SENT. 171/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita LORETO	Presidente relatore
Lucia d'AMBROSIO	Consigliere
Roberto RIZZI	Consigliere
Nicola RUGGIERO	Consigliere
Maria Cristina RAZZANO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

-nel giudizio di appello iscritto al **n. 61680** del Registro di Segreteria, promosso da:

PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI, sito in Roma, Via Antonio Baiamonti n. 25

contro

-**Sabrina GIOVINE** (c.f. GVNSRN65E70D390W), nata a Eboli (SA) il 30.05.1965, rappresentata e difesa, giusta procura alle liti allegata all'atto d'appello, dall'Avv. Paolo de Divitiis (c.f. DDVPLA68H21F839Z; PEC: paolodedivitiis@avvocatinapoli.legalmail.it) e dall'Avv. Alessandro De Angelis (c.f. DNGLSN72P27C034X, PEC: avvdeangelisalessandro@puntopec.it) elettivamente domiciliata in Roma, Via A. Depretis n. 86, presso lo studio dell'Avv. Paola Nunziata;

per la riforma

- della sentenza della Corte conti, Sezione giurisdizionale per la regione Campania, n. 365/2024, depositata il 3 luglio 2024.

VISTI l'atto di appello e tutti i documenti del fascicolo di causa;

UDITI, nella pubblica udienza del 17 luglio 2025, celebrata con l'assistenza del Segretario, dott.ssa Eliana Giorgiantoni, il relatore, Pres. Rita Loreto, l'Avv. De Angelis per l'appellata e il rappresentante del Pubblico Ministero, in persona del Vice Procuratore generale dott. Luigi D'Angelo;

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione in data 21 dicembre 2023 la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Campania ha convenuto in giudizio la dott.ssa Sabrina GIOVINE, dirigente medico presso l'Ospedale "MOSCATI" di Aversa – ASL Caserta (U.O.C. di Radiologia e Neuroradiologia), per sentirla condannare al pagamento di €. 1.063.855,636 in relazione a un'ipotesi di danno indiretto erariale relativo a responsabilità medica per colpa grave.

Emergeva dagli atti che in data 14.3.2017 la dott.ssa GIOVINE aveva eseguito l'esame TC torace in alta risoluzione (HRTC) senza mezzo di contrasto sul paziente OMISSIS, effettuato come periodico *screening* per una riconosciuta esposizione lavorativa all'amianto, indicando nel relativo referto esclusivamente l'assenza di segni d'interstiziopatia (c.d. asbestosi). Successivamente, in data 19.2.2018, a seguito di ulteriore e identica indagine radiografica presso, però, altro nosocomio,

emergeva la presenza di una formazione tumorale al polmone destro (adenocarcinoma di stadio IV) del OMISSIS il quale, nonostante i cicli di chemioterapia cui si sottoponeva, moriva in data OMISSIS.

Con la sentenza n. 365/2024 depositata in data 03.07.2024, la Sezione giurisdizionale per la Campania, dopo avere illustrato il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, accogliendo l'eccezione avanzata dalla difesa della convenuta ha dichiarato la domanda della Procura regionale inammissibile per omessa comunicazione alla dr.ssa Giovine dell'accertamento tecnico preventivo ex art. 696 bis c.p.c. e del ricorso ex art. 702 bis c.p.c., ai sensi dell'art. 13 della legge n.24/2017.

Ha ritenuto il primo giudice che, sebbene la TC al torace fosse stata effettuata il 14.03.2017, in data anteriore all'entrata in vigore della legge in questione, l'accertamento tecnico preventivo ex art. 696 bis c.p.c. e il ricorso ex art. 702 bis c.p.c. erano stati notificati alla ASL rispettivamente il 30.09.2020 e il 14.07.2022, quando la nuova normativa era già vigente.

Secondo il collegio di prime cure, pur riconoscendosi in generale l'irretroattività della norma, tuttavia *"è dal momento in cui sorge il predetto adempimento informativo che si attiva un autonomo procedimento che prescinde dal fatto generatore del danno, con il conseguente vaglio di applicabilità o meno dell'art. 13 della legge Gelli-Bianco".* Tale adempimento informativo, nella specie, era stato omesso, con conseguente declaratoria di inammissibilità dell'atto di citazione in giudizio ai sensi dell'art. 13 della l. 8.03.2017 n. 24.

Avverso tale sentenza ha proposto appello il Procuratore generale, formulando i seguenti motivi:

Violazione e falsa applicazione di legge. Contraddittorietà e illogicità della motivazione (legge n. 24 del 2017, art. 13 e art. 11 delle preleggi) conducente all'inammissibilità della citazione.

