

# Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie

Decisione n. 31 anno 2019

RICORSO n. 5/2016/227

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie, composta dai Signori:

Dott. Antonio Pasca	Presidente
Dott. Giuseppe Costa	componente
Dott. Giovanni Del Fra	componente
Dott. Roberto Gozzi	componente
Dott. Giuseppe Guarnieri	componente
Dott. Salvatore Rampulla	componente

con l'assistenza del Segretario, dott. Antonio Federici;

visti gli atti;

udite le parti come da verbale d'udienza;

sentita la relazione del Presidente e relatore, cons. Pasca;

ha pronunciato nell'adunanza pubblica del 15 maggio 2019 la seguente

## DECISIONE

sul ricorso proposto dalla dott.ssa Laura Giovanna Tramma, domiciliata presso lo studio degli Avv.ti C. Colombo e R. D'Achille, in Monza, via Agnesi 2, avverso la delibera dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Monza e Brianza del 2 dicembre 2015, con la quale è stata irrogata la sanzione disciplinare della sospensione dall'esercizio della professione per mesi tre.

## FATTO

Con nota in data 21.5.2013 l'Ordine di Milano inoltrava per competenza all'Ordine di Monza e Brianza il verbale dei NAS di Milano del 13.5.2013, dal quale risultava che la dott.ssa Laura Giovanna Tramma era stata sottoposta a procedimento penale n. 20314/12 R.G.N.R., aperto dalla Procura presso il Tribunale di Milano con l'accusa di avere, anche in sua presenza, consentito e agevolato l'esercizio della professione odontoiatrica del sig. Frera Cesare, amministratore e socio dello studio, privo di titolo di studio necessario per esercitare la professione medico dentista-odontoiatra, in violazione degli artt. 81, 110, 40 e 348 c.p.

L'Ordine convocava la dott.ssa Tramma per il giorno 3 luglio 2013.

In data 9.10.2013 la sanitaria consegnava all'Ordine copia della lettera di dimissioni dall'incarico di direttore sanitario della "Dental Padova s.r.l.", inviata in data 26.4.2013 alla competente ASL.



Nella seduta del 26.3.2014 l'Ordine prendeva atto dell'apertura del procedimento penale e deliberava l'apertura di un procedimento disciplinare nei confronti della sanitaria, con contestuale sospensione del medesimo in attesa di sentenza definitiva dell'autorità giudiziaria.

In data 27.4.2015 si concludeva il periodo di sospensione del procedimento penale con messa alla prova, iniziato il 27.11.2014.

L'Ordine riconvocava quindi la dott.ssa Tramma per il 1° luglio 2015.

Nella seduta del 7.10.2015, la commissione odontoiatrica deliberava di riaprire il procedimento disciplinare nei confronti della sanitaria, con gli addebiti di non aver esercitato, nella sua qualità di direttore sanitario, la piena e necessaria vigilanza sulle attività di personale non abilitato all'esercizio della professione odontoiatrica nell'ambulatorio dentistico della "Dental Padova s.r.l." sito in Milano, viale Padova 17; di aver favorito l'esercizio abusivo della professione del sig. Frera Cesare, legale rappresentante dello studio "Dental Padova s.r.l.", fungendo da prestanome o omettendo la dovuta vigilanza; di non aver impedito un evento, accertato in sua presenza, che aveva obbligo giuridico, etico e deontologico di impedire; di non aver messo in atto azioni di controllo e ostative all'esercizio abusivo (art. 67 C.d.).

Nella seduta del 2 dicembre 2015, la commissione riteneva fondati gli addebiti contestati all'incolpata, la quale aveva omissso di attuare valide azioni di controllo ostative all'esercizio abusivo, essendo presente un solo giorno a settimana e delegando a terzi il controllo del personale operante nella struttura, disattendendo così al dovere etico e deontologico del suo ruolo e incarico.

Pertanto, l'organo di disciplina deliberava di irrogare la sanzione della sospensione dall'esercizio della professione per mesi tre.

Con il ricorso in epigrafe, la dott.ssa Tramma chiede l'annullamento del provvedimento impugnato, per i motivi di seguito riportati.

1/ In via preliminare – Nullità. La ricorrente rappresenta che le è stato dapprima notificato un provvedimento con il quale veniva irrogata la sanzione della sospensione per mesi due e, poco dopo, ulteriore comunicazione con allegata la medesima delibera recante tuttavia una modificazione relativamente all'entità della pena irrogata della sospensione, trasformata in mesi tre (nella seconda comunicazione veniva precisato di non tenere in conto la prima delibera notificata). La ricorrente deduce che detta rettifica andava giustificata con una ulteriore determinazione o delibera in quanto attinente ad una determinazione avente natura sostanziale. I due provvedimenti, poiché divergenti, comportano una incertezza tale da poter integrare persino l'ipotesi di nullità di entrambi.

