LA RESPONSABILITÀ DEL DIPENDENTE PUBBLICO E DEL SANITARIO DOPO LA LEGGE N. 1/2026



Coverholder & Insurance Wholesaler

Webinar, 6 novembre 2026

Avv. Maurizio Ferlini
studio legale Ferlini – Bologna
(www.studioferlini.it)

Studio legale FERLINI

SESSIONE 3

LA RESPONSABILITÀ CIVILE
E
LA TUTELA DEL SINGOLO

A) IL PROFESSIONISTA SANITARIO

(MEDICO, INFERMIERE, TECNICO, COORDINATORE)

LA RESPONSABILITÀ DELLA STRUTTURA

comma 1

La struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica o privata che, nell'adempimento della propria obbligazione, si avvalga dell'opera di esercenti la professione sanitaria, anche se scelti dal paziente e ancorché non dipendenti della struttura stessa, risponde, ai sensi degli articoli 1218 e 1228 del codice civile, delle loro condotte dolose o colpose

LA RESPONSABILITÀ DELLA STRUTTURA

comma 2

La disposizione di cui al comma 1 si applica anche alle prestazioni sanitarie svolte in regime di libera professione intramuraria ovvero nell'ambito di attività di sperimentazione e di ricerca clinica ovvero in regime di convenzione con il Servizio sanitario nazionale nonché attraverso la telemedicina.

LA RESPONSABILITÀ DEL SANITARIO

comma 3

L'esercente la professione sanitaria di cui ai commi 1 e 2 risponde del proprio operato ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, salvo che abbia agito nell'adempimento di obbligazione contrattuale assunta con il paziente.

Il giudice, nella determinazione del risarcimento del danno, tiene conto della condotta dell'esercente la professione sanitaria ai sensi dell'articolo 5 della presente legge e dell'articolo 590-sexies del codice penale, introdotto dall'articolo 6 della presente legge.

L'AZIONE DEL PAZIENTE

Il danneggiato può liberamente convenire in giudizio:

1. la sola struttura sanitaria, pubblica o privata che sia
2. la struttura e il sanitario congiuntamente
3. il solo sanitario
4. agire direttamente nei confronti dell'impresa di assicurazione che garantisce la copertura assicurativa alle strutture, pubbliche o private,

ovvero dell'esercente la professione sanitaria operante in regime di libera professione (art. 12, comma 1, in combinato disposto con l'art. 10, commi 1 e 2, L. 8 marzo 2017, n. 24), nei limiti del massimale previsto dal contratto assicurativo.

In tali ipotesi è configurabile un litisconsorzio necessario con la struttura e con il sanitario.

Prima della causa civile

- Conciliazione obbligatoria (art. 8)

Chi agisce per responsabilità sanitaria deve prima proporre un **ricorso per consulenza tecnica preventiva** ai fini conciliativi (art. 696-bis c.p.c.) **oppure la mediazione**.

- E' condizione di procedibilità della domanda

Art. 9 - Azione di rivalsa o di responsabilità amministrativa

AZIONE DI RIVALSA

per azione di rivalsa si deve intendere quella che la struttura sanitaria, ovvero la compagnia assicuratrice, titolare della polizza nei confronti della medesima struttura, può esercitare nei confronti dell'esercente la professione sanitaria, che, con il proprio operato, abbia causato o contribuito a causare - con dolo o colpa grave – il danno del quale la struttura sia stata chiamata a rispondere

esclusione dell'ammissibilità di tali azioni nelle ipotesi di colpa lieve

Azione di responsabilità amministrativa

⇩

è esercitata dalla Procura della Corte dei conti

Presupposti e limiti azione resp. Amm. e rivalsa

Presupposti comuni:

- il rapporto di servizio/impiego
- l'assolvimento degli obblighi di comunicazione
- caratteristiche del danno
- dolo o colpa grave
- limite all'importo della condanna: il tetto massimo del triplo

LA RIVALSA - L. 8 MARZO 2017 N. 24 – ART. 9

Azione di responsabilità amministrativa (art. 9 comma 5):

tetto massimo il 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

Azione di rivalsa per colpa grave (art. 9, comma 6)

un limite pari al triplo del valore maggiore del reddito professionale, ivi compresa la retribuzione lorda, conseguito nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo

Nel caso di azione di rivalsa esercitata dalla struttura o dalla sua impresa di assicurazione nei confronti del medico libero professionista non dipendente, in regime libero professionale, a differenza delle due precedenti ipotesi, tale azione non ha alcun limite quantitativo e si potrà agire per recuperare l'intero importo corrisposto a titolo risarcitorio.