Ad avviso dell'appellante la motivazione del collegio di prime cure appare contraddittoria, poiché pur avendo riconosciuto la irretroattività della legge Gelli Bianco, tuttavia ritiene rilevante, quale momento che discrimina l'anteriorità o meno del fatto rispetto alla legge a esso applicabile, non il fatto storico del sinistro ma fatti successivi e derivati, quali l'accertamento tecnico preventivo e il ricorso ex art. 702 c.p.c.: in tal modo, il Collegio rende applicabile la legge sopravvenuta al fatto pregresso stabilendone, contrariamente alle premesse annunciate nel suo ragionamento, la retroattività.

Ritiene invece l'appellante che – secondo la pacifica giurisprudenza contabile - la data dell'atto medico cui è ricollegabile il danno sia l'unico elemento rilevante per stabilire l'applicabilità o meno del regime sopravvenuto. Poiché, nel caso di specie, il fatto illecito (accertamento TAC con referto incompleto) si è verificato il 14.03.2017 mentre la legge Gelli-Bianco è in vigore solo dal 01.04.2017 (pubblicata in G.U. il 17.03.2017), quest'ultima, atteso il carattere di irretroattività che la connota, non può essere applicata al fatto oggetto del presente giudizio.

La citazione sarebbe dunque ammissibile, per cui il Procuratore generale ha concluso per l'annullamento della sentenza impugnata

con rinvio degli atti al giudice di primo grado in diversa composizione, ai sensi dell'art. 199, secondo comma, c.g.c.

L'interessata ha depositato memoria di costituzione in data 26 giugno 2025, con cui ha contestato la tesi del Procuratore appellante e ha sostenuto l'indubbia natura processuale della legge n. 24/2017, esprimendo essa una condizione di ammissibilità dell'azione; pertanto, la norma dovrebbe ritenersi suscettibile di immediata applicazione ai giudizi (fra i quali rientrano i procedimenti ex art. 696/bis c.p.c.) avviati successivamente alla sua entrata in vigore, a nulla rilevando l'epoca di realizzazione del fatto storico del sinistro. Ha quindi concluso per l'infondatezza dell'appello e la conferma della sentenza di primo grado, con vittoria di spese e competenze di causa.

Alla odierna pubblica udienza, il P.M. ha richiamato la pacifica giurisprudenza contabile che sostiene la irretroattività della Legge Gelli Bianco, mentre il difensore dell'appellata ha insistito per l'affermazione della natura autonoma dell'art. 13 più volte citato, il quale sarebbe dunque suscettibile di applicazione retroattiva.

DIRITTO

1. Il gravame all'esame mira alla riforma della sentenza n. 365/2024 della Sezione giurisdizionale per la regione Campania con la quale i giudici di primo grado hanno dichiarato l'inammissibilità dell'azione proposta dalla competente Procura regionale per violazione dell'onere informativo previsto dall'art. 13 della l. 24 del 8 marzo 2017 (c.d. legge Gelli-Bianco). Tale disposizione preclude alla Procura contabile la possibilità di esercitare l'azione di risarcimento del danno erariale nei

confronti del medico nell'ipotesi in cui le strutture sanitarie abbiano omesso di comunicare, nonché in caso di incompletezza o tardività della comunicazione, all'esercente la professione sanitaria, nel termine di 10 giorni, l'instaurazione del giudizio promosso nei loro confronti dal danneggiato ovvero l'avvio delle trattative stragiudiziali, con invito a prendervi parte.

Nello specifico, il giudice di prime cure, pur riconoscendo la irretroattività della novella legislativa del 2017, ha ritenuto applicabile alla fattispecie la disposizione contenuta nell'art. 13 della medesima legge assumendo che il fatto rilevante, ai fini di verificare l'applicabilità o meno delle disposizioni sugli obblighi informativi, è da ravvisarsi nella data in cui sono stati notificati all'ASL l'accertamento tecnico preventivo ex art. 696 c.p.c. (ATP) e il ricorso ex art. 702 bis c.p.c., rispettivamente il 30.09.2020 e il 14.07.2022, e non piuttosto l'atto medico causativo del danno. Sicché, poiché entrambi i menzionati procedimenti sono successivi all'entrata in vigore della l. n. 24/2017, l'azione erariale è stata ritenuta inammissibile, non avendo l'Azienda ospedaliera comunicato alcunché al sanitario.

Ebbene, tale argomentazione si pone in contrasto con tutta la giurisprudenza contabile che si è venuta a formare successivamente all'entrata in vigore della legge Gelli-Bianco.

