

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

II SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Enzo Rotolo	Presidente
dott. Stefano Imperiali	Consigliere
dott. Josef Hermann Rössler	Consigliere relatore
dott. Angela Silveri	Consigliere
dott. Manuela Arrigucci	Consigliere

Uditi nella pubblica udienza del 14.4.2011 il consigliere relatore dott. Josef Hermann Rössler, l'avv. Aristide Police per la appellante e il V.P.G. dott. Maria Giovanna Giordano ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello iscritto al n.23324 del registro di segreteria promosso dal signor Pasqualino Ciappetta, rappresentato e difeso dagli avv.ti Fabrizio Figurilli e Aristide Police e elettivamente domiciliato in Roma, piazza Adriana n.20, con atto depositato in data 24 maggio 2005, per l'annullamento e la riforma della sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Umbria n.49 depositata in data 16 febbraio 2005.

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza in epigrafe la Sezione giurisdizionale per l'Umbria ha condannato l'odierno appellante al pagamento della somma di € 121.955,29 comprensivi di interessi legali e rivalutazione monetaria, oltre spese di giustizia, di cui € 89.155,29 (€ 59.155,29

per danno patrimoniale da lucro emergente per indebita percezione della retribuzione in misura intera e € 30.000 per danno all'immagine ed al prestigio) in favore dell'azienda sanitaria ospedaliera S. Maria di Terni e € 32.800,00 (€ 22.800,00 per danno patrimoniale da lucro emergente per indebita percezione della retribuzione in misura intera e € 10.000 per danno all'immagine ed al prestigio) in favore dell'Università degli studi di Perugia.

Con convenzioni del novembre 2000 e del Marzo 2003 il prof. Ciappetta, primario della A.S.O. di Santa Maria di Terni, oltreché “Professore associato straordinario” presso l'Università degli studi di Perugia, era stato autorizzato, nell'ambito del rapporto esclusivo di lavoro con la predetta azienda, a svolgere attività libero-professionale c.d. intramuraria nello studio professionale in Terni, piazza Dalmazia 34. Da accertamenti istruttori espletati anche dalla Guardia di finanza era emerso che costui, nel periodo dal gennaio 2002 al settembre 2003 aveva esercitato, senza la prevista autorizzazione dell'azienda ospedaliera di appartenenza, attività professionale presso la clinica privata “Case di cura Villa del Rosario” in Roma, effettuando un numero imprecisato di visite ambulatoriali e n.12 interventi neurochirurgici. A seguito di ciò nel dicembre 2003 l'azienda ospedaliera di Terni aveva sospeso il prof. Ciappetta revocando nel contempo l'autorizzazione a suo tempo concessa. Lo stesso sanitario nel gennaio successivo aveva rassegnato le proprie dimissioni.

Avverso la sentenza di condanna ha proposto gravame il prof. Ciappetta adducendo: I. l'erroneità e contraddittorietà della pronuncia di primo grado in ordine all'individuazione dei presupposti per l'accoglimento della domanda avanzata dalla Procura regionale dell'Umbria contestandosi in particolare la veridicità degli accertamenti effettuati dalla Guardia di finanza, il contenuto delle dichiarazioni testimoniali raccolte e dei riscontri effettuati e richiamando al riguardo le deduzioni difensive già svolte nel giudizio di primo grado; II. l'assenza dei presupposti per la condanna e il presunto danno

all'immagine ed al prestigio della p.a. e l'insussistenza dell'elemento psicologico soggettivo in termini di "dolo contrattuale" e contraddittorietà in ordine alla natura della responsabilità accertata non essendosi in ogni caso verificata la presunta "distrazione" dei pazienti dalla struttura pubblica a quella privata, nonché la violazione del principio di proporzionalità per il palese squilibrio fra l'illecito contestato e la quantificazione del danno richiesto al convenuto; III. l'erronea e o falsa applicazione della normativa in tema di incompatibilità del personale sanitario e sull'assenza del danno patrimoniale da "lucro emergente" per indebita percezione della retribuzione in misura intera, sostenendosi che la legge sull'attività c.d. *intramoenia* non può essere interpretata come una sorta di regole assolutamente in alcuna maniera inderogabili e che la richiesta di assistenza del paziente non lede l'erario se effettuata in regime di gratuità; IV. l'inesistenza dell'elemento soggettivo del danno all'immagine secondo lo schema del "dolo contrattuale" inapplicabile alla categoria del c.d. danno-evento, ed ha formulato, infine, ampie richieste istruttorie chiedendo l'ammissione di prove testimoniali.