2/ Sulla insussistenza della prova sul fatto posto a fondamento della contestata violazione. Il quadro normativo e giurisprudenziale pone l'onere della prova in capo all'organo di disciplina. In proposito, non può ritenersi significativo il rapporto del NAS, nel quale non vengono circostanziati gli eventuali fatti riscontrati, né sono precisate le circostanze di fatto dal quale è stata estratta poi la contestazione formulata in sede penale. All'addebito mosso ai sensi dell'art. 67 C.d. non ha fatto seguito l'assolvimento dell'onere probatorio sulla sussistenza del fatto-reato (esercizio abusivo della professione), né il giudizio penale può ritenersi utile riferimento ai sensi dell'applicazione della norma di cui all'art. 652 c.p.p.

3/ Sulla insussistenza della *culpa in vigilando*. La Commissione ha individuato l'illecito disciplinare nella previsione della singola presenza settimanale nello studio e non nella presenza al momento della presunta consumazione del reato, ma perché vi sia concorso nella fattispecie di reato in esame è comunque necessario che sia dimostrato il contributo personale del concorrente alla realizzazione del reato stesso. Al contrario, aveva assicurato la giornaliera presenza di personale medico che avrebbe potuto direttamente esercitare un'attività di controllo e vigilanza sull'attività svolta all'interno dello studio (al momento dell'ispezione del NAS era presente il dott. Manetti).

La ricorrente precisa che la vigente normativa regionale consente al direttore sanitario di esercitare l'attività direttoriale in almeno due diverse strutture, e ciò comporta necessariamente che egli debba recarsi una o due volte alla settimana preso l'uno o l'altro studio. La legge stessa, quindi, legittima il sanitario ad assentarsi dal luogo ove viene esercitata l'attività, ammettendo di conseguenza la possibilità di vigilanza diversa da quella diretta e costante del direttore sanitario. È dunque evidente che detta figura debba adattarsi alle microstrutture professionali odontoiatriche: nel caso di specie, la presenza di un odontoiatra era garantita giornalmente durante tutto l'arco della



settimana, così consentendo l'esercizio delle medesime incombenze di vigilanza del direttore sanitario per gli obblighi deontologici e penali di legge.

Tale circostanza è sufficiente ad assolvere gli obblighi di vigilanza sull'attività dello studio e alla prevenzione dell'abusivismo.

L'Ordine ha prodotto controdeduzioni, con le quali chiede che venga respinto il ricorso e che la ricorrente venga condannata a rifondere integralmente i compensi legali, ivi comprese le spese generali.

Nell'udienza del 15 maggio 2019, sentite le parti come da verbale, in esito all'orale discussione, il ricorso è stato introitato per la decisione.

## DIRITTO

Preliminarmente, bisogna esaminare l'eccezione di prescrizione formulata dalla ricorrente per la prima volta in sede di discussione all'udienza del 15 maggio 2019.

Facendo riferimento al principio del giusto procedimento e della ragionevole durata del processo, la parte istante ritiene che il termine di cinque anni per la prescrizione dell'azione disciplinare prevista dal DPR n. 221/1950 debba riferirsi al tempo massimo per l'adozione del provvedimento disciplinare, così configurandosi i tempi di sospensione del procedimento (nella specie disposta dalla Commissione disciplinare con la delibera del 16.4.2014, contestualmente alla apertura del procedimento) quale causa di sospensione della prescrizione.

Detto termine, al netto dei periodi di sospensione, sarebbe decorso prima della conclusione del procedimento disciplinare.

Tanto premesso, il Collegio rileva che l'eccezione non può essere accolta in quanto alla sospensione del procedimento disciplinare non fa seguito la sospensione della prescrizione, ma la sua interruzione.

Pertanto, il riavvio del procedimento disciplinare sospeso comporta l'inizio di un nuovo periodo di prescrizione (art. 2945 c.c.), cosa che nella specie consente di escludere la maturazione del quinquennio cui l'art. 51 del DPR n. 221/1950 subordina il verificarsi dell'effetto estintivo dell'azione per perenzione del potere disciplinare.

