

## Rubrica legale



a cura di **Mauro Gnaccarini**  
Responsabile Ufficio Legale

TUTELE SCARSE, INEFFICACI O INESISTENTI?

# Il dirigente sanitario non ha dignitose tutele, tantomeno legali e assicurative, nemmeno di fronte ad azioni giudiziarie intimidatorie

Condividiamo in questo numero della rubrica un caso paradigmatico, per difendersi in qualche modo, “alla faccia” del difensivismo in sanità.

Parliamo di una situazione nella quale recentemente, in un’Azienda sanitaria del Paese, in un territorio ad alta vocazione agro-alimentare, un veterinario ufficiale dirigente si è trovato suo malgrado coinvolto in un’azione legale temeraria, promossa da un imprenditore, operatore del settore alimentare (OSA) che, avendo subito un blocco ufficiale di derrate alimentari in applicazione del Regolamento n. 625/2017/UE, dichiarando di ritenere illegittimo tale provvedimento, ha richiesto danni avanti al Giudice civile per un ammontare inimmaginabile, ipotizzato finanche per importi cosiddetti a sei zeri.

La parte attrice (l’OSA) inoltre non ha convenuto in giudizio l’Azienda sanitaria, citando invece il sanitario che si è visto perciò notificare direttamente l’atto di citazione.

Il veterinario, maturata quindi una tanto comprensibile quanto forte preoccupazione, si rivolse al SIVeMP chiedendo assistenza nella qualità di iscritto.

Acquisita la documentazione di causa, quel che venne subito all’attenzione dell’Ufficio legale del SIVeMP e dei legali che ci assistono fu proprio il fatto che l’OSA notificò la richiesta chiamando in giudizio direttamente il veterinario per responsabilità personale extracontrattuale (art. 2043 c.c.) anziché chiamare l’Azienda sanitaria per responsabilità dell’Amministrazione pubblica a carattere contrattuale (artt. 1218 e 1228 c.c.), così come individuate e distinte dall’art. 7 della Legge 8/3/2017 n. 24 (cd. Legge Gelli-Bianco); nonostante che lo stesso veterinario, indipendentemente dalla presunta colpa, con tutta evidenza non avesse certamente agito “in conto proprio” bensì esercitando il caratteristico potere autoritativo del veterinario ufficiale in nome e per conto della stessa amministrazione sanitaria nei

confronti dell’utente.

Un altro aspetto peculiare della vicenda fu quello della mancata chiamata dell’Azienda sanitaria a manleva da parte del legale che in prima battuta aveva già assunto la difesa del collega depositando, su mandato dello stesso, la prima memoria difensiva di costituzione.

Ma ancor più incredibile fu la mancata assunzione della difesa del collega da parte dell’Azienda sanitaria in applicazione del primo comma art. 17 della menzionata Legge n. 24/2017, ancorché fosse a conoscenza di quanto stava accadendo (vedi sotto) e seppure fosse venuta a mancare la suddetta formalizzazione di una richiesta di manleva. La situazione si palesava ulteriormente preoccupante in ragione del fatto che l’Assicurazione per responsabilità civile stipulata dal veterinario risultava coprire l’eventuale danno che lo stesso fosse stato malauguratamente obbligato a pagare soltanto nel caso in cui l’Azienda fosse intervenuta e la somma derivasse esclusivamente da

un'azione di rivalsa, restando esclusi perciò i danni da azione diretta del presunto danneggiato.

Tanto osservato il SIVeMP decise di intervenire con forza e in ogni possibile sede a tutela del veterinario; il quale infatti, oltre al resto e con tutta evidenza, risultava soprattutto destinatario di una sostanziale intimidazione per via legale.