LA COLPA GRAVE

LA COLPA GRAVE

Cassazione (in tema di responsabilità sanitaria)

- eccezionale e inescusabile devianza dal programma condiviso di tutela della salute
- utilizza tale parametro per delimitare l'area di operatività dell'azione di rivalsa, evitando che essa si risolva in una traslazione automatica sul sanitario di ogni ipotesi di colpa professionale.
- la nozione di colpa grave non coincide con qualsiasi scostamento dalle regole dell'arte, ma richiede una valutazione qualificata della condotta, tale da evidenziare un grado di negligenza, imprudenza o imperizia eccedente l'ordinaria colpa professionale.

LA COLPA GRAVE

Corte dei conti

- La colpa grave "tipizzata" della L. 1/2026 (violazione manifesta di norme, travisamento del fatto, ecc.) è pensata per l'attività provvedimentale. Le diverse interpretazioni

- Corte conti Lombardia esclude che si applichi alle condotte materiali del medico: resta la nozione giurisprudenziale classica (imperizia, negligenza, imprudenza macroscopiche).

- Corte conti Appello, la colpa grave tipizzata si applica a tutti i soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile (anche ai sanitari) – per violazione manifesta delle norme di diritto si intende tutta la normativa anche quella che disciplina l'esercizio delle professioni (linee guida)

LA RESPONSABILITA PER ATTO MEDICO IN EQUIPE

La responsabilità può derivare sia da azioni dirette che da omissioni e non è limitata alle sole fasi operative, ma si estende anche al controllo sull'operato altrui e al decorso post-operatorio soprattutto in caso di errori evidenti o potenzialmente dannosi.

La diligenza richiesta vuole che il controllo dell'operato altrui si estenda anche alla fase pre operatoria.

LA DIREZIONE DI STRUTTURA COMPLESSA

Duplice ruolo

- Medico specialista di comprovata esperienza

compiti di natura medico-diagnostico terapeutica

- Responsabile dell'organizzazione ospedaliera di cui è a capo

Direzione unità operativa o dipartimento con compiti e poteri di scelta, indirizzo, controllo e formazione del personale, nonché di organizzazione delle strutture sanitarie

I DOVERI DI COMUNICAZIONE ALLA PARTE (art. 13)

L'obbligo comunicazione costituisce una condizione sostanziale e processuale imprescindibile del sistema delineato dalla legge 24/2017.

La sua violazione comporta la più incisiva delle conseguenze per la struttura sanitaria: **la definitiva preclusione dell'azione di rivalsa** – **nonché dell'azione di responsabilità amministrativa** – con conseguente **perdita del diritto di recuperare dal sanitario le somme** corrisposte al paziente danneggiato **nei casi di dolo o colpa grave del professionista.**

I DOVERI DI COMUNICAZIONE ALLA PARTE (art. 13)

- Chi
- Cosa
- Come
- Quando
- Implicazioni

SESSIONE 3

LA RESPONSABILITA' CIVILE E LA TUTELA DEL SINGOLO

B) IL DIPENDENTE E L'AMMINISTRATORE PUBBLICO NON SANITARIO

LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Art. 28 Costituzione

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici

DPR n. 3/1957 (T.U. impiegati civili Stato)

Art. 22 Responsabilità verso i terzi

L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 è personalmente obbligato a risarcirlo. L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato.

L'amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo a norma degli articoli 18 e 19. [...]

DPR n. 3/1957 (T.U. impiegati civili Stato)

Art. 23 Danno ingiusto

È danno ingiusto, agli effetti previsti dall'art. 22, quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave; restano salve le responsabilità più gravi previste dalle leggi vigenti.

La responsabilità personale dell'impiegato sussiste tanto se la violazione del diritto del terzo sia cagionata dal compimento di atti od operazioni, quanto se la detta violazione consista nell'omissione o nel ritardo ingiustificato di atti od operazioni al cui compimento l'impiegato sia obbligato per legge o per regolamento.

ELEMENTI COSTITUTIVI DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

RAPPORTO DI IMPIEGO O DI SERVIZIO

Il legame funzionale tra l'autore del fatto (dipendente o amministratore pubblico) e la Pubblica Amministrazione

CONDOTTA ANTIGIURIDICA

Un comportamento commissivo (un'azione) od omissivo (un'omissione) in violazione dei doveri d'ufficio

ELEMENTO SOGGETTIVO

Il dolo (volontarietà del danno) o la **colpa grave** (negligenza macroscopica), richiesti dalla legge per configurare l'illecito

DANNO ERARIALE

Il pregiudizio economico patrimoniale o il pregiudizio suscettibile di valutazione economica o la perdita di beni subiti dall'ente pubblico

NESSO DI CAUSALITÀ

Il legame diretto per cui il danno è conseguenza concreta della condotta illecita del soggetto

NORMATIVA APPLICABILE – LEGGE 20/1994 COMMA 1

Art. 1 comma 1 legge 20/1994 come modificato dalla legge n. 1/2026

1. La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso (dl 76/2020).

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. .. *SEGUE*

NORMATIVA APPLICABILE – LEGGE 20/1994 COMMA 1

SEGUE Art. 1 co. 1 legge 20/1994 come modificato dalla l. n. 1/2026

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.

