



Il Sindacato degli Infermieri Italiani

Presidenza

Roma, 01 novembre 2011

Ai Dirigenti Sindacali di tutti i livelli operativi

E, per loro tramite, agli associati

APPROFONDIMENTO SULLA RESPONSABILITA' CT NEL PUBBLICO IMPIEGO CON PARTICOLARE ATTENZIONE AI PROFILI DI CRITICITA' CORRELATI ALL'ESERCIZIO DELLA PROFESSIONE INFERMIERISTICA .*

Allo stato del vigente ordinamento italiano , è possibile asserire che l'infermiere dipendente di una pubblica amministrazione è personalmente responsabile in caso di colpa grave o dolo, questo giustifica l'esigenza di un' adeguata copertura assicurativa RCT

Ultimamente, in particolare dopo la recente promulga della legge 148/2011, sembra acuirsi la confusione sulla già delicata questione **della responsabilità civile dei pubblici dipendenti e sulle conseguenze , anche economiche, “ che a tale titolo potrebbero vederli coinvolti in qualità di agenti della pubblica amministrazione”** .

Parliamo di eventuali condanne al pagamento di somme a titolo di risarcimento danni “per accadimenti contraddistinti da riconosciuta colpa grave o dolo e/o per effetto del cosiddetto diritto di rivalsa ” .

Ci hanno anche segnalato di talune indicazioni circolanti in questi giorni sulla materia , **estremamente generalizzanti o comunque carenti dei necessari approfondimenti e distinguo che potrebbero rivelarsi concausa di sgradevoli**

conseguenze per i colleghi i quali , in luogo del dovuto zelo ed anche se in estrema buona fede, **dovessero interpretare con superficialità “le laconiche informazioni ricevute”** .

Ancora più esposti potrebbero essere quei colleghi che in qualità di dipendenti di una pubblica amministrazione, partendo dalle innanzidette generiche informazioni circolanti, **dovessero sentirsi legittimati ad interpretare “per esclusione la legge 148/2011”** .

Sembra infatti, che in carenza di notizie dettagliate sulla vigente normativa in tema di responsabilità civile, taluni infermieri, fornendo una personale interpretazione alle stringate notizie di cui si parla, secondo le quali **“l’obbligo introdotto di dotarsi di una copertura assicurativa RCT deve intendersi rivolto esclusivamente ai liberi professionisti** , “ si sarebbero indotti automaticamente a ritenere , con ciò tuttavia fuorviando la realtà , che in tutti gli altri casi, **come ad esempio quello in cui un infermiere del pubblico impiego dovesse generare un danno ad un paziente con successivo riconoscimento giudiziale del risarcimento economico , debba essere solo l’ente pubblico ad assumerne tutte le conseguenze, tenendo a proprio carico i relativi importi.**

Non è così, o per lo meno non lo è per le ipotesi di dolo o colpa grave, per un infermiere le più pericolose .

Fatta tale premessa, si comprenderà perché, in relazione alla problematica, sembrano senza alcun dubbio maggiormente esposti al rischio proprio tutti quei pubblici dipendenti erroneamente convinti di trovarsi **in una condizione soggettiva ed oggettiva che li vedrà “sempre e comunque” sollevati da qualsiasi tipo di responsabilità contro terzi, perché coperti dalle ali ampie e benevole della pubblica amministrazione** .

E c’è anche da dire che paradossalmente, su un profilo tanto complesso e delicato come quello dell’informazione sulla tematica, le pubbliche amministrazioni spesso non eccedono anzi, talvolta addirittura sembrano dimenticarsene .

Eppure eventuali carenze di tal genere , soprattutto laddove l’infermiere dovesse far riferimento “all’ informazione di fonte del datore di lavoro” come unica sorgente di ragguaglio , rischiano di esporre l’interessato al pericolo **di non poter contare su un’adeguata tutela al momento dell’eventuale bisogno** .

Stiamo parlando di alcune tra le svariate ragioni che ci hanno spronato a realizzare questo nostro apporto scritto.

Ignorantia juris non excusat ,

è una delle sagge ragioni che giustificano questo nostro “tuffo nel diritto” per meglio comprendere, insieme, **cosa rischia , beninteso a norma di legge, un infermiere operante nel pubblico impiego nel caso in cui questi, durante l’esercizio della quotidiana attività professionale in un reparto ospedaliero, dovesse incorrere in errore procurando ad un paziente un danno contraddistinto dalla colpa grave o dolo.**

D’altra parte , volendo considerare l’ambito del quale si parla “ **la salute umana** ” , si comprenderà anche come siano **proprio gli operatori sanitari ad apparire, almeno potenzialmente, i più esposti ad eventuali condanne per colpa grave , o per lo**

meno sono proprio tali categorie quelle più soggette al rischio di doversi difendere da tale ipotesi.

C'è anche da dire che al giorno d'oggi il cittadino è ben consapevole dei propri diritti in tema di salute e **spesso viene sostenuto da organizzazioni specializzate**, in grado di valutare accuratamente la sussistenza dei presupposti di eventuali responsabilità professionali e di seguirlo pure nella raccolta di tutta la documentazione da acquisire, anche individuando le certificazioni e le prescrizioni in grado di giustificare e sorreggere le pretese risarcitorie vantate : **la lesione del bene salute.**

Per il nostro sindacato la tutela degli iscritti , persino sotto il profilo della responsabilità contro terzi, **è una delle missioni più importanti perché è più che mai evidente ed attuale il rischio “ ex abrupto ” di inciampare nella colpa grave che ogni infermiere affronta ogni giorno.**

Questo vale non solo per i liberi professionisti ma “ senza alcun dubbio ” anche per i colleghi che operano come dipendenti di strutture pubbliche.

Per ribadire l'esigenza **che ogni collega professionalmente attivo individui gli strumenti più idonei a tutelarlo in tema di responsabilità civile contro terzi in ipotesi di colpa grave o di rivalsa dell' ente pubblico dal quale dipende, abbiamo voluto condurre questo nostro approfondimento sulle norme e sulla giurisprudenza che regolano la materia.**

Desideriamo ora precisare, attesa la delicatezza e complessità della trattazione ed anche al fine di evitare strumentalizzazioni, che il presente elaborato rappresenta solo “ una nostra annotazione ” e che il suo contenuto non vuole in alcun modo qualificarsi come formale o esaustivo.

Si tratta dello strumento che abbiamo individuato per dare il nostro contributo alla chiarezza e lo consideriamo un doveroso, modesto e senza dubbio parziale approfondimento, illuminato dall' esperienza sindacale maturata e condotto sotto la lente dei riferimenti normativi e giurisprudenziali che riteniamo maggiormente rappresentativi ed esplicativi .

Ci scusiamo sin da ora per gli eventuali errori e/o imprecisioni eventualmente riscontrati , per i quali rimandiamo il lettore, sia per dovere che per onestà intellettuale, a confidare esclusivamente sulla certezza ed accuratezza dei chiarimenti, degli approfondimenti e degli specifici compendi di provenienza istituzionale e/o dei tecnici del settore .

LE PRINCIPALI FORME DI RESPONSABILITÀ NELLE QUALI PUÒ INCORRERE UN INFERMIERE.

Durante lo svolgimento del proprio mandato professionale, l'infermiere potrebbe incorrere in molteplici tipologie di responsabilità , da quella disciplinare alla civile sin'anche alla penale .

In presenza di determinate condizioni oggettive e soggettive , tali forme di responsabilità potrebbero interessare, almeno potenzialmente, un' ampia platea di altri soggetti .

Il nostro excursus, **prenderà in considerazione**, nell'ambito del gran numero di potenziali destinatari, **proprio gli infermieri** e tra questi si soffermerà in particolare su

quegli operatori che prestano servizio alle dipendenze di una pubblica amministrazione .

Rebus sic stantibus, non traggano in inganno leggendo lo scritto, i riferimenti ricorrenti che vedono l'infermiere come se fosse l'unico soggetto protagonista o destinatario delle norme. Ciò avviene principalmente a scopo didattico , perché è proprio a beneficio di tale professionista che è stato realizzato il presente studio sebbene la maggior parte delle norme, delle ipotesi e dei riferimenti citati , **ben si applicano anche ad altri operatori** che come l'infermiere operano nel ruolo di agenti di una pubblica amministrazione , o più semplicemente che “per le caratteristiche oggettive e soggettive delle attività svolte, sono potenzialmente esposti ad analoghi rischi in tema di responsabilità” .

Per un infermiere, le responsabilità - come sopra generalizzate, **potrebbero presentarsi nell'ambito delle seguenti e diverse ipotesi :**

1) **Per inosservanza di quegli obblighi o violazione di quei divieti** che le leggi e i regolamenti disciplinanti l'esercizio professionale gli impongono ;

2) **In relazione al cliente privato:** per l'eventuale inadempimento delle obbligazioni nascenti dal contratto di prestazione d'opera ;

3) **In ambito del rapporto di impiego subordinato (si parla sia di enti pubblici che privati) :** a causa della trasgressione dei doveri di ufficio o di servizio ;

4) **Per l'errata applicazione delle regole tecnico/assistenziali facenti capo alla specifica competenza professionale** , idonea a generare un danno a carico della persona assistita (lesione personale o morte).

Responsabilità per dolo .

Si configura a seguito di “**trasgressioni volontarie e coscienti**” , collegate con l'esercizio della professione sanitaria che per l'appunto, presuppongono il dolo, come ad esempio la rivelazione del segreto professionale (art. 622 c.p.) e quello d'ufficio (art. 326 c.p.) ,la falsità in atti (art. 476-493 c.p.),l' omissione di referto o di rapporto (art. 365 c.p.) etc.

Responsabilità per colpa .

E' quella più insidiosa e rappresenta la tipologia più frequente e tipica di responsabilità professionale . **Si presenta, come indicato all' art. 43 del c.p., quando un infermiere (ad esempio) cagiona, senza volerlo, la morte o lesioni personali ad un paziente a seguito di negligenza, imprudenza o imperizia** (si parla anche di colpa generica- come avremo modo di dire proseguendo), **ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline** (in quest'ultimo caso e come poi scriveremo si parla di colpa specifica).

Bisogna anche dire , quando l'oggetto è la **“colpa specifica”**, che violare norme imposte dalla legge comporta, con riferimento ai danni che ne discendono, la cosiddetta **“presunzione di colpa”**, si parlerà quindi di **“errore inescusabile”** .