Non poteva invero sfuggire che una richiesta di danni diretta al professionista, nella veste di veterinario addetto al controllo ufficiale quale Autorità competente, sicché agente in nome e per conto della Pubblica Amministrazione a tutela della salute collettiva, venendo accuratamente evitato il coinvolgimento dell'amministrazione datrice, si configurava appunto come intimidazione rivolta non solo al veterinario e all'Amministrazione sanitaria datrice, ma in particolare nei confronti di tutti gli altri possibili controllori ufficiali; come a evidenziare che ogni eventuale ulteriore controllo sarebbe stato passibile di analoga "persecuzione", tanto ben attuabile da un "attrezzato" imprenditore ogni volta che lo avesse ritenuto e indipendentemente dalla fondatezza dell'azione stessa, quanto distruttiva per il veterinario ufficiale che l'avesse subita, dati gli oneri di difesa, specie nella latitanza dell'azienda sanitaria, data altresì la possibile durata del procedimento in sede giurisdizionale civile, nondimeno considerata l'inopinata assenza di adeguate tutele nel contratto collettivo nazionale. Si sarebbe rischiosa la creazione di un pericolosissimo precedente da contrastare perciò in ogni legittimo modo.

### Una vicenda emblematica

La vicenda viene dunque posta qui all'attenzione in quanto emblematica della grave carenza di tutele che affligge i veterinari e più in genere i sanitari pubblici, specie se in veste di pubblici ufficiali e controllori; e perché, nel contesto dei diversi fenomeni intimidatori, il particolare tipo di

intimidazione di cui trattiamo qui ci consente di illustrare se e quali cautele sia opportuno adottare in situazioni analoghe, dovendo osservare come il dettato normo-contrattuale vigente determini condizioni di lavoro difficilmente sostenibili per detti sanitari. I quali infatti: i) non beneficiano di alcun patrocinio legale, che sia reso obbligatorio per l'amministrazione datrice almeno quando intimiditi e in particolare quando l'intimidazione viene realizzata "per via legale", come nel caso in esame, nei confronti di chi non sta erogando una prestazione sanitaria "individuale" ma una funzione di salvaguardia della salute collettiva in nome, per conto e a beneficio del Paese; ii) quando al termine della vicenda giudiziaria vengano dichiarati "colpevoli di nulla" e ne venga quindi sancito il buon operato, dopo aver subito anni di incertezze, "appesi" a procedimenti destabilizzanti per i medesimi e per le loro famiglie, dei quali devono pure anticipare ogni onere, non beneficiano nemmeno del ristoro pari all'intero ammontare delle spese sostenute; iii) se e quando cercassero di adottare preventive cautele assicurative, si trovano nelle condizioni di non poter avere contezza, precisa e trasparente, circa le "coperture" adottate o meno dalla loro azienda, dovendosi altresì muovere in quella giungla delle assicurazioni nella quale per un sanitario è davvero difficile comprendere che cosa potrebbe essere effettivamente efficace nel momento del bisogno.

Per tutte le suddette ragioni il Sindacato, al di là dell'intervento in causa di cui si dirà, essendosi aperta nel frattempo la trattativa per il rinnovo del CCNL e la sottoscrizione del contratto collettivo per il triennio 2019-2021, è intervenuto al tavolo negoziale portando all'attenzione della parte datoriale la problematica emersa in modo paradigmatico nel caso qui esposto e che venne perciò ivi illustrato pubblicamente quanto alle criticità citate ancorché con ogni riservatezza circa le parti coinvolte.

L'obiettivo era, e purtroppo resta (si

vedrà), quello di ottenere, nelle situazioni in discussione, che al sanitario, nello specifico al veterinario, fosse consentito scegliere un legale di fiducia che potesse imputare direttamente all'Amministrazione gli oneri di difesa del sanitario stesso (comprese le eventuali esigenze attoree derivanti dalla necessità di querela e costituzione di parte civile nei casi di intimidazione/aggressione con danni), almeno nella misura media del tariffario forense di legge (oggi tabellato con il D.M. Giustizia n. 147/2022), salva la successiva ripetizione degli oneri sostenuti, da parte dell'azienda datrice nei confronti del sanitario, qualora il suo operato fosse stato dichiarato non corretto, sicché fosse risultato soccombente in sede civile o condannato in quella penale.