2. Come già questa Sezione ha avuto modo di precisare in occasione di una controversia del tutto speculare a quella che ci occupa (Sez. II app. n. 101/2024), in via generale, al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità

costituzionale dall'art. 25 Cost.), si rileva che, in mancanza di una disposizione transitoria che disponga l'efficacia retroattiva della novella del 2017, *"l'interprete, dato il carattere eccezionale di tale efficacia, può ricavare la mens legis, rivolta ad attuarla implicitamente, sull'unica base della locuzione testuale della norma, solo cioè se il significato letterale non sia compatibile con la normale destinazione della legge a disporre per il futuro"* (Cass., sent. Sez. III civ. n. 28994/2019, menzionata anche dal collegio di prime cure).

Diversamente, il paradigma normativo cui riferirsi è quello contenuto nell'art. 11 delle preleggi, *"che garantisce i fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario"* (Corte cost. n. 69/2014, n. 308/2013, n. 257/2011, n. 74/2008).

Ciò posto, i giudici di legittimità, con la sentenza innanzi richiamata (Cass. n.28994/2019) hanno individuato, proprio dal tenore letterale della legge 24/2017, due circostanze che si pongono inequivocabilmente in contrasto con la retroattività della legge Gelli Bianco. In primo luogo, hanno evidenziato che il testo della norma non contiene alcuna declaratoria di irretroattività e che, comunque, un intervento legislativo che disponesse l'applicazione retroattiva della novella andrebbe a ledere – nei processi in corso - l'affidamento dei

pazienti sulla natura contrattuale della responsabilità del sanitario al momento dell'avvio dell'azione giudiziaria ("con dirompenti conseguenze sul riparto dell'onere di prova e sulla prescrizione"), avendo la novella qualificato la responsabilità dell'esercente la professione sanitaria in termini di responsabilità extracontrattuale.

Il secondo indice contrario alla retroattività della novella è dato, secondo la Corte di cassazione, dalla circostanza che una tale applicazione inciderebbe sui singoli processi in corso in maniera diversificata a seconda della fase e del grado in cui si trovano, cosicché, "in base alla formazione o meno di preclusioni allegatorie e del giudicato interno, dovrebbe o meno operare la qualificazione *ex lege* del titolo di responsabilità, tanto da creare disparità di trattamento non solo tra i vari giudizi, ma anche all'interno dello stesso processo, con evidenti irragionevoli riflessi sul fisiologico esercizio della giurisdizione sulla materia".

Anche la giurisprudenza contabile ha costantemente affermato che la legge n. 24/2017 non trova applicazione né ai rapporti giuridici esauriti prima della sua entrata in vigore né ai rapporti sorti anteriormente e ancora in corso di svolgimento; e ciò non solo per la mancanza di una previsione di legge che disponga la retroattività, ma anche perché – come pure riconosciuto dal primo giudice - da un'applicazione retroattiva della legge deriverebbe "una ingiustificata sterilizzazione di tutte le azioni risarcitorie in cui le aziende ospedaliere non abbiano seguito, in assoluta buona fede, una procedura all'epoca non prevista e non richiesta né da previsioni di legge né tantomeno regolamentari"

(Sez. I app., sent. n. 114/2019).

Non solo: la legge Gelli Bianco ha introdotto una nuova disciplina in materia di responsabilità degli esercenti la professione medica indubbiamente caratterizzata da una rafforzata tutela della posizione del sanitario in ragione della oggettiva “rischiosità” e dell’alea che ontologicamente caratterizza la scienza medica. Si tratta dunque di un nuovo sistema normativo che riveste natura sostanziale, sicché “le disposizioni di natura processuale, pure in esso contenute, non possono che leggersi in stretta connessione con il nuovo regime di responsabilità nel suo complesso, non essendone ipotizzabile una applicazione avulsa dalla intera vigenza del nuovo sistema”; “Diversamente opinando, infatti, si perverrebbe all’inammissibile risultato di alterare la disciplina giuridica sostanziale vigente nel momento in cui si è perfezionato l’evento generatore della responsabilità amministrativa, non sussistendo, come detto, nel precedente regime alcun analogo adempimento a carico dell’azienda sanitaria, con la definitiva, quanto abnorme conseguenza di paralizzare ogni possibile azione risarcitoria a tutela del patrimonio pubblico per tutti i fatti antecedenti al 1° aprile 2017” (Sez. II app. n. 228/2023, n. 224/2021, n. 366/2023, n. 295/2023, n. 45/2022, n. 288/2021, n. 224/2021, n. 164/2021, n. 126/2024, n. 208/2021, n. 164/2021, n. 210/2020; n. 28/2025; Sez. I app. n.198/2023, n. 114/2019, n. 262/2018, n. 82/2025 ; Sez. III app. n. 296/2022, n. 53/2025, n. 42/2025).