COME SI INDIVIDUA LA COLPA (generica)

I parametri più ricorrenti in ambito giuridico , ai quali si fa riferimento per individuare la sussistenza della colpa generica di un soggetto e **quindi la negligenza, l'imprudenza e l'imperizia** , sono i seguenti :

Criterio della preparazione media:

in base al quale , l'errore commesso dal singolo infermiere viene comparato e **conseguentemente valutato sotto la lente della preparazione media degli infermieri in genere.**

Per effetto dell'applicazione di tale principio si comprenderà bene che per potersi configurare imperizia non rileva la circostanza dell'eventuale **“ignoranza dell'infermiere in senso lato ”**, **bensì il fatto che quest'ultimo non possieda le conoscenze che “un comune infermiere dovrebbe avere”** .

Allo stesso modo, non pare negligente l'infermiere che , senza conseguenze, omette alcune norme tecniche, **ma lo è invece colui che tralascia quelle stesse regole che tutti gli altri osservano nella medesima circostanza ;**

Infine, **sembra non potersi considerare imprudente** chi individua ed usa metodi gravati da un rischio con ciò premurandosi di adottare le dovute cautele, **lo è invece colui che, al contrario, li usa male e senza la concreta esigenza.**

Criterio della regola tecnica.

Comporta **un esame approfondito della prestazione resa da parte del professionista** ed è finalizzato **ad approfondire l'illogico discostamento dell' azione eventualmente attuata, rispetto alle direttive teorico/pratiche, riconosciute e collaudate dalla comunità scientifica** (procedimento e tecniche assistenziali etc) .

Si tenga conto anche dell'evidenza che il progresso dell'infermieristica (in quanto professione sanitaria) , **implementando il livello della preparazione e delle conoscenze** di tali professionisti **“ spinge in avanti il parametro della preparazione dell'infermiere medio”**. Quindi pare oltremodo corretto asserire che **la valutazione giudiziale di un errore commesso da tale operatore è destinata ad essere, fatalmente, sempre più severa.**

Criterio delle circostanze soggettive e oggettive

a) Le circostanze soggettive

Ambito molto delicato e complesso, prende in considerazione la posizione professionale del soggetto interessato , lo status psichico al momento dell'accadimento ed il livello di intelligenza e preparazione.

Tutto questo è importante .

Solo ad esempio, in presenza di un eventuale errore, non si potrà certo pretendere di valutare allo stesso modo la prestazione resa da un infermiere appena laureatosi con quella resa da un professionista esperto nell'assistenza, forte di specializzazioni sulla materia e con un bagaglio di conoscenze ed esperienze sorretto da anni di esercizio nello specifico ambito professionale.

Sempre in coerenza con i riferimenti generali di cui si parla, sembra anche logico asserire che **la forma di responsabilità da imperizia è suscettibile di trovare applicazione soprattutto nel caso dell'infermiere specialista per le ipotesi in cui l'errore che si sta valutando “attenga proprio al contesto di specifico riferimento della specializzazione vantata” .**

Diversamente, **la forma di responsabilità da imprudenza** sembra maggiormente applicabile all'infermiere che non possiede uno specifico bagaglio culturale e di competenze paragonabile al collega precedente , **ma che ciò nonostante** (quindi in carenza delle necessarie competenze) **abbia deciso di “avventurarsi” in tecniche composite e rischiose.**

La **responsabilità per negligenza invece,** potrebbe potenzialmente interessare **tutti i professionisti infermieri, allo stesso modo.**

b) Le circostanze oggettive

Questa tipologia non attiene, come le altre, alle caratteristiche del soggetto (infermiere) preso in considerazione **bensì alla situazione oggettivamente esaminata .**

Si prende in considerazione la **diversificazione fra casi professionali , le circostanze di luogo e di tempo in cui si realizzano e il modo in cui il professionista ha deciso di “attuare il proprio intervento professionale”.**

E' di tutta evidenza infatti, **che un errore possa verificarsi con maggiori possibilità quando l'atto professionale è particolarmente inconsueto o singolare e ad esempio, viene attuato in situazioni di particolare urgenza o in carenza di un'ottimale sostegno tecnico ed umano .**

COME PUO' ESSERE LA COLPA?

Si parla di **COLPA LIEVISSIMA** , quando **non sono presenti** la diligenza, prudenza e perizia propria **delle persone superlativamente dotate di oculatezza e prudenza.**

Si parla di **COLPA LIEVE** , quando **non sono presenti** la diligenza, prudenza e perizia **propria di ogni uomo di media capacità;**

Si parla di **COLPA GRAVE**, quando **non sono presenti** la diligenza, prudenza e perizia **propria di tutti gli uomini**, così che la fattispecie **risulti inescusabile**;

A scopo di doverosa precisione , sulla questione si richiama anche l'art. 2236 c.c. (di cui si accennerà meglio andando avanti) , secondo il quale se la prestazione implica la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà, **il prestatore d'opera non risponde dei danni se non in caso di dolo o colpa grave** (Vedi Cassazione , 21 ottobre 1970).

Onere della prova

E' il danneggiato che deve provare il danno che ritiene di aver subito.

La colpa sarà **presunta** nella responsabilità contrattuale , **da provare** nella responsabilità extracontrattuale.

