

CLASSIFICAZIONE

Art. 4 Protocollo n. 7 CEDU– Divieto di *bis in idem* – Sanzione disciplinare della sospensione dall'esercizio della professione medica, per colpa professionale – Sanzione penale per frode, con riferimento allo stesso fatto – Applicazione dei criteri "Engel" – **Non riconducibilità della sanzione disciplinare alla categoria della "condanna" per una "infrazione"**, ai sensi del richiamato art. 4 –Irricevibilità dei ricorsi.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 4 Protocollo n. 7 CEDU.

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

Sentenze CEDU: Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo [GC], nn. 55391/13 e altri, §§122, 123, 6 novembre 2018; Müller-Hartburg c. Austria, n. 47195/06, §§ 44, 47, 19 febbraio 2013; Durand c. Francia, n. 10212/07, §§ 54, 56, 31 gennaio 2012; Ouendeno c. Francia, n. 39996/98, 9 gennaio 2001; Le Compte, Van Leuven e De Meyere c. Belgio, 23 giugno 1981, §42. **Si rinvia, inoltre, all'abstract relativo alla sentenza della Corte EDU, Prima Sezione, 8 ottobre 2020, Bajčić c. Croazia, predisposto da M. Brancaccio, e all'abstract relativo alla sentenza della Corte EDU, Quarta sezione, 5 maggio 2020, Prina c. Romania, predisposto da S. Recchione.**

Sentenze Corte di cassazione: **si rinvia integralmente ai due abstract appena richiamati.**

PRONUNCIA SEGNALATA

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Quinta Sezione (in comitato), 22 ottobre 2020, Faller e Steinmetz c. Croazia (ricorsi nn. 59389/16 e 59392/16).

Abstract

La Corte EDU, riunita in comitato di tre giudici, ha dichiarato irricevibili i ricorsi degli interessati, non sussistente la violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7 CEDU (Divieto di essere processati o puniti due volte per lo stesso fatto). In particolare, i ricorrenti erano stati condannati per condotta professionale scorretta durante le cure fornite agli assicurati, con la sanzione disciplinare del divieto di fornire assistenza agli assicurati della sicurezza sociale per quattro mesi, due dei quali sospesi, ai sensi dell'art. L. 145-1 e 2 del codice della sicurezza sociale (CSS). Sono stati poi condannati penalmente a diciotto mesi (con sospensione) di reclusione e al pagamento di una multa di 25.000 euro, nonché al divieto di esercitare la professione per un anno. La Corte ha ritenuto che la prima delle due condanne non avesse, neanche sul piano sostanziale, natura penale, ai sensi dell'art. 4, Protocollo n. 7, CEDU.

IL CASO

I ricorrenti, Bernard Faller e Michel Steinmetz, cittadini francesi, sono medici specializzati in riabilitazione funzionale. Il fondo di assicurazione sanitaria primaria di Colmar (CPAM) ha riscontrato che i ricorrenti avevano fatturato per servizi indebiti. Inoltre, un'ispezione da parte dell'autorità per la sicurezza nucleare (ASN), ha rilevato che le radiografie erano state effettuate nel loro studio da personale che non era in possesso del necessario diploma. L'ufficiale medico capo di Colmar ha presentato una denuncia contro i ricorrenti presso il consiglio regionale dell'Ordine dei medici. Con due decisioni del 28 novembre 2008, la sezione delle assicurazioni sociali del Consiglio regionale dell'Ordine dei medici dell'Alsazia ha vietato loro di prestare assistenza agli assicurati per ventiquattro mesi, di cui dodici mesi con sospensione. I ricorrenti hanno presentato ricorso alla Sezione della previdenza sociale del Consiglio nazionale dell'Ordine dei medici, la quale, con due decisioni del 15 ottobre 2009, ha

parzialmente riformato le decisioni del 28 novembre 2008, fissando la durata della sanzione a quattro mesi, due dei quali sospesi.

