



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

composta dai seguenti magistrati:

RAELI dott. Vittorio

PRESIDENTE RELATORE

PATUMI dott. Riccardo

CONSIGLIERE

GIORDANO dott. Andrea

PRIMO REFERENDARIO

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

Nel giudizio, iscritto al \_\_\_\_\_ del registro di segreteria, promosso dal  
Procuratore regionale a carico di:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Vista la relazione del Presidente di sezione dott. Vittorio Raeli;

Visto l'atto di citazione, vistato dal Procuratore regionale in data 12 luglio 2024 e ritualmente notificato;

Uditi alla pubblica udienza del 22 gennaio 2025 il Procuratore regionale, nella persona del S.P.G. Domenico De Nicolo; l'avv.

; l'avv.

#### FATTO

Con l'atto di citazione, in epigrafe indicato, il Procuratore regionale ha convenuto nel presente giudizio i Sigg.ri

come sopra generalizzati, chiedendo la condanna degli stessi al pagamento, in favore dell'**Azienda USL di Bologna**, a titolo di risarcimento danni, dell'importo complessivo di **euro 91.918,12 (noventunomilanovecentodiciotto/12)** ovvero del diverso importo rimesso alla valutazione della Corte, con il vincolo della solidarietà passiva, salvo ripartizione *pro quota* nei rapporti interni, oltre rivalutazione monetaria dalla segnalazione del danno e gli interessi legali dalla data di deposito della sentenza fino al dì dell'effettivo soddisfo, nonché delle spese di giudizio (*rectius*: spese di giustizia).

Espone il P.M. quanto in appresso detto.

1. Con segnalazione nota prot. n. 1482 del 22.02.2019 e successivi aggiornamenti, la **Direzione Generale dell'Azienda Unità Sanitaria**

**Locale di Bologna**, con riferimento all'Ospedale Maggiore di Bologna, trasmetteva alla locale Procura regionale specifica e dettagliata denuncia di danno erariale, ai sensi dell'articolo 52 D.lgs. n. 174/2016, in riferimento al **procedimento penale n. [redacted] - R.G. GIP [redacted]** (inchiesta denominata [redacted]) a carico, tra gli altri, di alcuni dipendenti della medesima azienda.

Nella segnalazione si specificava:

- di aver appreso, a seguito di accesso al fascicolo penale, che il procedimento *de quo* era stato radicato, tra gli altri, a carico di soggetti assunti alle dipendenze della Azienda, e segnatamente nei confronti dei **Sigg.ri [redacted]** (deceduto in data [redacted]), [redacted], per i reati p. e p. dagli artt. 416, comma 1, 2 e 3 C.P. (per il solo [redacted], poi deceduto), 110, 320 e 321 c.p., in riferimento all'articolo 319 cp;
- che risultavano coinvolti anche i dipendenti [redacted] e [redacted];
- che nei confronti dei dipendenti coinvolti era stato avviato procedimento disciplinare, contestando i rispettivi addebiti;
- che dei fatti oggetto di indagini era stato dato ampio risalto sulle più importanti testate giornalistiche sia locali che nazionali con la conseguenza che "parrebbe configurarsi danno erariale, quanto meno in termini di danno all'immagine".

2. Tra i soggetti coinvolti nelle indagini penali, e sottoposti a misure cautelari reali e personali, giusta ordinanza del GIP del Tribunale di Bologna dell'8 gennaio 2019, figurava il Signor [redacted]

[redacted], incaricato di pubblico servizio presso la camera mortuaria dell'Ospedale Maggiore, all'epoca dei fatti e posto in quiescenza su domanda a far data dal 2 dicembre 2018, oltre ai signori [redacted] [redacted] (deceduto) e [redacted].

**2.1.** Dagli atti del procedimento penale, avviati a seguito della "Comunicazione di notizia di reato, ai sensi dell'art. 347 c.p.p., con contestuale richiesta di emissione di misure cautelari" della Legione Carabinieri "Emilia-Romagna" Compagnia Bologna Centro, del 17 luglio 2018, emergeva l'esistenza di una stabile organizzazione per delinquere finalizzata alla commissione di una serie di delitti di corruzione degli impiegati dell'Azienda Sanitaria Locale addetti alla camera mortuaria dell'Ospedale Maggiore di Bologna, volti all'aggiudicazione di servizi funebri per le salme transitanti e alla ripartizione dell'organizzazione dei funerali delle persone ivi decedute a favore delle imprese funebri corruttrici concentrate sull'ospedale del capoluogo emiliano.

L'indagine penale, iniziata nel 2017 a seguito di un esposto di un cittadino, permetteva di ricostruire nel dettaglio un complesso e ramificato sistema di corruzione che ha stravolto il mondo legato ai servizi funebri nella camera mortuaria del nosocomio del Capoluogo. Una stortura del "sistema", che si è accertato essere stagnante da un ventennio e pertanto strutturato ed impermeabile.

**2.2.** A seguito di approfondimento istruttorio disposto dalla Procura regionale al fine di acquisire aggiornamenti sulla posizione di alcuni dipendenti coinvolti in un primo momento nelle indagini, la Procura

della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, con nota in data 22 marzo c.a., comunicava che a carico dei signori [redacted] e [redacted] non si era proceduto ad alcuna iscrizione nel registro degli indagati poiché dagli esiti degli accertamenti investigativi delegati alla Compagnia Bologna Centro erano risultati estranei a qualsivoglia ipotesi di reato; e nei confronti di [redacted] – inizialmente indagato in ordine ai delitti di cui agli artt. 110, 319 e 321 c.p. contestati nell'originario capo 94) dell'imputazione – si era proceduto in data 15.4.2019 a separarne la posizione, poi confluita nel procedimento penale [redacted] R.G., per successiva archiviazione.

**2.3.** I signori [redacted], [redacted] (deceduto) e [redacted] venivano, invece, condannati per i reati loro ascritti, con sentenze di applicazione della pena su richiesta ex articolo 444 cpp del Tribunale di Bologna, e in particolare:

- **sentenza n. 1023/2020** nei confronti, tra altri, di [redacted] e [redacted] (deceduto),

- **sentenza n. 1035/2019** nei confronti di [redacted] con le quali si disponeva la confisca del prezzo concretamente conseguito dall'attività corruttiva ex art 322 ter c.p..

I fatti di reato contestati ai soggetti sopra emarginati, come meglio minuziosamente descritti e precisati negli atti del procedimento penale e nelle sentenze di applicazione della pena, riversate in atti con l'attestazione di passaggio in giudicato, sono quelli di associazione per delinquere (articolo 416 c.p.) - per i soli signori [redacted] e [redacted] (deceduto), nonché di corruzione (320 e 321 in riferimento all'articolo

319 c.p.), anche nella forma del tentativo, in concorso tra di loro (articolo 110 c.p.).

È stato accertato che i predetti “*addetti alla camera mortuaria e pertanto incaricati di pubblico servizio, partecipavano a diverso titolo all’associazione delittuosa, assicurando comunque l’aggiudicazione dei servizi funebri alle imprese operanti sul territorio alle quali comunicavano i nominativi e le altre informazioni delle persone decedute, indirizzavano i familiari dei defunti verso le ditte, così da consentire ai titolari delle medesime di giungere tempestivamente presso la camera mortuaria e di essere incaricati dai prossimi congiunti per lo svolgimento delle relative esequie; tutto ciò dietro adeguata retribuzione, in danaro o altre utilità, per il compimento di atti contrari ai doveri d’ufficio e in aperta violazione dei doveri loro imposti in quanto pubblici dipendenti*” (sentenza n. 1023/2020).

