

Civile Ord. Sez. L Num. 24817 Anno 2022

Presidente: MANNA ANTONIO

Relatore: CAVALLARI DARIO

Data pubblicazione: 16/08/2022

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 28812/2016 R.G. proposto da
Anna Maria Luciana Russo, rappresentata e difesa dall'Avv. Alberto
Santoli ed elettivamente domiciliata in Roma, via Donatello 23;

- *ricorrente* -

contro

AUSL Reggio Emilia, rappresentata e difesa dall'Avv. Antonella
Micele ed elettivamente domiciliata in Roma, via Pompeo Magno 3;

- *controricorrente* -

avverso la sentenza della Corte d'appello di Bologna n. 419/2016
del 7 giugno 2016.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 24 maggio
2022 dal Consigliere Dario Cavallari.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

2022
1879

Anna Maria Luciana Russo, con ricorso depositato l'11 ottobre 2012 presso il Tribunale di Reggio Emilia, ha convenuto l'AUSL Reggio Emilia e ha esposto che:

era stata dichiarata decaduta dal suo incarico convenzionato in corso con l'ASL di Reggio Emilia dal Direttore del Programma Cure Primarie della medesima ASL sull'assunto della non veridicità delle dichiarazioni rilasciate in sede di autocertificazione in ordine all'incompatibilità assoluta al conferimento di incarico di Medico di Continuità Assistenziale;

in particolare, le era stato contestato di essere titolare di due rapporti convenzionali, il secondo dei quali con l'Azienda di Mantova.

La ricorrente ha chiesto che:

fosse accertata l'assenza di ogni situazione di incompatibilità con il mantenimento dell'incarico convenzionato di Medico di Continuità Assistenziale presso l'AUSL Reggio Emilia, distretto di Correggio;

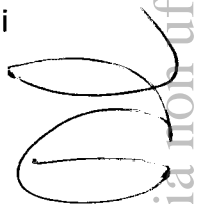
fosse dichiarato il difetto dei presupposti legittimanti il provvedimento n. 65 del 20 agosto 2012 del Direttore del Programma Cure Primarie di decadenza dall'incarico di Medico di Continuità Assistenziale a tempo determinato presso il Distretto di Correggio e della successiva comunicazione del 22 agosto 2012;

fosse condannata l'AUSL di Reggio Emilia a risarcire tutti i danni subiti.

Il Tribunale di Reggio Emilia, nel contraddittorio delle parti, con sentenza n. 281/2014, ha respinto il ricorso.

Anna Maria Luciana Russo ha proposto appello che la Corte d'appello di Bologna, nel contraddittorio delle parti, con sentenza n. 419/2016, ha respinto.

In particolare, la corte territoriale ha ritenuto che non si discutesse "tanto, nel merito, della esistenza o meno della


Corte di Cassazione - copia non ufficiale

(contestata) situazione di incompatibilità; quanto, sul piano formale, della infedele e/o incompleta dichiarazione resa dal predetto sanitario, il quale, prima del conferimento dell'incarico di cui è causa, non ha reso noto di essere titolare di un (altro) rapporto convenzionale di continuità assistenziale con un'altra azienda sanitaria".

In ogni caso, il giudice di secondo grado ha aggiunto che era conforme alla normativa vigente l'interpretazione dell'art. 17 dell'ACN offerta dal Tribunale di Reggio Emilia "ovvero che la facoltà (...) di instaurare due collaborazioni convenzionali riguardi due settori diversi".

Anna Maria Luciana Russo ha proposto ricorso per cassazione sulla base di cinque motivi.

L'AUSL Reggio Emilia ha resistito con controricorso.

La ricorrente e l'AUSL Reggio Emilia hanno depositato memoria.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1) Preliminarmente si osserva che l'AUSL Reggio Emilia ha prospettato l'inammissibilità del ricorso perché non sarebbe stata oggetto d'impugnazione la pronuncia della corte territoriale nella parte in cui aveva ritenuto che l'omessa dichiarazione circa la titolarità "*di altro incarico di continuità assistenziale presso l'AUSL di Mantova*" era una condotta, rilevante sul piano precontrattuale, idonea, di per sé, a giustificare l'adozione di un provvedimento di decadenza dall'incarico.

Secondo la prospettazione di parte controricorrente, non essendovi stata detta impugnazione, si sarebbe formato il giudicato sul punto.

L'eccezione è infondata.

Innanzitutto, Anna Maria Luciana Russo ha contestato espressamente la scelta della corte territoriale di dare prevalente importanza all'omissione contenuta nell'autocertificazione piuttosto che all'esistenza o meno di una situazione di incompatibilità.

In secondo luogo, la critica della parte della pronuncia impugnata che investe la presenza della causa di incompatibilità rilevata dall'AUSL di Reggio Emilia non può che estendere i suoi effetti alla rilevanza dell'assunta incompletezza della citata autocertificazione, impedendo il verificarsi di ogni preclusione sul punto.