Nel frattempo, i ricorrenti sono stati denunciati al pubblico ministero. Il 21 marzo 2014, il tribunale penale di Colmar – per quanto qui rileva – ha dichiarato i ricorrenti colpevoli di frode, esercizio illegale della professione e inganno riguardante la natura, la qualità o il regime del servizio. Li ha condannati ciascuno a quattro mesi di reclusione con sospensione della pena e ad una multa di 25.000 euro (EUR). Il 28 maggio 2015 la Corte d'Appello di Colmar ha confermato la sentenza del 21 marzo 2014 sulla colpevolezza dei ricorrenti per atti di esercizio illecito della professione e di inganno sulla natura, qualità o l'origine del servizio. Diversamente da quanto avvenuto in primo grado, li ha anche ritenuti colpevoli di frode nei confronti delle mutue di Colmar. Ha condannato ciascuno dei ricorrenti a una pena detentiva con sospensione della pena di diciotto mesi, al pagamento di una multa di 25.000 euro e al divieto di esercitare la professione di medico per un anno. Ha inoltre ingiunto loro, in solido, di pagare alle parti civili 674.184,75 EUR per i danni e 8.000 EUR per spese. La Corte di Cassazione ha respinto il ricorso degli interessati con sentenza del 3 maggio 2016.

LA QUESTIONE SOTTOPOSTA ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Gli interessati hanno proposto ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo il 7 ottobre 2016, richiamando l'art. 4 del Protocollo n. 7 (diritto a non essere processato o punito due volte) alla Convenzione, e lamentando di essere stati condannati dal giudice penale per frode a causa di fatti per i quali avevano già ricevuto una sanzione sostanzialmente penale.

I PRINCIPI STABILITI DALLA CORTE EDU

La Corte, data per scontata la natura penale della sanzione irrogata ai ricorrenti dalla Corte d'appello, si pone la questione se i ricorrenti, in quanto condannati dagli organi disciplinari dell'Ordine dei medici per cattiva condotta in relazione alle cure fornite agli assicurati della previdenza sociale, siano stati condannati per un "reato" ai sensi dell'art. 4 del Protocollo n. 7. Si richiama la sentenza A e B c. Norvegia, la quale ha specificato che, al fine di determinare se una procedura sia penale ai fini dell'art. 4 del Protocollo n. 7, è necessario applicare i tre criteri "Engel" relativi al concetto di "accusa in materia penale" (la qualificazione giuridica della violazione nel diritto nazionale, la natura sostanziale della violazione, la natura e il grado di gravità della sanzione applicata). La Corte ribadisce, sul punto, di ritenere da tempo che i procedimenti disciplinari non rientrino in quanto tali nella "materia penale". Quanto al caso di specie, la Corte rileva i ricorrenti non sono stati perseguiti per una violazione (art. 145-1 del codice di sicurezza sociale) ricadente, nell'ordinamento francese, nel diritto penale. Inoltre, la Corte ritiene che la natura stessa della violazione dell'art. 145-1 della CSS non sia penale. Quanto al terzo criterio, osserva che le sanzioni che possono essere prese in applicazione dell'art. 145-2 del CSS, non sono penali poiché includono l'ammonizione, il rimprovero, il divieto temporaneo o permanente di esercitare e, in caso di abuso di onorari, rimborso o rimborso di somme indebite. Infine, la Corte ha osservato che, mentre il divieto di fornire assistenza può, ovviamente, essere afflittivo poiché influisce sulla capacità del medico di esercitare la sua professione, l'art. 145-2 della CSS non prevede multe o misure di custodia. La Corte ne deduce che la decisione presa contro i ricorrenti in applicazione delle richiamate norme del codice di sicurezza sociale non è una "condanna" per un "reato", ai sensi dell'art. 4 del Protocollo n. 7. In forza di queste considerazioni, i ricorsi sono dichiarati irricevibili, senza che sia esaminata, per assorbimento, la questione della riserva apposta dalla Francia (al pari dell'Italia) al protocollo 7.

Osservazioni finali

Il punto di riferimento della decisione della Corte sono i criteri Engel come richiamati dalla decisione A e B c. Norvegia, la quale pare rappresentare, ormai, un punto fermo; e ciò, in

continuità con quanto affermato da ultimo da Corte EDU,Quarta sezione, 5 maggio 2020, Prina c. Romania, con la quale la presente questione presenta profili di analogia. In tale quadro, viene ritenuta "non penale" la sanzione disciplinare della sospensione dall'esercizio della professione, pur significativamente afflittiva, perché non è qualificata come tale dall'ordinamento francese e non si concretizza, in ogni caso, in una privazione della libertà personale né in una multa.