Tale principio, da cui non si ravvisano ragioni per discostarsene, trova conferma nella giurisprudenza della Commissione centrale, secondo cui "È infondato il gravame con il quale si contesta l'intervenuta prescrizione dell'azione disciplinare ai sensi dell'art. 51 DPR n. 221/1950, per essere la riapertura del procedimento stata portata a conoscenza dell'interessato oltre cinque anni dopo la relativa delibera.

È infatti pacifico, per giurisprudenza costante (Cass., Sez. III, n. 636/2007), che la prescrizione quinquennale dell'azione disciplinare è interrotta di diritto all'atto di apertura di un procedimento penale a carico dell'incolpato e il nuovo termine inizia a decorrere dalla formale comunicazione della sentenza divenuta definitiva" (CCEPS n. 54/2011).

Anche più recentemente è stato affermato che "La giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione e di questa Commissione Centrale è concorde nel ritenere che l'effetto interruttivo della prescrizione permane per tutto il tempo in cui il procedimento penale abbia corso e il nuovo termine prescrizionale inizia a decorrere dalla formale comunicazione della sentenza divenuta definitiva, rimanendo invece irrilevante la data in cui l'Organo disciplinare ha notizia della definitività del procedimento penale (cfr., *ex multis*, Cass., sentenze n. 10517 del 2009 e n. 3452 del 2012, sulla base delle quali "il termine quinquennale di prescrizione, cui è soggetta l'azione disciplinare nei confronti dell'appartenente all'Ordine dei medici, decorre dalla commissione dell'illecito, ma è interrotto dall'eventuale avvio di un procedimento penale a carico dell'incolpato. In tale ultima ipotesi, la prescrizione dell'azione disciplinare riprende a decorrere solo dal passaggio in giudicato della sentenza penale"; sul punto si è pronunciata anche CCEPS, dec. n. 38/2007).

Per quanto concerne i motivi di impugnativa articolati con il ricorso, la dott.ssa Tramma preliminarmente eccepisce la nullità del provvedimento sanzionatorio per modificazione (*peraltro in pejus*) della sanzione originariamente disposta.



Risulta *per tabulas* che alla ricorrente in data 22.12.2015 è stato notificato un primo provvedimento, depositato lo stesso giorno, con cui gli veniva comminata la sanzione della sospensione per due mesi.

In pari data l'istante ha ricevuto altra comunicazione con cui gli è stato notificato il medesimo provvedimento con una emenda, qualificata come errore materiale nel dispositivo, giusta la quale la medesima sanzione è stata fissata in mesi tre di sospensione.

Che si tratti di errore materiale si evince dal verbale di audizione del 2.12.2015, nel quale la Commissione Odontoiatri ha indicato la sanzione disposta a carico della ricorrente, disponendone la sospensione per mesi tre dall'esercizio professionale.

Il predetto dispositivo è stato riportato poi nel provvedimento sanzionatorio in maniera erronea e corretto con la successiva notificazione del medesimo atto.

Nell'evidenza documentale dei fatti, dunque, appare del tutto ragionevole ritenere che nella specie si tratti di rettifica di errore materiale nella trascrizione della decisione assunta dall'adunanza nella seduta del 2.12.2015 e riportata nel relativo dispositivo (risultante peraltro immutato l'intero corpo motivazionale).

Parimenti, nel suo rilievo di vizio formale, non può ritenersi viziante l'incongruenza tra la data contenuta nel provvedimento e nella nota di notifica (22/12/2015), da una parte, e quella risultante dalla PEC di comunicazione della versione corretta (21/12/2015), dall'altra, poiché è certo e non contestato che la decisione è stata assunta nella seduta del 02/12/2015, quindi preesistente alle date prima richiamate e tale da escludere incertezze circa la data della deliberazione.

Quanto alla ritenuta insussistenza del fatto posto a fondamento della contestazione, il motivo di doglianza non appare fondato in quanto le modalità di esecuzione dell'attività di vigilanza sono state rappresentate dalla stessa dott.ssa Tramma in sede di audizione, la quale ha ammesso di essere stata presente presso la struttura una sola volta a settimana, peraltro svolgendo in tali occasioni anche attività professionale.

Né può assumere valore esimente l'aver delegato a terzi (altri professionisti operanti nella medesima struttura) il compito di presiedere all'utilizzo della medesima da parte di soli professionisti abilitati, in quanto ciò sarebbe comunque avvenuto fuori da una delega formale di funzioni e con la permanenza della responsabilità solidale della ricorrente in caso di omesso o insufficiente controllo da parte dell'incaricato.