**2.4.** Dagli atti del procedimento penale, acquisiti all’istruttoria, risulta, quindi, provato che i signori [redacted] e [redacted], per la remunerazione corruttiva, ricevevano un importo pari a circa 200 euro per ogni salma, oltre a 50 euro per la vestizione della medesima. Per vestizione s’intende genericamente una serie di servizi che comprende la ricomposizione della salma e che prevede toelettatura, vestizione e tanatocosmesi; tale attività, che rientrava nei compiti istituzionali degli infermieri, veniva svolta dagli stessi, utilizzando allo scopo il materiale dell’Azienda dietro compenso corrisposto dal titolare delle imprese funebri (e/o dai parenti del deceduto).

È stata altresì provata, in sede penale, ad avviso del Procuratore regionale, l’erogazione ai ridetti di una vera e propria mensilità pagata

dalle imprese corruttrici, quasi come se fosse un *dazio* a fondo perduto, a prescindere dai servizi funebri venduti.

2.5. L'AUSL di Bologna, all'esito del procedimento disciplinare, attivato in relazione ai medesimi fatti oggetto del procedimento penale, con distinti verbali dell'Ufficio Procedimenti disciplinari in data 5 e 11 giugno 2019 comminava il licenziamento senza preavviso, con decorrenza immediata, al signor [redacted] (deceduto) e a [redacted]; mentre non si procedeva in via disciplinare nei confronti del signor [redacted] essendo questi cessato dal servizio **a far data dal 2 dicembre 2018**, per collocamento in quiescenza su domanda.

3. In seguito a decreto istruttorio n. 141 del 2023 del 15 giugno u.s., il Direttore Generale dell'**Azienda USL di Bologna** trasmetteva, in data 4 luglio 2023, alla locale Procura regionale atti e informazioni necessari per vagliare i comportamenti assunti da parte dei sopra menzionati ex dipendenti sotto il profilo della responsabilità amministrativa.

4. Ravvisando in quanto precede condotte causative di danno all'erario in capo ai signori [redacted] e [redacted] sotto il profilo del danno patrimoniale e di immagine all'amministrazione di appartenenza, il Procuratore regionale ha notificato ai predetti [redacted] e [redacted], l'informativa prevista dall'articolo 67 del Codice di giustizia contabile, invitandoli a presentare deduzioni ed eventuale documentazione a propria discolpa nel termine di giorni quarantacinque, avvertendoli

che nello stesso termine era in loro facoltà chiedere di essere sentiti personalmente.

Con la citata informativa sono state contestate le seguenti poste di danno:

- **danno all'erario** sotto il profilo delle retribuzioni indebitamente percepite nei periodi in cui è comprovato che siano state realizzate le condotte delittuose, pari a complessivi **euro 43.245,55**

(quarantatremiladuecentoquarantacinque/55), da imputarsi con il vincolo della solidarietà passiva nei confronti dell'amministrazione danneggiata e *pro quota* nei rapporti interni nella misura di **euro 14.781,46** (quattordicimilasettecentoottantuno/46) per [redacted]

[redacted] e di **euro 28.464,09** (ventottomilaquattrocentosessantaquattro/09) per [redacted]

[redacted] (cessato dal servizio in data 2.12.2018): danno corrispondente alla metà della retribuzione annua riparametrata al periodo novembre 2017- gennaio 2019 per [redacted], e all'intero per [redacted] (per quest'ultimo con riferimento al periodo novembre 2017- novembre 2018), in considerazione del diverso ruolo rivestito dai ridetti nei fatti di reato definitivamente accertati in sede penale;

- danno patrimoniale da illecito utilizzo di beni aziendali determinato in **euro 3.600** tenendo conto dei costi sostenuti e documentati dall'Azienda, con il vincolo della solidarietà passiva;

- **danno all'immagine**, equitativamente stimato in misura non inferiore ad **euro 50.000,00**, con il vincolo della solidarietà passiva.

5. I signori [redacted] e [redacted], hanno presentato distinte



deduzioni difensive, ritenute dal P.M. non idonee a superare la contestazione di responsabilità preliminarmente mossa con l'invito a dedurre: il signor [redacted], con l'assistenza dell'avvocato [redacted] e la signora [redacted] con l'assistenza degli avvocati [redacted].

6. Ad avviso del Procuratore regionale sussistono nella vicenda illecita descritta nei precedenti paragrafi della parte in fatto tutti gli elementi costitutivi della responsabilità per il danno patrimoniale e non patrimoniale cagionato all'Azienda USL di Bologna, direttamente riconducibile alle condotte antiggiuridiche degli odierni convenuti perpetrate nel tempo in violazione, innanzitutto, delle basilari regole di lealtà e correttezza immanenti nell'ordinamento, nonché in totale spregio dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione e di tutela dell'interesse pubblico, oltre che di disciplina ed onore; risultando, altresì, violati gli obblighi previsti nel Codice di Comportamento dei Dipendenti Pubblici (D.P.R. n. 62/2013, ed in particolare la previsione di cui all'art. 4) e nella legge regionale n. 19 del 2004, atteso l'asservimento costante delle funzioni pubbliche agli interessi egoistici degli stessi.



A fondamento delle proprie tesi, il P.M. richiama gli atti del procedimento penale.

Ciò premesso, il Procuratore regionale ha contestato ai sigg.ri [redacted] e [redacted], come sopra generalizzati, le seguenti voci di danno:

**1) Danno da interruzione del nesso sinallagmatico.**

Il danno in questione consisterebbe nella grave ed ingiustificata lesione del nesso di corrispettività intercorrente tra gli obblighi di servizio e le retribuzioni corrisposte agli odierni convenuti, nei periodi sopraindicati *sub specie* di “**danno da disservizio in senso lato**”, che ha riguardo all’esercizio illecito e penalmente rilevante di funzioni pubbliche.

La quantificazione del danno inizialmente determinato in euro **43.245,55** (quarantatremiladuecentoquarantacinque/55) e, poi, in euro **38.318,12** (trentottomilatrecentodiciotto/12), si giustifica in considerazione della circostanza che la massima parte dell’attività illecita veniva svolta in orario ed ambiente di lavoro, trovando applicazione il criterio equitativo di cui all’art. 1226 c.c.

Per quanto concerne la ripartizione *pro quota* del danno, il Procuratore regionale, in considerazione dell’arco temporale durante il quale la  ha prestato servizio presso il nosocomio del capoluogo e dei fatti corruttivi accertati in sede penale, ha posto a carico della stessa il minore importo di euro **9.854,03** (novemilaottococinquantaquattro/03), rimanendo a carico del  il maggiore importo di euro **28.464,09** (ventottomilaquattrocentosessantaquattro/09).

## 2) Danno patrimoniale da illecito utilizzo di beni aziendali

Tale voce di danno è stata determinata, già in sede di contestazione preliminare di responsabilità, in euro **3.600,00** tenendo conto dei costi sostenuti e documentati dall’Azienda per la precipua attività di vestizione delle salme, a tal fine rapportati al periodo in cui gli odierni

**SENT. N. 28/2025/R**

convenuti hanno prestato l'attività presso la camera mortuaria e rispetto al quale è accertato che siano state realizzate le condotte delittuose, fonte di danno erariale. Detti costi, complessivamente pari ad **euro 11.635,00** (undicimilaseicentotrentacinque/00) per il periodo 2017/2019 e riferiti alle camere mortuarie dell'Ospedale Maggiore e Bellaria, sono da imputarsi in via solidale agli odierni convenuti in misura pari a circa un terzo della spesa complessiva, in applicazione di canoni di ragionevole e prudente apprezzamento ex art. 1226 c.c.

E' rimasto provato, invero, per il P.M. contabile, che siano stati impiegati per le attività illecite di vestizione e tanato-cosmesi delle salme, dispositivi medici, dispositivi chimici e altro materiale sanitario, di proprietà della predetta Azienda, a fronte delle quali prestazioni gli odierni convenuti ricevevano un corrispettivo non dovuto -svolgendosi l'attività illecita all'interno dei locali dell'ospedale Maggiore dell'AUSL di Bologna; risultando, inoltre, essere state indebitamente utilizzate, per la parte imputabile a tale vietata attività, anche le spese vive, quali i costi legati alla pulizia, all'illuminazione, al riscaldamento ecc., dei detti locali.

Nondimeno, è rimasto accertato, secondo il requirente, che gli odierni convenuti abbiano percepito per tale attività, che almeno fino alla entrata in vigore della sopra menzionata circolare rientrava nei compiti d'ufficio, un compenso non dovuto dalle imprese incaricate del servizio e/o direttamente dalle famiglie del defunto.

È stato accertato, infatti, che l'impresa, o in molti casi la famiglia del defunto (o addirittura entrambi), pagava l'infermiere una spettanza che

non avrebbe dovuto pagare, come pure risulta dalle intercettazioni telefoniche ed ambientali.

**3) Danno all'immagine**

Da ultimo, è stata contestata ai sigg.ri [redacted] e [redacted]

[redacted] la lesione dell'immagine dell'AUSL di Bologna, avendo avuto la vicenda un forte impatto mediatico sull'opinione pubblica, amplificato dagli organi di stampa: emblematico, al riguardo, il titolo del servizio giornalistico **"Bologna, il racket del caro estinto: smantellati cartelli agenzie funebri, 30 arresti. Duecento euro agli infermieri per procurarsi un funerale"** pubblicato su "R.it" del 17 gennaio 2019 e anche dell'articolo **"Mondo sepolto, gli indagati parlano: un sistema che va avanti da 30 anni"**, comparso sulla testata giornalistica "la Repubblica", pagina di Bologna, del 22 gennaio 2019.

Con riferimento alla quantificazione del danno, si rende congrua - ad avviso del P.M. - una sua determinazione in via equitativa ai sensi dell'articolo 1226 c.c., sulla base dei canoni generali di liquidazione - oggettivi, soggettivi e sociali - proposti dalla giurisprudenza contabile a partire da SS.RR. n. 10/QM/2003 e, dunque, considerando i seguenti elementi: gravità degli illeciti e reiterazione degli stessi per un lungo arco temporale, modalità di realizzazione, rilevante disvalore del fatto, infedeltà ripetuta dei soggetti agenti anche ai basilari principi di lealtà e correttezza, rilevanza e delicatezza del settore al quale risultavano assegnati, carattere doloso della condotta, natura dell'interesse leso, ricadute negative in termini di lesione della fiducia della collettività e diffusione mediatica della vicenda, con effetto divulgativo e

moltiplicatore della lesività. Nella quantificazione del danno assume anche rilievo la già evidenziata risonanza regionale e nazionale che ha avuto la vicenda illecita che, impattando sulla coscienza collettiva, come documentato dalle notizie comparse sulle fonti di informazione, ha contribuito ad amplificare, come detto, la portata della vicenda illecita.

Sicché, il danno è stato contestato in misura non inferiore ad **euro 50.000,00** (cinquantamila/00), di cui euro **33.333,00** (trentatremilatrecentotrentatre/00) a carico di [redacted] ed euro **16.666,00** (sedicimilaseicentossantasei/00) a carico di [redacted].

Si sono costituiti nel presente giudizio i sigg.ri [redacted], mediante il patrocinio dell'avv. [redacted] e [redacted], con il patrocinio degli avv.ti [redacted].

Il difensore del sig. [redacted] ha eccepito nella memoria ritualmente depositata quanto segue:

a) in ordine alla prima posta di danno, che il [redacted] ha sempre svolto la sua attività lavorativa senza mai interrompere sinallagmaticamente il rapporto, dappoiché l'attività illecita consisteva nella mera segnalazione dei pazienti deceduti e, inoltre, la insussistenza del danno *sub specie* di **danno da disservizio**, in quanto, nella specie, non si è verificata alcuna disfunzionalità del servizio, che era onere della Procura provare;

b) in ordine alla seconda posta di danno, che "gli strumenti in uso e in dotazione, di proprietà dell'azienda, erano quelli utilizzati per tutte le

salme, senza distinzione alcuna”;

c) in ordine alla terza posta di danno, che a seguito della c.d. riforma Cartabia, in vigore dal 22 dicembre 2022, è venuta meno, in assenza di pene accessorie, la equiparazione della sentenza di applicazione della pena su richiesta della parte alla sentenza di condanna e che il nuovo art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p. deve essere applicato *ratione temporis* quale *ius superveniens* anche ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore nonché la insussistenza della lesione dell'immagine dell'AUSL perché “ la diffusione pubblica della notizia ha riguardato le aziende mortuarie, e non di certo i singoli operatori corrotti”.

Con comparsa di costituzione, ritualmente depositata, i difensori della sig.ra [redacted] hanno eccepito, in via preliminare, la “nullità della citazione per mancata esposizione dei fatti ai sensi dell'art. 86, comma 6, c.g.c.”, in quanto “ la Procura si limita a richiamare indistintamente i fatti di reato contestati a tutti gli imputati senza neppure avvedersi[...]che alla convenuta non è mai stato contestato il reato di associazione per delinquere” e “ l'assoluta assenza di un richiamo puntuale alla Sentenza che ha invece riguardato la convenuta e che viene solo menzionata con i suoi estremi (n. [redacted] / [redacted]) senza riportarne il contenuto”. All'uopo, si richiama il paragrafo 2.4 dell'atto di citazione, nel quale è operato il riferimento indistinto agli operatori della camera mortuaria con riguardo a un gruppo di ben 57 indagati.

Sempre in via preliminare, la prescrizione del diritto al risarcimento del danno, facendosi coincidere il *dies a quo* con la data (8.1.2019) della ordinanza del GIP del Tribunale di Bologna di applicazione di misure

cautelari nei confronti degli indagati, sul presupposto che la notifica dell'invito a dedurre è intervenuta -tardivamente - in data 15 aprile 2024.

