La responsabilità amministrativa Colpa grave e rivalsa della Corte dei Conti

Dr. Attilio Steffano a.steffano@assimedici.it

Milano 8 Settembre 2010



Dal Libro Sacro dell'antico Egitto (3000 a.C.)

"...Se il malato guarisce dopo le cure il medico si rechi ai Templi di Canope o di Menfi a riferire i sintomi e il decorso della malattia per consentire l'aggiornamento del Libro Sacro...

Se, nonostante il medico abbia seguito le regole del Libro Sacro, il malato va a morte, il medico è esentato da ogni colpa...

Se il paziente muore perché il medico ha violato le regole del Libro Sacro, il medico sarà condannato a morte ..."



QUANTI TIPI DI RESPONSABILITA'?

- 1) Responsabilità civile
- 2) Responsabilità penale
- 3) Responsabilità amministrativa

In questo ambito giuridico diverse sono le disposizioni che interessano, infatti i funzionari i quali nell'esercizio delle loro funzioni (artt.13lett.h e 52 r.d.12.07.1934,art.82 r.d.18.11.1923 n.2440,art.18 D.P.R.10.01.1957 n.3 artt.2 comma 4 e 59 comma 1 D.P.R:n.29/1993), con fatti od omissioni commessi con dolo o con colpa grave (art.1 legge 14.01.1994 modificata dalla legge n.639/1996), "cagionino danno allo Stato" (cit.art.52), "sono tenuti al risarcirlo" (ct.art.82) e, a tal fine, "sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti" (cit.artt.13,52 e 1).



Cos'è la Corte dei conti?

La Corte dei conti è un organo di rilievo costituzionale, autonomo ed indipendente da altri poteri dello Stato cui la Costituzione affida importanti <u>funzioni di controllo</u> (art.100) e <u>giurisdizionali</u> (art. 103)

In ogni ordinamento democratico è previsto che un organo di rilievo costituzionale, posto in posizione di autonomia ed indipendenza rispetto al Governo ed al Parlamento vigili, sulla corretta gestione delle risorse pubbliche, sul rispetto degli equilibri finanziari complessivi, sulla regolarità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

http://www.corteconti.it



Cos'è la responsabilità amministrativa?

Con detta espressione ci si riferisce alla 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.



Responsabilità amministrativa responsabilità civile dei funzionari?

Se un funzionario o impiegato arreca danno ad un terzo estraneo alla pubblica amministrazione, la nostra Costituzione prevede (art. 28) che, sia il funzionario che la stessa amministrazione, insieme, debbano risarcire il terzo del pregiudizio subito e ciò in virtù del principio secondo cui la P.A. deve sempre rispondere per i danni arrecati dai propri agenti.

La responsabilità civile tutela, quindi, la posizione del terzo.

Al contrario, la responsabilità amministrativa tutela <u>la stessa P.A. nei</u> confronti dei danni che le arreca il funzionario o l'impiegato all'interno del rapporto d'ufficio, obbligando il funzionario a risarcire il danno arrecato all'ente a causa della sua condotta.



Quali danni?

Requisiti:

- concretezza

- attualità l'evento dannoso deve essersi già verificato e deve risultare irrecuperabile o irreversibile

Tipi:

- diretto \Rightarrow conseguenze immediate ed esclusive sulla P.A.

- indiretto ⇒ la P.A. ha dovuto risarcire i terzi danneggiati dal fatto illecito del proprio funzionario



La colpa del dipendente pubblico non è valutata secondo un criterio oggettivo basato sulla diligenza dell'uomo medio come nell'ambito della responsabilità civile, bensì secondo un **criterio soggettivo** che considera la situazione concreta in cui l'agente opera (incarichi, mansioni, ruolo ricoperti, ordini di servizio, livello e tipo di discrezionalità consentiti, motivi dell'agire..) secondo l'art.19 comma 2 D.P.R. 3/1957:

"La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte dei esso"



Con la **sentenza del 20/12/1998 la Corte Costituzionale** ha ribadito inoltre la legittimità costituzionale della norma che **limita la responsabilità amministrativa e contabile alle sole ipotesi di dolo e di colpa grave**, estesa tuttavia a tutti i livelli dell'amministrazione.

La ratio della norma infatti consiste nel "predisporre nei confronti dei dipendenti e degli amministratori pubblici, un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa".



Nei casi di <u>colpa lieve</u> invece il dipendente è esente da responsabilità amministrativa e contabile ed il rischio dell'eventuale danno ricade interamente sulla P.A.