Con conclusioni del 25 luglio 2005 la Procura generale ha confutato i motivi d'appello soffermandosi in particolare sulla genuinità ovvero veridicità delle fonti di prova prese in esame dal primo giudice e in particolare sulla testimonianza della segretaria della clinica romana a conferma del costo delle singole visite (€ 180,00) e delle modalità di consegna degli introiti della giornata (busta ritirata dall'appellante), nonché, in punto di diritto, sulla gravità della violazione delle norme che regolano lo svolgimento della vita libero professionale dei medici con rapporto di lavoro e di servizio esclusivo con il S.S.N., ed insistendo, infine, sulla configurabilità del danno-evento, per la quale non è necessario che si sia verificato anche un danno patrimoniale, ma è sufficiente la suscettibilità astratta di una valutazione patrimoniale della lesione del bene giuridico protetto (prestigio e immagine della personalità pubblica).

DIRITTO

La sentenza appellata ha pronunciato condanna in ordine a due delle poste di danno fatte valere, e in particolare in ordine al “danno patrimoniale per lucro emergente per indebita percezione della retribuzione in misura intera” e al “danno all'immagine ed al prestigio”, mentre ha decretato l'assoluzione del signor Ciappetta in ordine alla posta di danno indicata come “danno patrimoniale da lucro cessante per dirottamento dei pazienti al di fuori delle strutture del Servizio sanitario nazionale”. Tale ultimo capo della sentenza non risulta appellato dalla parte pubblica e sullo stesso si è pertanto formato il giudicato. Da ciò consegue che l'effetto devolutivo del gravame e le richieste istruttorie avanzate devono essere valutati con stretto riferimento alle poste di danno per cui vi è stata condanna.

In ordine al “danno patrimoniale per lucro emergente per indebita percezione della retribuzione in misura intera” occorre, pertanto, accertare, in via di fatto, se l'appellante abbia effettivamente esercitato attività professionale *extramoenia*, e, in diritto, se una tale attività costituisca o meno violazione dei doveri inerenti al suo rapporto di esclusiva con il S.S.N..

In diritto il collegio ribadisce che l'“attività libero-professionale intramuraria” del personale medico ASL in pendenza di “rapporto di lavoro esclusivo”, come quello del dr. Ciappetta, è soggetta a specifica autorizzazione, da parte della ASL di appartenenza; la ASL può rilasciare tale autorizzazione anche per l'esercizio di attività libero-professionale presso “case di cura o altre strutture sanitarie pubbliche o private”, diverse dall'ospedale presso il quale è incardinato il medico che chiede l'autorizzazione stessa, e finanche presso “studi privati”, se mancano adeguati “spazi interni” alle strutture ospedaliere della medesima ASL (c. d. “intramoenia allargata; art. 4, comma 10, del d.lgs.vo. n.502/1992, art. 67 del CCNL 1994-1997 ed art. 56 del CCNL 1998-2001), dovendo tali studi medici

essere comunque ubicati nell'ambito del territorio della A.S.L. presso cui ha sede l'azienda ospedaliera.

D'altro canto, l'autorizzazione all'esercizio dell'attività libero-professionale, implica anche la previa verifica della piena compatibilità di tale attività con quella "istituzionale", propria dell'azienda ospedaliera di appartenenza del sanitario (art. 67, comma 2). Stabilisce, infatti l'art. 54, comma 5, del CCNL 1998-2001 che l'attività libero professionale intramuraria "non deve essere in contrasto con le finalità e le attività istituzionali dell'Azienda (e) deve garantire l'integrale assolvimento dei compiti di istituto e la piena funzionalità dei servizi".

Con convenzioni del 29 novembre 2000 e del 24 marzo 2003 il prof. Ciappetta, primario della A.S.O. di Santa Maria di Terni (sanitario universitario convenzionato e "strutturato", soggetto agli stessi obblighi e incompatibilità dei sanitari ospedalieri) era stato, quindi, autorizzato, nell'ambito del rapporto esclusivo di lavoro con la predetta azienda e nei termini di cui sopra, a svolgere attività libero-professionale c.d. intramuraria esclusivamente nello studio professionale in Terni, piazza Dalmazia 34 dopo aver concordato con l'azienda ospedaliera le prestazioni da erogare, gli orari di svolgimento dell'attività e le tariffe da praticare ai pazienti che dovevano essere rimosse con utilizzazione obbligatoria dei bollettari dell'azienda stessa.

È risultato invece che il prof. Ciappetta nel periodo dal 2002 al 2003 ha abitualmente frequentato la clinica Villa del Rosario di Roma, all'interno della quale fruiva di un apposito studio per le visite, con l'assistenza di una segretaria che provvedeva a riscuotere gli onorari di tali visite, circostanze ampiamente confermate dalle testimonianze della segretaria Suffer, di Suor Concordia e di Suor Gerardina della clinica privata romana e ulteriormente avvalorate dalla documentazione e dalle informazioni raccolte dalla Guardia di finanza di Terni. La genuinità e la veridicità degli elementi raccolti è fuori dubbio ed è

stata ampiamente valutata dal primo giudice. Dal quadro probatorio complessivo si desume inequivocabilmente che la collaborazione del prof. Ciappetta presso la clinica privata romana è cominciata all'inizio del 2002, ha avuto luogo ogni sabato dalle ore 10 alle ore 13, che nel periodo considerato fino al settembre 2003 il prof. Ciappetta è mancato 10 volte, che ogni visita costava € 180 e che la somma complessiva della giornata veniva lasciata in una busta ritirata dal convenuto.

Per quanto sopra esposto lo svolgimento di attività libero professionale presso la predetta Casa di cura privata Villa del Rosario di Roma da parte del professor Ciappetta costituisce una palese violazione delle norme che regolano lo svolgimento dell'attività libero professionale dei medici con rapporto di lavoro e di servizio esclusivo con il Servizio sanitario nazionale ed in particolare una chiara violazione delle elementari regole di correttezza connesse al diligente adempimento dei doveri di servizio specificamente indicati nella "Convenzione per l'autorizzazione a svolgere l'attività libero professionale presso studi professionali" sottoscritta dallo stesso prof. Ciappetta in data 29 novembre 2000 ed in data 24 marzo 2003. Considerato che il dovere di esclusività, ai sensi dell'art. 1, commi 60 e 61 della legge 662/1996, preclude anche la semplice attività di consulenza e perfino le attività rese a titolo gratuito, appaiono irrilevanti le deduzioni della difesa secondo le quali la presenza del primario nella Casa di cura Villa del Rosario era finalizzata ai fini di ricerca, attività questa, peraltro, che non si desume da alcuna documentazione comprovante l'esistenza di un progetto di ricerca riconducibile all'epoca dei fatti.

Sotto il profilo soggettivo il comportamento illegittimo del sanitario appare connotato da dolo, ovvero dalla piena coscienza e consapevolezza dell'antidoverosità della condotta e dalla determinazione di contravvenire al dovere di esclusività regolante il suo rapporto di servizio.

Il danno deriva dall'alterazione del rapporto sinallagmatico tra le parti e consiste nella maggiore retribuzione percepita dal sanitario nel periodo considerato dall'aprile 2002 al settembre 2003 per il rapporto di lavoro a tempo pieno in luogo della retribuzione spettante per il lavoro a tempo parziale che sarebbe spettato al primario qualora avesse optato per il regime di orario "a tempo definito", regime che consente di espletare attività lavorativa professionale privata c.d. *extramoenia*, ed è stato determinato in € 22.800,00 subito dall'Università degli Studi di Perugia ed in € 59.155,29 subito dall'azienda sanitaria ospedaliera S. Maria di Terni, in ragione della "differenza stipendiale accessoria lorda" erogata e costituita dall'indennità di esclusività e dall'assegno a persona, quota parte non spettante in caso di opzione per il regime di tempo definito e determinata sulla base della verifica amministrativo-contabile effettuata dalle amministrazioni danneggiate e sulla quale non vi è contestazione tra le parti.

In punto del diritto della pubblica amministrazione al risarcimento del danno non patrimoniale sotto il profilo della lesione al prestigio e dall'onore della pubblica amministrazione (c.d. danno all'immagine) la giurisprudenza ha chiarito che grava sulla parte attrice l'onere di allegare gli elementi di prova o, in mancanza, di indicare le presunzioni, gli indizi e gli altri parametri da prendere a riferimento. Questi parametri sono stati individuati (Corte dei conti, Sezioni riunite, 23 aprile 2003 n.10/QM) nei seguenti elementi: "il rilievo e la delicatezza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica..., la posizione funzionale dell'autore dell'illecito, le negative ricadute socio-economiche sui componenti dell'amministrazione...., la diffusione, gravità e ripetizione dei fenomeni di mala amministrazione, la significativa rilevante compromissione dell'efficienza dell'apparato, la necessità di onerosi interventi correttivi", oltre che "la negativa impressione suscitato dal fatto lesivo nell'opinione pubblica....".

Prendendo a riferimento questi parametri il collegio osserva che dagli atti non emerge

se nel periodo temporale considerato e nell'ambito del bacino d'utenza dell'azienda ospedaliera di Santa Maria di Terni si sono verificati altri casi di violazione dell'obbligo di esclusiva oltre a quello, deplorabile, del prof. Ciappetta, ragione per cui lo stesso deve considerarsi alla stregua di un fatto illecito singolare e isolato. Peraltro, l'amministrazione, alla scoperta del fatto, risulta essersi prontamente attivata promuovendo un procedimento disciplinare nei confronti dell'incolpato, il quale a sua volta dopo pochi mesi ha rassegnato le dimissioni dall'incarico. Non vi sono stati, quindi, interventi correttivi onerosi, né risulta essere provata la compromissione dell'efficienza e del funzionamento del nosocomio a causa dell'irrituale attività professionale "*extramoenia*" effettuata dal professionista. La negativa impressione suscitata nell'opinione pubblica è stata determinata anche dai sospetti circa una presunta distrazione di pazienti del bacino d'utenza dell'A.S.O di Terni in favore della clinica privata Villa del Rosario di Roma, ipotesi di danno che non ha trovato riscontro all'esito del giudizio di prima istanza. Conseguentemente non risultano neppure essere state effettuate spese per il ripristino dell'immagine dell'amministrazione asseritamente lesa. Infine, non sono emersi esiti penali in relazione ai fatti di cui è causa. Ritiene pertanto il collegio che non si siano concretizzati i presupposti minimi per la liquidazione a favore delle amministrazioni pubbliche dell'ulteriore posta di danno all'immagine azionata.

Per quanto finora esposto e considerato l'appellante va condannato al pagamento, a titolo di danno patrimoniale, delle indicate somme, importi da ritenersi omnicomprensivi come da sentenza appellata e sulle quali andranno corrisposti i soli interessi legali dalla data della prima sentenza al soddisfo.

Le spese di giudizio, di primo e di secondo grado, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale d'appello, in parziale accoglimento

dell'appello in epigrafe e, in parziale riforma della gravata sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Umbria,

CONDANNA

il dott. Pasqualino Ciappetta al pagamento in favore della Azienda sanitaria ospedaliera S. Maria di Terni della somma di € 59.155,29 e in favore dell'Università degli Studi di Perugia della somma di € 22.800,00, oltre interessi legali dal deposito della sentenza di primo grado;

ASSOLVE

il dott. Pasqualino Ciappetta in punto addebito del danno all'immagine,

CONDANNA

il dott. Pasqualino Ciappetta al pagamento delle spese di primo e secondo grado, liquidate le prime in € 741,20 e determinate le seconde in euro 251,64.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 14/4/2011.

Il Relatore

Il Presidente

(dott. Josef Hermann Rössler)

(dott. Enzo Rotolo)

F.to Josef Hermann Rössler

F.to dott. Enzo Rotolo

Depositata in Segreteria il 22 NOV. 2011

Il Dirigente

(dott.ssa Daniela D'Amaro)