



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti Magistrati:

Leonardo Venturini Presidente

Elena Papa Consigliere relatore

Khelena Nikifarava Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA n.307/2023

nel giudizio iscritto al n. 62953 del registro di segreteria, promosso dal

Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di:

Sig.ra Pistaccini Benedetta nata il 17/03/1970 a Firenze C.F.

PSTBDT70C57D612A e residente a Lastra a Signa (FI) via di Calcinaia

78, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Chiara Iannalfo, C.F.

NNLCHR78D56G713A, pec: chiara.iannalfo@firenze.pecavvocati.it e

avv. Daniela Massai, C.F. MSSDNL78S56D612H, pec:

danielamassai@pec.avvocati.prato.it, elettivamente domiciliata presso

lo studio delle medesime in Via Gianbattista Vico 32, Firenze;

visto il codice di giustizia contabile, approvato con d.lgs. 26 agosto

2016, n. 174;

esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

uditi, all'udienza pubblica del 7 settembre 2023, il relatore cons. Elena

Papa, il P.M., nella persona del sostituto procuratore generale Fabio

Alpini e, per la convenuta, gli avv. Daniela Massai e Chiara Iannolfo,

Ritenuto in

FATTO

Con atto depositato in data 28 febbraio 2023, la Procura regionale ha citato in giudizio la sig.ra Benedetta Pistaccini, operatrice sanitaria presso l'Ospedale Santa Maria Annunziata di Bagno a Ripoli, a seguito di segnalazione della AUSL Toscana-Centro, che dava notizia del procedimento penale a carico della medesima per appropriazione indebita di denaro e beni preziosi di proprietà dei malati ricoverati, nonché di farmaci sottratti alla stessa Azienda sanitaria (artt. 314, 61, n. 11 sexies e 648 c.p.) e comunicava la propria costituzione di parte civile nel giudizio penale, con domanda risarcitoria patrimoniale e per danno all'immagine, quantificato in via equitativa in € 20.000,00 *"in quanto l'imputata esercitava un'attività di pubblico servizio direttamente nei confronti dell'utenza"*.

Successivamente, la medesima AUSL ha informato che, nel corso del giudizio penale, la sig.ra Pistaccini le aveva riversato la somma di € 5.042,00 a titolo di integrale risarcimento per le restituzioni fatte a favore dei pazienti derubati.

Il processo penale si è concluso con sentenza emessa dal Tribunale di Firenze ai sensi dell'art. 444 c.p.p., che ha riconosciuto la continuazione della condotta, ma anche le attenuanti generiche di cui all'art. 62, n. 4 del c.p. e ha condannato la sig.ra Pistaccini a un anno e 10 mesi di reclusione con sospensione condizionale della pena, nonché alle spese del giudizio nei confronti della parte civile, anche

queste interamente corrisposte dalla condannata (Trib. Firenze, sent. n. 22/2022), senza pronunciarsi sulla domanda della Azienda USL di risarcimento del danno all'immagine.

Per i fatti descritti, la convenuta è stata successivamente licenziata senza preavviso per giusta causa.

La sentenza penale è divenuta irrevocabile in data 6 febbraio 2022.

Con riferimento al danno all'immagine della AUSL di appartenenza, in data 22 ottobre 2022, la Procura erariale ha notificato invito a dedurre alla sig.ra Pistaccini.

Le controdeduzioni depositate dalla medesima non sono state, tuttavia, accolte dall'Organo requirente, che ha provveduto alla predisposizione e rituale notifica dell'atto di citazione.

Erano, in particolare, ritenute dimostrate:

- la condotta di appropriazione di danaro e monili di proprietà dei pazienti ricoverati, dedotta, in via argomentativa, dagli atti del giudizio penale, da quelli del correlato procedimento disciplinare, dalla corrispondenza tra la AUSL e le vittime dei furti, nonché, nei contenuti, dagli esiti della perquisizione svolta dai Carabinieri di Grassina, sia presso l'abitazione della sig.ra Pistaccini, che presso un'attività di compro-oro alla quale la medesima si rivolgeva per rivedere la refurtiva, risultanti dal giudizio penale concluso con pronuncia di patteggiamento, cui era attribuito valore indiziario, stante l'esclusione di proscioglimento dell'imputata ai sensi dell'art. 129 del c.p.p..

Conseguentemente era ritenuto comprovato l'effetto di danno all'immagine dell'ospedale ove i pazienti erano ricoverati e, per esso,

della AUSL di riferimento;

- la consapevolezza della condotta di appropriazione di cose altrui e degli effetti di discredito sull'azienda sanitaria che avrebbe provocato, con qualificazione dell'elemento soggettivo come dolo;

- il rapporto di causalità e consequenzialità tra la condotta di reato e il danno all'immagine dell'amministrazione.

La Procura precedente ha, poi, ritenuto non fondata l'obiezione di assenza di *clamor fori*, sollevata dalla convenuta nelle controdeduzioni in base all'interpretazione giurisprudenziale per cui questo sarebbe integrato anche dalla mera divulgazione dei fatti all'interno dell'ambiente di lavoro.

Infine, non ha ritenuto rilevante lo stato di patologia psicologica addotto dalla convenuta quale motivazione del ricorso al patteggiamento, alternativa all'ammissione di responsabilità.

La convenuta si è costituita nel presente giudizio con memoria del 12 giugno 2023 contestando:

- la validità stessa dell'atto di citazione per ritenuto mancato esame degli argomenti difensivi presentati in sede di controdeduzioni;

- il valore di giudicato della sentenza di patteggiamento divenuta irrevocabile ai fini della prova dei fatti in quella sede accertati;

- l'equiparabilità della sentenza di patteggiamento ad una pronuncia di condanna ai fini dell'esercizio dell'azione di danno all'immagine e

- l'esistenza stessa di alcun danno all'immagine dell'Amministrazione pubblica per mancanza di *clamor fori*.

Ha, altresì, evidenziato lo stato di depressione e ansia da cui è affetta,

con *“grave disturbo da accumulo di oggetti ed animali nell’ambito del più ampio disturbo del controllo degli impulsi e dello shopping compulsivo”* che ritiene non essere stato valutato dalla Procura attrice a giustificazione del ricorso al patteggiamento.

In via subordinata ha chiesto la riduzione dell’importo di danno come quantificato dalla Procura erariale per eccessiva onerosità e mancata valutazione del comportamento collaborativo tenuto con restituzione integrale dei profitti di reato in corso di giudizio penale.

All’udienza del 6 luglio 2023, rilevata la mancata allegazione agli atti di causa della memoria di costituzione della convenuta, è stato disposto il rinvio all’udienza del 7 settembre 2023.

All’udienza del 7 settembre 2023 la difesa della convenuta, ribadito quanto esposto in atti, ha, tra l’altro, rimarcato l’asserita portata innovativa della recente modifica dell’art. 445 del c.p.p. disposta dal d. lgs. n. 150/2022 (Riforma Cartabia), con particolare riguardo sia al difetto di valore probatorio della pronuncia penale di patteggiamento nei giudizi di responsabilità erariale, che all’esclusione degli effetti delle *“disposizioni di legge diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall’art. 444, comma 2, del c.p.p. alla sentenza di condanna”*, ritenuta applicabile ai casi, simili al presente, in cui innanzi al giudice contabile venga in considerazione una vicenda definita con sentenza di patteggiamento emessa senza applicazione di pene accessorie.

Ha, pertanto, concluso per il difetto dello stesso presupposto di legge dell’odierna azione erariale di danno all’immagine, costituito da una

sentenza penale di condanna o da sentenza a questa equiparabile.

Anche la Procura attrice, ripetute le argomentazione già formalizzate in citazione, si è soffermata sull'interpretazione dell'art. 445 del c.p.p., come modificato dalla Riforma Cartabia. Quanto al profilo probatorio ha fatto rinvio alla consolidata giurisprudenza di questa Corte che valorizza gli argomenti di prova ricavabili dagli atti dei giudizi penali anche in presenza di patteggiamento della pena. Quanto al diverso profilo dell'efficacia della sentenza di cui all'art. 444 del c.p.p. nei giudizi di responsabilità erariale, ha valorizzato l'art. 445, comma 1-bis, terzo capoverso, riferito all'equiparabilità della sentenza di patteggiamento alla pronuncia di condanna penale negli "altri casi", diversi da quelli descritti al precedente secondo capoverso, in cui, al contrario, la sentenza di patteggiamento "*è equiparata a una pronuncia di condanna*", ivi ritenendo doversi ricomprendere quello all'esame.

All'esito della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Premessa.

Il Collegio è chiamato ad esaminare la domanda di risarcimento di danno all'immagine proposta dalla Procura erariale nei confronti della sig.ra Benedetta Pistaccini, nella sua qualità di OSS presso l'Ospedale Santa Maria Annunziata di Bagno a Ripoli, AUSL Toscana - Centro, che risulta essersi appropriata di piccole somme e oggetti di valore di proprietà dei pazienti ricoverati presso la struttura sanitaria durante la loro degenza, nonché di medicinali in dotazione all'ospedale e ricette

rosse per modico importo, come da sentenza definitiva di patteggiamento del Tribunale di Firenze n. 22 del 2022 e da allegati documenti.

Il danno è quantificato dalla Procura attrice nella stessa somma richiesta dalla ASL danneggiata in sede di giudizio penale, pari ad € 20.000,00.

* * *

2. Dell'esame in citazione degli argomenti dedotti dall'invitato a dedurre in sede pre-processuale.

Deve essere preliminarmente scrutinata l'eccezione di nullità della citazione per mancato esame degli argomenti dedotti in fase pre-processuale, anche al fine di disattenderli, rappresentata dalla difesa della convenuta sulla base dell'abrogato art. 5, comma 1, del d.l. n. 453 del 15 novembre 1993, convertito in legge n. 19/1994, intitolato al giudizio di responsabilità (erariale), ad oggi sostituito dalla corrispondente disciplina contenuta agli artt. 86 e 87 del CGC che, nei principi, lo riproducono.

L'eccezione è priva di pregio e non merita accoglimento.

È ben vero che, come afferma parte convenuta, la giurisprudenza erariale valorizza il diritto di difesa dell'invitato e interpreta le norme che regolano il passaggio dalla fase dell'indagine a quella dell'instaurazione del giudizio nell'ottica di tale principio, tuttavia le disposizioni richiamate, sia nella formulazione abrogata del d.l. n. 543/2019, che in quella attualmente vigente, come disciplinata dal codice di Giustizia contabile, non dispongono un obbligo di puntuale

esposizione in citazione dei motivi di non accoglimento delle obiezioni svolte dagli auditi nella fase preprocessuale, rimanendo addirittura implicito il loro mancato accoglimento nel fatto stesso della proposizione della citazione in giudizio da parte dell'organo requirente (Corte dei conti, sez. giurisdizionale per il Lazio, sentt. nn 133/2022 e 768/2021, nonché sez. giurisdizionale per l'Emilia Romagna, sent. n. 176/2022).

Tanto meno è prevista dalla legge la nullità della citazione che ometta di indicare le ragioni per cui le difese esposte dall'invitato nelle controdeduzioni non siano state ritenute idonee a superare gli addebiti (Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Toscana, sent. n. 270/2023).

Rimane, pertanto, fermo che, in ossequio al principio costituzionale che tutela il diritto alla difesa, il soggetto sottoposto all'indagine di responsabilità deve essere regolarmente invitato a controdedurre, con esposizione nell'atto di invito ai sensi dell'art. 67 del CGC delle contestazioni che gli sono rivolte, e che ne debbano essere acquisiti gli scritti difensivi, nonché, infine, che questi debba essere audito, se lo richiede, a pena di nullità della citazione. Infatti, l'invito a dedurre costituisce il passaggio conclusivo dell'attività istruttoria già compiuta dal Pubblico Ministero, quello in cui gli esiti sono ostesi al presunto responsabile perché possa su questi rispondere, anche portando prove o argomenti di prova a propria difesa, così inibendo l'azione erariale in corso, mentre all'esito del confronto, all'attività istruttoria della Procura residua solo uno spazio marginale di ulteriore esercizio, sempreché sulla base e in risposta ad argomentazioni specifiche o

elementi di prova nuovi prodotti dall'invitato (art. 67, comma 7, del CGC; cfr. sul punto, Corte dei conti, Sez. giurisdizionale Toscana, sent. n. 198/2023).

Tuttavia, una volta esaurita la fase preprocessuale, è l'esercizio stesso dell'azione di responsabilità mediante proposizione della citazione che già di per sé esprime il rigetto delle controdeduzioni della parte, in quanto derivante dal mancato esito del primo (se l'invitato non controdeduce o non compare) o dal suo cattivo esito (se, controdeducendo, non convince).

Peraltro, nell'atto di citazione il P.M. è tenuto per legge a sviluppare le medesime contestazioni già avanzate in sede di invito, tanto che una discrepanza sostanziale e non riconducibile all'*iter* svolto e agli elementi già contestati al convenuto, ne determina la nullità ai sensi dell'art. 87 del CGC. Ciò non toglie che, ove, nella sede preprocessuale, nulla di aggiuntivo sia emerso rispetto al quadro prospettato dal Pubblico ministero precedente, o non sia stato prodotto dall'invitato alcun argomento di prova contrario, ovvero alcun elemento capace di mutare la lettura attorea, l'Organo requirente non sia tenuto all'analisi puntuale in atto di citazione di ogni obiezione presente in controdeduzioni, ben potendosi limitare ad esprimere l'insufficienza delle rimostranze del convenuto a determinare una ragionevole mutazione dell'impostazione accusatoria iniziale.

Nello stesso senso si era, peraltro, espressa anche la giurisprudenza sull'ormai abrogato art. 5, comma 1, d.l. n. 453/1993, che escludeva alcuna causa di nullità o inammissibilità della citazione che non

esplicitasse le motivazioni del mancato accoglimento delle controdeduzioni difensive “*potendo il p.m. affidatario dell’istruttoria, in base al vecchio regime giuscontabilistico (ambito nel quale ricade il giudizio de quo), esprimere le proprie valutazioni anche in modo sintetico e persino implicito...*”, stante il valore della citazione di conferma del loro rigetto (cfr., Sez. I App., sentenza 29.9.2017, n. 376; Sez. III App. 22.1.2013, n. 52).

Peraltro, nel caso di specie, la motivazione del mancato accoglimento delle controdeduzioni depositate dalla convenuta in sede di indagini non può dirsi assente, apparendo, al contrario, espressa in più punti in citazione, ove si argomenta sui temi dell’equiparabilità della sentenza di patteggiamento a quella di condanna e del *clamor fori* e si fa riferimento allo stato di ansia indicato a propria difesa dalla convenuta.

* * *

3. Dell’ammissibilità dell’azione – Parte prima. Interpretazione dell’art. 445, comma 1-bis, del c.p.p. nella formulazione precedente alla Riforma del processo penale in attuazione della legge di delega n. 134/2021.

Così superata la questione pregiudiziale sulla rituale formulazione dell’atto di citazione, il Collegio, nell’esercizio della propria potestà di definire il gradato ordine di trattazione delle “*questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d’ufficio*” ai sensi dell’art. 101 del CGC, ritiene di dovere dare la precedenza allo scrutinio dell’eccezione di inammissibilità della presente azione erariale di danno all’immagine, per difetto dei presupposti di diritto, anteponeandola a quella di difetto

di prova sollevata dalla difesa della convenuta (cfr. Cassazione, SS.UU., n. 29/2016 e Cassazione, SS.UU. n. 26242/2014; Corte conti, Sez. II, App., nn. 138 e 139 del 2016 e n. 41/2019, nonché, da ultimo, n. 181/2021; sulla facoltà del giudice di stabilire l'ordine di trattazione delle questioni, in base al proprio prudente apprezzamento, per motivate ragioni di logica giuridica, si vedano, inoltre, Corte costituzionale sent. n. 272/2007; Cassazione, sent. n. 23113/2008 e Corte dei conti, SS. RR., sent. n. 727/1991).