Elemento soggettivo

 \Downarrow

condotta riprovevole/contraria alle norme giuridiche

• Elemento oggettivo ↓

Parametri giudizio •

danno concreto e attuale (non solo patrimoniale, es. immagine)

• Imputabilità

 $\downarrow \downarrow$

dolo o colpa grave



Dolo / Colpa grave

"In materia di responsabilità amministrativa_ contabile, la nozione di **dolo** non si identifica con quella di cui all'art. 43 c.p. (cioè diretta e cosciente intenzione di nuocere – ndr.), ma si qualifica come "dolo civile contrattuale", sostanziandosi nella <u>volontà di non adempiere ad obblighi di servizio precostituiti</u>.

La **colpa grave** (...) consiste in una <u>sprezzante trascuratezza</u> dei doveri d'ufficio, resa palese da un comportamento improntato alla <u>massima negligenza o imprudenza</u>, ovvero da una particolare noncuranza dell'interesse dell'ente amministrato, o, ancora, da una <u>grossolana superficialità</u> nell'applicazione delle norme di diritto"

(C. Conti Sez. III Pens. civ., 16 aprile 1998, n. 114)



Colpa grave / Colpa lieve

"Mentre la colpa semplice si manifesta in un comportamento non diligente, di volta in volta qualificato come imprudente, negligente o inosservante di norme, la colpa grave è caratterizzata da straordinaria e inescusabile imprudenza, con la conseguenza che la distinzione fra colpa semplice e colpa grave si ottiene raffrontando il comportamento in concreto osservato dall'agente con quello che sarebbe stato necessario in osseguio a specifiche prescrizioni normative o comunque desumibili dalle comuni regole di cautela ed il raffronto va effettuato utilizzando due criteri di valutazione, l'uno oggettivo (relativo all'individuazione dello standard di diligenza richiesto) e l'altro <u>soggettivo</u> (relativo alla valorizzazione delle cause che hanno indotto l'agente a discostarsi dalle prescritte regole di prudenza)"

(C. Conti Sardegna Sez. giurisdiz., 27-07-1995, n. 436)



Il nesso causale

"La configurabilità della responsabilità amministrativa postula un rapporto di causalità tra la condotta ritenuta antigiuridica ed il danno asseritamente subito dall'erario, quale condizione imprescindibile - seppur non sufficiente - per l'attribuibilità di un fatto dannoso ad un soggetto (art. 1223 c.c. e art. 40 e 41 c.p.)"

(C. Conti Toscana Sez. giurisdiz., 19-07-2006, n. 431)



MA...

"In caso di **concorso di cause**, ai fini della valutazione del nesso di causalità tra evento e comportamento illecito, <u>il criterio della causalità adeguata</u> va <u>integrato</u> con quanto previsto dall'art. 41 comma 2 c.p., secondo cui "le cause sopravvenute escludono il rapporto di causalità_ quando sono state da sole sufficienti a determinare l'evento"; il che conduce ad estromettere nella serie causale la causa che appare più remota"

(C. Conti Toscana Sez. giurisdiz., 26-08-1999, n. 1007)



E...

"Il giudice contabile può e deve tenere conto, nel decidere sulle responsabilità dei soggetti convenuti in giudizio, dell'eventuale coinvolgimento nella produzione dell'evento dannoso di **altri soggetti**, pur non direttamente chiamati in causa, riducendo conseguentemente l'addebito in favore delle parti in causa per effetto del <u>rilievo attribuito all'apporto causale</u> di tali possibili concorrenti non citati in giudizio" (C. Conti Sez. III, 06-06-2002, n. 192)



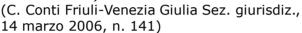
Art.1, co.1-quater, Legge n.20/94: "se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, una volta valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso"



Natura dell'azione amministrativa

E' una sorta di "castigo in denaro" che, con geniale intuizione, già nel 1852 il Cavour sosteneva doversi comminare in ipotesi di "perdite" subite dallo Stato "per colpa di un verificatore o d'un agente delle Finanze"

"l'azione del P.M. contabile è volta all'accertamento degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, sia di carattere oggettivo (danno-rapporto di servizio-nesso di causalità) che soggettivi (dolo o colpa grave del convenuto)"







