

SENTENZA

N.240/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

Angelo Bax Presidente f.f. rel.

Nicola Ruggiero Consigliere

Chiara Vetro Consigliere

ha emesso la seguente:

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità recante il n.60635/R del registro di segreteria, promosso dalla Procura Regionale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 14 ottobre 2016 nei confronti della dott.ssa S. B., rappresentata e difesa dagli avv.ti Leonardo P. pec ----- e Annalisa G., e presso quest' ultima elettivamente domiciliata in -----.-----.

Uditi, nella pubblica udienza del 5 luglio 2017, il consigliere relatore dott. Angelo Bax, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale dott.ssa Letizia Dainelli e l'avv.Annalisa Giglio per la parte convenuta in giudizio.

Visto l'atto introduttivo del giudizio ed i documenti tutti del giudizio;

FATTO

Con atto introduttivo del giudizio in data 14 ottobre 2016 la parte attorea conveniva in giudizio davanti a questa Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti la dott.ssa S. B., nella qualità di medico percettore di contributi pubblici.

La parte attorea chiedeva il riconoscimento della responsabilità della parte convenuta in relazione alla sua partecipazione al corso di formazione specifica in medicina generale riservato ai laureati medicina e chirurgia per il danno erariale causato alla Regione Toscana pari a € 29.008,80, salva ogni diversa valutazione da parte del Collegio, oltre rivalutazione, interessi legali e spese di giudizio.

Nella specie la dott.ssa B. aveva frequentato negli anni 2004 – 2006 un corso di formazione in medicina generale indetto dalla Regione Toscana, percependo una borsa di

studio di cui all'art. 13 del D.M. 11 settembre 2003: a) anno 2004 € 5.801,16; b) anno 2005 € 11.604,12; c) anno 2006 € 11.603,52.

La convenuta, osservava la Procura, aveva sottoscritto, in data 19 gennaio 2004, una dichiarazione sostitutiva di atto notorio per l'ammissione al corso di formazione specifica in medicina generale, nella quale dichiarava di essere a conoscenza della specifica normativa - art. 19, comma 11, legge n. 448 del 28 dicembre 2001 - che sanciva quali attività lavorative erano consentite al medico durante l'iscrizione al corso di formazione.

Durante gli accertamenti svolti la Guardia di Finanza rivelava che la dott.ssa B., durante i suddetti anni, aveva svolto una intensa e costante attività professionale incompatibile con la partecipazione al corso di formazione, attività diversa da quelle espressamente previste dalla legge.

La Procura contabile contestava alla dott.ssa B. di aver cagionato con la propria condotta un pregiudizio patrimoniale all'Erario della Regione Toscana, vista la normativa di riferimento, e ritenuto in particolare che l'art. 19, comma 11, della legge n.448/2001 e l'art. 24, commi 1 e 2, del D.Lgs. 17 agosto 1999 n.368, nel testo modificato dall'art. 9 D.Lgs. n.277/2003 stabilivano quali erano le uniche attività consentite ai medici che partecipano ad un corso di formazione, percependo una borsa di studio.

La convenuta, secondo la parte attorea, che ribadiva la tempestività dell'azione di responsabilità amministrativa, aveva tenuto una condotta *contra legem*, avendo violato il divieto che precludeva lo svolgimento di attività lavorativa e con tale comportamento doloso, ritenuto il nesso di causalità tra la condotta e l'evento lesivo, aveva causato un danno all'erario pari a € 29.008,80 subito dalla Regione Toscana, oltre rivalutazione, interessi legali e spese di giudizio.