Grado della colpa

Mentre in caso di responsabilità contrattuale **si risponde soltanto per una colpa grave o lieve**, quindi almeno di livello intermedio , in ipotesi di responsabilità extracontrattuale (aquiliana) **si può essere chiamati a rispondere anche per aver commesso un errore caratterizzato da una colpa lievissima**.

Prescrizione

E' pari a **10 anni per la responsabilità contrattuale** , scende a **5 anni per la responsabilità extracontrattuale**.

LA RESPONSABILITA' PENALE

La citiamo solo per completezza in quanto non rientra tra gli obiettivi del presente scritto, **sorge quando la violazione dei doveri professionali di un infermiere è idonea a configurare un reato previsto dal codice penale** . Altre disposizioni normative possono prevedere ulteriori e specifiche condotte idonee a generare responsabilità penale.

Si noti che anche questa tipologia di responsabilità **può configurarsi come colposa o dolosa, omissiva o commissiva** e può configurare **sia reati comuni che reati esclusivi** e tipici delle professione infermieristica .

“ Aspetti civili ed amministrativi su alcune forme di responsabilità degli enti pubblici e degli infermieri in qualità di loro agenti “

La responsabilità “dei dipendenti pubblici ” e quindi degli infermieri dipendenti di una pubblica amministrazione .

Tra le tipologie di responsabilità che incontriamo sul nostro cammino alle quali sono sottoposti i pubblici dipendenti in qualità di agenti della Pubblica Amministrazione,

possiamo ricomprendere , senza nessuna pretesa di esaustività e solo per quanto riguarda i profili dei quali qui si tratta, le seguenti :

Responsabilità civile - anche connotata come responsabilità a carattere contrattuale: si configura quando, dal comportamento del pubblico dipendente caratterizzato da dolo o colpa , derivi un danno patrimoniale all'ente di appartenenza.

Il danno potrà verificarsi **sia in forma diretta che indiretta** ;
l'ultima tipologia citata è importantissima poiché ad essa fanno capo buona parte dei danni che vengono riconosciuti e risarciti in sanità .
Si tratta di una tipologia di danno che viene cagionato a terzi (ad esempio il paziente), che poi si rivale sull'amministrazione .

Attenzione, perché se in seguito all'inadempienza si verifica anche un danno o la morte del paziente potrebbe anche ravvisarsi un concorso in responsabilità extracontrattuale.

L'amministrazione a sua volta è responsabile verso terzi in via diretta , ai sensi dell'**art. 28 Cost.**, o comunque in solido con il dipendente al quale si imputa la condotta lesiva.

Responsabilità extracontrattuale (anche detta aquiliana) : è una forma di responsabilità civile che nasce dall'articolo 2043 del C. C . laddove si legge : "*qualunque fatto doloso o colposo che cagioni ad altri un danno ingiusto **obbliga colui che ha commesso il fatto risarcire il danno***"

La responsabilità professionale è una classe di responsabilità che rientra nell'ambito della responsabilità civile generale, anche questa si realizza **quando è presente una condotta dolosa o colposa che ingenera un danno** .

I canoni fondamentali ai quali fanno riferimento la dottrina e la giurisprudenza in tema di responsabilità del professionista.

Come si è già abbondantemente scritto , secondo gli ormai consolidati orientamenti del diritto l'infermiere, in quanto professionista e come qualsiasi altro soggetto inserito in un sistema professionale, **per evitare di incorrere nei profili di responsabilità per colpa grave, deve conformare il proprio agire ai tre canoni fondamentali della perizia, prudenza e della diligenza ;**
deve inoltre rispettare le leggi, i regolamenti, ordini e discipline .

Dovrà anche rammentare che **la colpa non è in alcun modo delegabile; né alle macchine, né alle strutture, né ad altre persone (art. 5c.p.)**.

Approfondiamo brevemente i canoni dei quali si parla :

Agire con Perizia, significa capacità di agire con competenza; equivale alla preparazione tecnica.

Agire con Prudenza, significa agire con saggezza, conoscendo i propri limiti; equivale a saper riconoscere il limite tra il proprio ignorare (ignoranza) e la propria istruzione.

Agire con Diligenza, significa agire con precisione e concentrazione; equivale a saper applicare nella pratica il proprio bagaglio di conoscenze teoriche senza superficialità.

Volendo parlare poi, dei casi in cui **la prestazione professionale si presenta come “ particolarmente complessa”**, pare giusto tornare sull’ Art. 2236 C.C. (responsabilità del prestatore d’opera) in base al quale **“se la prestazione implica la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà, il prestatore d’opera non risponde dei danni, se non in caso di dolo o di colpa grave”**.

Infatti, sull’applicazione di tale precetto occorre fare molta attenzione “perché esistono specifiche limitazioni”, come si legge ad esempio nella seguente decisione della Cassazione Civile, sez. III, 8 luglio 1994, n. 6464 :

“La disposizione dell’art. 2236 c.c. che, nei casi di prestazioni che implicano la soluzione di problemi tecnici particolarmente difficili, limita la responsabilità del professionista ai soli casi di dolo o colpa grave, non trova applicazione per i danni ricollegabili a negligenza o imprudenza, dei quali il professionista, conseguentemente, risponde anche solo per colpa lieve.” Usl n. 21 Padova c. Petix e altro, in Giust. civ., 1995, I, 767; in Resp. civ. e prev., 1994, 1029, nota (GORGONI) .

