

CASS. CIV. SS.UU., UD. 26 MARZO 2024 (DEP. 26 GIUGNO 2024), N. 17634

A cura di **Cristina CECCONI***

MASSIMA¹

Nell'ambito della responsabilità sanitaria e dei rapporti tra azienda e medico operatore per fatti anteriori all'entrata in vigore della Legge "Gelli-Bianco", in particolare sul concorso tra azione di responsabilità erariale e azione di responsabilità civile esercitata dall'ente danneggiato, qualora l'azienda sanitaria venga condannata a risarcire il terzo danneggiato in conseguenza dell'errore commesso da soggetto legato all'ente da rapporto di servizio, la diminuzione patrimoniale che l'ente pubblico subisce integra danno erariale indiretto, che legittima l'azione di responsabilità contabile la quale, però, non esclude che l'amministrazione possa anche esperire le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità. Seppur i fatti materiali investiti dalle azioni siano i medesimi, l'autonomia e l'indipendenza delle stesse si giustifica in ragione dei diversi interessi rispettivamente tutelati: in particolare, per l'azione di responsabilità contabile, interessi pubblici e generali, attinenti al buon andamento della P.a. e al corretto impiego delle risorse, mentre per l'azione di responsabilità civile, interessi privatistici aventi natura meramente riparativa del danno cagionato all'amministrazione. A far da limite al "doppio binario" giurisdizionale è l'impossibilità di cumulare il danno risarcibile, erariale o civile.

SOMMARIO

Massima	1
1. Svolgimento del processo	1
2. Motivi della decisione	2
3. Dispositivo	3

1. SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con la sentenza in commento, la Cassazione a Sezioni Unite rigetta i due ricorsi avverso la sentenza n. 208/2022 della Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana che, a sua volta, aveva rigettato l'appello proposto da tre medici avverso la sentenza di I grado che aveva accertato la responsabilità amministrativa degli appellanti e li aveva condannati al risarcimento del danno erariale cagionato all'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico di Palermo (da ora, "Azienda").

Venendo alla fattispecie da cui è originata la suddetta condanna, l'Azienda era stata condannata, in sede penale, quale obbligata solidale, a risarcire il danno in favore delle parti civili costituite nel procedimento penale a carico dei predetti sanitari, nonché di due infermiere professionali, per il reato di omicidio colposo in cooperazione (artt. 113 e 589 c.p.), per avere colposamente cagionato la morte della paziente -**OMISSIS**-, avvenuta per un sovradosaggio della terapia antitumorale somministrata.

La sentenza della Corte d'Appello Penale di Palermo, divenuta poi definitiva, anche in sede di rinvio, nel rideterminare le pene inflitte ai cinque imputati, confermava le statuizioni civili adottate, per l'effetto delle quali l'Azienda si trovava a pagare la complessiva somma di € 1.989.766,02 a favore delle parti civili.

Il giudice di appello della Corte dei Conti, tra i vari motivi, esaminava il motivo di impugnazione inerente la questione di giurisdizione, ritenendolo infondato, sulla base dell'autonomia e indipendenza sussistente tra l'azione di responsabilità per danno erariale esercitata dalla Procura regionale e la diversa azione di responsabilità civile promossa dall'amministrazione danneggiata, anche quando i fatti materiali investiti sono i medesimi, con il solo limite della non cumulabilità dei danni risarcibili. Riteneva, altresì, che l'autonomia delle azioni e delle rispettive regole di disciplina non determina una lesione del diritto di difesa anche quando impedisce

* Funzionario Addetto all'Ufficio per il Processo presso la Corte d'Appello di Napoli.

¹ Massima non ufficiale

che le eccezioni opponibili in sede civile possano essere presentate dinanzi al giudice contabile.

Avverso la sentenza d'appello della Corte dei Conti, due medici ne chiedevano, con distinti ricorsi, la cassazione del capo della sentenza impugnata inerente la ritenuta giurisdizione del giudice contabile, affidandosi a tre motivi di censura.

Il Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso al Corte dei conti, resisteva ad entrambi i ricorsi con distinti controricorsi, concludendo per il rigetto di ambedue.

Con la sentenza in commento, la Cassazione, a Sezioni unite, data la sovrapposibilità delle questioni, disposta la riunione ex art. 335 c.p.c., ha ritenuto i due ricorsi non fondati nel merito.

2. MOTIVI DELLA DECISIONE

(...)

Con il primo motivo, i ricorrenti denunciano la violazione e falsa applicazione dell'art. 103 Cost., dell'art. 1 c.p.c., dell'art. 9, comma 5, L. 24/2017, dell'art. 11, comma 1, delle c.d. Preleggi, R.D. 262/1942 e dell'art. 3, D.lgs. n. 164/2016.