Con memoria di costituzione del 19 giugno 2017 la parte convenuta eccepiva:

- la prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa e di ogni pretesa restitutoria in quanto erano decorsi sia i termini quinquennali previsti per le azioni risarcitorie in genere, sia quello decennale relativo al pagamento dell'indebito, né poteva configurarsi una ipotesi di occultamento doloso, atteso che la convenuta aveva emesso regolare fatturazione dichiarando al fisco, per ogni annualità, tutti i proventi economici che erano derivati dall'attività professionale **extraformativa**;

- la nullità dell'atto di citazione non avendo la Procura contabile individuato il tipo di danno subito dall'Amministrazione (diretto, indiretto o all'immagine), onere gravante sulla parte attorea ai sensi dell'art. 86 del D.Lgs. n.174/2016;

- l'infondatezza delle pretese attoree, avendo la menzione delle attività che potevano essere svolte dai soggetti mero carattere esemplificativo e non costituendo la stessa elencazione *numerus clausus* (come attività concessa), sicché non avendo il legislatore previsto alcuna ipotesi di incompatibilità, divieto o decadenza in caso di esercizio di attività professionale in concomitanza con la partecipazione al corso di formazione specifica in "Medicina Generale", non era stato determinato alcun danno erariale alla Pubblica Amministrazione, atteso che la convenuta aveva partecipato con profitto ed in modo integrale al corso di formazione, conseguendo il relativo titolo finale.

Concludeva, la parte convenuta per la nullità dell'atto di citazione e la infondatezza nel merito della stessa.

Nella odierna udienza di discussione la parte attorea insisteva per l'accoglimento delle proprie richieste, mentre la parte convenuta ribadiva l'assenza di ogni responsabilità e si rimetteva agli atti defensionali; dopo le repliche e controrepliche la causa veniva introitata per la decisione.

DIRITTO

Osserva il Collegio che in via preliminare va esaminata l'eccezione relativa alla nullità dell'atto di citazione per non aver la Procura indicato il tipo di danno subito dall'Amministrazione.

La Procura in sede di discussione ha dedotto che è priva di fondamento l'eccezione di nullità ai sensi dell'art. 86, comma 2 lett. c) in quanto il danno è stato individuato e quantificato.

La eccezione di parte convenuta è priva di fondamento.

In ordine alla eccezione di nullità dell'atto di citazione poiché la parte attorea non aveva specificato gli elementi essenziali della condotta ai sensi degli artt. 1 e 45 del R.D. n. 1038/1933 e dell'art. 86 del D.Lgs. n. 174/2016, osserva il Collegio che ai sensi dell'art. 86 del codice contabile, secondo cui l'atto di citazione deve contenere "*lett. e) l'esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni*" nonché "*lett. f) l'indicazione degli elementi di prova che supportano la domanda e l'elenco dei documenti offerti in comunicazione*".

Rileva il Collegio che la nullità della citazione, secondo il codice contabile (art. 86, comma 3) si configura "se è omessa o risulta assolutamente incerta l'identificazione del convenuto (ai sensi della lett. b) del comma 2) o la sottoscrizione del pubblico ministero la citazione è altresì nulla (art. 86, comma 6) se è omesso o risulta assolutamente incerto il requisito stabilito dal comma 2 lett.c) (l'individuazione e la quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione, ovvero se manca l'esposizione dei fatti di cui al comma 2 lett. e) (esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni).

Nessuna di tale ipotesi appare realizzarsi nel caso di specie, non essendo la domanda sostanzialmente insufficiente ed inidonea a consentire il pieno realizzarsi del contraddittorio con il convenuto, il quale è stato posto in condizione di esercitare in modo adeguato il diritto di difesa.

Va, inoltre, osservato che l'asserita carenza dell'atto di citazione non ha comunque impedito al convenuto di spiegare articolate difese nel merito, e ciò esclude che lo stesso possa essere dichiarato nullo perché ha raggiunto lo scopo cui era destinato, giusto quanto previsto dall'art. 44, comma 3, del codice (cfr. Corte conti, Sezione giurisdizionale Regione Puglia 26 giugno 2017 n. 324).

E da rigettare anche la eccezione di prescrizione sollevata da parte convenuta che osservava di aver emesso regolare fatturazione dichiarando al fisco, per ogni annualità, tutti i proventi economici che da essa ne erano derivati, sicché erano decorsi sia i termini quinquennali previsti per le azioni risarcitorie in genere, sia quello decennale relativo al pagamento dell'indebito, né poteva realizzarsi una ipotesi di occultamento doloso vista la trasparenza nei confronti dell'Amministrazione Finanziaria.

