



Ordinanza n. 11/2026

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

composta dai magistrati:

██████████ Presidente

██████████ Consigliere

██████████ 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. ██████████**,

██████████ a ██████████ 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. ██████████, 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. “ <i>malpractice medica</i> ”.	
	Espone la Procura regionale di aver acquisito una <i>notitia damni</i> , 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. “ <i>malpractice medica</i> ”, tra i quali vi era quello occorso in	
	danno dell’avv. ██████████, verificatosi in data 9 novembre 2016 presso	
	l’Ospedale “M. Giannuzzi” di Manduria (TA).	
	In particolare, a seguito dell’istruttoria svolta, l’Organo requirente ha potuto	
	ricostruire la vicenda che può di seguito riassumersi:	
	- l’avv. ██████████ veniva ricoverato in data 9 novembre 2016	
	presso l’Ospedale “M. Giannuzzi” di Manduria (TA) con diagnosi d’ingresso	
	di “ <i>Sindrome da conflitto spalla dx</i> ” e nello stesso giorno veniva sottoposto	
	all’intervento chirurgico eseguito dall’odierno convenuto e consistente in	
	“ <i>Osteotomia dell’acromion, bursectomia subacromiale, sutura della cuffia</i>	
	<i>dei rotatori con ancoretta metallica ed artrodesi acromion-claveare con due</i>	
	<i>filì di Kirshner</i> ”;	
	- avendo lamentato gravissimi danni alla salute in seguito al suddetto	
	intervento chirurgico, il Monticelli 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	
	2	

	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 Monticelli 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 Monticelli, 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 “ <i>gold standard</i> ” 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 Ricci responsabile a titolo di colpa grave per il	
	danno patito dalla A.S.L./Ta per effetto del risarcimento corrisposto in favore	
	del Monticelli, la Procura regionale ha notificato l’invito a dedurre,	
	prospettando la responsabilità del medico per l’importo integralmente pagato	
	3	

		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. Ricci 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 Ricci, 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. Ricci al	
		risarcimento del danno patito dalla A.S.L. di Taranto in conseguenza delle	
		somme corrisposte in favore dell'avv. Monticelli, 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. <i>malpractice medica</i> , ovvero di condotta gravemente colposa tenuta da	
		un professionista esercente attività sanitaria alle dipendenze di struttura	
		pubblica.	
		4	

	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 " <i>Legge Foti</i> " dal nome del relatore	
	originario del Disegno di Legge), secondo cui " <i>Costituisce colpa grave la</i>	
	<i>violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del</i>	
	<i>fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa</i>	
	<i>dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta</i>	
	<i>incontrastabilmente dagli atti del procedimento</i> ".	
	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).	
	5	

	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 "...
		<i>l'intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti</i>
		<i>pubblici un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non</i>
		<i>esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento</i>
		<i>dell'attività amministrativa» (sentenza n. 371 del 1998).</i>
		<i>Pertanto, «[n]ella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza che</i>
		<i>connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde [...] alla finalità di</i>
		<i>determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico</i>
		<i>dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di</i>
		<i>equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la</i>
		<i>prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo»</i>
		<i>(così, la citata sentenza n. 371 del 1998).</i>
		<i>In questa prospettiva va inquadrata la disciplina della responsabilità</i>
		<i>amministrativa in generale e del suo elemento soggettivo in particolare, e tale</i>
		<i>ottica è stata in seguito più volte ribadita (sentenze n. 203 del 2022 e n. 355</i>
		<i>del 2010). Essa, dunque, si sostanzia nella scelta della ripartizione del rischio</i>
		<i>dell'attività tra l'apparato e l'agente pubblico, al fine di trovare un giusto</i>
		<i>punto di equilibrio".</i>
		La Consulta ha altresì affermato che <i>"Il punto di equilibrio può non essere</i>
		<i>fissato dal legislatore una volta per tutte, ma modulato in funzione del</i>

	<i>contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l'agente pubblico, e del</i>	
	<i>bilanciamento che il legislatore medesimo – nel rispetto del limite della</i>	
	<i>ragionevolezza – intende effettuare, in tale contesto, tra le due menzionate</i>	
	<i>esigenze.</i>	
	<i>... In linea con le considerazioni testé svolte, nella giurisprudenza</i>	
	<i>costituzionale è del resto costante l'affermazione che la concreta</i>	
	<i>configurazione della responsabilità amministrativa e la definizione del</i>	
	<i>margin</i> e di discostamento dai principi comuni della materia sono rimessi alla	
	<i>discrezionalità del legislatore (sentenze n. 123 del 2023, n. 203 del 2022, n.</i>	
	<i>355 del 2010, n. 371 del 1998, n. 411 del 1988 e ordinanza n. 168 del 2019),</i>	
	<i>“con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della</i>	
	<i>scelta” (sentenza n. 355 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 371 del 1998,</i>	
	<i>ordinanze n. 168 del 2019, n. 219, n. 221 e n. 286 del 2011).” (punto 6.3 della</i>	
	<i>sentenza n.132/204).</i>	
	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	
	7	

	l'intervento del Legislatore sia stato ispirato dall'esigenza di trovare una	
	soluzione al problema della <i>“paura della firma”</i> o addirittura della <i>“fuga dalla</i>	
	<i>firma”</i> (cd <i>firmite</i>), <i>“... anche sul piano della gestione delle risorse</i>	
	<i>pubbliche...”</i> , ciò nella prospettiva di non <i>“ ... obliterare la circostanza, a più</i>	
	<i>riprese e in plurimi contesti evocata, che anche i mercati e gli investitori</i>	
	<i>internazionali guardano sempre con maggiore preoccupazione alla macchina</i>	
	<i>pubblica italiana come ad un ostacolo che rischia di rallentare, se non</i>	
	<i>bloccare, l'intero sistema-Paese”</i> (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: <i>“Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di</i>	
	<i>diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui</i>	
	<i>esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la</i>	
	<i>negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del</i>	
	<i>procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la</i>	
	<i>violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in</i>	
	<i>particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché</i>	
	<i>dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza.</i>	
	<i>Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal</i>	
	<i>riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità</i>	
	<i>competenti.”.</i>	
	8	

	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, <i>“Costituisce colpa grave la violazione</i>	
	<i>manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento</i>	
	<i>del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è</i>	
	<i>incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un</i>	
	<i>fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento,</i>	
	<i>ovvero l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai</i>	
	<i>casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione.”;</i>	
	- nell’art. 3, comma 3, d.lgs. 36/2023, recante il Codice degli Appalti,	
	secondo cui <i>“Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione,</i>	
	<i>progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della</i>	
	<i>responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme</i>	
	<i>di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di</i>	
	<i>regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche</i>	
	<i>ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa,</i>	
	<i>in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche</i>	
	<i>competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la</i>	
	<i>violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi</i>	
	9	

	<i>giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.”.</i>	
	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 procedurali 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	
	10	

	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	
	<i>presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo...</i> ”;	
	- l'esclusione della responsabilità per colpa grave, nei casi di “a)	
	<i>conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in</i>	
	<i>sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni</i>	
	<i>pubbliche...; b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione,</i>	
	<i>di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in</i>	
	<i>materia tributaria”</i> (comma 1.1. come sostituito dalla Legge Foti);	
	- la norma interpretativa inerente alla buona fede dei titolari degli organi	
	politici, da presumersi “... <i>fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo,</i>	
	<i>quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie</i>	
	<i>competenze, sono proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici</i>	
	<i>tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di</i>	
	<i>contrario avviso”</i> (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 “ <i>gestione di risorse pubbliche</i> ” (comma 1 <i>novies</i>	
	dell’art. 1 legge 20/94 introdotto dalla Legge Foti);	
	- la previsione dell’obbligo di assicurazione in capo a “ <i>Chiunque</i>	
	<i>assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale</i>	
	<i>discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti...</i> ”	
	(comma 4 <i>bis</i> 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.	
	<i>firmite</i> , 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	
	12	

	modello di responsabilità civile, penale e amministrativa dei medici, al fine di	
	far fronte al fenomeno della c.d. “ <i>medicina difensiva</i> ”, 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	
	<i>“Fermo restando il disposto dell'articolo 2236 c.c. nell'accertamento della</i>	
	<i>colpa lieve nell'attività dell'esercente le professioni sanitarie il giudice, ai</i>	
	<i>sensi dell'articolo 1176 c.c. tiene conto in particolare dell'osservanza, nel</i>	
	<i>caso concreto, delle linee guida e delle buone pratiche accreditate dalla</i>	
	<i>comunità scientifica nazionale e internazionale”</i> .	
	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: <i>“In caso di accoglimento</i>	
	<i>della domanda di risarcimento proposta dal danneggiato nei confronti della</i>	
	<i>struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica, ai sensi dei commi 1 e 2</i>	
	<i>dell'articolo 7, o dell'esercente la professione sanitaria, ai sensi del comma 3</i>	
	<i>del medesimo articolo 7, l'azione di responsabilità amministrativa, per dolo o</i>	
	<i>colpa grave, nei confronti dell'esercente la professione sanitaria è esercitata</i>	
	<i>dal pubblico ministero presso la Corte dei conti. Ai fini della quantificazione</i>	
	<i>del danno, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 1-bis, della</i>	
	<i>legge 14 gennaio 1994, n. 20, e dall'articolo 52, secondo comma, del testo</i>	
	13	

	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.	
	<i>inter alia</i> , Sez. II Centrale di Appello 224/2021; Sez. Emilia-Romagna	
	14	

	363/2021; 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 <i>malpractice medica</i> , parallelamente all’eventuale	
	azione di rivalsa dell’Azienda sanitaria nei confronti del medico dinanzi al	
	Giudice ordinario, “... <i>qualora l’azienda sanitaria venga condannata a</i>	
	<i>risarcire il terzo danneggiato in conseguenza dell’errore commesso da</i>	
	<i>soggetto legato all’ente da rapporto di servizio, la diminuzione patrimoniale</i>	
	<i>che l’ente pubblico subisce integra danno erariale indiretto, che legittima</i>	
	<i>l’azione di responsabilità contabile ...”</i> (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 dalla 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 “ <i>La responsabilità per colpa</i>	
	<i>grave dei sanitari si manifesta, infatti, con la mancanza di quelle cautele, cure</i>	
	<i>o conoscenze costituenti lo standard minimo di diligenza richiesta a quel</i>	
	<i>determinato professionista e, comunque, in presenza di ogni altra imprudenza</i>	
	15	

	<i>che dimostri superficialità e disinteresse per i beni primari affidati alle sue</i>	
	<i>cure; la colpa grave deve essere valutata con tanto maggior rigore quanto</i>	
	<i>maggiori e più elevate siano le funzioni e la qualificazione professionale</i>	
	<i>dell'agente (cfr. Corte dei conti, Sezione III di Appello n. 601/2004; Corte dei</i>	
	<i>conti, Sezione Lazio, 25.05.2017 n. 120)'' (cfr. Corte dei conti, sez. giur.</i>	
	<i>Lombardia n. 195/21).</i>	
	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, “... <i>si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con</i>	
	<i>sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente</i>	
	<i>legge.</i> ”.	
	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	
	16	

	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 <i>ratione temporis</i> , di cui all'art.	
	3 del d.l. 158/2012 (c.d. decreto Balduzzi), in ragione del carattere di <i>lex</i>	
	<i>specialis</i> di tale norma, come desumibile dalla Relazione illustrativa e della	
	rubrica dello stesso articolo recante “ <i>Responsabilità professionale</i>	
	<i>dell'esercente le professioni sanitarie</i> ”.	
	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	
	17	

	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 procedimentali e provvedimentali.	
	E invero appare non sostenibile l'equiparazione prospettata dal Pubblico	
	ministero tra la locuzione “ <i>violazione manifesta delle norme di diritto</i>	
	<i>applicabili</i> ” alla violazione delle <i>leges artis</i> , 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 “ <i>travisamento del fatto</i> ”, su cui altresì è stato	
	posto l'accento in sede di discussione, va letta in accordo con il successivo	
	referimento 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	
	18	

	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 procedurali che	
	si estrinsecano nell'adozione di atti e provvedimenti	
	7. 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	
	19	

	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 "...	
	<i>ripartizione del rischio, che invece sarebbe addossato in modo assolutamente</i>	
	<i>prevalente alla collettività, la quale dovrebbe sopportare integralmente il</i>	
	<i>danno arrecato dall'agente pubblico.</i>	
	<i>I comportamenti macroscopicamente negligenti non sarebbero scoraggiati e,</i>	
	<i>pertanto, la funzione deterrente della responsabilità amministrativa,</i>	
	<i>strumentale al buon andamento dell'amministrazione, ne sarebbe</i>	
	<i>irrimediabilmente indebolita."</i> (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	
	"... <i>per le loro caratteristiche intrinseche, un grado di rischio di danno</i>	

	<i>talmente elevato da scoraggiare sistematicamente l'azione e dare luogo alla</i>	
	<i>“amministrazione difensiva””.</i>	
	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 <i>voluntas legis</i> 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	
	21	

	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, “... <i>l'attività della pubblica amministrazione è sempre</i>	
	<i>funzionalizzata alla cura di interessi pubblici, sia quando si estrinseca</i>	
	<i>attraverso atti e provvedimenti, sia quando si estrinseca attraverso</i>	
	<i>comportamenti materiali, e l'operato dei pubblici dipendenti, a qualsiasi</i>	
	<i>livello, può incidere sull'efficacia ed efficienza dell'amministrazione</i>	
	<i>medesima”</i> (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	
	22	

	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	
	23	

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.