Nel merito, i difensori hanno eccepito la infondatezza della domanda, in considerazione del ruolo avuto nella vicenda dalla [redacted] che "riceveva delle modeste somme dal Parise e non direttamente dai soggetti corruttori", e della inutilizzabilità quale fonte di prova della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, secondo quanto già affermato dalla giurisprudenza contabile e, ora, dal nuovo art. 445, comma 1-bis, c.p.p.. E, inoltre, "[...] l'assenza di antiggiuridicità della condotta rispetto alla contestata violazione dell'art. 4, D.p.r. n. 62/2013", in quanto "la sentenza penale che riguarda la convenuta non indica quale somma abbia ricevuto in tale occasione la stessa, e tuttavia, proprio con riferimento alla modesta rilevanza patrimoniale del prezzo della dazione, viene giustificata la concessione dell'attenuante di cui all'art. 323-bis c.p. ossia la particolare tenuità del fatto".

All'odierna udienza, la parte pubblica e le parti private hanno concluso secondo quanto riportato dal verbale di udienza.

La causa è stata riservata per la decisione.

Ritenuto in

## DIRITTO

1. Vanno esaminate, in via preliminare, le due questioni preliminari eccepite dai difensori, in rito e nel merito.

1.1. **L'eccezione di nullità** dell'atto di citazione per violazione dell'art. 67, comma 1, c.g.c. sollevata nel rilievo che lo stesso presenti gravi

carenze riguardo agli elementi essenziali del fatto e che le condotte ivi contestate sono descritte solo genericamente è infondata, ravvisando il Collegio corretta la prospettazione del Procuratore regionale.

L'espressione utilizzata dal legislatore all'art. 67, comma 1 cgc, per esplicitare il contenuto dell'invito a dedurre, rappresentata da "elementi essenziali del fatto" chiarisce, invero, il livello di specificazione che la norma riconosce nella descrizione di uno degli elementi costitutivi dell'invito a dedurre, dovendosi ritenere sufficiente l'esposizione degli elementi essenziali della fattispecie, " tali essendo quelli che consentono, in una prospettiva sostanzialistica, di individuare la materia del contendere, vale a dire che consentono all'interessato di individuare e di opporre, sulla base di una ricostruzione logica, gli eventuali elementi sussistenti a proprio favore che siano potenzialmente idonei a neutralizzare o, almeno, ad ostacolare la pretesa " (C. conti, Sez. Friuli Venezia Giulia, n. 44/2022).

Nondimeno, per univoca giurisprudenza, l'invito a dedurre ha una duplice funzione, la prima di assicurare la massima completezza istruttoria per evidenti ragioni di economia processuale, la seconda di consentire al presunto responsabile di svolgere le proprie argomentazioni a difesa al fine di pervenire all'archiviazione della vertenza.

All'invito, quindi, trattandosi di fase pre-processuale, non può essere riconosciuta alcuna funzione volta ad instaurare - e anticipare - un contraddittorio pieno tra Pubblico Ministero e persone invitate a fornire deduzioni, che è, invece, propria del giudizio che si instaura dinanzi ad



un Giudice terzo, per cui nessuna lesione del diritto di difesa può realizzarsi in questa fase (*ex multis*, C. conti, Sezione Giur. Lazio n. 989/2010 e n. 219/2016, Sezione III appello n. 746/2010).

Ciò premesso, gli atti del procedimento penale hanno fatto emergere un quadro estremamente chiaro delle dinamiche esistenti all'interno della camera mortuaria del nosocomio cittadino afferente all'Azienda USL di Bologna, dei rapporti tra tutti gli operatori ivi impiegati, odierni convenuti, risultando gli stessi perfettamente consapevoli sia del vincolo di solidarietà che li legava tra loro nella gestione dell'illecito, sia del rapporto che intercorreva con i referenti intermediari e con i singoli imprenditori delle pompe funebri implicati nella vicenda.

Essi stessi, dunque, richiamati a profusione nell'atto di citazione costituiscono gli "elementi essenziali dei fatti".

**1.2. Parimenti destituita di fondamento è l'eccezione di prescrizione.**

Si eccepisce che l'atto di citazione sia stato emesso tardivamente, essendosi il termine quinquennale di prescrizione maturato irrimediabilmente alla data dell'8 gennaio 2024, prendendo a riferimento quale *dies a quo* la data della ordinanza di applicazione di misure cautelari del GIP del Tribunale di Bologna ( 8 gennaio 2019), in quanto la notifica dell'invito a dedurre è intervenuta nel mese di aprile del 2024.

Reputa il Collegio, invece, che al momento della notifica dell'invito a dedurre la prescrizione fosse ancora in corso, in quanto è alla data della richiesta di rinvio a giudizio, successiva alla ordinanza di applicazione delle misure cautelari, che occorre fare riferimento, dappoiché soltanto

con quest'ultimo atto ha preso consistenza, nella sua materialità, la pretesa risarcitoria azionata nel presente giudizio, con la piena conoscenza dei fatti dannosi per l'erario e, pertanto, l'atto di citazione è stato notificato entro il quinquennio.

**2. Nel merito**, la domanda è fondata nei limiti di quanto in appresso detto.

L'ordinanza di applicazione di misure cautelari del GIP del Tribunale di Bologna dell'8 gennaio 2019 ha avuto modo di concludere che *"Le consorterie criminali appaiono, in particolare, strutturate secondo tre livelli di rilevanza: il segmento più elevato è ovviamente occupato dai titolari delle imprese funebri che con accordi taciti o espressi o quanto meno in un verosimile cartello, si spartiscono i funerali di persone decedute nei due ospedali cittadini. Costoro, che non disdegnano di intervenire personalmente presso le camere mortuarie in caso insorgano problematiche che richiedono il loro intervento, appaiono come i mandanti del complessivo progetto illecito.*


*Su un piano intermedio si collocano gli intermediari, cioè i dipendenti delle onoranze funebri, sodali e stretti collaboratori degli imprenditori, che rivestono i ruoli dei materiali corruttori; si tratta di procacciatori di affari incaricati dai loro titolari di stazionare costantemente presso le camere mortuarie degli ospedali oggetto di investigazione in attesa che gli infermieri corrotti, in cambio di denaro, regalie, favori personali, privilegi, secondo un sistema ormai rodato e senza soluzione di continuità, indirizzino alle imprese funebri i familiari dei degenti defunti.*

*A livello terminale si collocano gli incaricati di pubblico servizio, ossia gli infermieri (ndr. operatori necrofori necroscopi, OSS) addetti alle camere*

*mortuarie al cui interno si svolgono le fasi attuative esecutive dell'accordo corruttivo tra i necrofori e gli operatori commerciali delle imprese funebri che fanno parte del giro".*

*Ed ancora "L'attività investigativa ha permesso di ricostruire, in un numero di occasioni che rasenta la quotidianità, una continuativa vendita (o più correttamente, assegnazione) di servizi funerari ad opera del personale di servizio delle camere ardenti dei nosocomi in favore di due cartelli di imprese - e di altre in ordine sparso - dietro remunerazione fissato secondo precisi tariffari". "Ultimo anello della catena quindi, ma presupposto indispensabile per il funzionamento di un tale sistema, sono gli operatori della camera mortuaria."*

Gli esiti investigativi hanno accertato, inoltre, in maniera incontrovertibile il sistema in base al quale gli operatori della camera mortuaria procacciavano e "assegnavano" servizi funerari in favore di svariate imprese di pompe funebri, indirizzando con vari espedienti i familiari delle persone decedute verso le società "amiche", incanalando in maniera illecita la direzione degli affari di molte ditte, il tutto dietro remunerazione o scambio di favori o altre utilità (regalie, favori personali, privilegi).

