

FEDERSANITA' - ASSIGECO

**“La responsabilità
amministrativa nel settore
sanitario: impatti della
Legge 1/2026”**

webinar 11 marzo 2026

Concetto di “responsabile”

“Colui che risponde delle proprie azioni e dei propri comportamenti, rendendone ragione e subendone le conseguenze”

La paura della firma

L'ossessione dei quesiti

“L'amministrazione difensiva”

L'abuso di ufficio - art. 1 della legge 114/2024

Lo scudo erariale – art. 21, c. 2, della legge 120/2020

→ 31.12.2025

Sentenza della Consulta n. 132 del 16.7.2024



Breve *recap* della vicenda

Tutto inizia con l'art. 21, comma 2, del DL 76/2020, convertito in legge 120/2020, il cosiddetto "decreto-semplificazioni" *poi, a seguire:*

- l'Atto Camera n. 1621 a firma Tommaso Foti, presentato in data 19 dicembre 2023
- la proroga fino al 31 dicembre 2024 ad opera dell'art. 8, comma 5-bis, della legge 18/2024
- la remissione alla Consulta da parte della Corte dei Conti, sez. giur. della Campania
- la sentenza n. 132 del 17.7.2024 della Corte costituzionale
- Il PDL approvato dalla Camera il 9 aprile 2025
- l'odierno art. 5 venne inserito nel testo presentato in aula alla Camera il 2 aprile 2025
- il Milleproroghe 2025, con l'art. 1, comma 9, introdusse una proroga fino al 30 aprile 2025
- il DL n. 68 del 12.5.2025 che copre il buco di 11 giorni e proroga fino al 31.12.2025

fino a che



Il 27 dicembre 2025 il Senato ha approvato in via definitiva la riforma della Corte dei conti ovvero, più precisamente, la legge concernente "*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*"

La legge 1/2026 viene pubblicata sulla GU n. 4 del 7.1.2026 ed è entrata in vigore il 22 gennaio

Il testo legislativo, sebbene di soli sei articoli, è piuttosto complesso perché è costituito da disposizioni di immediata applicazione (artt. 1, 2, 4 e 5) e da una lunga delega al Governo nell'art. 3, relativa a diciassette principi e criteri specifici.


I punti suggeriti dalla Consulta

- Tipizzazione della colpa grave;
- Introduzione di un limite massimo al risarcimento del danno a carico del dipendente ;
- Rateizzazione del debito risarcitorio;
- **Incentivazione** delle polizze assicurative;
- Fattispecie obbligatorie di riduzione del risarcimento oltre il potere riduttivo generale;
- Rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei Conti;
- Esenzione della responsabilità colposa per coloro che si adeguano alle **indicazioni della Corte dei Conti**;
- Specifiche ipotesi di eccezionale esenzione di responsabilità colposa per determinate categorie di dipendenti, per mansioni particolarmente complesse ed elevato rischio patrimoniale;
- Scongiorare l'eventuale **moltiplicazione delle responsabilità** degli amministratori per i medesimi fatti materiali

Le prime sentenze

- La prima sentenza in assoluto con potere riduttivo (n. 9/2026 della sez. Toscana)
- [Corte dei conti del Lazio - sentenza n. 82 del 20.2.2026](#)
Secondo i giudici contabili, gli istituti giuridici, nell'attuale assetto multilivello delle fonti, devono essere ricostruiti rispettando, innanzitutto, un'interpretazione costituzionalmente, convenzionalmente (EDU) ed eurounitariamente orientata
- [Corte dei conti, sezione giurisdizionale della per la Puglia, ordinanza n. 11 del 25.2.2026](#)
rimette alla Corte costituzionale la verifica della legittimità dell'art. 1, comma 1, terzo periodo, l. n. 20/1994 come modificato dalla l. 7 gennaio 2026, n. 1, **nella parte in cui tipizza in modo tassativo la colpa grave su errori "da procedimento"** Il giudice *a quo* teme che questa tecnica finisca per **pretermettere le condotte materiali (come quelle sanitarie) gravemente imprudenti o imperite**, con lesione degli artt. 3, 32 e 97 Cost.
- Corte dei conti, sez. della Lombardia, sentenze 36 del 18.2.2026 e 41 del 27.2.2026 della