Il diniego da parte dell'Aran, Agenzia negoziale rappresentante la parte datoriale, è stato totale, a Parigi direbbero "tranchant"; con la motivazione che se la previsione contrattuale non fosse stata di massima tutela per l'Azienda sanitaria il CCNL non avrebbe passato il vaglio né della Corte dei Conti (chiamata invero a valutare la compatibilità degli istituti economici con le risorse disponibili e i vincoli di bilancio!) né governativo, in particolare da parte del MEF (atteso che, se da un lato non è più condivisibile una datata previsione della Ragioneria dello Stato secondo cui tale vaglio sarebbe stato d'obbligo e perfino vincolante, d'altro canto essa è invece e vieppiù praticata di fatto, in ragione di uno strapotere ormai insopportabilmente invasivo in una situazione negoziale di cui il MEF non è in alcun modo parte). Ebbene, vale allora qui la pena di osservare come il contratto dei dirigenti dell'Area delle Funzioni Centrali (che in via non incidentale regola il rapporto di lavoro anche dei dirigenti del MEF...) contenga previsioni, in materia di patrocinio legale, incredibilmente più favorevoli per i dirigenti destinatari di tale contratto collettivo, rispetto a quanto previsto per i dirigenti dell'Area Sanità, per i casi in cui risultasse aperto un procedimento

di responsabilità civile o penale nei confronti del dipendente per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti d'ufficio.

Difatti, per i dirigenti delle Funzioni Centrali (compresi quelli del MEF) è previsto in primo luogo che le Amministrazioni assumano le iniziative necessarie per la copertura assicurativa della responsabilità civile del personale destinatario del CCNL ivi compreso il patrocinio legale (compresa l'assicurazione per la tutela legale!), fatte salve le ipotesi di dolo (che nessuna assicurazione evidentemente copre) e quelle che, per accertata "colpa grave", determinerebbero la necessità del risarcimento del danno a carico del dirigente che, ai sensi di legge (di cui si dirà), deve perciò e comunque stipulare apposita polizza personale. Inoltre, l'Amministrazione statale, nei suddetti casi ed evidentemente in eventuale mancanza della citata assicurazione, "anche" a tutela dei propri interessi (perciò "anche" a tutela degli interessi del dirigente!), assume (assertivo) a proprio carico, fin dall'apertura del procedimento, ogni onere di difesa facendo assistere il dipendente da un legale di comune gradimento; il tutto con la sola esclusione dei casi in cui dovesse sussistere un conflitto di interesse effettivo (!). Invece, per i dirigenti dell'Area sanità la previsioni contrattuali in materia di patrocinio legale sono ben diverse: l'Azienda sanitaria, solo "nella tutela dei propri interessi" (non "anche", sicché non esiste alcuna considerazione per i legittimi interessi del dirigente che ha lavorato quale espressione dell'Azienda stessa!), innanzitutto non è tenuta a stipulare alcuna assicurazione per la tutela legale; e rimane poi tenuta ad assumere a proprio carico gli oneri di difesa del dirigente in via evidentemente solo marginale, giacché:

i) a condizione che non sussista conflitto di interesse anche solo presunto e anche solo potenziale (!! - esattamente ciò che, con grande facilità interpretativa, determina nella stragrande maggioranza il diniego delle

Amministrazioni all'assunzione del patrocinio legale);

ii) a ulteriore condizione che il dirigente dia il proprio assenso alla nomina di un legale scelto unilateralmente dall'Azienda (altro che legale "di comune gradimento"!).

E se le citate condizioni non si realizzano? Che il dirigente anticipi di tasca ogni onere ... E pure con l'obbligo di comunicazione del nominativo del legale da lui scelto all'Azienda, la quale potrebbe perfino esprimere diniego, lasciando in tal caso ogni onere a carico del dirigente stesso! Dopodiché, ammesso che l'Amministrazione non si sia avvalsa di detto diniego, in caso di conclusione favorevole del procedimento (chissà quando e chissà dopo quanti denari spesi in danno del sanitario e della sua famiglia), il dirigente sarà rimborsato per un importo "non inferiore" ai valori minimi (!) del citato tariffario forense (lasciamo immaginare quale valore verrebbe perciò adottato...).