Dai capi di imputazione è in particolare emerso che il signor , odierno convenuto, partecipava all'associazione delittuosa fornendo uno stabile contributo per l'assegnazione dei servizi funebri, assicurando, in qualità di incaricato di pubblico servizio dell'Azienda, l'aggiudicazione alle imprese funebri compiacenti, comunicando loro i nominativi e le altre informazioni sulle persone decedute, così da

consentire ai titolari, anche tramite loro delegati, di giungere tempestivamente presso gli uffici della camera mortuaria e di essere incaricati dai prossimi congiunti per lo svolgimento delle relative esequie. Al medesimo si riferisce la **sentenza n. 1023/2020**.

Con riferimento alla [REDACTED], in sede penale veniva accertato che, seppur non partecipando al sodalizio illecito di cui si è detto, nel breve periodo in cui prestava servizio presso la camera mortuaria del nosocomio cittadino, si era inserita nel "cerchio del malaffare" collezionando diversi episodi in cui riceveva denaro contante dalle imprese funebri: la [REDACTED], infatti, veniva condannata, con la già richiamata **sentenza n. 1035/2019**, per i reati di cui agli art. 110, 320 e 321 in relazione all'art. 319 c.p. alla pena di due anni di reclusione.

Quanto sopra risulta comprovato dalle intercettazioni telefoniche ed ambientali e da ampie ammissioni di addebito degli odierni convenuti, sottoposti a procedimento e giudizio penale, dalle quali è emersa l'esistenza di un sistema inveterato che poneva l'imprenditore di fronte alla scelta di pagare o di accettare il rischio di una compromissione della qualità del servizio.

Le comprovate e plurime condotte antigiuridiche degli odierni convenuti rilevano, pertanto, sotto il profilo della responsabilità amministrativa, in quanto dolose, essendo indubbia la coscienza e volontà dei ridetti di compiere atti contrari ai propri doveri d'ufficio al fine di ricevere danaro o altra utilità o comunque di accettarne la promessa, e causative di danno - patrimoniale e di immagine - all'amministrazione di appartenenza per le voci che verranno in

seguito specificate.

Gli atti sopra richiamati documentano, invero, incontrovertibilmente avere i signori [redacted] e [redacted], per proprie personali e non permesse finalità di lucro, svolto, all'interno della camera mortuaria dell'Ospedale Maggiore di Bologna, una non consentita attività illecita di intermediazione di servizi funebri e di altri servizi accessori per conto delle imprese operanti nel settore, in aperta violazione dei già richiamati obblighi normativi su di loro incombenti, nonché in violazione degli obblighi contrattuali assunti nei confronti del datore di lavoro pubblico, Azienda USL di Bologna, dedicando a tale attività parte preponderante delle proprie energie lavorative, nonché utilizzando, per lo svolgimento di tale attività illecita, beni e materiali di consumo di proprietà della predetta Azienda.

Le plurime condotte illecite degli odierni convenuti rilevano, quindi, sotto il profilo della responsabilità amministrativa in quanto causative delle seguenti voci di danno all'amministrazione di appartenenza:

**1. Danno da interruzione del nesso sinallagmatico.**

Le menzionate condotte dolose riferibili agli odierni convenuti risultano foriere di danno all'erario sotto il profilo delle retribuzioni da loro indebitamente percepite nei periodi in cui è comprovato le abbiano realizzate, quantificato, in sede di invito a dedurre, in complessivi euro **43.245,55 (quarantatremiladuecentoquarantacinque/55)** e, poi, definitivamente in euro **38.318,12 (trentottomilatrecentodiciotto/12)** da imputarsi ai predetti con il vincolo della solidarietà passiva nei confronti dell'amministrazione danneggiata e *pro quota* nei rapporti

interni.

E' rimasto accertato, invero, che si sia realizzata una grave ed ingiustificata lesione del nesso di corrispettività intercorrente tra gli stessi doveri e obblighi di servizio e le retribuzioni corrispettive percepite dagli odierni convenuti nel periodo oggetto di indagine (novembre 2017 - gennaio 2019 ) rendendo queste ultime, seppure in parte, oggettivamente indebite e non spettanti, tanto più in quanto le trasgressioni in discorso risultavano realizzate mediante condotte gravi e inopinate, aventi rilievo anche penale.

La *species* di danno da disservizio che viene in rilievo nel caso in esame è quella del “**disservizio in senso lato**”, che ha riguardo all’esercizio illecito e penalmente rilevante di funzioni pubbliche, ove la funzione istituzionale tipica, astrattamente finalizzata al perseguimento e alla realizzazione degli interessi pubblici generali, viene in concreto “piegata” alla realizzazione degli interessi egoistici del dipendente che ha agito, con speculare danno per l’inutilità della spesa.

Quando il dipendente agisce non a favore ma in pregiudizio dell’ente pubblico, si verifica un’alterazione del nesso sinallagmatico tra le prestazioni lavorative e la retribuzione, che diventa in tutto o in parte priva di causa.

Sotto il profilo della quantificazione, tale voce di danno non dev’essere valutata soltanto in base al tempo impiegato nella perpetrazione delle condotte illecite, in quanto la persistente reiterazione criminosa produce innegabilmente “effetti sistemici” (Sez. II Centr. App., sent. n. 43/2020), tali da impattare direttamente sul contratto di lavoro e

minare la fiducia nel dipendente da parte dell'Amministrazione datoriale.

Asservendo la propria funzione ad attività di carattere corruttivo, gli odierni convenuti hanno rotto il sinallagma che li legava all'amministrazione, così rendendo di fatto priva di giustificazione parte della spesa sostenuta per le remunerazioni ricevute.

Tale voce di danno, da determinarsi in via equitativa, non può che essere ancorata, quindi, alla retribuzione corrisposta dall'azienda durante il periodo in cui è stato accertato il compimento dei fatti delittuosi.

Per il fatto che la massima parte dell'attività illecita veniva svolta in orario e in ambiente di lavoro, il ristoro del danno erariale deve essere, infatti, rapportato alle retribuzioni corrisposte dal datore di lavoro, AUSL di Bologna, agli odierni convenuti a fronte di prestazioni lavorative da questi non rese o rese solo parzialmente a causa dello svolgimento della vietata attività di intermediazione per conto delle imprese funebri.

Si reputa equo, quindi, in applicazione di canoni di ragionevole e prudente apprezzamento ex art. 1226 c.c., rideterminare il *quantum* risarcitorio da imputare a titolo di dolo alla [redacted] per tale voce di danno nella misura di **euro 4.000,00 (quattromila/00)**, in considerazione dell'estrema marginalità del ruolo della medesima nella vicenda penale, che emerge *ictu oculi* dagli atti del processo nonché della circostanza che la [redacted] ha prestato servizio presso l'AUSL di Bologna solo dal mese di dicembre 2017 fino al mese di

gennaio del 2019 e che è stata impegnata anche presso la camera mortuaria dell'ospedale Bellaria di Bologna, dove nulla di illecito è mai avvenuto.