Funzione

- restitutoria-risarcitoria (prevalente nell'ipotesi generale)
- sanzionatoria e di deterrenza (prevalente nelle ipotesi speciali di "diritto punitivo contabile"):
- art. 46 del R.D. n°1214/1934: sanzione al contabile in mora nel deposito del conto
- art. 248, comma 5, del d. l.vo n°267/2000, sanzione accessoria dell'ineleggibilità conseguente alla "dichiarazione di dissesto"
- l'ipotesi di cui all'art. 36, comma 2, del d.lg.vo n°165/2001, in tema di violazione delle disposizioni riguardanti <u>l'assunzione o l'impiego</u> di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni
- art. 52, comma 5, del d.lg.von°165/2001, in materia di <u>responsabilità del dirigente</u> che ha disposto l'assegnazione di un dipendente a mansioni superiore
- art. 30, co. 15 della legge 289 del 2002: indebitamento per spese non di investimento
- art. 24, comma 4, della l. n° 289/2002 (e successive modificazioni, fino all'art. 1, commi 4, 9 e 10, della l. n° 191/2004), in materia di nullità degli atti e per l'acquisizione di beni e servizi
- art. 1, comma 593, della I. 296/2006, in materia di superamento del tetto del compenso dei titolari di incarichi pubblici



MA...

L'approccio è differente quando si tratti della c.d. "discrezionalità tecnica", aprioristicamente limitata all'applicazione delle regole del "sapere scientifico"



il Giudice contabile, in questi casi, fonda prevalentemente il suo convincimento sulla corretta applicazione della c.d. *lex artis* in quel preciso momento storico



RESPONSABILITA' IN MEDICINA

GRAVA SUL MEDICO L'ONERE DI PROVARE LA SPECIALE DIFFICOLTA' DELL'INTERVENTO CHIRURGICO

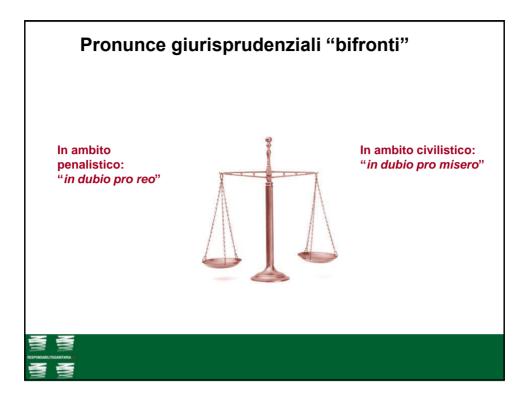
Cassazione civile - Sentenza 8.10.2008 n. 24791

E' a carico del medico e della struttura sanitaria l'onere di dimostrare che la prestazione è stata eseguita in modo diligente e che il mancato o inesatto adempimento è dovuto a causa a sé non imputabile, in quanto determinato da impedimento non prevedibile né prevenibile con la diligenza nel caso dovuto.

La distinzione tra prestazione facile e prestazione implicante la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà non può valere come criterio di distribuzione dell'onere della prova, bensì solamente ai fini della valutazione del grado di diligenza e del corrispondente grado di colpa riferibile al medico.

Il medico che vuole avvalersi della limitazione della responsabilità di cui all'art. 2236 c.c. (secondo il quale in caso del ricorrere di problemi di speciale difficoltà la stessa responsabilità per danni è limitata ai soli casi di colpa grave e dolo) deve dare la prova della particolare difficoltà della prestazione, laddove la norma in questione implica solamente una valutazione della colpa del professionista, in relazione alle circostanze del caso concreto.





Responsabilità amministrativa

I medici addetti alle strutture sanitarie pubbliche, considerati dipendenti o comunque soggetti legati a rapporto di servizio con la Pubblica amministrazione sono soggetti alla responsabilità amministrativa affidata alla giurisdizione della Corte dei Conti che valuta eventuali ipotesi di danno arrecato all'erario in conseguenza di comportamenti collegati tanto all'esercizio della professione medica, con l'attività diagnostica terapeutica, quanto alla mancata osservanza di specifici obblighi propri del rapporto d'impiego o comunque di servizio con la Pubblica Amministrazione.



Responsabilità amministrativa

definizione

"Per responsabilità amministrativa si indica la responsabilità dei dipendenti pubblici per i danni causati agli Enti di appartenenza da azioni od omissioni posti in essere nell'esercizio delle funzioni loro attribuite"

In concreto:

- il danno deve essere lamentato dallo Stato, da un Ente territoriale minore o da un Ente pubblico
- deve essere chiamato a risponderne un soggetto legato all'Ente da un rapporto d'impiego
- il danno deve essere recato nell'esercizio di un'attività illecita connessa con tale rapporto.



