

Medici e responsabilità amministrativa

L'attività degli operatori sanitari è sempre più ad alto rischio: un intervento sbagliato, una diagnosi tardiva, un errore nella compilazione della gigantesca mole di documenti e, talvolta, il coinvolgimento in situazioni gravi e penalmente rilevanti. E non è finita...

Chi si è trovato nelle situazioni descritte dal sommario pensa di essere confluito in un girone infernale: relazioni, udienze, avvocati, esborsi, tribunali, procedimenti civili, penali e disciplinari. Arriva la sentenza definitiva e si pensa di avere finito. Invece, ecco arrivare una raccomandata con un "invito a dedurre" dalla Procura della Corte dei Conti che contesta la "responsabilità amministrativa".

Di che si tratta? È presto detto: stiamo parlando della responsabilità a contenuto patrimoniale di amministratori o dipendenti pubblici per i danni causati all'ente nell'ambito o in occasione del rapporto d'ufficio. L'accertamento della responsabilità comporta la condanna al risarcimento del danno a favore dell'amministrazione danneggiata. Questo giudizio si svolge davanti alla Corte dei Conti, cui spetta veri-

ficare la sussistenza di danno erariale, procedere alla quantificazione, accertare la sussistenza del nesso causale tra la condotta (commisiva od omissiva) e il fatto dannoso, valutare la presenza dell'elemento soggettivo (dolo o colpa grave).

Questa responsabilità è diversa da quella civile: per la posizione di agente pubblico del soggetto chiamato a rispondere del proprio operato, per la titolarità dell'azione affidata a un organo pubblico (la Procura della Corte dei Conti regionale), per l'attribuzione a un giudice speciale del relativo accertamento, per il potere che il giudice amministrativo-contabile ha di porre a carico del responsabile tutto il "danno patrimoniale" e anche di determinare l'eventuale "danno non patrimoniale" arrecato all'erario (danno all'immagine o da disservizio).

Gli esempi? Tantissimi

La prescrizione irregolare può costituire fonte di danno (art.1, co. 4 L. n.425/96 e s.m.i.): il danno per spreco di farmaci (risarcibile dai medici e dai farmacisti convenzionati con il SSN), costituisce danno patrimoniale, individuato in quello subito dall'Asl a seguito della iperprescrivibilità in senso ampio di medicinali (nei casi di scostamento tra la scelta del singolo medico e quello della ge-



Da sinistra, Maura Carta e Lavinia Vercesi

neralità dei medici ovvero dalle note CUF), della iperprescrivibilità in senso stretto (riguardante il superamento del quantitativo assumibile dall'assistito in un determinato periodo di tempo) e dalla iperprescrivibilità da fatto illecito (riguardante la prescrizione di medicinali mai assunti dai pazienti, ovvero la prescrizione di medicinali con modalità di assunzione diverse da quelle autorizzate).

Le azioni promosse dalla Procura della Corte dei Conti nei confronti di sanitari sono sempre più frequenti: si va dalla responsabilità degli incaricati di accertamenti medico-legali che abbiano attestato falsamente l'esistenza di gravi patologie, alla responsabilità del chirurgo che abbia sbagliato l'intervento a seguito del quale si sono verificati significative lesioni traumatiche con oneri risarcitori a carico dell'azienda ospedaliera, alla responsabilità amministrativa del direttore sanitario e del dirigente medico per il danno all'immagine dell'amministrazione conseguente a gravi carenze organizzative del personale sanitario.

La giurisdizione della Corte dei Conti sussiste anche nei confronti del sanitario convenzionato e non solo del personale dipendente.

La responsabilità per "danno indiretto" dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale, limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave.

La nozione di dolo si qualifica come "dolo civile contrattuale" e si sostanzia nella volontà di non adempiere a obblighi di servizio precostituiti.

"La colpa grave", invece, "consiste nella trascuratezza dei doveri d'ufficio, resa palese da un comportamento improntato alla massima negligenza o imprudenza, ovvero da una particolare noncuranza dell'interesse dell'ente amministrato, o, ancora, da una grossolana superficialità nell'applicazione delle norme di diritto".

È noto che l'attività sanitaria è caratterizzata da ampia discrezionalità: eventuali contestazioni della Procura devono essere puntuali, specificando e dimostrando con precisione gli elementi di responsabilità (per dolo o colpa grave) che abbiano provocato danno per l'erario.

La Corte ha il potere di stabilire direttamente l'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza ma può anche avvalersi di una CTU o della verifica.

In questi giudizi il giudice compie un'autonoma valutazione sulla risarcibilità del danno, senza alcun vincolo rispetto alla eventuale preesistente sentenza di condanna del giudice civile o penale: la statuizione, in altro giudizio, della responsabilità della P.A. non comporta sempre e comunque la responsabilità amministrativa del dipendente.

La Procura, cui compete l'azione, deve inviare l'"invito a dedurre" entro il termine di 5 anni, decorrente dall'evento dannoso, dal momento, cioè, in cui la P.A. subisce (con il pagamento) l'effettivo depauperamento delle proprie finanze e, conseguentemente, il danno risarcibile diviene certo ed attuale.

Questo termine può essere interrotto con atti di messa in mora.

La responsabilità è personale e non si trasferisce agli eredi se non in casi eccezionali (dolo ed arricchimento illecito del dante causa).

Se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei Conti valuta le singole responsabilità e condanna ciascuno per la parte che vi ha preso.

Sin dalle più antiche leggi di contabilità era prevista la riduzione dell'addebito; tale potere è sopravvissuto nel tempo e consente al giudice di ridurre l'entità del risarcimento in relazione a vari fattori quali il grado di gravità della colpa e altre circostanze (precedenti di servizio del dipendente, etc...).

Per finire qualche numero: nel 2006 i giudizi di responsabilità pendenti nelle Sezioni regionali erano 3.674. In un anno sono stati definiti 1.549 giudizi.

Non sono numeri elevati, ma occorre considerare che dopo "l'invito a dedurre" molti definiscono la loro posizione davanti alla Procura, per evitare l'oneroso e complesso giudizio davanti alla Corte regionale e l'appello alle Sezioni Centrali.

È quanto sta succedendo in questi mesi in Lombardia dopo che la Procura ha inviato centinaia di inviti a dedurre ai MMG per contestare lo spreco di farmaci.

Avv. Maura Carta,
Avvocato amministrativo
(Foro di Milano)

Avv. Lavinia Vercesi,
Avvocato specializzato in diritto sanitario
(Foro di Milano)