Insomma, un dirigente veterinario (o di altra professionalità della dirigenza sanitaria) che sia stato destinatario di procedimento civile o penale, avviato in modo probabilmente se non evidentemente intimidatorio, da parte di un soggetto controllato "in nome dello Stato" per cui il sanitario stesso lavora, anche nel migliore dei casi si troverà a dover sopportare un vero e proprio calvario; e, una volta dichiarato "non colpevole" di alcunché, sicché il suo lavoro sia stato "certificato" perfino da un tribunale come perfettamente eseguito, non avrà nemmeno il beneficio del totale rimborso degli oneri sostenuti: altro che il ristoro dei danni patiti! Un ristoro che, oltre al rimborso - totale - degli oneri, uno Stato dignitoso dovrebbe invece e pure riconoscere a chi abbia accettato condizioni di lavoro di tal genere per servire il Paese.

### **L'intervento del Sindacato**

Tuttavia, nel caso del veterinario di cui ci occupiamo "è andata bene"; non solo perché aveva lavorato corretta-

mente, elemento che avrebbe dovuto essere più che sufficiente (!), ma anche grazie all'intervento del SIVeMP, che ha fatto la sua parte accanto e a supporto del collega (anche se ciò non avrebbe dovuto essere necessario in un Paese in cui si ponesse la deprecabile situazione dianzi descritta).

Come si diceva, dopo la citazione diretta per danni, e dopo il deposito della prima memoria difensiva, ancorché fosse inopinatamente mancata la chiamata a manleva dell'Azienda sanitaria, quest'ultima non era comunque intervenuta in giudizio a supporto del veterinario seppure ci si dovesse attendere tale intervento: da un lato almeno per etica e dignità, stante l'evidente aggressione proditoria di cui sopra, perpetrata dall'utente. D'altro canto, perché il veterinario aveva sistematicamente tenuto a conoscenza l'Amministrazione di tutto quanto si stava svolgendo, ivi e in ultimo compresa la citazione per danni, e perché la menzionata Legge 24/2017 in tal caso lo prevede espressamente. La situazione risultava quindi particolarmente pericolosa, anche e in specie perché il veterinario non si era accorto, sentiamo di dover dire "incolpevolmente" (per la difficoltà di approccio ai prodotti assicurativi), del fatto che l'assicurazione che aveva stipulato individualmente per la responsabilità civile (quella che dovrebbe rimborsare i danni di cui il sanitario venisse effettivamente ritenuto responsabile alla fine dell'iter giudiziario) avrebbe coperto esclusivamente la rivalsa aziendale "per colpa grave" e non anche l'imputazione di danni da citazione diretta e senza manleva da parte dell'Azienda, così come avvenuta nel suo caso.

### **L'assicurazione per responsabilità civile**

Apriamo qui un paragrafo sul punto, per sottolineare l'importanza di accertarsi, con l'aiuto di esperti, che l'assicurazione stipulata individualmente per responsabilità civile copra anche l'azione diretta del presunto danneggiato, seppure vi sia l'obbligi-

go di legge della manleva da parte dell'Azienda datrice e perciò il conseguente obbligo per il sanitario di dotarsi esclusivamente di una copertura per i casi di rivalsa "da colpa grave" accertata successivamente in sede erariale (avanti alla Corte dei Conti); un'assicurazione più ampia e che quindi, in tali termini, riteniamo fortemente consigliabile al di là dei menzionati obblighi di legge.

Ciò detto, i legali del SIVeMP, su mandato del Sindacato e in accordo con il veterinario, depositarono apposita memoria in nome e per conto del sindacato stesso nella qualità di interveniente, con il duplice obiettivo sia di chiedere al Giudice che ammettesse la formale chiamata in giudizio a manleva dell'Azienda sanitaria, sia di difendere ulteriormente nel merito il buon operato del veterinario, di cui testimoniava senza dubbio l'enorme mole degli atti di causa.