Responsabilità amministrativa

Decisioni della Corte dei Conti

- registrazione e contabilizzazione di esami clinici in maniera superiore a quelli effettivamente eseguiti
- configura colpa grave il comportamento del Direttore sanitario il quale, dopo aver proposto l'acquisto di un'apparecchiatura laser, da utilizzare per "particolari patologie", contrariamente ai doveri imposti dalle funzioni ad egli attribuite ed ai criteri di buona amministrazione, sia rimasto inerte di fronte alla inutile giacenza del macchinario



Responsabilità amministrativa

Decisioni della Corte dei Conti/ 2

- mancato controllo da parte del primario per attrezzature acquistate e non installate per mancanza di locali disponibili
- fatti di assenteismo accertati dei medici ospedalieri per i disservizi arrecati ai pazienti o scarso utilizzo del personale medico da parte del primario per cause di mobbing
- configura colpa amministrativa l'anomalo protrarsi di un ricovero ospedaliero o ricoveri impropri tenuto conto delle valutazioni degli atti clinici documentati nelle cartelle



Corte dei Conti - Sezione Regione Basilicata Sentenza n°204 - 14 settembre 2006

... I costi sostenuti dall'Azienda per attività cliniche eseguite "a correzione" di obblighi di servizio o di regole di condotta violati dovranno essere risarciti dai responsabili. ...



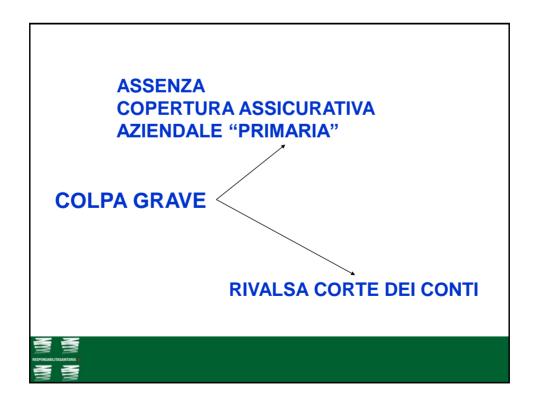
COLPA GRAVE

Corte dei conti, sentenza n. 204 del 14 settembre 2006

La **mancata rimozione di garza laparotomica dall'addome** della paziente è fonte certamente di **colpa grave** versandosi non già in un caso di errore diagnostico, bensì in una fattispecie di grave negligenza colpevolmente serbata in occasione della ordinaria esecuzione delle procedure e delle tecniche chirurgiche: trattasi dell'omesso espletamento della c.d. "conta delle garze", che serve a verificare che all'esito dell'intervento chirurgico residui un numero di garze pari alla differenza tra quelle a disposizione prima di cominciare l'intervento e quelle in concreto utilizzate.

Non è ammissibile, che medici chirurghi preposti all'ordinario espletamento di pratiche operatorie consuete e "routinarie", pongano in essere omissioni ed errori di siffatto genere. Tali omissioni, al contrario, evidenziano superficialità di condotta e leggerezza operatoria meritevoli di adeguata sanzione risarcitoria. E ciò anche in assenza di particolari condizioni di urgenza o di confusione che oggettivamente possano qualificare come "scusabile" l'errore professionale in cui gli stessi incorsero.







SENTENZE DELLA CORTE DEI CONTI

NR.	ANNO	REGIONE	SPECIALIZZAZIONE	IMPORTO SENTENZA	IMPORTO RIVALSA	RIDUZIONE	NR. MEDICI	ANNO FATTO	ANNO RIVALSA	ANNI
91	2008	BASILICATA	GINECOLOGIA	€ 225.000	€ 174.000	€ 51.000	2	1985	2008	23
215	2006	LAZIO	GINECOLOGIA	€ 750.000	€ 125.000	€ 625.000	2	1983	2005	22
303	2007	SICILIA	GINECOLOGIA	€ 219.500	€ 219.500	€ 0	1	1995	2008	13
308	2008	CALABRIA	GINECOLOGIA	€ 95.500	€ 95.500	€ 0	1	1995	2008	13
449	2006	PUGLIA	GINECOLOGIA	€ 218.000	€ 30.000	€ 188.000	1	1978	2005	27
523	2004	TOSCANA	GINECOLOGIA	€ 490.000	€ 50.000	€ 440.000	1	1991	2003	12
676	2002	TOSCANA	GINECOLOGIA	€ 616.000	€ 616.000	€ 0	3	1987	2001	14
841	2004	PUGLIA	GINECOLOGIA	€ 0	€ 115.000	€ 115.000	1	1978	2004	26
1146	2006	SICILIA	GINECOLOGIA	€ 840.000	€ 260.000	€ 580.000	1	1989	2005	16
2500	2003	EMILIA	GINECOLOGIA	€ 845.000	€ 826.000	€ 19.000	1	1982	2003	21