Dunque, può ritenersi provato il fatto per il quale la ricorrente sostanzialmente è stata sanzionata, cioè per non aver adeguatamente vigilato sulla struttura sanitaria, così favorendo l'esercizio abusivo della professione odontoiatrica da parte del Sig. Frera, nonostante le specifiche circostanze della vicenda richiedessero una maggiore attenzione ed assiduità nell'attività di controllo, essendo un odontotecnico titolato ad essere presente nella struttura della "Dental Padova" s.r.l. in quanto rappresentante legale della Società e, dunque, in condizione di poter esercitare la professione odontoiatrica pur non avendo il titolo abilitativo.

È significativo, a suffragio della fondatezza dell'addebito, il fatto che la ricorrente non ha contestato i comportamenti abusivi posti in essere dal Frera, il che costituisce ammissione dei fatti addebitati.

In proposito, questa Commissione centrale ha già statuito su ipotesi della medesima specie di quella in questione, ritenendo che "Ove il ricorrente abbia ammesso la sussistenza dei fatti addebitati all'odontotecnico, in tal modo conferma di fatto di non aver predisposto tutte le misure idonee a evitare episodi di esercizio abusivo della professione odontoiatrica nella struttura di cui egli sia direttore sanitario...", dovendosi peraltro escludere che "... il direttore sanitario resti responsabile di una struttura soltanto quando in questa fisicamente presente (CCEPS n. 58/2014), atteso che "Il direttore sanitario di una struttura riveste un ruolo centrale in relazione all'attività di prevenzione dell'abusivo esercizio della professione odontoiatrica" (CCEPS n. 58/2014).

Sotto il profilo soggettivo la Commissione, ritenendo non configurarsi il dolo, ha comunque giudicato colpevole la condotta della ricorrente in quanto connotata, secondo un ragionamento esente da vizi di legittimità, da negligenza ed imprudenza nell'esercizio della vigilanza nell'assolvimento della sua funzione di controllo diretta ad impedire lo svolgimento abusivo della professione.



Nel caso in esame è pacificamente ritenuta colposa la omessa o insufficiente attività di controllo e, come tale, fonte di responsabilità disciplinare in quanto condotta connotata da imprudenza e negligenza (CCEPS n. 61/2014). Infatti, l'art. 67 del Codice di deontologia medica, nel regolare la fattispecie del "prestanomismo e favoreggiamento all'esercizio abusivo della professione, ricomprende nell'illecito disciplinare anche la omissione della vigilanza.

Nel caso in esame la presenza settimanale della ricorrente presso la struttura odontoiatrica ha reso possibile l'esercizio in essa della professione da parte di soggetti terzi, tra i quali il Frera, svolgendo in maniera insufficiente quella attività di controllo che doveva essere garantita con maggiore attenzione al fine di prevenire l'abusivismo. Per cui, correttamente, la sanzione è stata irrogata per *culpa in vigilando*, in quanto la Commissione disciplinare, con valutazione priva di vizi logico-giuridici e insindacabile nelle valutazioni di merito, ha giudicato insufficiente, ai fini del proficuo controllo, la presenza della ricorrente nello Studio una sola volta a settimana, evidentemente non sufficiente ad evitare condotte di abusivo esercizio della professione.

D'altronde, ciò è in linea con la giurisprudenza di questa Commissione centrale, che ha già avuto modo di evidenziare la specificità della posizione del direttore di sanitario nella attività di prevenzione dell'abusivismo ("Il direttore sanitario di una struttura riveste un ruolo centrale in relazione all'attività di prevenzione dell'abusivo esercizio della professione odontoiatrica", in CCEPS n. 58/2014).

Quanto alla entità della sanzione, considerato che la ricorrente ha rassegnato le dimissioni dall'incarico di direttore sanitario appena dopo i fatti e tenuto conto del ravvedimento operato con l'utile esperimento della messa in prova *ex art. 464-quater c.p.p.*, il Collegio ritiene di poter ridurre per ragioni di equità la sanzione inflitta da tre a due mesi di sospensione.

Tenuto conto della rimodulazione della sanzione in senso favorevole all'incolpato, si ritiene che sussistono ragioni per la compensazione delle spese.

P. Q. M.

#### LA COMMISSIONE CENTRALE ESERCENTI LE PROFESSIONI SANITARIE

definitivamente pronunciando sul ricorso in esame, lo accoglie per quanto di ragione e, per l'effetto, riduce la sanzione irrogata alla sospensione dall'esercizio della professione per mesi due.  
Spese compensate.

*Così deciso in Roma nell'adunanza del 15 maggio 2019*



IL PRESIDENTE e RELATORE

IL SEGRETARIO

Depositata in Segreteria il

3 OTT 2019

IL SEGRETARIO