Più precisamente, lamentano che la giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, prevista in Costituzione, non ha carattere cogente ed assoluto ma richiede l'intervento del legislatore ordinario che, per il caso di cui è causa, è avvenuto solo con la Legge n. 24/2017, c.d. Legge Gelli-Bianco, la quale ha attribuito espressamente alla giurisdizione contabile l'azione di rivalsa esercitata dal Pubblico ministero nei casi in cui il danneggiato veda accolta la sua domanda di risarcimento del danno contro l'Azienda sanitaria. Tale intervento legislativo, a dire dei ricorrenti, rispecchia l'intenzione del legislatore di attuare il principio della concentrazione della tutela, prendendo le distanze da quell'orientamento giurisprudenziale che aveva riconosciuto autonomia e indipendenza alle due azioni. Per tale motivo, ritengono che per i fatti verificatisi anteriormente all'entrata in vigore della Legge Gelli-Bianco, sussiste il difetto di giurisdizione del giudice contabile in favore del giudice ordinario, sul

presupposto che l'unica azione esperibile alla data dell'illecito era quella di responsabilità civile.

Con il secondo motivo di ricorso, i ricorrenti denunciano che il Pubblico ministero contabile ha esercitato una azione di regresso, facendo coincidere il danno erariale con l'insieme degli esborsi effettuati dalla struttura sanitaria in qualità di responsabile civile in solido, con la conseguenza che la giurisdizione deve necessariamente essere quella del giudice ordinario.

Con il terzo motivo di censura, i ricorrenti lamentano la violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale e di concentrazione delle tutele nonché la violazione del divieto di *ne bis in idem* e di giustiziabilità frazionata (artt. 4 Protocollo addizionale n. 7 CEDU; art. 111 Cost.; art. 6 CEDU).

La Corte ritiene non meritevoli di accoglimento i motivi sopra esposti.

In primis, la Cassazione riprende e avalla una giurisprudenza consolidata delle Sezioni Unite, secondo cui qualora l'azienda sanitaria venga condannata a risarcire il terzo danneggiato in conseguenza dell'errore commesso da soggetto legato all'ente da rapporto di servizio, la diminuzione patrimoniale che l'ente pubblico subisce integra danno erariale indiretto, che legittima l'azione di responsabilità contabile la quale, però, non esclude che l'amministrazione possa anche esperire le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità.

Tale considerazione fonda le sue radici sui diversi interessi rispettivamente tutelati dalle azioni: infatti, in un caso gli interessi hanno carattere pubblico e generale, perché attengono al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, mentre nell'altro caso, restano circoscritti all'amministrazione attrice, per finalità meramente riparatorie volte ad ottenere il pieno ristoro del danno subito.

In tal senso, assume valore il principio emanato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 28 luglio 2022, n. 203, la quale ha affermato che a fronte di due azioni, anche per medesimi fatti materiali, "un pubblico agente può essere convenuto affinché ne venga accertata la responsabilità per entrambi i titoli ovvero essere attinto da una soltanto delle due

azioni, non sussistendo i presupposti per l'esercizio di entrambe, senza naturalmente che vi sia cumulo del danno risarcibile, erariale o civile”.

Ancora, per rispondere al quesito, i Giudici della Corte di cassazione osservano come l'intervento del legislatore del 2017, con l'art. 9 comma 5 della L. Gelli-Bianco, si inserisce in modo coerente nel generale quadro legislativo della responsabilità amministrativa vigente per funzionari impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali a ordinamento autonomo, che sono sottoposti alla Corte dei conti nei casi e modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali.

Valorizzando l'art. 9 sopra citato e gli artt. 18-20 del D.P.R. n. 3/1957, espressamente richiamati per il personale dalle ASL dall'art. 28 del D.P.R. n. 76/1979 emerge come, prima della l. Gelli-Bianco i sanitari non erano comunque sottratti all'azione erariale, ben potendosi realizzare il “doppio binario” giurisdizionale.

Ed invero, anche a voler prendere le distanze dal principio del “doppio-binario” giurisdizionale, non sarebbe certo la giurisdizione contabile a soccombere.

Tuttavia, osservano i Giudici della Corte come, a fronte dell'esercizio di due azioni distinte ed autonome, si pone unicamente la questione di impedire il cumulo del danno risarcibile, questione che attiene al merito della domanda: laddove il danno sia stato interamente ristorato in una sede, non potrà essere promossa l'altra azione; mentre, in caso di ristoro parziale in sede contabile, si potrà procedere solo per la differenza in sede civile, e viceversa.

In conclusione, avuto riguardo la asserita violazione del principio del *ne bis in idem*, la Corte osserva come lo stesso non possa essere invocato per la fattispecie per cui è causa, potendo venire in rilievo solo a fronte di “sanzioni”, e non di azioni aventi natura meramente risarcitoria, come del resto è l'azione per responsabilità erariale.

(...)

3. DISPOSITIVO

Per tali motivi, la Corte, a Sezioni Unite, rigetta i ricorsi.