

“La Corte dei conti ha condannato un’infermiera del pronto soccorso delle Molinette a risarcire alla Regione Piemonte 4.000 euro, più interessi e spese legali, perché nel marzo 2006 una paziente si era seriamente infortunata cadendo da una barella. La sentenza (n. 127/2013) è del luglio scorso, ma è rimbalzata sui giornali la scorsa settimana. E ovviamente ha fatto scalpore e tremare gli infermieri, sempre più preoccupati delle conseguenze del loro operato.

E il lettore comune si pone delle domande:

- ma com’è possibile che tocchi all’infermiere pagare per la responsabilità professionale?
- non interviene l’assicurazione?
- che cosa c’entra la Corte dei conti?
- quali sono i risvolti assicurativi della vicenda e le conseguenze per gli infermieri che lavorano nelle ASL?

Dal punto di vista giuridico, la vicenda nasce dalla scelta regionale di non ricorrere più alle assicurazioni per coprire il rischio professionale, ma di istituire un fondo speciale destinato a coprire i danni professionali (c.d. “autoassicurazione” o “autotutela assicurativa”). Quando la paziente ha vinto la causa risarcitoria intentata contro la Regione, il danno pari a oltre 17.000 euro non è stato liquidato dall’assicurazione (in quanto mancava la polizza), ma direttamente dalla Regione, che ha utilizzato l’accantonamento auto-assicurativo. Solo che, così facendo, essa ha subito una perdita patrimoniale, indirettamente causata dall’infermiera.

Pertanto, adempiendo a un preciso obbligo di legge, i dirigenti regionali che hanno pagato il danno hanno denunciato il fatto alla Procura regionale della Corte dei conti. Qui un pubblico ministero ha aperto un’apposita istruttoria, soprattutto per verificare se l’infermiera avesse agito con dolo o colpa grave: avendo ritenuto sussistente la colpa grave, l’ha citata in giudizio. A quel punto è iniziato il processo di responsabilità amministrativa, deciso (con la condanna di cui detto) dalla Sezione piemontese della Corte dei conti (in concreto, da un collegio composto da tre giudici).

Ecco chiarito il caso delle Molinette. L’infermiera non è stata condannata dalla Corte dei conti a pagare per responsabilità professionale, ma per responsabilità amministrativa.

Le due responsabilità sono infatti diverse.

Il risarcimento del danno conseguente alla responsabilità professionale viene deciso dal giudice civile (o da quello penale se vi è stata costituzione di parte civile) e viene determinato o facendo riferimento alla violazione del rapporto contrattuale che l’Azienda ha stipulato con il paziente (responsabilità contrattuale) o individuando nel comportamento tenuto dal sanitario gli estremi del dolo o della colpa.

La responsabilità amministrativa, invece, è decisa dalla Corte dei conti e viene commisurata facendo riferimento alle regole (amministrative) che il sanitario ha violato con il suo comportamento che, ai fini della punibilità, deve essere connotato da dolo o “colpa grave”. Nel definire l’ammontare della somma dovuta, si fa riferimento anche alla parte di pregiudizio subito dall’amministrazione che risulta effettivamente attribuibile al dipendente: cioè si tiene conto delle difficoltà organizzative, dei carichi di lavoro e di tutte le condizioni sfavorevoli che il dipendente ha dovuto affrontare nello svolgimen-

to delle proprie funzioni. Il che può essere da un lato positivo (l'infermiere non paga necessariamente tutto il danno che la Regione ha liquidato al paziente), ma dall'altro negativo, perché il metodo di quantificazione della somma da parte della Corte dei conti è incerto, essendo soggetto a valutazioni condotte "caso per caso".

Al contrario della responsabilità professionale, in cui inizialmente si utilizzavano le c.d. "tabelle milanesi", recentemente superate dal decreto Balduzzi, che ha previsto che il danno biologico è risarcito sulla base delle tabelle di cui agli artt. 138 e 139 del D.Lgs. 209/2005 (contenenti i valori prescritti per gli infortuni stradali).

Quanto alla "colpa grave", pur in assenza di una definizione chiara (che invece è prevista per i magistrati), sussiste soltanto quando vi è una sprezzante trascuratezza delle regole amministrative di riferimento, delle funzioni, dei compiti propri del dipendente pubblico oggetto di esame.