Per quanto attiene al [redacted], la difesa ha eccepito che il medesimo avrebbe terminato l'attività lavorativa presso l'AUSL il 15 marzo 2018 (e non il 2 dicembre) e che avrebbe svolto la propria attività, senza mai interrompere sinallagmaticamente il rapporto, ovvero non dedicandosi solo ed esclusivamente ai soggetti favoriti, ma dedicandosi interamente al proprio lavoro.

Le eccezioni difensive sono destituite di fondamento, in quanto sotto il primo profilo è rimasto accertato che il [redacted] è cessato dal servizio a far data dal 2 dicembre 2018 e ha percepito, fino a tale data, la relativa retribuzione; sotto il secondo profilo, occorre ricordare che il [redacted] è stato penalmente condannato per condotte consistenti in un illecito sodalizio associativo e in una considerevole serie di fatti illeciti corruttivi di attuazione del primo posti in essere dal medesimo, siccome emerge dai capi di imputazione. E', quindi, incontrovertibile che nel lungo arco temporale durante il quale sono stati realizzati i fatti delittuosi questi abbia sottratto ai compiti istituzionali una parte preponderante di energie lavorative.

La giurisprudenza contabile, nel caso di illeciti imputabili a più soggetti che hanno agito in virtù di un'associazione a delinquere, è consolidata nell'affermare che il danno da disservizio, per ciascuno dei compartecipi, non è esclusivamente quello riferibile ai singoli episodi criminosi posti in essere (cd reati fine), poiché è proprio la



partecipazione di ciascun convenuto, con ruolo efficiente, all'associazione ciò che rimane determinante sia quale nucleo oggettivo dell'illecito, sia quale speciale connotato soggettivo dell'azione, sia infine principalmente quale elemento che riveste rilevanza causale ai fini della produzione del danno (*ex multis*, Sez Giur. Sicilia 594/2020).

Essendo stata accertata, nel caso di specie, l'adesione al comune intento criminoso del "gruppo", dimostrata dalla disponibilità alle illecite operazioni da questo organizzate e dalla ripetitività dei singoli reati-fine nel corso di un lungo lasso di tempo, ricorre per il [redacted] la responsabilità per danno da disservizio nella misura pari all'intera retribuzione percepita nel periodo novembre 2017-dicembre 2018, come documentato dalla Procura regionale e, cioè, pari alla somma di **euro 28.464,09 (ventottomilaquattrocentosessantaquattro/09)**, che costituisce la quota a suo carico.

L'importo complessivo per tale voce di danno è, pertanto, rideterminato in euro **32.464,09 (trentaduemilaquattrocentosessantaquattro/09)** da imputarsi, con il vincolo della solidarietà passiva nei confronti dell'amministrazione danneggiata, a carico di [redacted] e [redacted], e nei rapporti interni rispettivamente nella misura di euro **4.000,00 (quattromila/00)** ([redacted]) ed euro **28.464,09 (ventottomilaquattrocentosessantaquattro/09)** ([redacted]).

## 2. Danno patrimoniale da illecito utilizzo di beni aziendali.

Deve escludersi, invece, qualsivoglia responsabilità degli odierni

convenuti per tale voce di danno, in accoglimento delle eccezioni difensive.

Tale voce di danno è stata quantificata in **euro 3.600,00 (tremilaseicento/00)**.

È, invero, fondata l'eccezione difensiva secondo cui "i beni aziendali sono stati utilizzati nel rispetto della loro funzione e non per scopi diversi".

Occorre precisare, infatti, che la vestizione del deceduto e il confezionamento del feretro erano attività assegnate agli addetti alle camere mortuarie dell'AUSL di Bologna, fino a quando la Regione, con apposita circolare del marzo del 2018 destinata ai Direttori Generali delle Aziende Sanitarie e applicata a partire dal mese di novembre dello stesso anno, non chiariva che dette attività dovessero rientrare tra le incombenze delle imprese funebri.

### **3. Danno all'immagine.**

La fattispecie portata all'attenzione della Sezione assume rilievo sotto il profilo della responsabilità amministrativa in ragione del danno all'immagine causato all'AUSL di Bologna; danno, che quand'anche non determini una diminuzione patrimoniale diretta è, tuttavia, suscettibile di una valutazione economica sotto il profilo delle spese necessarie al ripristino dell'immagine.

Il danno all'immagine della P.A. ha ricevuto, nella giurisprudenza tradizionale, fisionomia esclusivamente patrimoniale, traducendosi, per definizione, in un pregiudizio suscettibile di valutazione patrimoniale.

In relazione alla natura di tale danno sono emersi nel passato problemi di giurisdizione, perché in un primo momento la Corte dei conti ha ritenuto che il danno all'immagine della P.A. - qualificato come danno morale - non rientrasse nell'archetipo del danno erariale, essendo questo considerato un danno di natura eminentemente patrimoniale.

Corollario di quest'assunto era, quindi, la rimessione alla giurisdizione del giudice ordinario delle fattispecie concernenti i danni non patrimoniali, in particolare di quelli conseguenti a reato, di cui all'art. 185 c.p..

Solo in tempi relativamente recenti, sull'onda di una maggiore attenzione e sensibilità sociale verso interessi collettivi prima trascurati, oltre che sulla spinta delle innovazioni legislative degli anni '90, si è assistito all'emergere di un diverso indirizzo giurisprudenziale, alla cui affermazione e consolidamento non è stata estranea la Corte di cassazione, a Sezioni unite, in sede di riparto di giurisdizione.

Il distacco dal modello patrimonialistico, però, non è stato semplice ed immediato nella giurisprudenza contabile, rinvenendosi, da un lato, il tentativo interpretativo - rivelatosi niente più che un *escamotage* - di configurare il danno all'immagine come danno ad un bene non patrimoniale, ma che nel momento stesso della lesione si riveste di valore economico, *sub specie* di credito alla relativa prestazione risarcitoria, e, dall'altro, l'affermazione secondo cui la giurisdizione della Corte dei conti poteva essere ammessa solamente laddove l'azione degli amministratori e dipendenti pubblici sia produttiva di

un danno morale che si aggiunge, direttamente o indirettamente, ad un danno patrimoniale, supponendosi una sorta di forza attrattiva della giurisdizione sul danno patrimoniale.

Tesi quest'ultima, che, per il suo carattere compromissorio, prestava il fianco alla fondamentale obiezione che il cumulo in una stessa vicenda di due pregiudizi diversi non può modificare la natura di uno dei due, vale a dire la natura del bene o interesse, nella cui lesione si concreta il danno c.d. morale.

Essa è stata, comunque, superata dagli sviluppi successivi della giurisprudenza contabile, affermandosi, in sede di questione di massima, la giurisdizione della Corte dei conti sul danno all'immagine, sia pure in assenza di un concorrente danno patrimoniale in senso stretto.

Superando, così, la nozione iniziale di danno erariale, come esclusiva lesione di elementi del patrimonio dello Stato o dell'ente pubblico, ed accogliendo il più esteso concetto di " danno pubblico ", comprensivo non solo della lesione di elementi patrimoniali, ma anche di interessi generali di natura pubblica ( comunque suscettibili di valutazione economica ) riferibili al c.d. Stato-comunità, la Corte dei conti, già, a partire dagli anni '70, ha, in via graduale, interpretato estensivamente la nozione di danno erariale.

