile, in primis dell'ausilio dell'attività specializzata di polizia economica della Guardia di Finanza, e può prospettare danni relativi ad un periodo temporale più breve – per effetto dei termini prescrizionali più ristretti in sede penale; 4) il giudice penale infine non può non tener conto delle esigenze di ragionevole durata del processo e tende quindi ad evitare approfondimenti civilistici ostativi alla speditezza della decisione».

⁴³ Cfr., in tal senso, C. conti, sez. giur. reg. Lombardia, 3 aprile 1995, n. 323, in «Rep. Foro it.», 1996, voce *Responsabilità contabile*, n. 741; sez. I, 11 luglio 1994, n. 124, *id.*, 1995, voce cit., n. 873; Cass. 21 maggio 1991, n. 369, *id.*, 1991, voce cit., n. 226; C. conti, sez. I, 15 settembre 1990, n. 176, *ibid.*, voce cit., n. 816; nel senso che l'interesse del procuratore ad esercitare l'azione di responsabilità permane, pur in presenza di giudicato penale sulla liquidazione del danno, fin quando il giudicato non risulti eseguito, v. C. conti, sez. giur. reg. Veneto, 26 giugno 1996, n. 259, *id.*, 1997, voce cit., n. 926.

ritiene necessaria, nell'ambito di quest'ultimo processo, una nuova valutazione degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, sia sul piano oggettivo che su quello soggettivo⁴⁴. Tale affermazione si fonda sulla differenza sussistente dal punto di vista teleologico tra i due processi: mentre il giudizio civile è diretto alla reintegrazione del patrimonio del privato o, nel caso di responsabilità extracontrattuale, al risarcimento del danno, l'azione contabile è finalizzata alla reintegrazione del danno subito dall'erario. Da tali premesse si fa discendere l'irrilevanza, ai fini della responsabilità amministrativa del pubblico dipendente, della mancata partecipazione dello stesso al processo civile, non derivandone alcuna compromissione dei suoi diritti di difesa e di contraddittorio nel giudizio di responsabilità contabile⁴⁵.

Con riferimento ai rapporti tra il giudizio penale e il giudizio contabile, essendo venuto meno con il nuovo codice di procedura penale ogni rapporto di pregiudizialità necessaria, il giudice contabile è autorizzato a valutare autonomamente i fatti anche nella pendenza del processo penale⁴⁶. Per quanto attiene all'operatività dei principi sanciti dagli artt. 651,

⁴⁴ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Veneto, 15 dicembre 2015, n. 214, in «Riv. corte conti», 2016, fasc. 1, p. 347. Peraltro, l'autonomia dei due giudizi è valida anche in senso inverso: cfr. Cass. civ., 10 dicembre 2015, n. 24941, in «Rep. Foro it.», 2016, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 1303, secondo cui «nella controversia sulla legittimità di un licenziamento per motivi disciplinari, il potere di valutazione delle risultanze processuali da parte del giudice civile appartiene al sindacato di merito proprio di quel giudice e non è censurabile in sede di legittimità se non sotto il profilo del vizio di motivazione (nella specie, l'archiviazione da parte della procura della corte dei conti di ogni contestazione mossa al dirigente per i profili di responsabilità amministrativo-contabile era stata ritenuta irrilevante dal giudice civile d'appello)».

⁴⁵ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Friuli-Venezia Giulia, 13 settembre 2013, n. 56, in «Riv. corte conti», 2014, fasc. 1, p. 238.

⁴⁶ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Umbria, 30 maggio 2013, n. 45, in «Riv. corte conti», 2013, fasc. 5, p. 469; sez. riunite, 17 luglio 2013, n. 2, in «Riv. corte conti», 2014, fasc. 5, p. 256; sez. giur. reg. Liguria, 25 febbraio 2008, n. 154, in «Rep. Foro it.», 2010, voce *Giudizio (rapporto)*, n. 17. E' tuttavia possibile che il processo contabile venga sospeso sino al passaggio in giudicato della sentenza penale; in tal caso il termine di riassunzione decorre per la procura contabile dalla conoscenza legale del passaggio in giudicato della sentenza penale: cfr. C. conti, sez. giur. reg. Umbria, 8 ottobre 2014, n. 102, *id.*, 2015, voce *Responsabilità contabile*, n. 161, «Corti umbre», 2014, p. 1201. In merito, in dottrina, cfr. G. TRISORIO LIUZZI, *Sull'abrogazione della sospensione del processo per «pregiudizialità» penale*, in «Foro it.», 1997, I, col. 1758; A. MARTUCCI DI SCARFIZZI, *Alcune riflessioni sull'efficacia del giudicato penale nel processo contabile alla luce del nuovo codice di procedura penale. Le prime decisioni della Corte dei conti*, in «Foro Amm.», 1990, p. 1054 seg. Sui rapporti tra processo contabile e processo penale, cfr. altresì C. conti, sez. giur. reg. Lombardia, 24 maggio 2004, n. 723, in «Riv. corte conti», 2004, fasc. 3, p. 158, secondo