Per tali ragioni non può essere condivisa l’eccezione sulla diversa,

autonoma, natura della disposizione contenuta nell'art. 13, formulata dalla difesa della dott.ssa Giovine nella memoria di costituzione in appello.

3. Nell'esaminare i passaggi motivazionali della gravata sentenza, si osserva che il giudice di prime cure sembra aderire a tale orientamento consolidato della giurisprudenza contabile, tant' è che richiama proprio la sentenza della Suprema Corte n. 28994/2019 per affermare (pag. 8) che la legge Gelli-Bianco *"non ha efficacia retroattiva e non è applicabile ai fatti verificatisi anteriormente alla sua entrata in vigore, in quanto, in assenza di una specifica disposizione transitoria, trova applicazione la regola generale di cui all'art. 11 delle preleggi secondo cui <<La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo>>".*

Tuttavia, contraddittoriamente prosegue affermando che il momento che rileva nella fattispecie all'esame è quello della notifica alla ASL dell'accertamento tecnico preventivo o del ricorso ex art. 702 bis c.p.c. di l'avvio del giudizio a cognizione sommaria, per l'accertamento di eventuali profili di responsabilità civile.

Ebbene, come innanzi evidenziato, tale statuizione di inammissibilità non è in linea con le consolidate argomentazioni giurisprudenziali in precedenza illustrate. Se, infatti, l'onere informativo è da ritenersi applicabile ai rapporti sorti successivamente all'entrata in vigore della legge, come peraltro affermato anche dal giudice di prime cure, non v'è alcun dubbio che, nella fattispecie all'esame, il rapporto giuridico è sorto prima della entrata in vigore della legge Gelli Bianco in quanto il

fatto generatore del danno erariale, e quindi del rapporto giuridico per cui è causa, deve essere individuato nella condotta illecita del sanitario, ovvero nell'atto medico causativo del danno, secondo l'univoca giurisprudenza contabile delle sezioni di appello (*ex plurimis* Sez. II app. n. 101/2024, n. 228/2023, n. 224/2021, n. 372/2021, n. 164/2021, n. 210/2020; Sez. I app. n. 198/2023).

Peraltro, le conclusioni giurisprudenziali innanzi richiamate sono perfettamente coerenti con l'istituto del danno indiretto. La Procura regionale, infatti, ha esercitato l'azione erariale per una ipotesi di danno subito dall'Amministrazione sanitaria per il risarcimento liquidato al paziente a causa della condotta lesiva della dott.ssa Giovine, come da pronuncia giudiziale n. OMISSIS del Tribunale di S. Maria Capua Vetere.

In altri termini, il rapporto giuridico che ha dato luogo all'obbligo dell'Amministrazione di risarcire il danno si è esaurito nel momento in cui l'atto medico del sanitario (TC con incompleto referto) ha causato l'evento lesivo al paziente; diversamente opinando, non sussistendo, come detto, nel precedente regime alcun analogo adempimento a carico dell'azienda sanitaria, qualora si ammettesse l'applicabilità dell'obbligo informativo nei termini esposti nella sentenza gravata si perverrebbe all'inammissibile risultato di alterare la disciplina giuridica sostanziale vigente nel momento in cui si è perfezionato l'evento generatore della responsabilità amministrativa. È pertanto indubbio che il ricorso per accertamento tecnico preventivo, l'avvio del giudizio civile, l'azione di responsabilità erariale sono tutte evenienze ulteriori

rispetto all'atto illecito e, in quanto tali, non possono essere considerate ai fini di determinare l'applicabilità della l. n. 24/2017.

Alla luce di tutto quanto sin qui considerato, l'appello del Procuratore generale merita accoglimento.

Ai sensi dell'art. 199, comma 2 del c.g.c., gli atti devono essere rimessi al primo giudice, in diversa composizione, per la prosecuzione del giudizio sul merito e per la pronuncia anche sulle spese del grado di appello.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunciando, in riforma della sentenza gravata,

ACCOGLIE l'appello della Procura generale e, per l'effetto, rimette gli atti al primo giudice, in diversa composizione, per la prosecuzione del giudizio sul merito e la pronuncia anche sulle spese del grado d'appello.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 17 luglio 2025.

Il Presidente

(Rita Loreto)

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 23 LUGLIO 2025

Per il Dirigente

(dr. Massimo Biagi)

f.to digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco