

Data udienza 11 febbraio 2026

Integrale

Responsabilità amministrativa - Danno erariale - Risarcimento danni derivanti da caso di c.d. “malpractice medica” - Definizione specifica di colpa grave - Responsabilità indiretta - Condotta gravemente colposa tenuta da un professionista esercente attività sanitaria alle dipendenze di struttura pubblica - Caratteristiche della responsabilità indiretta - Requisito psicologico - Sollevata questione di legittimità costituzionale - Art. 1, comma 1, III periodo della Legge 20/94

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

composta dai magistrati:

dott. (Omissis) Presidente

dott. (Omissis) Consigliere

dott. (Omissis) Primo Referendario - Relatore

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 37698 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale nei confronti del dott. (Omissis), nato il (...) a (Omissis) e ivi residente (cod. fisc.: (...)), non costituito;

Visto l’atto di citazione relativo al fascicolo istruttorio n. I02740/2021/GNN, depositato in segreteria in data 9 settembre 2025;

Udito nell’udienza pubblica dell’11 febbraio 2026 con l’assistenza del Segretario - relatore il Primo Referendario

- il P.M., in persona del Sost. P.G., nessuno comparso per il convenuto;

Esaminati gli atti e la documentazione tutta della causa;

Considerato in

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 9 settembre 2025, la Procura regionale ha convenuto in giudizio il dott. (Omissis), come sopra generalizzato, chiedendone la condanna al pagamento in favore della A.S.L./Ta dell'importo, in via principale di € 117.848,40, e, in via subordinata, di € 58.924,20, oltre interessi, rivalutazione e spese di giudizio, a titolo di risarcimento dei danni derivanti da un caso di c.d. "malpractice medica".

Espone la Procura regionale di aver acquisito una notizia danni, con protocollo interno n. 5023 del 06/05/2021, a seguito di segnalazione da parte del Dirigente della Struttura burocratico-legale dell'A.S.L. di Taranto di alcuni casi di c.d. "malpractice medica", tra i quali vi era quello occorso in danno dell'avv. (Omissis), verificatosi in data 9 novembre 2016 presso l'Ospedale "M. Gi." di (Omissis) (TA).

In particolare, a seguito dell'istruttoria svolta, l'Organo requirente ha potuto ricostruire la vicenda che può di seguito riassumersi:

- l'avv. (Omissis) veniva ricoverato in data 9 novembre 2016 presso l'Ospedale "M. Gi." di (Omissis) (TA) con diagnosi d'ingresso di "Sindrome da conflitto spalla dx" e nello stesso giorno veniva sottoposto all'intervento chirurgico eseguito dall'odierno convenuto e consistente in "Osteotomia dell'acromion, bursectomia subacromiale, sutura della cuffia dei rotatori con ancoretta metallica ed artrodesi acromion-claveare con due fili di Kirshner";

- avendo lamentato gravissimi danni alla salute in seguito al suddetto intervento chirurgico, il Mo. proponeva dinanzi al Tribunale civile di Roma giudizio per A.T.P. n. 16153/2018 R.G. e successivo giudizio civile n. 11428/2019 R.G. (nel quale il dott. è stato regolarmente convenuto), per l'accertamento del danno alla salute subito in conseguenza del suddetto intervento chirurgico;

- in conseguenza degli esiti del suddetto giudizio civile, definito con Ordinanza del Tribunale di Roma ex art. 702-ter c.p.c. del 6 novembre 2019 (non impugnata e perciò passata in giudicato), l'A.S.L. di Taranto ha risarcito al Mo. il danno ingiusto da questi subito, sopportando in data 2 marzo 2020 un esborso complessivo pari ad € 117.848,40.

Tutto ciò premesso, la Procura regionale, sulla scorta di quanto emerso nell'ambito del giudizio civile instaurato dal Mo., ritiene che l'esborso patito dall'Amministrazione sia da ricondurre alla condotta gravemente colposa tenuto dal convenuto.

In particolare, la C.T.U. medico-legale, le cui conclusioni sono state integralmente condivise dal Tribunale di Roma nonché dalla stessa Procura regionale, ha in sintesi posto in evidenza come:

- il trattamento chirurgico praticato, a cielo aperto anziché in artroscopia, non fosse idoneo rispetto al “gold standard” della chirurgia della cuffia dei rotatori;
- dall’esame del consenso informato risulti specificato il tipo d’intervento, acromion-plastica più sutura di cuffia, ma non la tecnica di esecuzione, se a cielo aperto o in artroscopia;
- l’intervento con una tecnica ormai obsoleta peraltro non sarebbe stato correttamente eseguito;
- sussista il nesso causale fra il trattamento praticato e il danno lamentato dal periziando.

A questo punto, nel ritenere il Ri. responsabile a titolo di colpa grave per il danno patito dalla A.S.L./Ta per effetto del risarcimento corrisposto in favore del Mo., la Procura regionale ha notificato l’invito a dedurre, prospettando la responsabilità del medico per l’importo integralmente pagato dall’Amministrazione pari ad € 117.848,40.

Scaduto il termine di rito, senza che fossero presentate contro-deduzioni, la Procura regionale ha quindi provveduto al deposito dell’atto di citazione, chiedendo la condanna del dott. Ri. al pagamento in favore della A.S.L. Taranto dell’importo in via principale di € 117.848,40 e in via subordinata di € 58.924,20.

Regolarmente intimato, il convenuto non si è costituito.

All’udienza dell’11 febbraio 2026, nessuno comparso per il Ri., il Pubblico Ministero ha insistito per l’accoglimento della domanda, soffermandosi in particolare, con argomentazioni che verranno illustrate nella parte motiva, sulla questione inerente all’applicazione al caso in esame delle disposizioni di cui alla [Legge 1/2026](#) con riferimento al requisito della colpa grave.

La causa è stata quindi trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. La questione sottoposta all’esame del Collegio attiene alla domanda formulata dalla Procura regionale per la condanna del dott. Ri. al risarcimento del danno patito dalla A.S.L. di Taranto in conseguenza delle somme corrisposte in favore dell’avv. Mo., a titolo di ristoro del pregiudizio subito a seguito dell’operazione chirurgica effettuata dal convenuto in asserito grave spregio delle regole di buona prassi medica e dei canoni di perizia e diligenza.

Trattasi dunque di una ipotesi di responsabilità indiretta derivante da un caso di c.d. malpractice medica, ovvero di condotta gravemente colposa tenuta da un professionista esercente attività sanitaria alle dipendenze di struttura pubblica.

5 2. Ciò posto, ai fini della verifica della sussistenza del requisito psicologico necessaria per l’accertamento della responsabilità amministrativa del convenuto, il Collegio ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 32 e 97, comma 2, della Costituzione, della disposizione di cui all’art. 1, comma 1, III periodo, della legge 20/94, come

introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a) 1.1 della Legge 7 gennaio 2026, n. 1 (di seguito per comodità "Legge Foti" dal nome del relatore originario del Disegno di Legge), secondo cui "Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento".

3. In primo luogo, ai fini di una compiuta ricostruzione dell'assetto ordinamentale relativo alla responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione di questa Corte, il Collegio ritiene utile prendere le mosse dal contenuto della recente sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024, la quale, nell'affrontare la questione di legittimità costituzionale, sollevata da Sezione territoriale di questa Corte, della disposizione di cui all'[art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76](#), convertito con modificazioni nella [legge 11 settembre 2020, n. 120](#) (c.d. scudo erariale), ha fornito un quadro riassuntivo delle caratteristiche salienti della responsabilità amministrativa e degli orientamenti via via espressi dalla stessa Corte costituzionale in coerenza con il processo riformatore in atto dai primi anni Novanta nell'ambito dell'agire pubblico (cfr. punti 5 e 6, alla cui lettura si rimanda per ragioni di sintesi).

3.a In particolare, limitando l'analisi ai principi affermati dalla Consulta nella precitata decisione che appaiono utili per un corretto inquadramento della questione di legittimità costituzionale oggi sollevata, osserva il Collegio che il Giudice delle Leggi, nel richiamare precedenti decisioni assunte, ha posto l'accento sulla circostanza che il regime della responsabilità amministrativa previsto dal Legislatore con la [Legge 20/94](#) si propone

"...l'intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa» (sentenza n. 371 del 1998).

Pertanto, «[n]ella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde [...] alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo» (così, la citata sentenza n. 371 del 1998).

In questa prospettiva va inquadrata la disciplina della responsabilità amministrativa in generale e del suo elemento soggettivo in particolare, e tale ottica è stata in seguito più volte ribadita (sentenze n. 203 del 2022 e n. 355 del 2010). Essa, dunque, si sostanzia nella scelta della ripartizione del rischio dell'attività tra l'apparato e l'agente pubblico, al fine di trovare un giusto punto di equilibrio".

La Consulta ha altresì affermato che "Il punto di equilibrio può non essere fissato dal legislatore una volta per tutte, ma modulato in funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l'agente pubblico, e del bilanciamento che il legislatore medesimo - nel rispetto del limite della ragionevolezza - intende effettuare, in tale contesto, tra le due menzionate esigenze.

... In linea con le considerazioni testé svolte, nella giurisprudenza costituzionale è del resto costante l'affermazione che la concreta configurazione della responsabilità amministrativa e la definizione del margine di discostamento dai principi comuni della materia sono rimessi alla discrezionalità del legislatore (sentenze n. 123 del 2023, n. 203 del 2022, n. 355 del 2010, n. 371 del 1998, n. 411 del 1988 e ordinanza n. 168 del 2019), "con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta" (sentenza n. 355 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 371 del 1998, ordinanze n. 168 del 2019, n. 219, n. 221 e n. 286 del 2011)." (punto 6.3 della sentenza n. 132/204).

Infine, non può non farsi richiamo alle considerazioni svolte al punto 11 della citata decisione, in cui la Consulta ha fornito una serie di linee guida, tra cui in particolare anche con riferimento alla definizione della "colpa grave", in vista di un intervento riformatore, una volta scaduto il periodo di vigenza del c.d. scudo erariale, poi concretizzatosi nella [Legge 1/26](#).

4. Ebbene, osserva il Collegio che con la [legge 1/2026](#) il Legislatore ha inteso rimodellare il profilo della responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, intervenendo, quanto al profilo sostanziale, sulla [Legge 14 gennaio 1994, n. 20](#), contenente la disciplina generale applicabile alla materia.

Dalla lettura del preambolo della proposta di legge, si evince come l'intervento del Legislatore sia stato ispirato dall'esigenza di trovare una soluzione al problema della "paura della firma" o addirittura della "fuga dalla firma" (cd firmite), "... anche sul piano della gestione delle risorse pubbliche...", ciò nella prospettiva di non "... obliterare la circostanza, a più riprese e in plurimi contesti evocata, che anche i mercati e gli investitori internazionali guardano sempre con maggiore preoccupazione alla macchina pubblica italiana come ad un ostacolo che rischia di rallentare, se non bloccare, l'intero sistema-Paese" (cfr. proposta di legge d'iniziativa del deputato Foti presentata in data 19 dicembre 2023, n. 1621, in Atti Parlamentari).

4.a Con particolare riferimento al profilo psicologico della condotta generatrice di responsabilità amministrativa, la Legge Foti, nel mantenere ferma la limitazione ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ha poi aggiunto all'[art. 1, comma 1, della legge 20/94](#), i seguenti periodi: "Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza.

Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti."

Trattasi dunque di una definizione specifica di colpa grave, che nelle intenzioni del Legislatore avrebbe la finalità di elidere i rischi della "burocrazia difensiva", e di rimuovere l'incertezza

provocata da una disciplina che si affida a un concetto giuridico indeterminato, quale appunto quello della colpa grave.

Si vedano al riguardo le definizioni di colpa grave già contenute:

- nell'[art. 2, comma 3, della Legge n. 117/88](#) in tema di responsabilità civile dei Magistrati secondo cui, con una formula che sembra poi quasi integralmente recepita nella Legge Foti, "Costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, ovvero l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione.";
- nell'[art. 3, comma 3, d.lgs. 36/2023](#), recante il Codice degli Appalti, secondo cui "Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti."

Al riguardo, va precisato che tali definizioni della colpa grave sono state inserite nel contesto di interventi normativi specificatamente dedicati a regolare settori particolari in cui si estrinseca la funzione pubblica (funzione giurisdizionale, settore degli appalti pubblici), laddove la tipizzazione della colpa grave introdotta dalla Legge Foti è stata inserita nel contesto del regime generale della responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti.

4.b Ciò posto, reputa il Collegio che non possa dubitarsi della circostanza che la definizione di colpa grave contenuta nell'[art. 1, comma 1 della L.20/94](#), come introdotto dalla Legge Foti, appaia modellata su un paradigma di condotta riferita all'azione amministrativa propriamente detta, ovvero quella procedimentale che si estrinseca nell'adozione di atti e provvedimenti.

Depongono in tale senso il riferimento all'applicazione di norme di diritto, e agli orientamenti giurisprudenziali, nonché al travisamento di fatti, nel senso dell'affermazione della loro esistenza o meno, risultanti incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

A ben vedere una lettura sistematica dell'intero impianto riformatore del regime della responsabilità amministrativa conforta l'idea che il Legislatore abbia voluto ridisegnare i profili della responsabilità gravemente colposa, avendo a mente quelli discendenti dalle sole attività procedimentali e provvedimentali, con particolare riferimento a quelle strettamente connesse alla gestione di risorse pubbliche.

Si vedano in particolare, oltre alla già illustrata definizione della colpa grave:

- la modifica dell'esclusione della gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine, oltre che, come già previsto ante-riforma, dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, "... dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo...";

- l'esclusione della responsabilità per colpa grave, nei casi di "a) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche...; b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria" (comma 1.1. come sostituito dalla Legge Foti);

- la norma interpretativa inerente alla buona fede dei titolari degli organi politici, da presumersi "... fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso" (secondo cpv del comma 1 ter dell'art. 1 legge 20/94 introdotto dalla Legge Foti);

- la previsione della sanzione della sospensione dell'attività eventualmente da porre a capo del dirigente o del funzionario condannato relativamente all'attività di "gestione di risorse pubbliche" (comma 1 novies dell'art. 1 legge 20/94 introdotto dalla Legge Foti);

- la previsione dell'obbligo di assicurazione in capo a "Chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti..." (comma 4 bis dell'art. 2 della legge 20/94 introdotto dalla Legge Foti).

Inoltre, una siffatta lettura delle modifiche apportate dal Legislatore al regime generale della responsabilità amministrativa appare suffragata dai lavori preparatori, dai quali, come detto, è possibile evincere come l'intervento riformatore fosse ispirato dall'esigenza di far fronte ad un fattore, la cd. firmite, che affliggerebbe l'azione amministrativa propriamente detta, ovvero quella che si estrinseca mediante l'adozione di atti.

Resterebbero dunque escluse dalla nozione di colpa grave, in quanto del tutto pretermesse dalle modifiche previste dalla Legge Foti, ipotesi di condotte, poste in essere dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, diverse da quelle propriamente afferenti all'azione amministrativa, quali ad esempio attività materiali (si pensi all'utilizzo delle armi), ovvero consistenti nell'esercizio di attività professionali, quali appunto la professione medica, con riferimento alle quali, come costantemente affermato dalla giurisprudenza, la colpa grave si sostanzia, oltre che nella violazione di regole di buona prassi e contrarietà alle linee guida, in condotte contrarie ai canoni di perizia, prudenza e diligenza.

5. A questo punto, prima di entrare nel merito delle questioni inerenti alla rilevanza e non manifesta infondatezza dei profili di illegittimità costituzionale della disposizione sopra richiamata, il Collegio ritiene necessario illustrare in sintesi le caratteristiche della responsabilità amministrativa indiretta riconducibile a condotte gravemente colpose tenute da esercenti professioni sanitarie presso

strutture pubbliche, che hanno portato alla condanna dell'Amministrazione in sede civile al risarcimento in favore del danneggiato.

Al riguardo, va dato atto della tendenza del Legislatore a delineare un nuovo modello di responsabilità civile, penale e amministrativa dei medici, al fine di far fronte al fenomeno della c.d. "medicina difensiva", ovvero a pratiche orientate ad evitare conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'esercizio di un'attività di per sé pericolosa.

In particolare, già con il [d.l. 158/2012](#) (c.d. decreto Balduzzi), il Legislatore ha fornito dei criteri ermeneutici che avrebbero dovuto orientare il Giudice nell'accertare la responsabilità del medico per colpa lieve nell'ambito dell'eventuale giudizio civile instaurato dal paziente, precisando all'art. 3 che "Fermo restando il disposto dell'articolo 2236 c.c. nell'accertamento della colpa lieve nell'attività dell'esercente le professioni sanitarie il giudice, ai sensi dell'[articolo 1176 c.c.](#) tiene conto in particolare dell'osservanza, nel caso concreto, delle linee guida e delle buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica nazionale e internazionale".

La successiva [Legge 24/2017](#) (c.d. Legge Gelli-Bianco) ha poi introdotto un regime speciale di responsabilità del medico sotto il profilo della quantificazione del danno e delle conseguenze pregiudizievoli in caso di condanna, prevedendo in particolare al comma 5: "In caso di accoglimento della domanda di risarcimento proposta dal danneggiato nei confronti della struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica, ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 7, o dell'esercente la professione sanitaria, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 7, l'azione di responsabilità amministrativa, per dolo o colpa grave, nei confronti dell'esercente la professione sanitaria è esercitata dal pubblico ministero presso la Corte dei conti. Ai fini della quantificazione del danno, fermo restando quanto previsto dall'[articolo 1, comma 1-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20](#), e dall'[articolo 52, secondo comma, del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214](#), si tiene conto delle situazioni di fatto di particolare difficoltà, anche di natura organizzativa, della struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica, in cui l'esercente la professione sanitaria ha operato. L'importo della condanna per la responsabilità amministrativa e della surrogazione di cui all'[articolo 1916, primo comma, del codice civile](#), per singolo evento, in caso di colpa grave, non può superare una somma pari al triplo del valore maggiore della retribuzione lorda o del corrispettivo convenzionale conseguiti nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo. Per i tre anni successivi al passaggio in giudicato della decisione di accoglimento della domanda di risarcimento proposta dal danneggiato, l'esercente la professione sanitaria, nell'ambito delle strutture sanitarie o sociosanitarie pubbliche, non può essere preposto ad incarichi professionali superiori rispetto a quelli ricoperti e il giudicato costituisce oggetto di specifica valutazione da parte dei commissari nei pubblici concorsi per incarichi superiori".

5.a Con riferimento al caso di specie, va evidenziato che l'evento da cui è scaturita la responsabilità addebitata al convenuto, ovvero l'operazione chirurgica, è avvenuto in data 9 novembre 2016 e dunque in epoca antecedente l'entrata in vigore della [Legge 24/2017](#) (cd Legge Gelli-Bianco), che dunque non troverebbe applicazione nella fattispecie in esame.

Sotto tale profilo, il Collegio ritiene di non doversi discostare dall'orientamento costante espresso dalla giurisprudenza contabile, che ha escluso il carattere retroattivo delle disposizioni di cui alla [Legge 24/2017](#) (cfr. inter alia, Sez. II Centrale di Appello 224/2021; Sez. Emilia-Romagna 15363/2021; Sez. Lazio n. 492/22).

Ciò posto, con riferimento al periodo antecedente l'entrata in vigore della [Legge 24/17](#), è stato pacificamente affermato che, nel caso di danni subiti dal paziente per effetto di malpractice medica, parallelamente all'eventuale azione di rivalsa dell'Azienda sanitaria nei confronti del medico dinanzi al Giudice ordinario, "... qualora l'azienda sanitaria venga condannata a risarcire il terzo danneggiato in conseguenza dell'errore commesso da soggetto legato all'ente da rapporto di servizio, la diminuzione patrimoniale che l'ente pubblico subisce integra danno erariale indiretto, che legittima l'azione di responsabilità contabile..." (cfr. da ultimo Corte di Cassazione sez. unite, sentenza del 26/06/2024 n. 17634).

Pertanto, nelle ipotesi, quale quella di specie, di condotte generatrici di danno indiretto, antecedenti all'entrata in vigore della Legge Gelli-Bianco, il regime della responsabilità del medico in caso di condanna della struttura sanitaria va ricondotto alle regole generali disciplinanti la responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione di questa Corte.

5.b Con riferimento al requisito psicologico, in assenza di espressa definizione del concetto di colpa grave, peraltro non codificato neanche nella Legge Gelli-Bianco, si è registrato l'intervento della giurisprudenza volto a dare contenuto alla clausola generale tenendo conto della tipologia di condotta esigibile da un esercente la professione medica.

In particolare, è stato fra l'altro evidenziato che "La responsabilità per colpa grave dei sanitari si manifesta, infatti, con la mancanza di quelle cautele, cure o conoscenze costituenti lo standard minimo di diligenza richiesta a quel determinato professionista e, comunque, in presenza di ogni altra imprudenza che dimostri superficialità e disinteresse per i beni primari affidati alle sue cure; la colpa grave deve essere valutata con tanto maggior rigore quanto maggiori e più elevate siano le funzioni e la qualificazione professionale dell'agente (cfr. [Corte dei conti, Sezione III di Appello n. 601/2004](#); Corte dei conti, Sezione Lazio, 25.05.2017 n. 120)" (cfr. Corte dei conti, sez. giur. Lombardia n. 195/21).

Trattasi in buona sostanza di condotte che si caratterizzano per la deviazione da un modello di azione caratterizzato dalla presenza di linee guida, buone prassi applicative e in generale per mancato rispetto dei canoni, non codificati, di perizia, prudenza, cautela e diligenza.

6. Fatta questa doverosa premessa utile per inquadrare la cornice di riferimento, il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale che si intende sottoporre alla Consulta debba ritenersi rilevante per le seguenti ragioni.

6.a In primo luogo, viene il rilievo l'[art. 6 della Legge 1/2026](#), il quale prevede espressamente che le disposizioni che hanno modificato il regime sostanziale della responsabilità amministrativa, tra cui in particolare, per quanto di interesse per la presente questione, in tema di definizione di colpa

grave, "... si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge."

Il presente giudizio può senza dubbio ritenersi "pendente", in quanto in data anteriore all'entrata in vigore della Legge Foti (22 gennaio 2026) si è svolta integralmente la fase pre-processuale, culminata con la notifica dell'invito a dedurre, ed è stato effettuato il deposito da parte della Procura regionale dell'atto di citazione.

6.b Ciò posto, reputa il Collegio che le argomentazioni sviluppate nel corso dell'udienza da parte del Pubblico ministero in merito alla non applicabilità al caso in esame della definizione di colpa grave introdotta dalla [Legge n. 1/26](#), pur apprezzabili, non siano convincenti.

E invero, va evidenziato come non appaia fondato l'assunto dell'Organo requirente secondo cui, con riferimento al requisito psicologico, andrebbe fatta applicazione della disposizione, vigente *ratione temporis*, di cui all'[art. 3 del d.l. 158/2012](#) (c.d. decreto Balduzzi), in ragione del carattere di *lex specialis* di tale norma, come desumibile dalla Relazione illustrativa e della rubrica dello stesso articolo recante "Responsabilità professionale dell'esercente le professioni sanitarie".

Al riguardo, reputa il Collegio che una lettura del dato letterale della norma, come anche di quanto affermato sul punto nella Relazione illustrativa della Legge di conversione del D.L. Balduzzi (cfr. relazione alla proposta di legge n. 5440 in Atti Camera), porta alla conclusione che in realtà l'art. 3 pare indubitabilmente riferirsi ai giudizi risarcitori incardinati nei confronti dei medici in sede civile, come confermato dal richiamo al criterio della colpa lieve, mentre nulla è stato disposto con riferimento alla responsabilità amministrativa nei giudizi dinanzi a questa Corte, per i quali va fatta applicazione dei criteri generali previsti dalla [Legge 20/94](#), come oggi riformata.

In tal senso, vanno letti anche i richiami contenuti nel citato art. 3 del d.l. Balduzzi all'art. 2043 c.c. e all'[art. 2236 c.c.](#) che riguardano unicamente i parametri da applicare nell'accertamento della responsabilità del medico nel giudizio risarcitorio dinanzi al Giudice civile.

6.c Reputa altresì il Collegio che non vi siano spazi per un'interpretazione diversa del dato letterale della disposizione di cui all'[art. 1, comma 1, III periodo, della L. 20/94](#), che consenta di ritenere la definizione di colpa grave applicabile anche a condotte diverse da quelle poste in essere nel contesto di attività procedurali e provvedimenti.

E invero appare non sostenibile l'equiparazione prospettata dal Pubblico ministero tra la locuzione "violazione manifesta delle norme di diritto applicabili" alla violazione delle *leges artis*, ovvero dei criteri tecnici e scientifici che regolano una determinata professione.

Al riguardo, va evidenziato come tali parametri costituiscano un condensato di conoscenze scientifiche e tecniche, che, per quanto possano essere codificate, si sostanziano in linee guida operative che possono costituire un valido paradigma per la valutazione della condotta del professionista, ma difficilmente possono ritenersi equiparabili alle norme di diritto, essendo prive del carattere della cogenza.

Allo stesso modo l'espressione "travisamento del fatto", su cui altresì è stato posto l'accento in sede di discussione, va letta in accordo con il successivo riferimento all'"affermazione" e "negazione di un fatto", e dunque come tale da ritenersi riferita a situazione emergenti dagli atti amministrativi.

Infine, contrariamente a quanto suggestivamente sostenuto dal Pubblico ministero, reputa il Collegio che, dal tenore letterale della norma, emerge che l'elencazione contenuta nella definizione della colpa grave sia di carattere esaustivo, e dunque non meramente esemplificativo.

6.d In definitiva, il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità sia assolutamente rilevante in considerazione dell'impossibilità di una diversa interpretazione costituzionalmente orientata della norma richiamata, avente chiaro tenore letterale.

Pertanto, tenuto conto che la condotta addebitata al convenuto nel caso in esame si sostanzia nell'aver eseguito un intervento chirurgico, oltre che in asserito contrasto con le buone prassi applicative vigenti, in spregio delle regole di perizia e diligenza, la responsabilità del medico andrebbe esclusa per difetto dell'elemento psicologico, modellato, dalla Legge di riforma applicabile al giudizio in esame, su condotte riconducibili unicamente ad attività amministrative propriamente dette, ovvero quelle procedimentali che si estrinsecano nell'adozione di atti e provvedimenti. Reputa altresì il Collegio che la questione di legittimità costituzionale, oltre che rilevante, non sia manifestamente infondata, in quanto la disposizione di cui all'[art. 1, comma 1 III periodo della Legge 20/94, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a\) 1.1. della L.1/2026](#), si pone in irrimediabile contrasto con gli artt. 3, 32 e 97, comma 2, Cost., nella misura in cui, nel tipizzare in maniera esaustiva il concetto di colpa grave, non ha previsto che tale definizione sia applicabile alla sola attività provvedimentale, o quantomeno non ha previsto che costituiscano colpa grave anche condotte contrarie ai canoni di perizia, prudenza, diligenza, cautela, nonché, nel caso degli esercenti la professione sanitaria, di condotte contrarie alle linee guida e prassi professionali.

7.a In primo luogo, a parere del Collegio, risulta violata la disposizione di cui all'art. 97, comma 2, cost. nella misura in cui la definizione di colpa grave introdotta dalla Legge Foti, nel sottrarre al regime della responsabilità amministrativa le condotte gravemente colpose poste in essere nell'esercizio di attività materiali, e in particolare da parte di esercenti la professione sanitaria, appare frustrare del tutto irragionevolmente le esigenze di buona andamento dell'agire amministrativo.

Trattasi infatti di disposizione che determinerebbe l'effetto di legittimare condotte negligenti degli esercenti la professione medica, poste in essere in spregio dei canoni minimi di prudenza, perizia, cautela e diligenza, facendo ricadere le conseguenze patrimoniali derivanti da condotte gravemente colpose totalmente a carico dell'Amministrazione tenuta a risarcire gli eventuali danni subiti dai pazienti.

In buona sostanza, a parere del Collegio, un regime che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo, nel caso di attività materiali, determinerebbe una irragionevole rottura dell'equilibrio nella "...ripartizione del rischio, che invece sarebbe addossato in modo

assolutamente prevalente alla collettività, la quale dovrebbe sopportare integralmente il danno arrecato dall'agente pubblico.

I comportamenti macroscopicamente negligenti non sarebbero scoraggiati e, pertanto, la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, strumentale al buon andamento dell'amministrazione, ne sarebbe irrimediabilmente indebolita.” (cfr. [Corte costituzionale n. 132/24](#), punto 6.6.1).

7.b Non sfugge al Collegio che, come chiarito dalla stessa Consulta, rientra nella discrezionalità del legislatore prevedere ipotesi di responsabilità amministrativa limitatamente a condotte dolose, nelle ipotesi che presentino “... per le loro caratteristiche intrinseche, un grado di rischio di danno talmente elevato da scoraggiare sistematicamente l'azione e dare luogo alla “amministrazione difensiva””.

Si pensi alle fattispecie previste dalla stessa Legge Foti di condotte poste in essere nell'ambito di conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale ovvero nei procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria (art. 1.1. legge 20/94, come introdotto dalla Legge 1/2026).

Occorre quindi verificare se la scelta del Legislatore di limitare la responsabilità a condotte dolose risponda ai canoni della ragionevolezza e non arbitrarietà (punto 6.3 della sentenza n. 132/2024 citata).

Ebbene reputa il Collegio che l'esclusione della responsabilità amministrativa per colpa grave con riferimento ad attività materiali poste in essere dagli esercenti la professione sanitaria appaia del tutto priva di razionalità nella misura in cui determina un effetto abrogativo implicito del tutto avulso dalla finalità sottesa all'intervento riformatore, realizzando un'ipotesi paradigmatica di eterogenesi dei fini.

E infatti, come ampiamente illustrato, una lettura sistematica dell'intervento di riforma, in coerenza con la voluntas legis come desumibile dai lavori preparatori, porta a ritenere come il Legislatore sia intervenuto per far fronte al fenomeno della “paura della firma” e dunque unicamente con riferimento all'azione amministrativa finalizzata all'adozione di atti.

In buona sostanza, il Legislatore, intervenendo sul regime generale della responsabilità amministrativa, ha in realtà, con riferimento al requisito psicologico, ristretto l'ambito di applicazione ad una limitata categoria di condotte, determinando così un vuoto di tutela rispetto alle garanzie di rispetto del principio di buon andamento con riferimento ad un'altra ampia gamma di attività in cui si estrinseca l'agire pubblico.

Va al riguardo evidenziato che, come ha avuto modo di precisare la stessa Consulta, “... l'attività della pubblica amministrazione è sempre funzionalizzata alla cura di interessi pubblici, sia quando si estrinseca attraverso atti e provvedimenti, sia quando si estrinseca attraverso comportamenti materiali, e l'operato dei pubblici dipendenti, a qualsiasi livello, può incidere sull'efficacia ed

efficienza dell'amministrazione medesima" (cfr. [Corte costituzionale, sentenza n. 132/24](#), punto 7.4).