652 e 653 c.p.p., che regolano gli effetti delle sentenze penali nei giudizi civili ed amministrativi⁴⁷, la giurisprudenza ritiene applicabile al giudizio contabile la disposizione di cui all'art 651 c.p.p. seppure limitatamente all'elemento oggettivo dell'illecito e quindi grava in ogni caso sul giudice contabile l'onere di verificare la sussistenza nel caso di specie degli ulteriori elementi necessari ad integrare la responsabilità amministrativa⁴⁸. La sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a

cui «nel valutare l'imputabilità del danno patrimoniale indiretto da errore medico la Corte dei conti ben può, disattendendo le risultanze penali, tener conto della parcellizzazione della responsabilità dell'equipe chirurgica, in considerazione dell'apporto interdisciplinare dei componenti (il chirurgo nei confronti dell'anestesista e viceversa), e dei rapporti di collaborazione tra il primario ed i suoi assistenti, dovendo ciascuno di essi, non limitarsi a confidare nel corretto agire degli altri, ma attivarsi per prevenire o correggere eventuali errori altrui».

⁴⁷ Su cui, in generale, cfr., senza pretesa di esaustività, F. CORDERO, *Procedura penale*, Giuffrè Milano, 1966, rist. 2012, p. 1245 seg.; A. HENKE, *Le Sezioni Unite escludono l'efficacia extra-penale delle sentenze di non doversi procedere per estinzione del reato*, in «Riv. dir. proc.», 2012, p. 1656 seg.; A. DI MAJO, *Il danno e il reato (tornando a Carnelutti!)*, in «Corr. giur.», 2011, p. 644 seg.; P. SANDULLI, *In tema di giudicato penale nel processo civile*, in «Corr. merito», 2011, 3, p. 273 seg. Sul rapporto tra i giudizi prima della riforma del codice di procedura penale, cfr. S. CHIARLONI, *In tema di rapporti fra giudicato penale e civile*, in «Riv. dir. proc.», 1971, p. 204 seg.; M. CHIAVARIO, *Giudizi (rapporti tra)*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, 1969, p. 984 seg., spec. 986 seg.; G. DE LUCA-L. MONTESANO, *L'art. 28 c.p.p. e l'efficacia riflessa del giudicato penale*, in «Giur. it.», 1969, IV, p. 209 seg.; E. AMODIO, *Cognizione incidentale in sede penale della questione pregiudiziale di stato e limiti di efficacia dell'accertamento nel processo civile*, in «Riv. dir. matr.», 1966, p. 836 seg.; L.P. COMOGLIO, *L'art. 28 cod. proc. pen. e i profili costituzionali dei limiti soggettivi del giudicato*, in «Riv. dir. proc.», 1966, p. 655 seg.; S. CHIARLONI, *Davvero legittima l'efficacia della sentenza penale nei giudizi civili o amministrativi, ai sensi dell'art. 28 cod. proc. pen.?*, in «Riv. it. dir. proc. pen.», 1965, p. 519 seg.; V. VIGORITI, *Garanzie costituzionali della difesa nel processo civile*, in «Riv. dir. proc.», 1965, p. 516 seg., spec. 520 seg.; M. CHIAVARIO, *I rapporti tra l'art. 28 cod. proc. pen. e diritto di difesa all'esame della Corte costituzionale*, in «Riv. it. dir. proc. pen.», 1964, p. 310 seg.; G. DE LUCA, *I limiti soggettivi della cosa giudicata penale*, Giuffrè Milano, 1963, 93 ss., p. 153 seg.; ID., *Osservazioni critiche intorno all'art. 28 cod. proc. pen.*, in «Giur. it.», 1962, I, 1, p. 623 seg.; E.T. LIEBMAN, *Efficacia ed autorità della sentenza (Ed altri scritti sulla cosa giudicata)*, Giuffrè Milano, 1935, rist. 1962, p. 184 seg.; ID., *L'efficacia della sentenza penale nel processo civile*, in «Riv. dir. proc.», 1957, p. 5 seg.; V. DENTI, *I giudicati sulla fattispecie*, in *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*, III, CEDAM, Padova, 1958, p. 201 seg.; G. GIONFRIDA, *L'efficacia del giudicato penale nel processo civile*, in «Riv. dir. proc.», 1957, p. 18 seg.; G. GUARNIERI, *Limiti soggettivi ed oggettivi all'efficacia del giudicato penale nel giudizio civile*, in «Giur. it.», 1957, I, p. 189 seg.; F. CARNELUTTI, *Efficacia diretta e riflessa del giudicato penale*, in «Riv. dir. proc.», 1948, p. 1 seg.

⁴⁸ Cfr. C. conti, sez. I. giur. centr. app., 14 novembre 2000, n. 331/A, in «Foro it.», 2002, III, 72 con nota di M. DE GIORGI.

dibattimento, e quindi comportante l'applicazione dell'art. 652 c.p.p.⁴⁹, richiede, nell'interpretazione giurisprudenziale, una valutazione della motivazione: la formula «il fatto non sussiste» pur escludendo la responsabilità penale, non necessariamente esclude la sussistenza di un'ipotesi di danno erariale⁵⁰. Con riferimento, infine, all'applicabilità dell'art. 654 c.p.p., la giurisprudenza ritiene che la norma operi nel giudizio contabile con esclusivo riferimento ai casi in cui si controverta di un diritto che costituisca il presupposto per il radicarsi della giurisdizione o dell'azione di responsabilità ed il cui riconoscimento dipenda dall'accertamento dei medesimi fatti materiali oggetto di cognizione del giudice penale. Ne consegue che il giudice contabile rimane vincolato al giudicato penale solo in ordine all'accertamento dei fatti, indipendentemente dalla qualificazione giuridica agli stessi data⁵¹.