Con una prima decisione del 1973, infatti, il giudice contabile teorizzò il nuovo concetto di danno erariale.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, tuttavia, ancora affermavano, nel 1988, che il danno erariale deve intendersi come nocumento

patrimoniale effettivo subito dalla p. a.; e, pertanto, poiché la cognizione del giudice contabile afferisce alle sole ipotesi di danno patrimoniale, deve negarsi la giurisdizione della Corte dei conti a conoscere del cosiddetto danno morale conseguenziale al reato (art. 2059 c. c. e art. 185 c. p.) in quanto trattasi di lesione a posizione soggettiva pubblica non patrimoniale.

Fermissimo, quindi, alle soglie degli anni '90 il riconoscimento del giudice contabile che la normativa vigente dal 1923 per l'azione pubblica del P.M. contabile non consentisse azione risarcitoria per il c.d. danno morale.

Nonostante questa autorevole "chiusura", solo qualche anno dopo, la questione della patrimonialità o meno del danno erariale venne (ri-affrontata e risolta in senso diametralmente opposto da alcune decisioni del giudice contabile.

Si può citare, ad esempio l'affermazione da parte del giudice contabile della propria *potestas* a conoscere del "danno morale" prodotto dai comportamenti degli agenti pubblici.

Con progressiva evoluzione giurisprudenziale, il giudice contabile è pervenuto, quindi, alla configurazione di un vero e proprio danno all'immagine ed al prestigio della Pubblica Amministrazione, che può definirsi come la lesione di un bene immateriale non idoneo a costituire oggetto di scambio e di quantificazione pecuniaria e, in questo senso, può definirsi danno non patrimoniale.

Nella ormai nota sentenza n.10/2003/QM del 23.4.2003, le Sezioni riunite hanno posto dei "paletti" che costituiscono punti fermi sulla

natura e sulle caratteristiche del danno all'immagine della P.A, a costo di alcune forzature sul piano dei principi e, peraltro, con una sovrapposizione di piani e confusione di concetti, che denota, in motivazione, nonostante le apparenze, un percorso affatto lineare ed un distacco dalle nozioni in tema di danno, delineate nella normativa civilistica per i rapporti di diritto comune.

Intanto, a partire dalla definizione del danno all'immagine della P.A. come danno (patrimoniale) esistenziale, che, già in quegli anni, era considerato, comunque, un danno arrecato alla persona fisica, tale da sconvolgerne la vita biologica e avente, dunque, natura non patrimoniale.

“Il danno all'immagine di un ente pubblico è da ritenersi non già un danno non patrimoniale ai sensi dell'art. 2059 c.c., bensì un danno patrimoniale in senso ampio, rientrante nella più generale figura del danno esistenziale “ ( così, testualmente, la sent. n. 10/2003/QM cit.)

Il tutto nasce evidentemente dalla suggestione, esercitata sui giudici contabili, degli orientamenti dottrinari e della giurisprudenza civile in materia di risarcimento del danno non patrimoniale e dall'inquadramento del “danno esistenziale “ nello schema dell'art. 2043 c.c..

Trattasi in ogni caso - affermano, inoltre, le Sezioni riunite - di danno qualificabile come “danno-evento”, e non già “danno-conseguenza”, in quanto, dopo avere ricollegato il diritto all'immagine al diritto delle amministrazioni pubbliche di organizzarsi e di agire in modo efficiente ed imparziale (ex art. 97 cost.) si conclude nel senso che il danno non

potrà che consistere nella mancata realizzazione della specifica finalità perseguita dalla norma di tutela, e quindi coincidere con la violazione della stessa.

E' stata in sostanza percorsa dalle Sezioni riunite la stessa strada aperta dalla ormai famosa ( ed anche datata ) sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 1986 in materia di danno biologico, che, dopo avere individuato un *tertium genus* di danni - tra quelli patrimoniali e quelli *stricto jure* morali - lesivi dell'integrità personale in sé considerata, indipendentemente da eventuali riflessi patrimoniali, li qualificava come "danni-evento", suscettibili di risarcimento per il solo fatto della lesione.

L'obiezione di fondo, però, alla decisione delle Sezioni riunite e alla giurisprudenza successiva, è che la concezione del " danno-evento " si presta alla stessa critica che la migliore dottrina civilistica ha mosso ai risultati cui sono giunti i pratici del diritto, che, pervenendo all'integrale assorbimento della ingiustizia nel danno, hanno prodotto effetti distorsivi nella vicenda della tutela aquiliana, privando così la responsabilità civile di un sicuro criterio selettivo e di una convincente linea di contenimento di fronte al periodo di una dilatazione incontrollata delle fattispecie di danno risarcibile.

Orbene, l'elemento che denuncia il carattere lesivo dell'agire umano, come tale idoneo a determinarne la rilevanza giuridica *sub specie iniuriae*, non è l'ingiustizia, ma il danno, come pregiudizio o nocumento che deve connettersi alla lesione come sua conseguenza diretta ed immediata.

Senza fondamento positivo e sicuramente artificiosa va giudicata, pertanto, la distinzione tra “ danno-evento “ e “ danno-conseguenza “, sicuramente da respingere, siccome diretta ad introdurre nell’ambito della tutela aquiliana criteri selettivi arbitrari ed incontrollati né tanto meno consentiti dal fine di pervenire surrettiziamente alla giustiziabilità in sede contabile di fatti penalmente rilevanti one dell’asserito pregiudizio a criteri non meglio definiti come equitativi .

Si comprende come la fatica di allontanarsi dalla concezione del “ danno-evento “ può, almeno in parte, trovare spiegazione nel timore di non riuscire a risarcire danni (non patrimoniali) che appaiono meritevoli di tutela, ma essa non si sottrae all’ulteriore obiezione di fondo per cui il risarcimento, così argomentando, viene disancorato da qualsiasi considerazione dei riflessi negativi a carico dell’ente danneggiato, causando un inevitabile snaturamento dell’istituto aquiliano, sicché in tal guisa il “ danno-evento “ assomiglia sempre più ad un “danno punitivo“: il *punitive damage* della esperienza nordamericana, la cui *ratio* non è il ristoro del pregiudizio sofferto, bensì la sanzione a carico del danneggiante, in tal guisa aprendosi la strada a liquidazioni di illeciti, senza concreta lesione di beni giuridici: in altre parole, con funzione meramente sanzionatoria, anziché riparatoria.

Le Sezioni riunite hanno affermato, in conclusione, che il danno in questione non ha nulla a che vedere con il “ danno morale “ in senso stretto, non attenendo esso alle sofferenze fisiche o morali, di cui le persone giuridiche non sono neanche capaci, ma alla grave perdita di



prestigio ed al grave detrimento dell'immagine e della personalità giuridica, quale danno che reca sempre con sé, se non una "diminuzione patrimoniale diretta", pure ipotizzabile soprattutto con riferimento agli enti pubblici, che, operando in regime di mercato, possono subire una contrazione della loro attività direttamente correlabile al discredito arrecato dai propri dipendenti o amministratori, sicuramente una spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso, ossia al ripristino della immagine stessa.