Restando sempre sulla responsabilità amministrativa, la Finanziaria del 2008 ha escluso che l'ente possa prevedere in una appendice alla propria polizza assicurativa una estensione anche alla copertura della colpa grave (amministrativa) dei propri dipendenti. In altre parole, la polizza dell'ente e quella dei dipendenti devono essere separate. In ottemperanza a tale obbligo di separazione, la Regione ha consentito al proprio broker assicurativo di diffondere fra i dipendenti delle Aziende sanitarie una polizza per la copertura della "colpa grave".

Ma qual è lo scenario in cui si trova l'infermiera condannata?

Se non avesse l'assicurazione, paga di tasca.

In caso contrario, dipende dal tipo contratto assicurativo che ha stipulato in quanto, negli anni scorsi, il *broker* assicurativo della Regione Piemonte ha diffuso polizze assicurative stipulate per il tramite di una compagnia assicurativa (la "Faro Assicurazioni") in seguito fallita. Inoltre, anche fuori da questi casi "estremi", le polizze per la copertura della "colpa grave" offerte tramite le Aziende sono, spesso, di scarsa qualità.

Per fare un esempio, si pensi che, normalmente, le polizze assicurative diffuse dagli Enti prevedono come definizione di "Sinistro" la "*azione di rivalsa intrapresa dall'Ente di appartenenza*". Ne consegue che l'infermiera - coinvolta (direttamente o indirettamente) in una vicenda giudiziaria - può validamente aprire un "sinistro" solo quando vi sia una "azione di rivalsa" esercitata dall'Ente presso cui lavora.

Questa limitazione produce una sostanziale inoperatività della polizza assicurativa stipulata. Spieghiamo il perché:

- l'infermiera viene a conoscenza che un paziente ha fatto una richiesta di risarcimento danni all'ASL;
- a questo punto contatta la propria assicurazione (chiamiamola "Società A") per aprire il sinistro;
- la Società A non aprirà il sinistro, in quanto l'infermiera ha solo una polizza per colpa grave e, pertanto, il sinistro può essere aperto solo a fronte di una "*azione di rivalsa*" dinanzi alla Corte dei conti;
- l'infermiera si trova, pertanto, da sola a fronteggiare il problema;
- alla fine dell'azione per responsabilità professionale, la Regione paga con il suo fondo auto assicurativo, quindi è un danno per il suo bilancio e allora arriverà l'azione di rivalsa (per responsabilità amministrativa) dinanzi alla Corte dei conti;

- la responsabilità amministrativa si prescrive in 5 anni, che però decorrono non da quando è avvenuto il fatto (nel caso delle Molinette, quando la paziente è caduta dalla barella: 2006), ma da quando la Regione ha pagato la paziente (2010), con la conseguenza che il processo dinanzi alla Corte dei conti si celebra anche dopo molti anni (2013), con la conseguenza che difendersi è più difficile, perché è difficile ricordare esattamente i fatti accaduti;
- a questo punto, l'infermiera si rivolge alla Società A per aprire il sinistro, ma si accorge che l'assicuratore è cambiato (in genere ogni tre anni si cambia completamente l'assicuratore delle polizze per colpa grave diffuse dalle Aziende);
- alla fine, l'infermiera tenta di aprire il sinistro presso il nuovo assicuratore, il quale le potrà contestare che il fatto è noto da molto tempo (nel nostro caso dal 2006) e che nessuna assicurazione copre i fatti "noti".

È facile allora capire come l'istituto della colpa grave amministrativa e le sue conseguenze sul piano strettamente assicurativo portino a favorire non solo la c.d. "medicina difensiva", ma anche il "tutti contro tutti" all'interno dell'ASL, in una lotta fratricida finalizzata a non essere quello che resterà "con il cerino in mano".

A cura di

Prof. Paolo D'Agostino

docente di diritto penale nell'Università di Torino ed esperto di responsabilità delle professioni sanitarie

Prof. Avv. Massimo Occhiena, docente di diritto amministrativo nell'Università Bocconi di Milano ed esperto di responsabilità amministrativa e di Corte dei conti.