In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo.

(…)

Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi.

NORMATIVA APPLICABILE – LEGGE 20/1994 COMMI 1.1 e 1-*bis*

1.1. La responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi:

a) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria.

1-bis. Nel giudizio di responsabilità, fermi restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo e dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità

NORMATIVA APPLICABILE – LEGGE 20/1994 COMMA 1 *ter*

1-ter. Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione. Il secondo periodo si interpreta nel senso che la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, 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.

LA RIVALSA VERSO IL DIPENDENTE DIRIGENTE AMMINISTRATORE

DPR n. 3/1957 (T.U. impiegati civili Stato)

Art. 22. Responsabilità verso i terzi.

L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 è personalmente obbligato a risarcirlo. L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato.

L'amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo a norma degli articoli 18 e 19.

IL DOPPIO BINARIO

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 la quale, però, non esclude che l'amministrazione possa anche esperire le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità**

La reciproca indipendenza e l'autonomia delle azioni si giustificano in ragione della diversità degli interessi rispettivamente tutelati, che in un caso hanno carattere pubblico e generale, perché attengono al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse;

nell'altro restano circoscritti all'amministrazione attrice, la quale agisce con finalità non sanzionatorie, bensì al solo scopo di ottenere il pieno ristoro del danno subito

IL LIMITE DELL'IMPORTO DELLA CONDANNA

IL DOPPIO TETTO/CRITERIO

Legge 14/2020 art. 1-*octies*

1-octies. Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio.

IL LIMITE DELL'IMPORTO DELLA CONDANNA

SANITARIO E NON SANITARIO dopo la LEGGE 1/26:
Il gap del 70%

Legge 14/2020 art. 1-*octies*

Corte conti Lombardia ord. n. 25/2026

Il doppio criterio, il cumulo dei due criteri, costituisce un *unicum* nel panorama dei tetti alle condanne (cit Ord n. 25 del 27 agosto 2026 Sez giur Lombardia Pres. Tenore)

La legge Gelli Bianco prevede solo il tetto retributivo

incongruenza: per lo stesso fatto il giudice civile può condannare al 100%, quello contabile al massimo al 30%.

IL LIMITE DELL'IMPORTO DELLA CONDANNA

SANITARIO E NON SANITARIO dopo la LEGGE 1/26:
Il gap del 70%

Per il NON SANITARIO almeno il 70% resta per legge a carico della P.A. (Azienda sanitaria)

Per i danni medio piccoli il SANITARIO rischia di più del NON SANITARIO (esattamente l'opposto di quello che la legge Gelli voleva ottenere)

LA PRESCRIZIONE

Il comma 2 della legge n. 20/1994 è stato modificato dalla legge 1/2026

2. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta.

LE SS.RR. SUL *DIES A QUO* DELLA PRESCRIZIONE

Come già affermato da queste Sezioni Riunite, prima del pagamento, quindi, "vi è solo una situazione di danno potenziale, che proprio perché tale, può anche non attualizzarsi" (sentenza n. 7/QM/2000), a dispetto della attualità e concretezza dell'obbligazione risarcitoria.

Un soggetto deve essere sottoposto a processo, per quanto riguarda la giurisdizione di responsabilità amministrativa, solo quando si siano realizzate tutte le condizioni di certezza, concretezza ed attualità del danno, che sono gli elementi alla cui tutela è posto il presidio della giustizia contabile

LE SS.RR. SUL *DIES A QUO* DELLA PRESCRIZIONE

Da tale iter argomentativo scaturisce che, per la regola generale dell'art. 2935 c.c. (richiamata nella sentenza n. 5/QM/2007 di queste Sezioni Riunite), la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere (cioè quando il danno è divenuto certo, concreto ed attuale) e che l'individuazione del *dies a quo* della prescrizione non può essere effettuata con riguardo al momento in cui è insorto il semplice obbligo giuridico di pagare, con l'ulteriore conseguenza che la diminuzione del patrimonio dell'ente danneggiato – nel che consiste l'evento dannoso – assume i caratteri della concretezza, attualità ed irreversibilità solo con l'effettivo pagamento

DIES A QUO DELLA PRESCRIZIONE

Corte dei conti SSRR n. 14/2011

La Corte dei Conti – Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando, afferma il seguente principio di diritto: "il *dies a quo* della prescrizione dell'azione di responsabilità per il risarcimento del danno c.d. indiretto va individuato nella data di emissione del titolo di pagamento al terzo danneggiato