Orbene, come per altri, da un punto di vista generale l’errore di un professionista infermiere **si può presentare con due diverse modalità :**

per condotta commissiva -“il fare”- (quando si verifica un errore tecnico nel compimento di una manovra che genera un danno diretto al paziente)

per condotta omissiva -“il non fare”- (l’inerzia del professionista, che non impedisce il realizzarsi di un evento laddove invece ha l’obbligo giuridico di impedirlo) (art. 40 c.p.)

E’ opportuno ora ribadire che in base al nostro sistema ordinamentale, il danno arrecato a terzi da parte di un dipendente pubblico (nell’ambito della responsabilità civile) , fa scattare anche la responsabilità diretta del proprio datore di lavoro , o comunque quella solidale .

Questo significa altresì che entrambi (sia l’amministrazione che il dipendente) , sono obbligati per l’intero nei confronti del terzo danneggiato (paziente) e che il paziente (in qualità di terzo danneggiato) avrà la possibilità di scegliere a sua volta quale dei due , tra l’amministrazione e il dipendente responsabile del danno, desidera aggredire per via giudiziale al fine di vedersi riconosciuto il nocumento patito.

Appare evidente che nei casi come quello appena declinato , quando il cittadino si rivolge all’ente pubblico per richiedere il proprio risarcimento , è perché quest’ultimo svolge anche una funzione di “garanzia nei suoi confronti “ e perché normalmente dispone (a differenza del dipendente colpevole) , delle risorse economiche- talvolta ingenti -per pagargli il danno eventualmente stabilito .

Ma tutto questo **non significa affatto che quando è la pubblica amministrazione ad essere chiamata a pagare il risarcimento del danno per colpa grave commesso da un proprio dipendente**, l’interessato possa considerarsi escluso da qualsiasi gravame, **tutt’altro , al riguardo si cita l’ art. 22, comma 2, T.u. n. 3/1957** laddove viene esplicitamente previsto **che nel caso in cui l’amministrazione fosse**

chiamata a risarcire per tali ipotesi un danno a terzi, ha poi l'obbligo di rivalersi nei confronti del dipendente al fine di recuperare ciò che ha corrisposto .

Esiste infatti, e giova richiamarla, la responsabilità amministrativa (prevista dal T.U. n.3/1957 dalla l. 14 gennaio 1994, n. 19, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 , pure richiamata dall'art. 93 D. Lgs.n. 267/2000), qualificata come **“responsabilità civile ius singulare”** dalla Corte di Cassazione a sezioni unite nel proprio provvedimento n. 123/2001 , che viene attribuita **oltre che ai dipendenti anche agli amministratori ed ai dirigenti pubblici** e che si configura verso l'ente di appartenenza in tutti quei casi in cui, l'inosservanza (**contraddistinta da dolo o colpa grave**) di specifici doveri di servizio si rivelasse fonte di un danno patrimoniale all'amministrazione.

Allo stato del vigente ordinamento italiano , è possibile asserire che l'infermiere dipendente di una pubblica amministrazione è personalmente responsabile in caso di colpa grave o dolo ?

Pare proprio di sì .

Perché la Costituzione Italiana, all'articolo 28 prevede che **“ I funzionari ed i dipendenti dello stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.”**

Perché la normativa del pubblico impiego, dal DPR n 3/1957 in avanti, **prevede che in caso di colpa grave, il dipendente pubblico è personalmente responsabile del pregiudizio economico causato all'Ente, che pertanto ha diritto (e il dovere) di rivalersi nei suoi confronti .**

Perché in seguito alle aperture della sentenza delle sezioni unite della Corte di Cassazione del 22 luglio 1999, n. 500 e alle disposizioni di cui alla legge n. 205/2000, **è pienamente riconosciuto il diritto del cittadino al risarcimento dei danni** derivanti dalla lesione di interessi legittimi da parte della pubblica amministrazione **e quindi la questione della responsabilità diretta degli amministratori e dei dipendenti della pubblica amministrazione che quei danni possono cagionare con il loro comportamento.**

Perché l'Art.2236 del cc. prevede che “se la prestazione implica la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà il prestatore d'opera non risponde dei danni, **se non in caso di dolo o colpa grave.**”

Perché anche la limitazione della responsabilità alle ipotesi di dolo e colpa grave, introdotta con generalità dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639, che ha riformato la disciplina della responsabilità amministrativa, **non deve lasciar pensare che possa esservi una particolare tolleranza nei confronti dei comportamenti scorretti o comunque censurabili dei dipendenti pubblici .**

In tal senso invece il legislatore , tenuto conto della complessità dell'azione amministrativa, **sembra aver voluto limitare la responsabilità alle fattispecie più**

gravi, addossando in parte sulla stessa amministrazione il rischio derivante da eventuali danni ad opera dei propri dipendenti.

Perché anche la legge del 24 dicembre 2007 n.244 “finanziaria 2008”, **sancendo la nullità dell'eventuale contratto assicurativo stipulato dall'ente di appartenenza per i rischi sopra indicati**, ha di fatto ribadito che laddove se ne ravvisi l'esigenza **dev'essere il singolo individuo (nel nostro caso l'infermiere) a stipulare autonomamente la propria copertura assicurativa**, leggiamolo :

“È nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori (intendi dipendenti) per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica (intendi ruolo ricoperto) 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”.