A tal punto, e inopinatamente perfino prima del deposito di detta memoria, l'Azienda sanitaria intervenne in giudizio: tuttavia non già a espressa manleva (!) bensì almeno, e comunque soltanto, a supporto delle ragioni di merito attinenti il buon operato del dipendente.

Nel prosieguo, volendo sintetizzare, dato tutto quanto premesso, l'OSA che propose la causa si rese evidentemente conto della sua ben possibile soccombenza, tanto probabile da proporre l'abbandono della causa stessa, ma con l'assai poco dignitosa proposta della compensazione delle spese (l'istituto giuridico che, per semplificare, prevede che - anche senza pervenire al giudicato - ciascuna delle parti in giudizio sopporti le proprie spese fino a quel momento sostenute senza nulla dovere alle controparti).

A evitare per il veterinario il calvario di cui si diceva, ancorché fosse assai sentita l'esigenza di giustizia e perciò di perseguire la condanna dell'OSA, in accordo con il sanitario stesso si decise infine per accettare detta formula di abbandono.

Anche in considerazione del fatto che in ultimo l'Azienda sanitaria, inve-

ro un po' "obtorto collo", decise di provvedere alle spese legali di parte sostenute dal veterinario o comunque richieste dai suoi legali; ma... con esclusione di quelle derivanti dall'intervento del Sindacato.

In ogni caso e in definitiva, il veterinario non ebbe sostanzialmente conseguenze nemmeno economiche dal procedimento proditoriamente avviato dall'OSA in questione. Anche perché gli oneri dei legali del SIVeMP rimasero a carico del Sindacato; che decise di intervenire, come sopra detto, per la chiara necessità di evitare la creazione di pericolosi precedenti e per sancire principi dai quali non possiamo prescindere: il sanitario del SSN non può, già in linea generale, accettare oltre condizioni di lavoro tanto vessatorie; e in particolare non è ammissibile che all'esercizio del potere autoritativo della P.A. da parte di un suo funzionario a tutela della

salute collettiva del Paese non debba corrispondere un sistema di tutele, anche e in specie economiche, effettive ed efficaci rispetto a ogni possibile reazione intimidatoria da parte dei soggetti destinatari dei provvedimenti; salva naturalmente ogni possibile rivalsa e ripetizione del danno di cui si sia reso eventualmente responsabile il sanitario stesso, ma soltanto a seguito di un definitivo giudicato che ne abbia accertato l'inadeguata prestazione per colpa o per dolo.

Principi che in occasione della discussione del prossimo CCNL tenderemo perciò nuovamente di far valere, atteso che già in occasione del precedente tentativo essi vennero - naturalmente - condivisi da tutte le OO.SS. presenti al tavolo; seppure, infine e comunque, ingiustamente costrette dai tempi alle suddette posizioni, datoriale e governativa, tanto chiaramente illogiche quanto inaccettabilmente inique.

GUERRE IN UCRAINA, PALESTINA E OLTRE

## Perché proteggere la sacralità della salute è importante

Il diritto internazionale umanitario (IHL) governa i conflitti armati per proteggere i civili e limitare i metodi di guerra. Le origini di IHL si sono dimostrate tragicamente preveggenti. Il trattato del 1864 che gettò le basi per la formazione giuridica relativa alla guerra, rivolgendosi ai soldati feriti, offrì alle ambulanze e agli ospedali militari lo status di protezione, salvaguardando al contempo il personale medico. Ottant'anni dopo, i processi di Norimberga invocavano la prevalenza dell'etica medica. Eppure oggi, le guerre a Gaza, in Ucraina e a livello globale sono manifestazioni catastrofiche dell'importanza dello IHL e della sua impotenza.

I proiettili di artiglieria piovono sulle strutture mediche, i pazienti e il personale sanitario vengono uccisi e gli ospedali sono obiettivi che vengono colpiti e inattivati.

Le opinioni sulle fazioni in guerra possono essere nettamente diverse, ma l'umanità - se così si vuole ancora chiamare - dovrebbe concordare sulla sacralità della salute.

*Tradotto da JAMA - Journal of the American Medical Association*