2) Con il primo motivo la ricorrente deduce la violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato di cui all'art. 112 c.p.c. e l'omessa pronuncia sulle domande ed eccezioni formulate dalle parti in quanto il Tribunale di Reggio Emilia avrebbe preso in considerazione l'esistenza di un terzo rapporto convenzionale nonostante sul punto non vi fosse stato alcun contraddittorio e la circostanza non fosse stata posta a fondamento del provvedimento impugnato.

La doglianza è infondata.

Infatti, la corte territoriale ha chiaramente basato la sua decisione solo sulla circostanza che Anna Maria Luciana Russo non aveva autocertificato di essere contestualmente titolare di due incarichi a termine di continuità assistenziale, il primo presso l'AUSL di Reggio Emilia ed il secondo presso l'AUSL di Mantova.

Il riferimento al terzo rapporto convenzionale (a termine di medicina dei servizi presso la Casa Circondariale di Dozza e l'Istituto Penali Minorenni di Bologna) è presente nella decisione di appello esclusivamente perché la corte territoriale ha dato atto del percorso motivazionale seguito dal Tribunale di Reggio Emilia, ma non ha avuto alcuna rilevanza ai fini della decisione.

3) Con il secondo ed il terzo motivo che, stante la loro stretta connessione possono essere trattati congiuntamente, la ricorrente

contesta la violazione dell'art. 2 della legge n. 740 del 1970 e dell'art. 17 dell'Accordo collettivo nazionale perché la corte territoriale avrebbe errato nel ritenere che oggetto di discussione fosse l'esistenza di una dichiarazione infedele e/o incompleta resa dal sanitario sanzionato, atteso che detta dichiarazione era finalizzata a rivelare situazioni di incompatibilità.

Inoltre, essa rileva che l'art. 17 ACN in tema di incompatibilità vietava ai medici convenzionati di detenere più di due rapporti convenzionali tra quelli previsti, senza precisare che detti rapporti dovessero necessariamente riguardare due settori distinti.

Le doglianze meritano accoglimento.

In primo luogo, si osserva che, benché il provvedimento contestato si fondi anche su una mancata autocertificazione resa dalla ricorrente, la stessa corte territoriale individua la materia del contendere affermando che siffatta autocertificazione riguardava la circostanza "di essere contestualmente titolare di altro incarico di continuità assistenziale presso l'AUSL di Mantova".

In particolare, precisa che la ricorrente era stata dichiarata decaduta dall'incarico di continuità assistenziale presso il Distretto di Correggio per la non veridicità delle dichiarazioni rilasciate in sede di autocertificazione informativa "tendenti a far emergere situazioni di incompatibilità assoluta", considerato che, "prima del conferimento dell'incarico di cui è causa, non ha reso noto di essere titolare di un (altro) rapporto convenzionale di continuità assistenziale con un'altra azienda sanitaria" (la mancata menzione del rapporto è confermata a pagina 14 del controricorso).

D'altronde, l'art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000 che, ad avviso della Corte d'appello di Bologna, era la disposizione sulla quale si fondava il provvedimento in esame, prescrive che "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, qualora dal controllo di cui all'articolo 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente

conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera”.

Da ciò si evince che la contestazione riguardante la ricorrente non concerneva in sé la veridicità o completezza dell'autocertificazione, quanto l'inammissibilità della titolarità in capo alla medesima ricorrente, allo stesso tempo, di un incarico a termine di continuità assistenziale presso l'AUSL di Reggio Emilia e di uno presso l'AUSL di Mantova.

Ne deriva che, diversamente da quanto opinato dalla Corte d'appello di Bologna, il profilo principale di questa vicenda attiene alla sussistenza della contestata incompatibilità in quanto, in caso positivo, la revoca dell'incarico presso l'AUSL di Reggio Emilia sarebbe stata legittima, nell'eventualità negativa, invece, le contestazioni di Anna Maria Luciana Russo sarebbero fondate.

Al riguardo, si osserva che la disposizione contrattuale rilevante è l'art. 17, comma 4, dell'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, il quale dispone che "Non è consentito ai medici convenzionati ai sensi del presente Accordo di detenere più di due rapporti convenzionali tra quelli da esso previsti. Gli incarichi a tempo indeterminato per l'emergenza sanitaria territoriale sono incompatibili con tutti gli altri rapporti convenzionali di cui al presente Accordo".

La corte territoriale sostiene che la facoltà, concessa dal citato art. 17, comma 4, di instaurare due collaborazioni convenzionali "riguardi due settori diversi, stante la *ratio* sottesa di evitare situazioni di monopolio in capo al sanitario".

Quest'assunto non può essere condiviso.

L'interpretazione letterale della disposizione in esame non permette di dare valore alla natura dei settori interessati, atteso che l'art. 17, comma 4, si riferisce indistintamente a tutti i rapporti convenzionali previsti dall'Accordo collettivo nazionale.