Tale norma quindi, da un lato sembra non lasciar dubbi sul **divieto di stipula -con oneri a carico dell'ente- di polizze assicurative a tutela dei propri amministratori (e dipendenti) finalizzate alla copertura dei rischi che discendono dalla responsabilità amministrativo-contabile delle attività di riferimento** e conseguentemente, il risarcimento del danno alle finanze pubbliche per fatti contraddistinti da riconosciuto dolo o colpa grave, **dall'altro invece pare non vietare** l'ipotesi, come si è detto più volte ormai, **di un contratto assicurativo del dipendente “diverso da quello stipulato dalla pubblica amministrazione dalla quale dipende”, quindi personale e separato**.

Ed infine, se mai occorresse una ulteriore conferma delle indicazioni sopra fornite:

perché a mente dell' art.3, comma 1, legge 639/96, sono **“solo” le conseguenze di una condotta “lievemente colposa” accertata in giudizio, che “restano a carico della pubblica amministrazione”**.

Ed anche perché, secondo quanto previsto dal **Contratto collettivo nazionale di lavoro integrativo del CCNL del personale del comparto Sanita' stipulato il 7 aprile 1999**, all' Art. 25 c)1, “ Le Aziende assumono tutte le iniziative necessarie per garantire la copertura assicurativa della responsabilità civile dei dipendenti, ivi comprese le spese di giudizio ai sensi dell'art. 26, per le eventuali conseguenze derivanti da azioni giudiziarie dei terzi relativamente alla loro attività senza diritto di rivalsa, **salvo le ipotesi di dolo e colpa grave.**”

Parliamo ora dei danni diretti e di quelli indiretti.

La responsabilità dell'infermiere dipendente pubblico può essere richiamata **per danni diretti subiti dall'amministrazione**, come ad esempio il danneggiamento di apparecchiature o impianti da parte dello stesso, **o per danni indiretti**, ipotesi che invece si verifica quando l'Amministrazione **chiamata a risarcire un danno ad un terzo per un errore commesso da un proprio dipendente**.

Prendiamo ad esempio un operatore sanitario che durante l'esercizio in qualità di pubblico dipendente **origina un danno ad un paziente**, quest'ultimo **potrebbe**

legittimamente richiedere ed ottenere un risarcimento dall'azienda sanitaria interessata ;

nel caso poi **che l'operatore sanitario fosse riconosciuto** (da parte degli organismi preposti) come **responsabile “per colpa grave” di tale danno** arrecato, **una volta erogato l'indennizzo l'ente pubblico dovrebbe chiedere a sua volta al dipendente stesso , la rifusione del danno.**

Quanto sopra **vale per qualsiasi impiegato pubblico .**

Infatti in linea di principio e come si è già avuto modo di sottolineare, se un funzionario o impiegato durante l'esercizio delle proprie attività arreca danno ad un terzo estraneo alla pubblica amministrazione (es. qualsiasi cittadino) , come previsto dall' art. 28 della Costituzione Italiana **dev' essere proprio tale impiegato** (o funzionario) **che assume la diretta responsabilità del pregiudizio subito dal cittadino** (*I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti...*) e tale responsabilità “si estende” anche allo Stato ed agli enti pubblici (*...In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici*)” .

Sembra proprio questa infatti **la modalità con la quale trova coerente applicazione- secondo la ricorrente giurisprudenza- il principio che vede la pubblica amministrazione tenuta a rispondere per i danni arrecati dai propri agenti** (dipendenti e funzionari che operano a suo nome o per conto).

Appare logico e consequenziale-a questo punto- dire che “ **la responsabilità amministrativa si occupa di tutelare l'ente pubblico rispetto ai danni che gli vengono arrecati dal funzionario o dal proprio impiegato all'interno del rapporto d'ufficio , obbligando l'interessato al risarcimento del danno che l'ente ha dovuto sostenere a causa della condotta da lui realizzata con colpa grave o dolo** “(Art 22 DPR n 3/1957 : “*L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 è personalmente obbligato a risarcirlo. L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato. L'amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo a norma degli articoli 18 e 19 ...*”).

Le norme che abbiamo letto , nella sostanza e per quanto specificatamente ci interessa, sembrano non lasciar dubbi sull'evidenza che se un infermiere del pubblico impiego desidera proteggersi dai rischi per responsabilità' RCT in caso di colpa grave e/o rivalsa dell'ente , DEVE PAGARE DI TASCA PROPRIA LA POLIZZA ASSICURATIVA , a meno che qualcun altro non lo faccia al posto suo.

A maggior ragione di quanto si è detto, **poiché l'infermiere pubblico dipendente può essere chiamato a rimborsare all'amministrazione somme di danaro anche ingenti**, alcune aziende ospedaliere hanno stipulato contratti contenenti “anche” una polizza integrativa RCT per i propri dipendenti (talvolta qualificata anche come estensione di polizza) , **capace cioè di coprire il rischio al quale gli stessi sono esposti , di rivalsa per colpa grave.**

Tuttavia non si interpreti erroneamente questo comportamento della pubblica amministrazione, perché la polizza integrativa di cui si parla , ove stipulabile, può essere

realizzata solo su base volontaria, dev'essere quindi considerata "discrezionale" e perciò dovrà essere pagata di tasca propria dal pubblico dipendente .