Rileva il Collegio, come affermato dalla giurisprudenza in merito, che il pregresso inserimento nella dichiarazione dei redditi degli importi percepiti dalla convenuta per attività esterne ulteriori non vale ad anticipare la decorrenza della prescrizione, sia perché l'Amministrazione Finanziaria, cui la dichiarazione è diretta non ha compiti di riscontro sull'incompatibilità tra percezione di emolumenti retributivi e borse di studio erogate da enti pubblici, ma solo circa la correttezza formale e sostanziale dei redditi dichiarati, sia perché l'Azienda Ospedaliera erogante, resa edotta della dichiarazione dei redditi resa da un frequentatore, non avrebbe comunque potuto desumere da ciò l'espletamento in parallelo di attività incompatibili, trovandosi in presenza di dati numerici "neutri" (che peraltro ben potevano derivare da alcune attività retribuite consentite ai sensi dell'art. 19, comma 11, l.n.448/2011): in termini Sezione giurisdizionale Regione Lombardia 24 luglio 2014 n. 161.

Ne consegue che il *dies a quo* del termine prescrizione decorre dalla conclusione dell'attività investigativa della Guardia di Finanza (nota del 9 marzo 2012), ed essendo stato l'invito a dedurre notificato il 7 settembre 2016 esso è ampiamente tempestivo, considerato che antecedentemente a tale momento l'Amministrazione danneggiata non ha modo di avvedersi del comportamento antiggiuridico del convenuto (cfr. Sezione giurisdizionale Regione Campania n. 938/2015).

Entrando nel merito la domanda attorea è da accogliere con tutte le conseguenze di legge.

La fattispecie oggetto del presente giudizio attiene l'indebita percezione da parte della convenuta di una borsa di studio per l'ammissione e la frequenza di un corso di formazione in medicina generale per il triennio 2004 – 2006 e la relativa responsabilità è stata affermata, a titolo di dolo, per avere la sanitaria tenuto una condotta antiggiuridica consistita nel contestuale svolgimento di attività libero – professionale

vietato ai sensi del quadro normativo di riferimento (art. 13 D.M. 11 settembre 2003, art. 19, comma 11, legge n.448 del 28 dicembre 2001, D.Lgs. 17 agosto 1999 n.368).

Il beneficio in questione ha pertanto la finalità di consentire al tirocinante di partecipare pienamente al corso di studi senza la preoccupazione di dover reperire altra forma economica di sostentamento, finalità (istituzionale) frustrata nell'ipotesi di svolgimento, da parte del soggetto beneficiario, di altra attività remunerata in violazione dell'obbligo di esclusività.

In particolare l'art. 24 D. Lgs. 17 agosto 1999 n.368 (siccome modificato dall'art. 9 del D.Lgs. 8 luglio 2003 n.277) prevede al comma 3 che *"la formazione a tempo pieno implica la partecipazione alla totalità delle attività mediche del servizio nel quale si effettua la formazione, comprese le guardie, in modo che il medico in formazione dedichi a tale formazione pratica e teorica tutta la sua attività professionale per l'intera durata della settimana lavorativa e per tutta la durata dell'anno"*.

La detta disposizione conferma l'assunto già previsto nel testo dell'originario articolo, antecedente alla novella del 2003, dell'incompatibilità dei medici frequentatori dei corsi di formazione specifica in medicina generale ad esercitare attività libero – professionale ed ogni rapporto convenzionale o precario con il S.S.N. o enti ed istituzioni pubbliche e private (cfr. Corte conti Sez. I Centr. n. 99/2015 e Sezione giurisdizionale Regione Lombardia n. 23/2014).

Le uniche eccezioni al regime di totale inibizione sono costituite da quelle espressamente previste dalla legge, ed in particolare dall'art. 34 del D.Lgs. n.368/1999, il quale, nella versione risultante dalle modifiche introdotte dall' art. 9 D. Lgs. n.277/2003 e dall'art. 2 octies D.L. n.81/2004, pur confermando il principio del rispetto del tempo pieno, consente l'esercizio da parte del medico consista delle attività di cui all'art. 19, comma 11, legge n. 448/2011, ossia le sostituzioni di medicina generale convenzionata e le guardie mediche notturne, festive e/o turistiche, purché in caso di carente disponibilità dei medici già iscritti nei relativi elenchi.