L'irrazionalità della norma censurata appare in tutta la sua evidenza laddove si consideri che il Legislatore non ha inteso procedere esplicitamente all'esclusione dal novero delle condotte gravemente colpose, potenzialmente generatrici di responsabilità amministrativa, quelle discendenti da casi di malpractice medica, essendosi limitato, come detto, ad affrontare i rischi connessi al fenomeno della c.d. paura della firma.

Pare dunque al Collegio che sia del tutto sfuggito al Legislatore l'effetto abrogativo che la tipizzazione della colpa grave avrebbe prodotto, escludendo una vasta categoria di ipotesi astrattamente generatrici di responsabilità amministrativa.

L'intervento normativo inoltre appare sproporzionato, nella misura in cui ha pretermesso dal novero delle condotte potenzialmente generatrici di responsabilità erariale per colpa grave quelle poste in essere nell'ambito di attività materiali in maniera del tutto generalizzata.

Non pare inoltre che l'esclusione dalla responsabilità amministrativa delle condotte gravemente colpose poste in essere da esercenti la professione sanitaria sia giustificata da particolari situazioni di contingenza, tanto più che, come detto, il Legislatore era intervenuto per affrontare in maniera organica la problematica della "medicina difensiva" meno di dieci anni fa con la Legge Gelli-Bianco.

Alla luce di quanto sopra, il Collegio ritiene che l'abrogazione della responsabilità colposa dei medici, frutto di un effetto implicito non voluto derivante dalla tipizzazione della colpa grave limitatamente alle ipotesi di condotte poste in essere nell'ambito dell'attività amministrativa procedimentale e provvedimentale, appaia del tutto priva di un apprezzabile senso logico e dunque determini un ingiustificato travalicamento dei limiti imposti alla discrezionalità del Legislatore.

7.c L'esclusione della responsabilità per colpa grave con riferimento a condotte poste in essere dai medici determina altresì, a parere del Collegio, una lesione dell'[art. 32 della Costituzione](#), ovvero del diritto fondamentale alla salute.

E infatti, l'intervento abrogativo in questione, determinando un abbassamento della soglia di attenzione nell'esercizio della professione sanitaria, rischierebbe di compromettere il diritto a ricevere cure adeguate, incentivando interventi negligenti e superficiali.

7.d Infine, il Collegio ritiene che la tipizzazione della colpa grave introdotta dalla Legge Foti, nella misura in cui esclude la responsabilità amministrativa per colpa grave di soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti che svolgono attività diverse da quelle propriamente amministrative, quali i medici, determini una irragionevole disparità di trattamento in violazione dell'[art. 3 della Costituzione](#).

Il differente trattamento tra categoria di operatori pubblici, infatti, sarebbe fondato su un criterio, del tutto arbitrario, basato unicamente sulle modalità di esercizio dell'attività (provvedimentale/materiale), che non pare coerente con l'assetto sostanzialmente unitario

dell'azione amministrativa, come affermato dalla stessa Consulta (cfr. già citato punto 7.4, [Corte costituzionale, sentenza n. 132/24](#)).

Inoltre, non può non rilevarsi come, anche in questo caso, l'effetto discriminatorio appaia non sorretto da valide esigenze di razionalizzazione del regime generale della responsabilità amministrativa, in quanto sarebbe conseguenza implicita e non voluta di un intervento finalizzato a ridisegnare il perimetro della responsabilità limitatamente all'ambito dell'azione amministrativa che si sostanzia nell'adozione di atti e provvedimenti.

7. In definitiva, il Collegio ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 1, comma 1, III periodo della Legge 20/94, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a) 1.1 della Legge 7 gennaio 2026, n. 1, per contrasto con gli artt. 3, 32, 97, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui il Legislatore non ha previsto che la definizione di colpa grave debba ritenersi limitata alle ipotesi di condotte poste in essere nell'esercizio dell'attività amministrativa procedimentale e provvedimentale, o comunque non abbia previsto nella definizione della colpa grave, con riferimento ad attività materiali poste in essere da esercenti la professione sanitaria, le ipotesi di condotte concretizzatesi in violazione delle linee guida e prassi professionali vigenti e/o poste in essere in spregio dei canoni di prudenza, perizia, diligenza, cautela.

PER QUESTI MOTIVI

la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia, visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

DISPONE

la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale di cui in premessa;

ORDINA

che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2026.