E' di tutta evidenza infatti, che salve le rare eccezioni specificatamente declinate dallo stesso legislatore, non esistono allo stato attuale disposizioni che pongono formalmente tale obbligo a carico della Pubblica Amministrazione e questo vale per la generalità dei dipendenti, infermieri compresi .

Per completezza, c'è anche da dire che da qualche tempo si assiste a nuove formule assicurative di tutela RCT “, con parziale assunzione di responsabilità da parte dell' Ente” .

Si parla di **polizze con franchigia**, laddove le aziende -vuoi per ottenere forti sconti sui premi assicurativi- vuoi per altre ragioni, **si impegnano all'esborso in denaro di una parte degli importi che vengono riconosciuti al paziente danneggiato .**

Orbene, una volta premesso che in questa sede non si desidera entrare nel merito della legittimità o meno di tali contratti , risalta immediatamente all'occhio che nemmeno in casi come questo l'infermiere del pubblico impiego può considerarsi tranquillo, **poiché nel caso in cui un ente pubblico viene chiamato a pagare il risarcimento per un danno commesso da un proprio dipendente è sempre presente il rischio che il comportamento che lo ha causato possa essere caratterizzato dalla colpa grave**, e perché proprio per questo è stato anche previsto uno specifico dovere per le pubbliche amministrazioni, **di segnalare alla procura regionale della Corte dei Conti i danni liquidati a terzi a titolo di franchigia per le polizze assicurative**.

Quanto si è detto sembra trovare coerente giustificazione nel fatto che le conseguenze dell'azione e/o l'omissione del dipendente che ha generato il danno **possono restare a carico dell'azienda solo nel caso in cui non configuri una colpa grave**.

Si consideri che l'obbligo di comunicare alla Corte dei Conti tutti gli eventi di danno legati all'operato dei propri dipendenti così da poter consentire una idonea valutazione del grado di colpa, è stato anche ribadito da diverse amministrazioni con circolari dedicate .

Solo per esempio, si cita la nota prot 144678 della Regione Emilia Romagna – Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali datata 11.06.2008 mentre, volendo proporre il caso concreto di un'amministrazione sanitaria , pare interessante richiamare l'esempio dell'AUSL di Cesena che nel medesimo anno 2008, per le ragioni sopra indicate e soprattutto **per evitare la decorrenza del termine quinquennale di prescrizione** (dopo il quale non solo non avrebbe più potuto agire nei confronti dei propri dipendenti , ma avrebbe addirittura corso il rischio di subire imputazioni per “omissione di atti d'ufficio), con propria nota prot 44679 del 24 luglio 2008, **attivò una “ messa in mora” nei confronti di quei dipendenti che nel corso dell'anno 2004 furono artefici di eventi poi rivelatisi causa di danno, per i quali l'Ente sostenne risarcimenti con esborso di denaro** (si parla del 2004 in quanto tale periodo risultava quello in odore di prescrizione).

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NON PUO' PAGARE DI TASCA PROPRIA I PREMI PER POLIZZE ASSICURATIVE RCT / COLPA GRAVE O DOLO DEI SUOI DIPENDENTI

Vale la pena ribadire che il soggetto istituzionalmente ed esclusivamente preposto al giudizio di responsabilità per l'accertamento della sussistenza della colpa grave , è la **Procura della Corte dei Conti territorialmente competente** .

E' anche opportuno sottolineare che la giurisprudenza contabile ha, nel tempo, **espresso posizioni sfavorevoli sull'attivazione a carico delle pubbliche amministrazioni di polizze poste a copertura della responsabilità amministrativa** .

Gli orientamenti già forniti nel lontano febbraio del 1993 dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti con provvedimento n 833 , successivamente confermati dalle competenti sedi giurisdizionali regionali , **indicano l'illiceità giuridica delle coperture assicurative che un ente pubblico dovesse assumere a carico dei propri bilanci per rischi dipendenti da colpa grave o dolo in tema di responsabilità amministrativa**.

Tali orientamenti citati **si applicano** , a mente della sentenza della Corte dei Conti a Sezioni Riunite n. 707 – A / 1991 , **anche** nei casi in cui l'Ente Pubblico sottoscrivesse – **ponendoli a proprio carico, eventuali contratti assicurativi a copertura della responsabilità civile che comprendessero anche i rischi per eventuali danni contraddistinti da colpa grave imputabile ai dipendenti ed agli amministratori** .

Addirittura, tali eventuali contratti di assicurazione **considerati illegittimi a tutti gli effetti**, sarebbero capaci di generare responsabilità amministrativa , sia in capo agli amministratori che nei confronti di coloro che li hanno autorizzati e deliberati , **perché idonei a deresponsabilizzare gli stessi dipendenti ed amministratori che dovrebbero proteggere**, sollevandoli , addirittura a spese dell'ente datore di lavoro, dai rischi correlati alla specifica responsabilità amministrativo-contabile prevista dall'ordinamento e quindi in contrasto con l'art. 28 Cost. e con la disciplina sulla responsabilità amministrativa .

Bisogna invece diversamente sottolineare , fermo quanto sopra, che sia la dottrina che la giurisprudenza **ritengono che possa legittimamente realizzarsi la copertura della responsabilità civile da parte dell ' Ente Pubblico-con costi a proprio carico- ma solo per la colpa lieve** (vedi, solo ad esempio, Corte dei Conti, Sez. Giurisdiz. Per l'Emilia Romagna, 1° agosto 2006, n. 895) .

Eppure, addirittura sulla stessa questione relativa alla possibilità dell 'Ente Pubblico “di stipulare contratti di assicurazione per i danni di cui si parla , causati dal dipendente , **senza oneri per l'amministrazione** e quindi **con costi a carico del dipendente** esistono interpretazioni differenti:

da una parte è possibile citare il nulla osta della Corte dei Conti dell' Umbria (Sentenza 10-12-2002, n. 553) , pure confermato dal parere del Dipartimento della Funzione Pubblica (parere UPPA del 16-10-2008) .

Dall'altra, ma di segno opposto, il parere n 37/2008 della Corte dei Conti, sez. regionale per il controllo della Lombardia, laddove si ritiene che, in applicazione dell'art. 3, co. 59 della legge n. 244/2007, **debba escludersi che in un contratto assicurativo tra**

pubblica amministrazione e società assicuratrice possano essere inseriti negozi diretti ad offrire coperture di rischi diversi e questo anche nel caso in cui il relativo premio fosse corrisposto integralmente dai dipendenti che ne dovranno beneficiare .

E' proprio così, tale ultimo riferimento sembrerebbe escludere ogni possibile commistione nel medesimo contratto assicurativo dei diversi soggetti (pubblica amministrazione da un lato, amministratori e dipendenti dall'altro) e dei differenti rischi assicurati, anche al fine di evitare ogni eventuale riflesso indiretto tra i premi a carico delle pubbliche finanze ed i premi pagati dai singoli amministratori e dipendenti.”

Da ultimo, ma solo per dovere di precisione, richiamiamo anche talune altre sentenze, come la n 582/2005 della Corte dei Conti, Sez. Giurisdiz. Puglia, in base alla quale, le polizze assicurative stipulate dagli enti a copertura della responsabilità amministrativo-contabile (parrebbero quindi ricomprese **anche quelle per la responsabilità civile estesa al dolo ed alla colpa grave**) **sono nulle** ai sensi dell'art. 1229 cod. civ. . Quindi i premi assicurativi pagati dall' ente pubblico per tale finalità potrebbero esporre gli interessati ad imputazione per responsabilità amministrativa .

Le disposizioni e gli orientamenti che abbiamo richiamato sembrano non lasciar dubbi sull' assunto in base al quale **non possono legittimamente essere pagati dall' ente pubblico i premi delle polizze assicurative da questi stipulate:**

1)per i rischi di amministratori e dipendenti in tema di conseguenze per la responsabilità amministrativa e quella contabile (nei casi di dolo o colpa grave) .

2)per tenere indenni gli interessati dalla responsabilità civile e dai costi per la tutela legale **in casi inficiati da dolo o colpa grave .**

3)per tenere indenni i dipendenti dagli obblighi che questi hanno verso l' amministrazione dalla quale dipendono **in sede di azione di rivalsa** ai sensi degli artt. 18, 19 e 22 T. u. n. 3/1957 e succ mod ed integraz. .

CONCLUSIONI

L'approfondimento condotto riguarda solo **una minima parte delle problematiche che in qualche modo potrebbero presentarsi allor quando si affronta un tema delicato come quello “ della responsabilità CT degli infermieri dipendenti del pubblico impiego”** , certamente non idonea a rappresentare, se non in via generale e con tutti i distinguo del caso , l'articolato ambito della responsabilità di tale categoria di pubblici dipendenti .

Se dopo quanto abbiamo appreso , che come si è visto costituisce solo una parte delle ipotesi verificabili, c'è ancora chi dovesse ritenere di poter chiudere la questione sostenendo semplicemente che **“nel pubblico impiego è l'ente datore di lavoro che deve farsi carico del risarcimento dei danni causati dagli infermieri dipendenti “** , senza avvertire nel contempo **il bisogno di specificare quali siano i rischi e le conseguenze ai quali gli operatori potrebbero trovarsi esposti in**

tutti quei casi in cui l'eventuale danno fosse espressione di dolo o colpa grave, ebbene faccia pure, assumendosene ogni responsabilità , anche morale .

Per quanto riguarda il Nursing Up ed il proprio lavoro di tutela degli infermieri , una volta proposte ed illustrate le nostre motivazioni , **riteniamo coscienzioso, responsabile ed opportuno consigliare ad ogni collega professionalmente attivo** , compresi coloro che non essendo nostri iscritti non vengono ammessi a beneficiare delle garanzie RCT garantite oggi gratis ai nostri associati, **di dotarsi senza indugio di una propria copertura assicurativa per i profili di responsabilità ai quali potrebbero trovarsi esposti durante l'esercizio della loro attività professionale** , a *fortiori razione* anche per affrancarsi dalla preoccupazione di poter veder compromessi anni ed anni di dedizione professionale e di sacrifici , **talvolta per aver commesso un unico errore inficiato dagli effetti e dalle conseguenze della colpa grave** .

Lunga vita al Nursing Up.

Il Presidente
Antonio De Palma

* La riproduzione dell'approfondimento è possibile solo previo consenso .