Ciò si evince, altresì, dalla circostanza che l'art. 17, comma 4, dell'Accordo *de quo* è inserito nella Parte seconda che disciplina il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale e, più precisamente, nel Capo primo, che contiene i "Principi generali".

Nessuna clausola ulteriore dell'intesa collettiva consente, in via sistematica, di supportare la lettura data dalla Corte d'appello di Bologna, non rinvenendosi in altre parti dell'ACN limitazioni ulteriori alla menzionata facoltà.

Neppure è autorizzata un'esegesi che dia rilievo all'obiettivo di "evitare situazioni di monopolio in campo sanitario" poiché questa finalità è garantita proprio dalla limitazione a due del numero degli incarichi attribuibili e, comunque, tale obiettivo non è esplicitato nell'Accordo collettivo nazionale.

Ne deriva che non sussisteva la situazione d'incompatibilità contestata alla ricorrente, poiché essa era titolare contemporaneamente di due soli incarichi a termine di continuità assistenziale.

Si precisa che, nella presente vicenda, a nulla rileva il terzo rapporto (a termine di medicina dei servizi presso la Casa Circondariale di Dozza e l'Istituto Penali Minorenni di Bologna) che la corte territoriale ha menzionato, siccome non è stato posto a fondamento della decisione impugnata (anche perché non oggetto della procedura che ha condotto all'emissione del provvedimento qui contestato).

Pertanto, nessun pregio hanno le considerazioni svolte dalla parte controricorrente alle pagine da 11 a 13 del suo controricorso, in particolare la menzione del precedente rappresentato da Cass., Sez. L, n. 7026 del 25 marzo 2011 (così massimato: "In tema di personale medico addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'amministrazione penitenziaria, lo stato giuridico del medico incaricato previo espletamento del concorso, di cui all'art. 1 della legge 9 ottobre 1970, n. 740, non è assimilabile a quello del medico incaricato provvisorio nominato dal

Direttore dell'Istituto carcerario di cui all'art. 50 di detta legge. Ne consegue che a quest'ultimo non è estensibile l'esclusione, di cui all'art. 2, secondo comma, della predetta legge, prevista per il medico incaricato, della applicabilità delle norme relative all'incompatibilità e al cumulo di impieghi o di ogni altra norma concernente gli impiegati civili dello Stato") nonché il riferimento alle modifiche normative intervenute in tema di sanità penitenziaria ed all'incompatibilità dell'incarico di medicina dei servizi territoriali.

4) Con il quarto motivo parte ricorrente lamenta la violazione dell'art. 17 ACN e la mancata applicazione della procedura prevista dal contratto collettivo nell'ipotesi di rilevate incompatibilità, nonché l'omessa pronuncia sul relativo vizio.

La corte territoriale non avrebbe tenuto conto che la situazione di incompatibilità avrebbe dovuto essere contestata applicando le procedure previste dall'art. 30 dell'Accordo collettivo nazionale.

La doglianza non deve essere esaminata, alla luce dell'accoglimento del secondo e del terzo motivo.

5) Con il quinto motivo la ricorrente lamenta l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio e la violazione dell'art. 63 dell'Accordo collettivo nazionale perché la corte territoriale avrebbe errato nel non rilevare che la disciplina dell'art. 63 citato non si applicava agli incarichi temporanei e provvisori di cui al successivo art. 70, come quelli che riguardavano la medesima ricorrente. Inoltre, ai sensi dell'art. 63, comma 12, dell'Accordo menzionato, la dichiarazione sostitutiva di atto notorio concernente la presenza di situazioni di incompatibilità doveva essere resa in caso di conferimento di incarichi a tempo indeterminato, ma analoga previsione non era contemplata dall'art. 70 dello stesso Accordo collettivo nazionale ove detti incarichi fossero a tempo determinato.

La doglianza non deve essere esaminata, in ragione dell'accoglimento del secondo e del terzo motivo di ricorso.

6) Il ricorso è accolto quanto al secondo ed al terzo motivo, respinto il primo ed assorbiti il quarto ed il quinto.

La sentenza impugnata è cassata, in relazione ai motivi accolti, con rinvio alla Corte d'appello di Bologna, in diversa composizione, la quale deciderà la causa nel merito e in ordine alle spese di lite, facendo applicazione del seguente principio di diritto:

"l'art. 17, comma 4, dell'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, nel disporre che non è consentito ai medici convenzionati ai sensi del medesimo Accordo di detenere più di due rapporti convenzionali tra quelli da esso previsti, non impone che tali rapporti attengano a due settori distinti".

P.Q.M.

La Corte,

- accoglie il ricorso quanto al secondo ed al terzo motivo, respinto il primo ed assorbiti il quarto ed il quinto;
- cassa la sentenza impugnata, in relazione ai motivi accolti, con rinvio alla Corte d'appello di Bologna, in diversa composizione, la quale deciderà la causa nel merito e in ordine alle spese di lite.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della IV Sezione Civile, il 24 maggio 2022.