6. *Il termine di prescrizione dell'azione*

In conclusione, sotto il profilo della prescrizione del diritto al risarcimento del danno, nel silenzio del legislatore della legge in commento, si deve ritenere applicabile il disposto dell'art. 19 del citato D.P.R. 3 del 1957, il quale sancisce un termine di cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta⁵². Nell'ipotesi, tuttavia, in cui la prescrizione sia maturata a causa

⁴⁹ La norma sancisce che la sentenza penale di assoluzione ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento che il fatto non sussiste nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso dal danneggiato.

⁵⁰ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Friuli-Venezia Giulia, 18 settembre 2013, n. 62, in «Rep. Foro it.», 2014, voce *Responsabilità contabile*, n. 244, «Riv. corte conti», 2013, fasc. 3, p. 430; sez. giur. reg. Toscana, 11 febbraio 2009, n. 94, in «Rep. Foro it.», 2014, voce *Responsabilità contabile*, n. 671. Tuttavia, in merito all'applicabilità dell'art. 652 c.p.p. al giudizio contabile non vi è unanimità: per un approfondimento sul dibattito in merito si rinvia a M. DE GIORGI, *Questioni varie in tema di giudizi di responsabilità davanti alla Corte dei conti*, cit.

⁵¹ Cfr. C. conti, sez. I. giur. centr. app., 14 novembre 2000, n. 331/A, cit.

⁵² In merito C. conti, sez. III giur. centr. app., 26 ottobre 2015, n. 542/A, in «Riv. corte conti», 2015, fasc. 5, p. 523 ha chiarito che nelle controversie in materia di responsabilità amministrativa, il *dies a quo* della prescrizione decorre, in caso di occultamento doloso del danno, dalla scoperta del danno stesso, anche per il corresponsabile in via sussidiaria non artefice del doloso occultamento. V., altresì, C. conti, sez. I giur. centr. app., 22 maggio 2014, n. 712/A, *id.*, 2014, fasc. 3, p. 265 secondo cui «la condotta del pubblico dipendente (nella specie, di un dirigente medico) che abbia simulato, attraverso

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. Peraltro, con peculiare riguardo al *dies a quo* del termine di prescrizione nel caso di danno indiretto, la Corte dei conti ha chiarito che lo stesso non può che coincidere con quello dell'effettivo pagamento delle somme, in quanto solo da detto momento si consuma il danno patrimoniale, e cioè la relativa diminuzione economica⁵³.

Abstract

Lo scritto offre una prima analisi dell'azione di responsabilità amministrativa disciplinata dall'art. 9, quinto comma, della l. 24/2017. Con l'occasione viene offerta una panoramica degli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali relativi alla responsabilità contabile degli esercenti le professioni sanitarie che inevitabilmente andranno ad influenzare l'applicazione della nuova normativa.

Nota biografica

Elisa Bertillo è Magistrato Ordinario in Tirocinio presso il Tribunale di Roma e dottoranda di ricerca in Discipline giuridiche, *curriculum* Discipline privatistiche e diritto privato per l'Europa – Diritto processuale civile presso l'Università degli Studi Roma Tre.

E' autrice di numerosi commenti a provvedimenti giudiziari pubblicati sulle più note riviste scientifiche italiane.

la timbratura dell'apposito cartellino, la sua presenza sul luogo di lavoro configura un occultamento doloso del danno erariale; pertanto, ove il fatto dannoso sia stato oggetto di indagini penali, la prescrizione del risarcimento del danno erariale (consistente nella mancata prestazione lavorativa retribuita) decorre dal momento della sua scoperta, che coincide, a sua volta, con la richiesta di rinvio a giudizio penale, che ha reso ostensivi gli atti e i documenti dell'indagine preliminare»; nel medesimo senso, v. anche C. conti, sez. giur. reg. Umbria, 19 giugno 2013, n. 53, *id.*, 2013, fasc. 3, p. 471.

⁵³ Cfr. C. conti, sez. giur. reg. Piemonte, 10 novembre 2015, n. 193, in «Rep. Foro it.», 2016, voce *Responsabilità contabile*, n. 183; sez. I giur. centr. app., 15 maggio 2013, n. 323/A, in «Riv. corte conti», 2013, fasc. 3, p. 318; sez. giur. reg. Calabria, 19 novembre 2012, n. 341, *id.*, 2012, fasc. 5, p. 281; sez. giur. reg. Calabria, 24 maggio 2012, n. 115, in «Rep. Foro it.», 2013, voce *Responsabilità contabile*, n. 137, «Riv. corte conti», 2012, fasc. 3, p. 313.