Tale disposizione, di carattere eccezionale, e non suscettibile di interpretazione estensiva, riguarda incarichi chiaramente connotati dal requisito della provvisorietà (Cons. Stato, Sez. III, 11 febbraio 2013 n. 745).

La responsabilità, nella specie, deriva dall' aver determinato un danno erariale conseguente allo sviamento delle risorse pubbliche relative alla borsa di studio, danno da imputare a titolo risarcitorio alla dottoressa, la quale, agendo in

violazione della suddetta incompatibilità richiamata, si è posta nella condizione di non poter trarre dal corso di formazione tutte le utilità altrimenti ritraibili, avendo svolto una intensa attività medica parallela non consentita dalla legge, siccome emerso dalle attività investigative espletate dalla Guardia di Finanza ed indicate nella relazione presente nel fascicolo di causa.

Tali attività extra-corsuali, ha ribadito la giurisprudenza contabile, determinano uno “sviamento delle finalità perseguite dal programma” ovvero uno “sviamento dalle risorse pubbliche impiegate”. (in termini Corte Conti, Sez. II Centr. 7 ottobre 2016 n. 1005, Sezione giurisdizionale Regione Liguria 15 dicembre 2015 n. 109 e Sez. II Centr. 7 ottobre 2016 n. 1005).

L'espletamento delle attività extra corso, in una valutazione già astrattamente operata dal legislatore, comporta la preclusione del corretto e pieno assolvimento degli obblighi formativi, indipendentemente dal dato, meramente formale, del conseguimento della certificazione finale (Corte conti Sez. I Centr. n.99/2015 e Sezione giurisdizionale Regione Campania 7 giugno 2017 n.217 e 13 ottobre 2015 n.928 nonché, con una ricostruzione dell'evoluzione normativa, Sez. III Centr. 9 febbraio 2017 n.68).

La condotta risulta connotata da dolo, a causa della chiara consapevolezza e volontà di violare gli obblighi connessi alla partecipazione al corso di formazione, vista la dichiarazione resa in ordine alla situazione di incompatibilità, senza fornire in seguito alcuna comunicazione in merito (serbando, quindi, un censurabile silenzio) ed essendo ben noto il regime delle incompatibilità gravanti sul medico corsista (nota del 17 dicembre 2003 del Ministero della Salute).

Dalla condotta è derivato, con chiara evidenza di nesso di causalità, il danno erariale, ritenendo la giurisprudenza contabile che, essendo la *ratio* della normativa di riferimento, quella di far concentrare il medico tirocinante unicamente sul corso, per raggiungere le finalità - di interesse pubblico - di una migliore formazione, lasciando solo un eccezionale ambito di attività ritenute compatibili, la violazione della stessa normativa determina uno

sviamento delle risorse pubbliche impiegate con il conseguente pregiudizio erariale (Sez. III Centr. 9 febbraio 2017 n.68).

Va pertanto condannata la parte convenuta a risarcire l'importo di € 29.008,80, oltre rivalutazione monetaria dal mese di ultima percezione della borsa ed interessi di legge dal deposito della sentenza al completo soddisfo.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale della Regione Toscana - definitivamente pronunciando sulla domanda proposta dal Vice Procuratore Generale nei confronti della dott.ssa S. B., respinta ogni contraria istanza ed eccezione, condanna la sig.ra S. B. alla somma di € 29.008,80 oltre rivalutazione monetaria dal mese di ultima percezione della borsa, ed interessi di legge dal deposito della sentenza al completo soddisfo.

Le spese giudiziali seguono la soccombenza e sono da liquidare nella misura pari a € 232,57.= (Euro duecentotrentadue/57.=)

Così deciso in Firenze nella Camera di Consiglio del 5 luglio 2017.

Il Presidente f.f. estensore

F.to Cons.Angelo Bax

Depositata in Segreteria il 05/10/2017

Il Direttore di Segreteria

F.to Paola Altini