Contesta, infatti, tra l'altro, la convenuta, che la sentenza di patteggiamento possa essere equiparata a quella di condanna ai fini dell'ammissibilità dell'azione di responsabilità per danno all'immagine della P.A..

Come noto, la categoria di danno all'immagine è stata elaborata dalla giurisprudenza contabile negli anni Novanta, quando gli eventi corruttivi emersi nella vicenda nota come "Tangentopoli", balzati alla cronaca, hanno determinato un grave disdoro alla reputazione dell'Amministrazione pubblica, ingenerando nell'intera cittadinanza una perdita di fiducia nei confronti delle istituzioni e un correlato danno all'immagine della persona giuridica pubblica.

Solo nel 2009 il legislatore è intervenuto nella materia con intenti regolatori, limitando sia l'ambito di risarcibilità di tale danno in sede giuscontabile, come conseguenza di soli determinati reati, che la procedibilità stessa dell'azione e, per questo specifico aspetto, ne ha disposto l'esercizio *"nei soli... modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97..."*, e cioè **a fronte di "sentenza irrevocabile di**

condanna per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel

capo I del titolo II del libro secondo del codice penale”, con

sospensione del termine di prescrizione dell’azione “fino alla

conclusione del procedimento penale” (art. 17, comma 30 – ter, del

d.l. n. 78 dell’1 luglio 2009). Infatti, il richiamato art. 7, ad oggi, peraltro,

abrogato (con l’avvento del d. lgs. n. 174/2016, codice di Giustizia

contabile e sostituito dall’art. 51, comma 7 del CGC), poneva in capo

al giudice penale l’obbligo di comunicazione alla Procura erariale della

“**sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei**

dipendenti...”, proprio ai fini dell’esercizio dell’azione erariale.

Già in tale quadro normativo i giudici contabili, chiamati a pronunciarsi

su azioni intraprese a fronte di sentenze di patteggiamento della pena

irrevocabili, avevano pacificamente concluso per la sostanziale

integrazione anche in tali casi del presupposto di ammissibilità

dell’azione di danno all’immagine, previsto dalla legge, della

“**sentenza irrevocabile di condanna**”, talvolta valorizzando il

generale profilo dell’assenza, per il caso di specie, di previsione di

legge contraria all’inclusione della sentenza emessa ai sensi dell’art.

444 del c.p.p. nella locuzione “*sentenza di condanna*” (Corte dei conti,

Sez. III, App., sent. n. 502/2015; Sez. II, App., sent. n. 106/2011; Sez.

giurisdizionale per il Veneto, sent. n. 100/2017 e 23/2016); talvolta,

individuando il caso dell’equiparazione del patteggiamento alla

sentenza di condanna ai fini dell’azione erariale nel testo stesso

dell’art. 445 del c.p.p., al comma 1-bis, nella formulazione allora

vigente (prima della recente Riforma Cartabia del processo penale),

per la quale *“Salvo quanto previsto dall'articolo 653 [riferito ai procedimenti disciplinari], la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia nei giudizi civili o amministrativi. Salve diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna”*.

A sostegno di tale interpretazione, infatti, ritenuti i giudizi innanzi alla Corte dei conti ricompresi nella categoria dei “giudizi amministrativi”, la giurisprudenza ha valorizzato la clausola di salvezza posta a chiusura della disposizione, al secondo capoverso, per cui *“Salve diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna”*.

Basti, al riguardo, ricordare, tra molte, la recente sentenza della II Sezione d'Appello, n. 14/2022, che ha interpretato il primo capoverso dell'art. 445, comma 1-bis, all'epoca vigente, proprio come volto ad escludere l'efficacia di giudicato della pronuncia di patteggiamento nel giudizio di responsabilità per danno all'immagine (giudizio di natura amministrativa) e ha individuato nella disposizione la volontà del legislatore di negare, per tali pronunce (di patteggiamento della pena), l'automatica vincolatività dell'accertamento dei fatti e delle condotte compiute dal Giudice penale, disposta dall'art. 651 del c.p.p. per le sentenze penali di condanna (per l'art. 651 del c.p.p., *“La sentenza penale irrevocabile di condanna **pronunciata in seguito a dibattimento** ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che*

l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti del condannato e del responsabile civile che sia stato citato ovvero sia intervenuto nel processo penale”).

Al contrario, ha ritenuto non doversi escludere “la valenza dispositiva della pronunzia [di patteggiamento della pena] definitiva assunta in sede penale, anche se in assenza di dibattimento, come appunto dispone “la seconda parte del medesimo comma, sopra riportata”... ”

e, cioè, come dispone il menzionato secondo capoverso dell'art. 445, comma 1-bis, del c.p.p., recante la clausola di chiusura equiparativa della sentenza di patteggiamento a quella di condanna per tutti i restanti aspetti, ivi compreso quello dell'ammissibilità dell'azione di danno all'immagine per sopravvenuta integrazione dei presupposti di legge.

Afferma, ancora, la giurisprudenza in materia, che il primo capoverso dell'art. 445, comma 1-bis, del c.p.p., vecchio testo (“Salvo quanto previsto dall'articolo 653, la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia nei giudizi civili o amministrativi”), “nega, invero, unicamente l'efficacia vincolante extrapenale della decisione di patteggiamento, senza investire il diverso e distinto profilo qui all'esame [relativo all'equiparazione della sentenza di patteggiamento a sentenza di condanna ai fini dell'integrazione del presupposto di ammissibilità dell'azione di risarcimento del danno all'immagine].

La medesima disposizione, in definitiva, si limita a precludere la

possibilità di estendere alle decisioni di patteggiamento gli effetti previsti dall'art. 651 c.p.p. per le sentenze di condanna (ovvero, l'idoneità a fare "stato" nei giudizi civili ed amministrativi per il risarcimento [ai fini dell'accertamento del fatto, della sua illiceità penale e della sua commissione da parte dell'imputato, con effetti sulla prova dei fatti]), ma non esclude l'equiparabilità ai fini della perseguibilità del danno all'immagine" (cfr. Corte dei conti, sez. II, App. n. 14/2022 e nello stesso senso, ex plurimis, Corte conti, Sez. III, App., nn. 423/2021 e 124/2020; Sez. I, App., nn. 423/2021, 78/2021, 63/2019, 674/2018, 353/2018 e 809/ 2012).

* * * * *

Alla luce di quanto sin qui brevemente esposto, osserva, il Collegio che, già nella stesura *ante* Riforma Cartabia dell'art. 445, comma 1-bis, del c.p.p., il primo capoverso del comma doveva intendersi riferito all'esclusione della portata accertativa vincolante della pronuncia di patteggiamento nei giudizi civili e amministrativi e, quindi, per quanto riguarda la prospettiva dell'azione erariale, al tema della prova che i fatti sono avvenuti e della loro ascrizione al presunto responsabile. Questa non poteva, cioè, essere fatta discendere in via automatica dalla pronuncia penale (che in caso di patteggiamento non avrebbe valore accertativo "esterno"), ma doveva essere oggetto di dimostrazione da parte attrice; il secondo capoverso atteneva, invece, al profilo del presupposto dell'azione di danno all'immagine, richiesto dall'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009 e, cioè, al concretarsi, comunque, di una sentenza avente valore di sentenza penale

(irrevocabile) di condanna a tali fini.

Né a tale impostazione ostava il fatto che la norma facesse riferimento ai soli giudizi civili ed amministrativi, dato che, in modo pacifico ed indiscusso, il termine “giudizi amministrativi” è stato sempre inteso come comprensivo anche dei giudizi di responsabilità (appunto) amministrativo-contabile.

* * * * *

Tale assetto interpretativo non è stato, peraltro, mutato, per il presente profilo di interesse, neppure dagli interventi legislativi in tema di danno all'immagine frattanto succedutisi, registrandosi, fino all'odierna modifica dell'art. 445 del c.p.p. ad opera della Riforma Cartabia, solo quello recato dall'art. 1, comma 62, della legge n. 190/2012, che, limitandosi alla previsione di un criterio di quantificazione del danno all'immagine (il c.d. *duplum*, dell'arricchimento ingiustificato del responsabile, art. 1, comma 1-sexies, della legge n. 20/1994), non ha inciso sulla giurisprudenza in tema di presupposti dell'azione sopra descritta (si tratta, peraltro, di giurisprudenza del 2022 e, quindi, ampiamente successiva all'anno dell'intervento normativo del 2012).

Va, comunque, rimarcato che il d. lgs. n. 174/2014, recante il Codice di giustizia contabile, nell'abrogare l'art. 7 del d. lgs. n. 78/2009 ha riprodotto i suoi contenuti all'**art. 51, comma 7, del CGC**, come segue:

“La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno

delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.”.

In tale categoria di “delitti commessi a danno delle pubbliche amministrazioni” rientrano i reati di peculato continuato (artt. 314 e 81 c.p.) e di ricettazione dei beni sottratti continuata (648 c.p. e 81 c.p.) contestati alla sig.ra Pistaccini e oggetto della pronuncia di patteggiamento di cui si tratta (per gli effetti della trasposizione dei contenuti dell'art. 7 del d. lgs. n. 78/2009 all'art. 51, comma 7, del CGC si veda giurisprudenza contrastante, Corte dei conti, sez. Lombardia, sent. n. 165/2021 e sez. Umbria, sent. n. 11/2016. Cfr. inoltre, Corte dei conti, sez. Lombardia, sent. n. 21/2022; si veda infine, sez. Piemonte, sent. n. 50/2017 e sez. Lombardia, sent. n. 33/2017).

* * *

4. *Dell'ammissibilità dell'azione – Parte seconda. Interpretazione dell'art. 445, comma 1-bis, del c.p.p. come riformulato dall'art. 25, comma 1, lett. b), del D. Lgs. n. 150/ 2022, attuativo della legge delega n. 134/2021 (Riforma del processo penale).*

Venendo, a questo punto della trattazione, al quadro normativo attuale, la difesa della convenuta sostiene una sorta di *revirement* legislativo rispetto all'impostazione giurisprudenziale preesistente sopra descritta, in tema di procedibilità dell'azione erariale di danno

all'immagine, per effetto della modifica dell'art. 445, comma 1-bis, del c.p.p. ad opera del d. lgs. n. 150/2022, c.d. Riforma Cartabia del processo penale (in seguito anche Riforma), per cui *“La sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile. Se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, alla sentenza di condanna. Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna”*.

In particolare, la convenuta estrapola dal contesto della disposizione il secondo capoverso, che recita: *“Se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, alla sentenza di condanna”*, e ne pretende l'applicabilità al caso di specie, interpretandola come se costituisse una sopravvenuta preclusione della facoltà del giudice esterno - sia esso civile, amministrativo o, questa volta in modo esplicito, “contabile” -, di intendere la sentenza di patteggiamento come “condanna”, non solo, come in passato, ai fini della prova della responsabilità erariale, ma anche, per quanto rileva in questa sede, ai diversi, e ben più ampi, fini, dell'ammissibilità dell'esercizio stesso dell'azione per danno

all'immagine.

L'argomento interpretativo risulta non conforme al contenuto regolativo recato dalla disposizione di legge all'esame e, pertanto, è infondato e non meritevole di accoglimento, come più specificamente di seguito si espone.

1) Invero, la novella dell'art. 445 del c.p.p. non può essere letta in contrasto con il chiaro dato letterale, che, al secondo capoverso del comma 1-bis, detta la regolazione dell'efficacia di "*disposizioni di leggi extra-penal*" equiparative della sentenza di patteggiamento a quella di condanna, escludendola nel caso di sentenza di patteggiamento che non irroghi pene accessorie e ammettendola nell'opposto caso di loro irrogazione.

Orbene, non è dato rinvenire nell'ordinamento alcuna disposizione di legge extrapenale che equipari la sentenza di patteggiamento della pena alla sentenza penale di condanna in tema di danno all'immagine della P.A..

Come accennato, il danno all'immagine è frutto dell'elaborazione giurisprudenziale dei giudici contabili e trova il proprio riferimento normativo nel quadro della disciplina della responsabilità per danno ingiusto all'erario e nella tutela del beni della vita della reputazione e della credibilità della Pubblica Amministrazione, intesa come persona giuridica, lesi dalla condotta criminosa dei propri dipendenti.

Gli interventi legislativi succedutisi hanno avuto carattere sporadico, prevalentemente in senso delimitativo dei confini di tale ipotesi di

danno erariale. In particolare, l'unico che codifichi almeno in parte la fattispecie, è quello del già citato art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009, che, come visto, in nessun punto opera la menzionata equiparazione tra sentenza di patteggiamento e sentenza di condanna, ma si limita, ben diversamente, a prevedere che l'esercizio dell'azione di responsabilità erariale per tale danno avvenga *“nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97”* (oggi abrogato e riprodotto in termini, per questo aspetto analoghi, dall'art. 51 del CGC) il quale, a sua volta, prevedeva, tra l'altro, un'intervenuta **“sentenza irrevocabile di condanna”**, senza minimamente occuparsi della sentenza di patteggiamento della pena.

Orbene di fronte **(i)** ad una lettera della legge così chiara, che si riferisce espressamente a disposizioni di legge extra-penali equiparative della pronuncia di patteggiamento a quella di condanna per regolarne l'efficacia, e **(ii)** all'assenza, nell'ordinamento, di disposizioni di tale genere per quanto concerne il danno all'immagine, non può che concludersi per l'inapplicabilità del secondo capoverso del comma 1-bis alla vicenda del danno all'immagine.

Non è, infatti, dato, in sede di interpretazione delle leggi, discostarsi dalla lettera di una disposizione quando questa sia chiara nei contenuti per passare a criteri interpretativi sussidiari che portino al sovvertimento del testo, come parte convenuta parrebbe intendere (Cfr. al riguardo, Cass. civ., SS. UU., sent. n. 38596 del 6 dicembre

2021, per cui *“l'attività interpretativa giudiziale è segnata, anzitutto, dal **limite** di tolleranza ed elasticità dell'enunciato, ossia del **significante testuale della disposizione che ha posto, previamente, il legislatore** e dai cui plurimi significati possibili (e non oltre) muove necessariamente la dinamica dell'inveramento della norma nella concretezza dell'ordinamento ad opera della giurisprudenza stessa (sul punto si richiama Cass., sez. un., 11 luglio 2011, n. 15144, nonché Cass. 22 giugno 2018, n. 16957, Cass. 31 ottobre 2018, n. 27755 e Cass. 28 gennaio 2021, n. 2061)”*.

Nello stesso senso, cfr. Cass. civ., sez. I, sent. n. 5128/2001, per cui *“**Nell'ipotesi in cui l'interpretazione letterale di una norma di legge o (come nella specie) regolamentare sia sufficiente ad individuarne, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l'interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca, mercé l'esame complessivo del testo, della mens legis, specie se, attraverso siffatto procedimento, possa pervenirsi al risultato di modificare la volontà della norma sì come inequivocabilmente espressa dal legislatore. Soltanto qualora la lettera della norma medesima risulti ambigua (e si appalesi altresì infruttuoso il ricorso al predetto criterio ermeneutico sussidiario), l'elemento letterale e l'intento del legislatore, insufficienti in quanto utilizzati singolarmente, acquistano un ruolo paritetico in seno al procedimento ermeneutico, sì che il secondo funge da criterio comprimario e funzionale ad ovviare all'equivocità del testo da***

interpretare, potendo, infine, assumere rilievo prevalente rispetto all'interpretazione letterale soltanto nel caso, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione sia incompatibile con il sistema normativo, non essendo consentito all'interprete correggere la norma nel significato tecnico proprio delle espressioni che la compongono nell'ipotesi in cui ritenga che tale effetto sia solo inadatto rispetto alla finalità pratica cui la norma stessa è intesa". Si veda inoltre, Cass. civ., Sez. Lavoro, sent. n. 3495/1996, per cui "Il criterio di interpretazione teleologica, previsto dall'art. 12 delle preleggi, può assumere rilievo prevalente rispetto all'interpretazione letterale soltanto nel caso, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione di legge sia incompatibile con il sistema normativo; non è infatti consentito all'interprete correggere la norma, nel significato tecnico giuridico proprio delle espressioni che la compongono, nell'ipotesi in cui ritenga che l'effetto giuridico che ne deriva, sia solo inadatto rispetto alla finalità pratica cui la norma è intesa").

2) In particolare, non può accogliersi la prospettiva offerta dalla convenuta, secondo cui alla propria interpretazione del secondo capoverso del comma 1-bis si giungerebbe nell'ottica dell'esame finalistico della Riforma del processo penale, che registra un *favor* del legislatore per il ricorso al rito del patteggiamento della pena, da incentivare in un quadro di accelerazione dei tempi del processo penale e di sgravamento del carico degli uffici, per il quale si deve ritenere la volontà legislativa di negare in generale efficacia

extrapenale alle sentenze di patteggiamento (cfr., in tal senso, Relazione illustrativa al “Decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021 n. 134 recante delega al governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari, pag. 131 e ss.).

Sebbene l'argomento prenda le mosse dall'effettiva *ratio* della Riforma, omette completamente di esaminarne le modalità con cui il legislatore ha inteso perseguirla, descritte, tra l'altro, dall'art. 445 del c.p.p. nella nuova formulazione.

È, infatti, ben vero che, proprio al menzionato fine incentivante, il legislatore delegante ha, tra l'altro, disposto, in modo innovativo rispetto al passato, l'esclusione dell'efficacia di giudicato della sentenza di patteggiamento “*nel giudizio disciplinare e in altri casi*” (art. 1, comma 10, lett. a della legge delega n. 134/2021, del 29 settembre 2021), così prevedendo un vantaggio per il condannato, che acquista maggiore margine di difesa negli eventuali procedimenti disciplinari correlati al giudizio penale cui sia sottoposto (l'innovazione è raccolta, come evidente, al comma 1-bis, primo cpv., del c.p.p.).

Ancora innovando, ha, altresì, previsto per la prima volta la sussumibilità all'accordo patteggiato delle parti anche delle pene accessorie e della confisca (escludibili integralmente o riducibili e, per quanto riguarda la confisca, restringibile a beni determinati, concordati), così rendendo ulteriormente appetibile all'imputato la

scelta del rito (si vedano i commi 1, 1-bis, secondo cpv., e 1-ter, del c.p.p.).

Ciò non toglie che, per altri aspetti, non abbia invece, innovato, ma si sia limitato a positivizzare con maggiore puntualità approdi giurisprudenziali già raggiunti.

È questo, appunto il caso degli effetti della pronuncia di patteggiamento nel giudizio di responsabilità erariale per danno all'immagine, rispetto al quale la nuova formulazione dell'art. 445 del c.p.p. non modifica, ma, sostanzialmente, ripete, quella preesistente, con ciò rivelando piuttosto che una volontà legislativa di *revirement*, quella opposta, di conferma della linea adottata.

Infatti, i vecchi primo e secondo capoverso sono riprodotti in modo sostanzialmente analogo nel nuovo testo, al primo e al terzo capoverso, con le sole differenze per cui:

- la negazione dell'efficacia probatoria della sentenza di patteggiamento nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile risulta formulata in modo più ampio, non limitato all'effetto accertativo del giudicato penale di cui all'art. 651 del c.p.p. (fatto e condotta), come nel previgente testo del primo cpv., ma estesa all'efficacia probatoria complessiva dei suoi contenuti;

- l'applicabilità della disposizione ai giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, prima implicita nel termine "*giudizi amministrativi*" è resa esplicita nella dicitura "*compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile*", in senso confermativo di un orientamento interpretativo già pacifico;

- il terzo capoverso riproduce sostanzialmente il testo previgente meglio chiarendo il suo carattere residuale rispetto alle disposizioni recate dai precedenti capoversi, per cui ancora più esplicitamente rispetto al passato, si fissa il principio per cui la sentenza di patteggiamento è equiparata a quella di condanna, salvo che per gli effetti probatori (esclusi dal primo capoverso) e per la disciplina dell'efficacia delle eventuali *“disposizioni di leggi diverse a quelle penali che equiparano la sentenza di patteggiamento a quella di condanna”* (secondo capoverso), ammessa, in senso sfavorevole per il condannato (che ne ha un evidente svantaggio), solo in caso di irrogazione di pena accessoria.

Infatti, nel prevedere la non irrogabilità di pene accessorie *“quando la pena irrogata non superi i due anni di pena detentiva soli o congiunti a pena pecuniaria”* (art. 445, comma 1, del c.p.p.), fatta eccezione per la valutazione facoltativa del giudice sull'irrogazione delle pene accessorie di cui all'art. 317-bis del c.p. nel caso di delitti contro la P.A. (*“delitti previsti dagli artt. 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis e 346-bis del codice penale...”*, cfr. art. 445, comma 1-ter del c.p.p.), la Riforma del processo introduce due elementi di appetibilità del rito, da un lato, riducendo la gravosità della pena per l'aspetto dell'accessorio e, dall'altro, impedendone gli effetti equiparativi alla sentenza di condanna eventualmente previsti da leggi extra-penali. Ciò, tuttavia, avviene, con ogni evidenza, solo nei casi connotati da minore riprovevolezza, in cui le pene accessorie siano escluse per legge (reati

per i quali è prevista un pena inferiore ai due anni, art. 445, comma 1, del c.p.p.) o in cui il giudice non eserciti la facoltà di irrogarle (art. 445, comma 1-ter, del c.p.p.).

Venendo, dunque, al caso all'esame, alla luce di quanto sin qui considerato ed argomentato, questo Collegio conclude per l'ammissibilità del presente giudizio di responsabilità per danno all'immagine della P.A., stante l'intervenuto perfezionamento del presupposto dell'azione richiesto dall'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009, costituito dalla sentenza di patteggiamento, ormai irrevocabile, emessa dal Tribunale di Firenze n. 22/20222 a carico della medesima, equiparata, per tali effetti, a sentenza penale di condanna, dall'art. 445, comma 1-bis, terzo cpv., del c.p.p..

* * *

5. Dell'efficacia probatoria della sentenza di patteggiamento nel giudizio di responsabilità per danno all'immagine della P.A.

Neppure appare fondata, né può, pertanto, essere accolta, l'eccezione di difetto di prova della responsabilità per danno all'immagine della P.A., sollevata dalla sig.ra Pistaccini in relazione all'asserito utilizzo della sentenza di patteggiamento in tal senso, da parte della Procura attrice, in violazione del disposto dell'art. 445, comma 1-bis, del c.p.p..

Prendendo, ancora un volta, le mosse dal testo del comma 1-bis, secondo capoverso, ritiene, in particolare, che la norma sancisca "l'inefficacia (quale giudicato) e l'assoluta irrilevanza probatoria della sentenza di patteggiamento in ogni procedimento giurisdizionale diverso da quello penale" e sostiene che, nel presente giudizio di

responsabilità amministrativo-contabile per danno all'immagine della P.A., il Pubblico Ministero si sarebbe limitato alla produzione della sentenza di patteggiamento pretendendone in via automatica un effetto accertativo del fatto, della condotta tenuta dalla medesima convenuta e di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità, in quanto l'accesso stesso al patteggiamento farebbe intendere un'implicita ammissione di responsabilità.

A controprova dell'infondatezza di una simile ricostruzione offre anche una giustificazione alternativa della scelta del rito di cui all'art. 444 del c.p.p., consistente nello stato di stress psichico sfociante in una patologia psichiatrica da cui dichiara essere affetta, come da referti medici prodotti, a causa della quale era stata indotta a chiudere la vicenda penale con la massima celerità.

Invero, in conformità a quanto lungamente argomentato da questo Collegio ai paragrafi precedenti, la ricostruzione di diritto offerta dalla difesa della convenuta coglie nel segno nell'escludere in generale la possibilità di fondare l'impianto accusatorio sulla sola sentenza di patteggiamento.

Erra, tuttavia, nell'individuazione della fonte normativa di tale esclusione, che riposa nel primo e, come ampiamente argomentato, non nel secondo capoverso dell'art. 445, comma 1-bis, del c.p.p. riformulato.

Rimane, comunque, fermo il principio, data la già rilevata corrispondenza tra l'art. 445, comma 1-bis, primo capoverso, previgente, e quello riformulato dalla legge di Riforma del processo

penale.

Pertanto, la sentenza di patteggiamento continua a non poter essere

utilizzata in via automatica come prova dei fatti ivi accertati dal giudice

penale. Tuttavia, continua anche a poter essere utilizzata come

argomento di prova, dovendosene escludere l'*“assoluta irrilevanza*

probatoria” asserita dalla difesa della convenuta, quasi che

l'ordinamento volesse implicitamente riconoscere che, nella sede del

patteggiamento, il giudice penale possa in qualche modo accettare la

possibilità di condannare un innocente, omettendo di vagliare (anche

d'ufficio), *“in ogni stato e grado del processo”*, l'esistenza di cause di

non punibilità anche in ipotesi di scelta del rito di cui all'art. 444 del

c.p.p., così violando, non solo il disposto dell'art. 129 del c.p.p., ma,

più in generale, gli stessi principi costituzionali in tema di inviolabilità

del diritto alla difesa e di presunzione di innocenza (artt. 24- 27, Cost.).

Al contrario, appare allora evidente che, pur non potendo la sentenza

di pena patteggiata costituire la piena prova dei fatti nella medesima

contenuti, non è mutato il principio per cui debba essere oggetto

dell'apprezzamento del giudice come elemento indiziario, insieme ad

altri prodotti nel giudizio e, se con questi concordante, possa

validamente concorrere a costituire la base dell'impianto accusatorio

nella sede di giudizi diversi.

In altri termini, la pronuncia di patteggiamento continua a dover essere

letta in combinazione con *“tutti gli elementi di prova e, in genere, gli atti*

di polizia giudiziaria, ivi compresi le relazioni di polizia giudiziaria, i

verbali di dichiarazioni rese da terzi, le consulenze tecniche ed anche

le sentenze pronunciate in altri giudizi, acquisiti al processo...”, che “concorrono a comporre il convincimento del giudice e sono da questi liberamente valutabili, salva, naturalmente la possibilità di prova contraria ad opera della parte interessata...” (cfr., ex plurimis, Corte dei conti, II Sezione di Appello n. 6/2020).

Il principio è stato, peraltro, già riconfermato dalla Corte dei conti, I sezione d'Appello n. 25 del 23 gennaio 2023, chiamata a pronunciarsi proprio sull'interpretazione della novella apportata dalla Riforma Cartabia all'art. 445, comma 1-bis, primo cpv., del c.p.p., per la quale *“Ai fini che interessano, rispetto alla novità normativa richiamata, deve, tuttavia, rilevarsi che la natura di piena prova della pronuncia di patteggiamento ex art. 444 c.p.p. è stata sovente esclusa da questa Corte, che ha costantemente ribadito l'autonomia del giudice erariale nell'apprezzamento dei fatti, ai fini dell'accertamento della responsabilità;... Ad avviso del Collegio, l'argomentazione addotta non si pone in contrasto con il dettato di cui all'art. 445, comma 1 bis, c.p.p., pure nella rinnovata versione”.*

In altri termini, *“la sentenza penale di patteggiamento non è che uno dei punti di cognizione sottoposti alla Sezione giurisdizionale, di carattere essenzialmente indiziario”,* da interpretarsi insieme alla pluralità degli ulteriori elementi evincibili dagli atti di causa (Corte dei conti, Sez. II App. sent. n. 6/2020, cit.).

Di qui la rilevanza delle allegazioni contrarie che il convenuto è chiamato a presentare all'apprezzamento del giudice a proprio favore, a controbilanciamento del quadro indiziario di cui la sentenza di pena

patteggiata è parte, che devono essere volte a dimostrare che l'accesso al rito di cui all'art. 444 c.p.p. non costituisca una sostanziale ammissione di responsabilità, ma sia stato giustificato da ragioni specifiche diverse (cfr. sul punto, *ex plurimis*, Corte dei conti, sez. I App., sentt. nn. 80/2015, 253/ 2014, 18/2012, 68/2006, 109/2006, 149/2004, 187/2003; sez. II App., sent. n. 269/2010; sez. Piemonte, sentt. nn. 20/2022, 216/2021 e 1/2018; Sez. App. Sicilia, sent. n. 103/2010).

Osserva, infatti, a tale riguardo, la giurisprudenza, che *“il convenuto, a fronte della propria richiesta di applicazione di condanna in sede penale, ha quantomeno l'onere di allegare o dedurre le ragioni per cui, benché innocente, abbia in concreto preferito avvalersi del “patteggiamento”, essendo altrimenti valutabile la richiesta di applicazione della pena quale elemento di prova, senza necessità di riscontri esterni” (ex multis, v. Sez. Piemonte, sent. 25 del 11.02.2010; sent. 65 del 23.03.2009; sent. 236 del 28.11.2008).”* (cfr., sul punto, Corte dei conti, Sez. giurisdizionale per la Toscana, sent. n. 458/2021).

Ciò premesso in linea teorica, osserva, questo Collegio, che, di fatto, non limitandosi agli asserti della pronuncia penale, l'Organo requirente ha fondato il proprio impianto accusatorio confrontandone i contenuti di carattere indiziario con quelli delle allegazioni documentali acquisite al fascicolo d'ufficio, con la documentazione afferente al procedimento disciplinare che ha interessato la convenuta, nonché con le risultanze della corrispondenza intrattenuta dalla ASL con i pazienti danneggiati o con i loro familiari, prodotte agli atti della presente causa.

Ha, pertanto, richiamato a fondamento della pretesa risarcitoria, non solo la pronuncia penale, di cui riconosce l'assoggettabilità al prudente apprezzamento del giudice, quale mero elemento di prova, stante il rito del patteggiamento che la fonda, ma anche, *"le evidenze allegare a supporto dell'azione erariale"*, ritenute *"idonee a costituire un esaustivo compendio probatorio utile a comprovare la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito erariale..."*, in quanto ivi *"risultano puntualmente dettagliati e riscontrati i fatti salienti della vicenda da cui emerge con chiara evidenza la colpevolezza"*.

Infatti, le diverse fonti documentali agli atti danno concordemente conto delle perquisizioni dei Carabinieri di Grassina intervenute presso il domicilio della sig.ra Pistaccini e del conseguente sequestro di monili e ricette mediche in *"confezione ospedaliera ambulatoriale"* provenienti da struttura sanitaria e non reperibili in altro modo in commercio, come da accusa penale. Emerge, inoltre, che altrettanti monili sono stati ritrovati presso un'attività di compro-oro, registrati come ceduti dalla medesima sig.ra Pistaccini. Si evince, altresì, che detti monili sono stati riconosciuti come propri dai pazienti, o dai parenti dei pazienti deceduti, che erano stati ricoverati presso l'ospedale nel periodo in cui la Pistaccini prestava servizio come OSS.

Né vale a invalidare l'impianto accusatorio la giustificazione di tipo medico sanitario del ricorso al giudizio di patteggiamento, proposta dalla difesa della convenuta, valida certamente a spiegare un'esigenza di rimozione di fatti generatori di tensione, ma non utile a far venir meno la valenza indiziaria precisa e concordante degli elementi disponibili,

sufficienti a fondare il convincimento dell'effettiva veridicità dei fatti di reato, e del fatto che la convenuta li abbia commessi.

* * *

6. Degli elementi costitutivi del danno all'immagine.

I suesposti elementi dimostrativi, costituiscono, tuttavia, solo il presupposto dell'accertamento del danno all'immagine, sostanziandosi, questo, nei riflessi pregiudizievoli che le condotte illecite dei soggetti operanti per la pubblica amministrazione producono sulla percezione e reputazione di quest'ultima, sia nella sua proiezione esterna, in termini di diminuzione della considerazione da parte della generalità dei consociati, o di settori o categorie di essi, con le quali l'ente si trova a interagire, sia sul versante interno, quale incidenza negativa che la sminuita considerazione cagiona nell'agire dei suoi organi ed nell'ambito della stessa amministrazione.

Ciò che è leso, infatti, è il diritto della persona giuridica pubblica all'integrità della propria identità, credibilità e reputazione, che si fonda nei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost. e nei canoni di disciplina e onore che devono guidare l'esercizio delle funzioni pubbliche ai sensi dell'art. 54 Cost. (cfr. Corte cost., sent. n. 355/2010).

Ne discende che, come da pacifica giurisprudenza sull'argomento, la concreta offesa all'immagine pubblica, nel suo *an*, e la relativa entità, per il *quantum*, non discendono automaticamente dalla presenza di una sentenza penale irrevocabile di condanna (cfr. Corte dei conti, sez.

Il App., sent. n. 53/2020, che nega una "*presunta automaticità della*

lesione dell'immagine pubblica in dipendenza di una sentenza di

condanna penale”), ma devono essere ulteriormente accertate sulla

base di un'analisi delle singole fattispecie di comportamento illecito, da

condurre alla stregua di una serie di indicatori elaborati dalla

giurisprudenza in materia (Corte dei conti, SS.RR., sent. n.

10/QM/2003, richiamati dalla giurisprudenza contabile successiva;

Cass. pen., SS. UU., sent. n. 15208/2010), in particolare:

- di natura oggettiva, inerenti alla natura del fatto, alle modalità di

perpetrazione dell'evento pregiudizievole, all'eventuale reiterazione

dello stesso e all'entità dell'arricchimento;

- di natura soggettiva, legati al ruolo rivestito dall'agente nell'ambito

della Pubblica Amministrazione;

- di natura sociale, relativi alla negativa impressione suscitata

nell'opinione pubblica a vari livelli, sia interni che esterni

all'amministrazione.

Ritiene il Collegio che nel caso sottoposto al presente giudizio ricorrano

tutti gli elementi sopra indicati, integrativi del danno all'immagine della

AUSL di appartenenza della sig.ra Pasticcini, dovendosi

conseguentemente rigettare l'eccezione di infondatezza della

domanda per il difetto *“dei presupposti di fatto e di diritto per la richiesta*

di risarcimento del danno erariale all'immagine”, sollevata dalla difesa

della convenuta.

Obbietta, in particolare, la medesima, che nella presente vicenda, non

ricorrerebbe *“l'effetto alterativo del prestigio e della personalità della*

P.A. a seguito di un comportamento tenuto in violazione dell'art. 97

Cost., ossia in dispregio delle funzioni e delle responsabilità dei funzionari pubblici”, con cui la Corte costituzionale descrive il danno all’immagine della P.A. (Corte cost. sent. n. 355/2010) e, a tal proposito, valorizza soprattutto la mancanza di un clamore mediatico, ritenuto necessario per un’effettiva offesa della reputazione dell’ospedale e, quindi, dell’Azienda sanitaria di appartenenza.

L’esame dei fatti che emergono dal supporto probatorio a disposizione del Collegio dimostra il contrario.

Quanto all’elemento oggettivo, l’appurata perpetrazione da parte della convenuta di una condotta gravemente riprovevole, di appropriazione di danari e piccoli preziosi, seppure di modesto valore, di proprietà di pazienti ricoverati presso l’ospedale, con approfittamento dell’impossibilità di costoro di difendersi, è espressione incontestabile di quel “*dispregio delle funzioni e delle responsabilità ...*” del dipendente che è descritto proprio dalla Corte costituzionale, richiamato come elemento costitutivo del danno all’immagine, assertivamente negato dalla difesa della convenuta.

Anche l’elemento soggettivo sussiste, dato che, sebbene la convenuta non rivestisse certamente posizioni apicali all’interno della ASL, era comunque dipendente in questa incardinata, ed era incaricata della cura dei pazienti dalla medesima derubati. Invero, il precetto costituzionale secondo il quale i pubblici funzionari sono al servizio esclusivo della Nazione vale per tutti i dipendenti pubblici, in disparte il loro ruolo e grado. Pertanto, la devianza da tale *munus*, soprattutto se per fini delittuosi, non può che essere elemento idoneo a ledere il

decoro e l'immagine dell'amministrazione.

Quanto, infine, all'elemento sociale, è ben vero che, come affermato dalla difesa della sig.ra Pistaccini, i fatti non hanno avuto diffusione mediatica su giornali o televisioni, tanto che non è depositato al fascicolo d'ufficio alcun articolo o servizio giornalistico. Tuttavia, ciò non toglie che i furti continuati siano stati conosciuti dai pazienti derubati, e dai loro familiari, e che la notizia abbia circolato sia nel tessuto sociale di questi, in ambito esterno all'ospedale, che all'interno dello stesso, anche al di là della stretta platea dei colleghi che lavoravano a contatto con la convenuta, data l'importanza delle conseguenze disciplinari che hanno portato, dapprima, a un suo spostamento di incarico e, successivamente, al suo licenziamento.

Si deve pertanto ritenere integrato anche tale elemento, non avendo il *clamor fori* (clamore mediatico) carattere di elemento costitutivo del danno all'immagine, ma solo di criterio di quantificazione dello stesso (cfr., in tal senso, *ex plurimis*, Corte dei conti, sez. I App., sent. n. 490/2021; sez. II App. e sent. n. 183/2020. In particolare, per la sez. II App., in sent. n. 53/2020, "... si rammenta che detto nocumento opera su un duplice piano, interno ed esterno: all'esterno, per la diminuita considerazione nell'opinione pubblica o in quei settori in cui l'Amministrazione danneggiata opera principalmente, e all'interno, per l'incidenza negativa sull'agire delle persone fisiche che lavorano al suo servizio. Ne consegue che, affinché si produca una lesione all'immagine, non è indispensabile la presenza del c.d. clamor fori, ovvero la divulgazione della notizia del fatto a mezzo stampa o di

pubblico dibattito (peraltro, presente nel caso di specie). Tali elementi vanno sì considerati, ma solo quali aggravanti.” ; per la sez. III app., in sent. n. 197/2021, non rileva ai fini dell’an del danno all’immagine, l’assenza del clamor fori che “secondo il prevalente orientamento di questa Corte non integra un elemento costitutivo del danno all’immagine, ma ne indica la dimensione (cfr., tra l’altro, SS.RR. n. 10 / QM del 2003; Sez. 2 ^ n. 271/2917 e n. 662 del 2011)”.

Sussiste, pertanto, il danno all’immagine della Azienda sanitaria di appartenenza dell’odierna convenuta cagionato dalla condotta delittuosa dalla medesima, perpetrata in occasione dell’attività di servizio con la consapevolezza di trasgredire ai propri doveri e con accettazione della causazione del conseguente danno all’immagine dell’ospedale e della AUSL di appartenenza. Non può, infatti, ritenersi, dalla lettura delle perizie psichiatriche depositate agli atti di causa, che, nonostante la patologia di accumulo denunciata, all’epoca dei fatti la convenuta non fosse capace di intendere e di volere (tanto da essere stata considerata imputabile anche dal giudice penale), e che, quindi, non avesse la consapevolezza e la volontà del suo agire nel momento della commissione dei delitti.

* * *

7. Della quantificazione del danno all’immagine.

Tuttavia, con riferimento al *quantum*, il Collegio condivide in parte le argomentazioni fornite dalla difesa della convenuta, ritenendo eccessiva la pretesa patrimoniale richiesta dalla Procura erariale, che si limita a riprodurre senza ulteriore motivazione la quantificazione

proposta dall'Amministrazione danneggiata di € 20.000,00,

dichiaratamente calcolata secondo il criterio equitativo di cui all'art.

1226 del c.c..

È noto l'intervento normativo con cui l'art. 1, comma 62, della legge n.

190/2012 ha introdotto, all'art. 1 della legge n. 20/1994, il comma 1-

sexies, recante il criterio di quantificazione del danno all'immagine alla

P.A. c.d. del "duplum".

La norma dispone che *"Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno*

all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla

commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione

ascertato con sentenza passata in giudicato, si presume, salva prova

contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore

patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente".

È pacifico che il criterio non ha carattere vincolante, dati, sia la clausola

di salvezza di prova contraria, che il carattere espressamente descritto

dalla norma come "presuntivo". Come confermato dalla giurisprudenza

sull'argomento, entrambi i dati lasciano margine alla quantificazione in

via equitativa del danno, tra l'altro ascrivendosi alla presunzione natura

relativa e non assoluta (cfr. Sez. Giur. Lazio, sent. n. 294/2020; Sez.

giurisdizionale Toscana, sentt. nn. 486/2021 e 129/2022).

Ed invero, come richiamato dalla pronuncia di questa Sezione, n.

129/2022 *"il criterio dell'equità può essere utilizzato non solo quando*

sia assolutamente impossibile stimare con precisione l'entità del

danno, ma anche qualora, in relazione alla peculiarità del caso

concreto, la precisa determinazione del pregiudizio patrimoniale si

riveli ardua (“rilevante difficoltà assoluta” per tutte, Cass., Sez. III, n. 19148 del 29 settembre 2005; cfr., Corte dei conti, Sez. III Centr., n. 501 del 31 dicembre 2007). Né il giudice, nell’operare la valutazione equitativa, è tenuto a fornire una dimostrazione minuziosa e particolareggiata della corrispondenza tra ciascuno degli elementi esaminati e l’ammontare del danno liquidato, essendo necessario e sufficiente che il suo accertamento sia scaturito da un esame della situazione processuale globalmente considerata.” (Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Toscana, sent. n. 129/2022. In tal senso cfr. anche sent. n. 290/2023).

Non solo, ma il criterio equitativo può essere utilizzato anche quando l’applicazione del criterio di legge *“porterebbe a risultati iniqui ed ingiustificati laddove la cifra in questione fosse modesta o simbolica, in presenza di un danno alla reputazione... [della P.A.] sempre comunque elevatissimo, e considerato che ogni fattispecie in materia deve essere vagliata in modo autonomo, in funzione della sua irripetibile unicità e delle risultanze fattuali.”* In tal caso si deve *“escludere la possibilità di applicare il criterio del perfetto parallelismo tra risorse distratte e liquidazione del danno all’immagine, basato su un sillogismo non dimostrato* (Corte dei conti, sez. Piemonte, sentt. nn. 216/2021 e 28/ 2022).

In via astratta, dunque, il criterio equitativo di cui all’art. 1226 del c.c. ben può essere utilizzato, come propone la Procura attrice, anche al fine di aumentare l’importo richiesto rispetto a quello che sarebbe risultato dall’applicazione del criterio del *duplum* che, venendo

all'odierna vicenda, stante il valore di € 5.042,00 dei beni e danari sottratti dalla sig.ra Pistaccini, sarebbe risultato pari ad € 10.084,00.

Tuttavia, una simile operazione non può essere frutto di una valutazione arbitraria e disancorata dall'esame degli elementi di fatto, che, tipizzando il singolo caso, giustifichino il discostarsi dal criterio presuntivo di legge. Infatti, *"in assenza ... di criteri probatori utili, per certezza storica, ad accedere alla stima del danno all'immagine secondo la prescrizione normativa..."*, *"oltre al richiamato criterio del duplum"*, possono *"sempre trovare applicazione gli ordinari criteri di quantificazione in via equitativa, ex art. 1226 c.c., del danno all'immagine in concreto risarcibile con riferimento alla gravità della condotta, alla qualifica rivestita dall'autore del danno, alla rilevanza nel settore di servizio delle istanze di legalità e di correttezza dell'agire dei dipendenti pubblici ed, infine, anche al c.d. clamor fori, i quali sono tutti utilizzabili per la stima delle somme necessarie a risarcire il danno e che conducono ugualmente a prospettare l'entità del danno all'immagine in una componente economica che confluisce nel valore risarcibile"* (Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 117/2019).

Nel caso all'esame, va, pertanto, tenuto conto, sia del ruolo non apicale della sig.ra Pistaccini nell'azienda ospedaliera in cui prestava servizio, trattandosi di OSS; sia della condotta collaborativa, sia processuale che extraprocessuale, da questa tenuta a seguito degli eventi delittuosi, rilevata anche dal giudice penale, che ha concesso le circostanze attenuanti e la sospensione condizionale della pena; sia dell'avvenuta volontaria ed integrale restituzione di quanto

illecitamente sottratto; sia, infine, dell'assenza di *clamor fori*, non risultando dimostrata in atti la pubblicazione di articoli di stampa anche locale, né di altra forma di diffusione della notizia via *mass media*.

Tale quadro fattuale reca aspetti che suggeriscono una netta diminuzione piuttosto che un aumento del *quantum* di danno rispetto all'ammontare (di € 10.084,00) del *duplum* disposto in via presuntiva dalla legge.

Per tali ragioni, ritenuto di avvalersi del potere equitativo rimesso al Giudice e di valorizzare tutti gli elementi di fatto sopra descritti, in un esame della situazione processuale globalmente considerata, questo Collegio accoglie in parte la domanda della convenuta e quantifica l'odierno danno all'immagine della AUSL Toscana-Centro, di appartenenza della convenuta, in misura ampiamente ridotta rispetto alla domanda e, nella specie, nella minor somma di € 3.000,00, somma da ritenersi già rivalutata, oltre interessi legali dal deposito della sentenza al saldo effettivo.

Le spese di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, definitivamente pronunciando in ordine alla domanda in epigrafe,

ACCOGLIE

parzialmente la domanda e, per l'effetto, condanna la sig.ra Benedetta Pistaccini al pagamento della somma di € 3.000,00 (euro tremila/00) in favore dell'Azienda USL Toscana - Centro oltre agli interessi legali,

dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino al soddisfo.

Pone a carico della convenuta le spese di giudizio, che liquida in complessivi € 266,83= (Duecentosessantasei/83=) ____.

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Firenze, nelle camere di consiglio del 7 e del 20 settembre 2023.

IL RELATORE

Elena Papa

F.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Leonardo Venturini

F.to digitalmente

Depositata in segreteria il 25/09/2023 _____

Il Funzionario

dott. Simonetta Agostini

F.to digitalmente