In generale

- La legge 1/2026 è entrata in vigore il 22 gennaio
- Retroattività nei procedimenti aperti
- La tesi del doppio binario civile/erariale
Cassazione, ss.uu. n. 27404 del 14.10.2025
- La prima sentenza con potere riduttivo
- I tre elementi della colpa grave tipizzati
- Il caso della responsabilità specifica del RUP
- La procedura ex art. 21
- Coordinamento dell'art. 4 con il patrocinio legale
- L'obbligo assicurativo 

La radicalizzazione dei commenti

- **I BUONI**

“così si contrasta la paura della firma” - “snellimento e sicurezza dei procedimenti amministrativi” - “Corte di conti come freno allo sviluppo del Paese” - “difficoltà di riuscire comunque a recuperare le intere somme relative ai danni accertati” – “garantire una maggior efficienza della PA”

- **I CATTIVI**

“non disturbare il manovratore” – “enorme regalo alle assicurazioni” - “attacco alla Corte dei conti” - “ennesima aggressione ai magistrati” - “via libera all’illegalità, pagheranno i cittadini” - “pericolosa deresponsabilizzazione dei pubblici amministratori” - “vendetta per la vicenda del Ponte sullo stretto” - “rischio di ingolfamento alla Corte”

Il commento più autorevole

L'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei conti, tenutasi il 24 febbraio scorso alla presenza del Capo dello Stato, Sergio Mattarella, si è concentrata sugli effetti della legge n. 1/2026 e sulla tenuta del sistema di responsabilità amministrativa. Il Presidente Guido Carlino ha messo in dubbio **l'efficacia dello scudo** erariale, rilevando **l'assenza di evidenze** in termini di maggiore celerità ed efficienza dell'azione amministrativa, e ha auspicato correttivi alla riforma per garantirne la coerenza costituzionale. Il Procuratore generale Pio Silvestri ha richiamato l'esigenza di **preservare la funzione deterrente** della responsabilità, esprimendo perplessità sul tetto al risarcimento e sulla separazione delle funzioni. Dal versante dell'Avvocatura, il presidente del CNF Francesco Greco ha segnalato **criticità interpretative** e problemi di diritto transitorio, con possibili ricadute sul diritto di difesa.

Il commento più oggettivo

E' una legge:

autoreferenziale,



Ne escono bene
soltanto i politici

incompiuta,



La questione delle polizze e
le incertezze sulla delega

irrazionale,



Profili di
incostituzionalità

e, soprattutto, scritta male



È piena di lacune e
incongruenze

Le peculiarità della Sanità pubblica

Rispetto alla generalità del pubblico impiego:

- la numerosità della dirigenza e scolarità del personale
- non si applica la normativa concorsuale
- direttive Zangrillo e DDL sulla dirigenza pubblica
- il decreto PA 25/2025
- difficoltà nell'individuare il “vero” datore di lavoro
- presenza di un *competitor* forte e assai “protetto”
- gran parte degli eventi dannosi non rientrano nel paradigma delle attività procedimentali e provvedimenti

AMBITO DI INTERVENTO	VECCHIO REGIME	NUOVO ASSETTO 2026	S.S.N.
Responsabilità soggettiva (a parte il dolo)	Colpa grave generica	Colpa grave qualificata	Uguale
Dolo o illecito arricchimento	Prova della volontà	Prova della volontà - Nessun limite al risarcimento – Non assicurabile	Uguale
Esimenti specifiche	Nessuna formalizzata	Chiarezza leggi, adesione a giurisprudenza e pareri	Uguale ma solo per l'azione amministrativa
Esimente politica	Buona fede non qualificata	Presunzione di buona fede in presenza di pareri, visti, ecc.	Uguale, ma necessita di una corretta individuazione dei soggetti
Controllo preventivo	Tempi incerti, pareri non vincolanti	Termini perentori con registrazione tacita	Non praticabile se non per PNRR
Attività consultiva della Corte	Possibile, senza termini, ai sensi dell'art. 7, c. 8 legge 131/2003	Silenzio-assenso dopo 30 giorni	Non praticabile
Sanzione economica	Potenzialmente illimitata	Max 30% del danno o 2 anni di retribuzione	Da coordinare con la legge Gelli
Discrezionalità	Sindacabile nel merito	Insindacabile se motivata	Uguale
Copertura assicurativa	Facoltativa	Obbligatoria per la colpa grave	Uguale – Dubbi per i sanitari
Conseguenze della condanna	Non presente	Sospensione da 6 mm a 3 aa e procedimento ex art. 21	Uguale, salvo adeguamento all'art. 21
Prescrizione	5 aa. dalla data del fatto	Indipendentemente dal momento della conoscenza	Uguale

LE QUATTRO ESIMENTI DELLA COLPA GRAVE


tipizzazione o sterilizzazione ?

aspetti critici e opinabilità
di alcune definizioni



art. 1 della legge 1/2026 che modifica l'art. 1 della legge 20/1994

Termini e concetti opinabili e soggettivi

- “incontrastabilmente”
- “inescusabilità”
- “gravità dell'inosservanza”
- “nei casi più gravi”
- “eventuale concorso dell'amministrazione”
ad esempio, per lo scudo penale: *“scarsità di risorse umane e materiali, eventuali carenze organizzative non evitabili da parte dell'esercente”*
- “comporti la gestione di risorse pubbliche”
- “sospensione dalla gestione ...” 

1 - Chiarezza e precisione delle norme

Dalla deroga Balduzzi del 2012 al comma 944 della legge di bilancio 2026, si è riscontrato in decine di leggi un degrado della tecnica legislativa.

Le ragioni sono molteplici:

- la troppo frequente previsione di normazione di secondo livello con il rinvio a decreti attuativi sempre in costante ritardo
- il ricorso al metodo della novellazione “a pettine” secondo la efficace definizione del Consiglio di Stato
- l’utilizzo improprio e abusato della decretazione di urgenza
- il continuo rinvio dei termini con la conseguente precarietà delle norme compresa, a volte, la loro soluzione di continuità
- ma anche una banale superficialità e scarsa conoscenza delle normative di settore o speciali

Alcuni commentatori hanno parlato di "complessità" della disposizione legislativa ma il senso da attribuire a quelle parole credo che debba essere un altro. Non si tratta, infatti, di tematiche "complesse" a causa della ampiezza degli aspetti coinvolti o per i tecnicismi necessari ad illustrarle, bensì di norme che pur essendo - o dovendo essere - lineari e semplici vengono scritte in modo scorretto, approssimativo, ridondante o contorto: in altre parole, quando le leggi sono scritte "male". Esistono leggi estremamente complesse scritte molto bene e leggi che trattano materie oggettivamente semplici che, al contrario, sono scritte davvero male.

Negli ultimi tre anni la RGS ha ricevuto più di 9.000 documenti da esaminare. Ma con gli emendamenti sono stati prodotti circa 90.000 documenti istruttori. Si sta mettendo a punto l'iniziativa *"PLAI - Pre Lex with Artificial Intelligence"*.

su "RU risorse umane", Maggioli editore
"Note sul decadimento della tecnica legislativa
n. 2 marzo/aprile 2020 - pag. 57



**7 IL CASO DEL COMMA
944 DELLA
LEGGE 199/2025**

2 - Indirizzi giurisprudenziali prevalenti

- Le incertezze sulla giurisdizione in materia di selezioni per i “primari”
 - Cassazione ss.uu. n. 3860 del 20.2.2026
- La giurisprudenza su
 - monetizzazione delle ferie
 - buono pasto ai turnisti
 - trattamento economico durante le ferie
- *“melius re perpensa” - “la Sezione, rivedendo il proprio precedente orientamento”*

Divieto di estensione dei giudicati stabilito dall'art. 22, comma 34, della legge 724/1994, più volte prorogato e reso stabile dall'art. 41, comma 6, della legge 14/2009

3 - Pareri delle autorità competenti

Le circolari non possono imporre obblighi o adempimenti non previsti dalla legge e non sono fonti del diritto: non possono creare norme cogenti e non possono sostituirsi al legislatore. Esse hanno una funzione unicamente interpretativa e informativa. In caso contrario, sconfinerebbero dalla propria funzione e si porrebbero in contrasto con il principio di legalità. Le circolari possono solo orientare l'azione amministrativa, ma non possono trasformarsi in una fonte di obblighi perché l'unica fonte dotata di forza normativa è la legge (cfr. Corte di Cassazione, sez. trib., ordinanza n. 1335 del 12.1.2024)

LA DIFFERENZA TRA CIRCOLARE E PARERE
e *“le disposizioni applicative”* cosa sono ?

LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE 
il caso della flat tax sullo straordinario degli infermieri

DIP. FUNZIONE PUBBLICA = organizzazione del lavoro pubblico, relazioni sindacali, normativa concorsuale generale, mobilità, istituti del rapporto di lavoro che non hanno risvolti economici, valutazione, trasparenza. Coordinamento tra clausole contrattuali e norme legislative sopravvenute (competenza sempre declinata dall'ARAN)

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO = qualunque norma legislativa o contrattuale che abbia riflessi finanziari – in generale tutte le Leggi finanziarie e i DL di cosiddetta manovra finanziaria

ARAN = orientamenti di parte datoriale per la uniforme applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro pubblico dalla medesima sottoscritti, come forma di assistenza alle Amministrazioni rappresentate (art. 46, comma 2) – L'interpretazione autentica è solo quella ex artt. 49 e 64 del d.lgs. n. 165/2001)

MINISTERO DELLA SALUTE = normativa concorsuale S.s.n. (Decreti n. 483/1997, n. 220/2001, equipollenze e affinità delle discipline) - professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario

MINISTERO DEL LAVORO E P.S. = applicazione delle Leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa

MINISTERO UNIVERSITA' E RICERCA (MUR) = ordinamento universitario, equipollenze e affinità in termini generali

MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI (MIT) = applicazione Codice dei contratti con esclusione delle materie specifiche afferenti ad altri soggetti

INPS (ex INPDAP) = trattamento di quiescenza e di previdenza, riscatti, ricongiunzioni, contributi, riflessi previdenziali dei trattenimenti in servizio, ecc.

CONFERENZA DELLE REGIONI E PP.AA. = indicazioni applicative delle norme legislative e contrattuali in relazione agli aspetti organizzativi e per garantirne l'omogeneità di applicazione

REGIONE = linee generali di indirizzo, anche per la contrattazione integrativa, sulle materie di confronto regionale indicate nei CCNL – ogni altra indicazione operativa e organizzativa che non sia in contrasto con le direttive di organi centrali

AGENZIA DELLE ENTRATE = questioni di stretta competenza fiscale concernenti aliquote, esenzioni, competenza Vs. cassa, procedure e denunce

CORTE DEI CONTI = attività consultiva delle sezioni regionali di controllo - INIBITA alle aziende sanitarie

4 - Conciliazione e mediazione

- Esimente totale nelle conciliazioni ai sensi dell'art. 1, comma 1.1, modificato, della legge 20/1994
- Art. 410, ultimo comma, del c.p.c (come modificato dall'art. 31, comma 1 della legge 183/2010)
- Art. 417-bis del c.p.c. (come modificato dall'art. 42 del d.lgs. 80/1998)

Il richiamo del comma 1-novies all'art. 21

- Dubbi sulla competenza del Giudice contabile
- Solo con il passaggio in giudicato
- Sorta di pena accessoria come nel penale
- Inapplicabilità diretta dell'art. 21 alla Sanità
- Quindi si tratta di responsabilità dirigenziale:
e l'art. 30 del CCNL del 3.11.2005 ?
- Anche per i “funzionari” ?
- L'assegnazione a “funzioni di studio o ricerca”
potrebbero costituire a sua volta danno erariale

Chi sono in Sanità gli “organi politici”

Nel nostro ordinamento giuridico troviamo varie denominazioni =

- Organo di indirizzo politico-amministrativo
- Organo di governo
- Organo di vertice
- Organo politico

Al fine di stabilire per chi sussiste la presunzione di buona fede, l'individuazione è agevole nelle altre amministrazioni

- FC = l'art. 92 della Costituzione riguardo al Governo
- FL = l'art. 121 per la Regione e l'art. 36 del TUEL (d.lgs. 267/2000) per gli enti locali

Ma il Direttore generale è

➤ Organo di indirizzo politico-amministrativo

o

➤ Incarico di vertice amministrativo ?

Sicuramente è “Organo” (art. 3, comma 1-quater, del d.lgs. 502/1992)

Esame dei siti aziendali nella sezione “amministrazione trasparente”

Elezione vs. nomina: criterio non sufficiente

Adozione del PIAO = art. 11 del DM 132/2022

Presenza di una entità politica sovraordinata

su “RU Risorse Umane” di Maggioli editore

“Il direttore generale delle aziende sanitarie”

n. 2 marzo/aprile 2016 - pag. 45

“La figura del datore di lavoro nelle aziende ed enti del S.s.n.

n. 3 maggio/giugno 2022 - pag. 60

La formula utilizzata nelle deliberazioni del DG

“Il Dirigente e/o il Responsabile del Procedimento, con la sottoscrizione del presente atto, a seguito dell’istruttoria effettuata, attestano che l’atto è legittimo nella forma e nella sostanza, ai sensi dell’art. 1 della L. n. 20/1994 e s.m.i., assumendone di conseguenza la relativa responsabilità, ex art. 4, comma 2, L. 165/2001, nonché garantendo l’osservanza dei criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità, di imparzialità e trasparenza di cui all’art. 1, comma 1, L. 241/1990, come modificato dalla L. 15/2005. Il Dirigente attesta, altresì, che il presente provvedimento è coerente con gli obiettivi dell’Azienda ed assolutamente utile per il servizio pubblico ai sensi dell’art. 1, L. n. 20/1994 e s.m.i. “

Una incongruenza contrattuale

Art. 10 del CCNL del 23.2.2026

comma 11 della parte comune, quindi anche per la
PTA =

“La programmazione delle ferie avviene nell’ambito dei criteri generali predisposti dall’organo amministrativo di vertice che tiene conto delle esigenze istituzionali proprie degli organi di direzione politica”

Come si applica nelle aziende sanitarie ?

La sostanziale impunità degli Organi politici

Inversione dell'onere della prova

Viene così ad essere realizzato di fatto il principio la cui introduzione era stata tentata con la delega – peraltro mai realizzata – di cui all'art. 11, comma 1, lettera m), della legge 124/2015, la cosiddetta legge Madia, laddove si ipotizzava la *“esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l'attività gestionale”*.

Si va verso una sempre più forte eterodirezione politica

La sentenza n. 107 del 4.2.2015 della I sezione giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti

Nell'art. 1, comma 1-octies, c'è una sorta di lapsus freudiano perché si parla di *“retribuzione lorda conseguita”*, con evidente riferimento ai soli dirigenti, perché i Sindaci hanno una *“indennità di funzione”* e i DG di azienda sanitaria un *“trattamento economico onnicomprensivo”*

Le conseguenze

Come può «difendersi» il dirigente amministrativo o professionale, a prescindere dall'esistenza o meno della polizza ?

In altre parole, quali sono gli strumenti per controbattere gli interventi dall'alto di natura gestionale



La direzione aziendale dovrebbe decidere «cosa» fare mentre i dirigenti «come» farlo

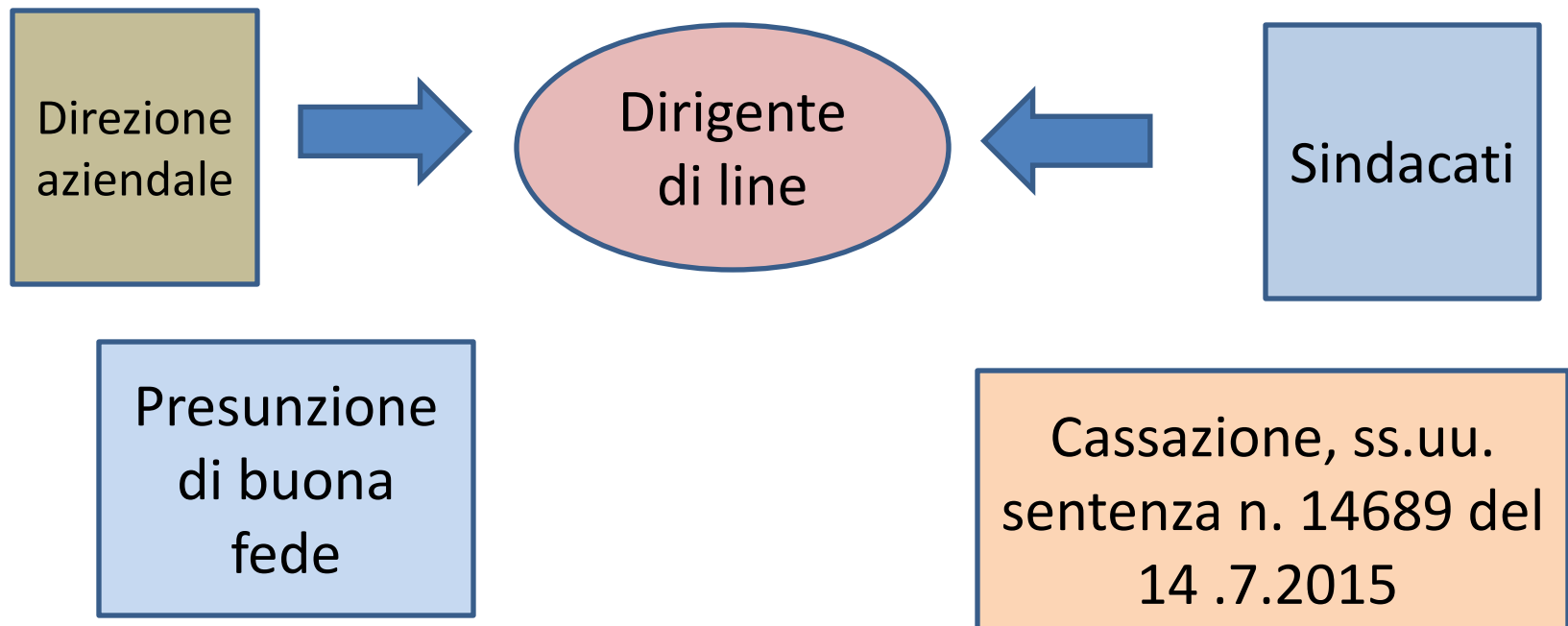
Ruolo e criticità del dirigente pubblico

L'art. 4 del d.lgs. 165/2001 sancisce la separazione tra l'indirizzo politico amministrativo e la gestione

Persistono, tuttavia, criticità che incidono sull'effettiva autonomia tecnica. La temporaneità degli incarichi e l'ampia discrezionalità nelle nomine possono generare una percezione di dipendenza dal vertice politico. In assenza di stabilità e di criteri di valutazione chiari e oggettivi, la responsabilità rischia di tradursi in esposizione individuale più che in leva di miglioramento organizzativo. Ne può derivare una dirigenza prudentiale, orientata alla conservazione dell'incarico piuttosto che al perseguimento di risultati innovativi, con effetti negativi sulla qualità complessiva dell'azione pubblica.

Le competenze del dirigente

Art. 5, comma 2, del d.lgs. 165/2001 = *“l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro”*



Lo “scudo tradizionale”

I limiti al dovere di obbedienza



L'art. 17 del TU del 1957 =

“L'impiegato, al quale, dal proprio superiore, venga impartito un ordine che egli ritenga palesemente illegittimo, deve farne rimostranza allo stesso superiore, dichiarandone le ragioni.

Se l'ordine è rinnovato per iscritto, l'impiegato ha il dovere di darvi esecuzione.

L'impiegato non deve comunque eseguire l'ordine del superiore quando l'atto sia vietato dalla legge penale.”

Questioni aperte

- Decorrenza dell'obbligo assicurativo per gli incarichi in corso – standard delle polizze - rinvio all'1.1.2027 (art. 1, comma 19-quinquies, della legge 26/2026 di conversione del DL 200/2025)

- Coordinamento con l'art. 10 della legge Gelli del 2017 
- Componenti dell'UPD - art. 55-sexies, comma 4, del d.lgs. 165/2001, relativo alla responsabilità civile

L'obbligo assicurativo

- Chi sono esattamente i destinatari
 - tutti i dirigenti/funzionari e i sanitari gestionali
 - quelli i cui incarichi comportano “*gestione di risorse pubbliche*” (comunque da declinare)
 - c'è chi pensa solo per gli incarichi esterni
- Riguarda anche gli incarichi in corso ?
- Cosa accade se non viene stipulata la polizza
- Le caratteristiche della polizza tutte da definire

Foti vs. Gelli

Differenze tra le due leggi:

- qualificazione della colpa grave per attività provvedimentali e per attività materiali
- le causali della colpa grave
- l'importo massimo risarcibile
- la connessione con i crediti ECM
- le caratteristiche delle polizze (definite/da definire)
- le conseguenze accessorie della condanna:
 - possibile sospensione fino a tre anni e revoca incarico
 - inibizione ad incarichi professionali superiori per tre anni