NUM.	ANNO	REGIONE	SPECIALIZZAZIONE	IMPORTO SENTENZA	IMPORTO RIVALSA	NR. MEDIC
50	2001	FRIULI VENEZIA GIULIA	ANESTESIA	€ 140.000,00	€ 140.000,00	1
509	2005	TOSCANA	ANESTESIA	€ 2.000.000,00	€ 100.000,00	1
544	2002	VENETO	ANESTESIA	€ 1.200.000,00	€ 130.000,00	2
53	2005	EMILIA ROMAGNA	OCULISTICA	€ 10.000,00	€ 10.000,00	1
709	2004	SICILIA	OCULISTICA	€ 106.000,00	€ 14.000,00	2
1011	2006	PUGLIA	OCULISTICA	€ 15.000,00	€ 10.000,00	1
2210	2003	EMILIA ROMAGNA	OCULISTICA	€ 85.000,00	€ 50.000,00	1



Come deve essere una copertura assicurativa della responsabilità amministrativa?



La Legge 24 Dicembre 2007 n. 244 (Finanziaria 2008) all'art. 3 comma 59 recita:

"È nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. In caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo."



Interpretazioni

Fermo restando che la norma è stata letta e commentata nei modi più disparati da organismi tra loro assai diversi, emergono alcuni punti comuni alle diverse interpretazioni:

- la disposizione dell'art. 3, comma 59 della Legge Finanziaria 2008
 - si applica agli Enti ed anche alle Aziende Pubbliche,
 - si applica limitatamente alla Responsabilità Amministrativa, resta fermo invece che la Responsabilità Civile è assicurabile alle stesse previgenti condizioni,
 - non stabilisce la non assicurabilità assoluta della Responsabilità
 Amministrativa che è invece assicurabile, purché con oneri a carico degli assicurati stessi e nel caso degli Amministratori, attraverso un contratto separato di cui l'Ente di Appartenenza non sia neppure Contraente,
 - si applicherebbe solamente agli Amministratori propriamente detti e non anche ai dipendenti (interpretazione più diffusa)



Perché scegliere una polizza di rivalsa indipendente da quella dell'ENTE

Con quale massimale?

Un massimale per singolo sottoscrittore
Nessun massimale aggregato annuo

Con quale franchigia? Senza nessuna franchigia

Con quale normativa? Tutte le azioni di rivalsa non solo legate alla

polizza dell'Ente

Con che costo? Un costo sostenibile tra i 30 e i 100 € mese

Con quale massimale?

Un massimale individuabile su tre soluzioni, 1.5000.000 – 2.5000.000 – 5.000.000

a c solutionii zisoooloo zisoooloo sioooloo

Per chi è vantaggiosa?

Per l'ente in quanto reintegra il massimale

della polizza

Per il medico che ha una polizza personale



I VANTAGGI PER L'ENTE E PER I SUOI DIPENDENTI DI UNA POLIZZA AUTONOMA RISPETTO A QUELLA AZIENDALE

Non utilizza il massimale della polizza dell'Ente, pertanto in caso di rivalsa recupera disponibilità di massimale per altri sinistri.

Non ha un massimale aggregato annuo per tutto l'Ente ma solo per il singolo dipendente (Premio individuale - Massimale individuale).

Non limita la copertura alle garanzie previste dalla polizza dell'ente (ES. Esclusione per chirurgia Pastica estetica in Intramuraria).

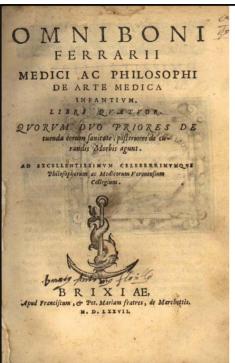
Può essere mantenuta dal dipendente che passa ad altra azienda.

Tutela il dipendente sia per le rivalse della polizza dell'Ente sia per le rivalse della Corte dei Conti.

Soddisfa le richieste delle più importanti organizzazioni sindacali.

Garantisce il dipendente anche per gli interventi di natura deontologia eseguiti occasionalmente.





" Salvo che entrino in gioco altri diritti o doveri costituzionali non è, di norma, il legislatore a poter stabilire direttamente e specificatamente quali sono le pratiche ammesse, con quali limiti e a quali condizioni. Poiché la pratica dell'arte medica si fonda sulle acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione, la regola di fondo in questa materia è costituita dall'autonomia e **responsabilità** del medico che, sempre con il **consenso** del paziente, opera le scelte professionali sulla base delle conoscenze a disposizione"

(Corte Cost., 11.6.02, n. 282)