Tuttavia, immediatamente dopo la pronuncia delle Sezioni riunite, la Corte di cassazione - nel quadro di un (rinnovato) sistema bipolare del danno patrimoniale e di quello non patrimoniale - ha superato la tradizionale lettura restrittiva dell'art. 2059 c.c., come diretto ad assicurare tutela soltanto al c.d. danno morale soggettivo; e, inoltre, la teoria del danno-evento, fatta propria dalle Sezioni riunite, è stata superata dalla stessa giurisprudenza della Corte di cassazione.

Ben può dirsi, quindi, che la scelta in sede contabile sia stata in qualche misura condizionata dalla teorica generale sul danno non patrimoniale vigente prima della svolta del 2003, che includeva ogni ipotesi di danno non patrimoniale nel c.d. danno morale soggettivo, tutelato dall'art. 2059 c.c. solo nei casi determinati dalla legge.

Successivamente, le Sezioni riunite, in sede di questione di massima, con la sentenza n. 1/2011/QM del 18 gennaio 2011, pur dichiarando inammissibile la questione di massima sollevata dalla Sezione giurisdizionale Puglia, hanno affermato che " il danno all'immagine della P.A. ("non patrimoniale"), anche se inteso come danno c.d.

conseguenza”, è costituito dalla lesione all’immagine dell’ente, “conseguente” ai fatti lesivi produttivi della lesione stessa....da non confondersi con “le spese necessarie al ripristino”, che costituiscono solo uno dei possibili parametri della quantificazione equitativa del risarcimento”.

Lo sviluppo della giurisprudenza successiva conferma quanto statuito dalle Sezioni riunite.

Venendo, ora, al piano normativo, la tassatività dei presupposti di proponibilità dell’azione di responsabilità - inizialmente individuati dall’art. 17, comma 30-ter, d.l. 1.7.2009, n. 78 e s.m.- pur non essendo oggetto di alcuna previsione della legge delega n.124/2005, risulta messa in discussione, invero, con l’emanazione del D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante approvazione del codice di giustizia contabile, per effetto del combinato disposto dell’art. 4, comma 1, lett. g), All. 3, e dell’art. 1, comma 1-sexies, L. n. 20/1994.

L’art. 4 cit. ha abrogato, infatti, l’art. 7 della L. n.97/2001, richiamato per quanto concerne i “casi” (delitti previsti dal Capo I, Titolo II, Libro II c.p.) e i “modi” (sentenza penale di condanna passata in giudicato) dall’art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, d.l. n.78/2009, cit., ai fini della individuazione delle condizioni di proponibilità dell’azione erariale.

Il danno all’immagine della P.A., “orfano” dell’art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009, trova, ora, la sua disciplina sostanziale nell’art., 1, comma 1-sexies, della legge n. 20/1994, che sarebbe riduttivo configurare come norma (soltanto) sui criteri di quantificazione

(dell'entità) del danno, in quanto è norma (anche) sui presupposti di proponibilità dell'azione erariale.

Nel caso di specie, sussistono due sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti per un reato contro la pubblica amministrazione, commessi da soggetti legati da rapporto di servizio alla stessa, essendo il reato di corruzione un reato proprio, disciplinato dall'art. 320 c.p., che trova collocazione nel Capo I, Titolo II del libro secondo del c.p.. Oltre al reato di corruzione, in sede penale al signor [redacted] è stato altresì ascritto il reato di associazione per delinquere di cui all'art. 416 c.p., che, nel caso di specie, è reato a danno della P.A..

Come è noto, con la riforma c.d. Cartabia è stato aggiunto all'art. 445 c.p.p. il nuovo comma 1-bis a mente del quale: "La sentenza prevista dall'art. 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 legge diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'art. 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".

I difensori invocano, quindi, la applicazione della norma processuale penale in questione, che innova rispetto alla normativa previgente.

Come è noto, con la c.d. riforma Cartabia, il legislatore penale ha inteso

incentivare, in un'ottica deflattiva del contenzioso, l'utilizzo del rito del "patteggiamento", limitando l'efficacia extrapenale della sentenza ex art. 444, comma 2, c.p.p. laddove non siano comminate pene accessorie.

Sulla scorta della previgente formulazione dell'art. 444, comma 2, c.p.p., la giurisprudenza contabile tendeva ad assimilare alla sentenza di condanna la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, rinvenendo in essa un accertamento implicito di responsabilità con efficacia vincolante, una volta divenuta irrevocabile.

È inevitabile che l'entrata in vigore della novella dovesse cambiare, per così dire, le carte in tavola, ma ciò non è stato, in quanto la giurisprudenza contabile maggioritaria ha aggirato la novità legislativa, spostando l'attenzione dalla efficacia extrapenale della sentenza di applicazione della pena al profilo della utilizzabilità nel giudizio di responsabilità delle prove a fondamento della sentenza penale, ma sempre in violazione del chiaro disposto normativo.

A prescindere dalla natura sostanziale o processuale della norma di cui all'art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p., che si presenta ininfluyente nel presente giudizio alla luce della cronologia dei fatti di causa, reputa il Collegio, tuttavia, che l'eccezione sia destituita di fondamento, in quanto la disciplina del danno all'immagine, che è attualmente contenuta nell'art. 1, comma 1-*sexies*, della Legge n. 20/1994, come modificata dalla legge n. 190/2012, si configura come **speciale** rispetto alla nuova disciplina degli effetti extrapenali della sentenza di applicazione richiesta delle parti contenuta nel nuovo comma 1-*bis* dell'art. 445

c.p.p., che è disposizione di carattere **generale**.

Tale disposizione, pur fornendo un criterio presuntivo di quantificazione della tipologia di danno in parola, in realtà statuisce due importanti e basilari presupposti per la perseguibilità e la condanna dei dipendenti pubblici per danno all'immagine, che si pongono come vere e proprie condizioni dell'azione contabile.

Ai sensi del comma 1-sexies, infatti, perché il danno all'immagine sia perseguibile in sede contabile è necessario che si tratti di "reati contro l'amministrazione" e che il reato sia oggetto di *accertamento* con sentenza passata in giudicato.

Il concetto di *accertamento* rimanda alla ricostruzione e valutazione dei fatti in sede penale e non si presenta disgiunto dagli stessi.

Ne consegue che può trovare ingresso nel presente giudizio e ben può essere utilizzato dal Procuratore regionale il materiale probatorio proveniente dal processo penale a carico degli odierni imputati-convenuti.

La vicenda, come si evince dalle acquisizioni istruttorie, ha suscitato forte clamore mediatico amplificato dagli organi di stampa, come evincibile dai numerosi articoli di quotidiani apparsi all'epoca dei fatti e anche successivamente, nuocendo gravemente all'immagine dell'AUSL di Bologna.

Essa ha, infatti, avuto una vasta eco sugli organi di stampa locali e nazionali, essendo la notizia comparsa sui principali quotidiani con titoli di immediata evidenza, già in occasione dell'esecuzione delle ordinanze cautelari emesse nei confronti del personale dell'AUSL di

Bologna.

È indiscusso il *clamor* mediatico-giornalistico, oltre che giudiziario, della vicenda, che ha avuto come protagonisti dipendenti assegnati ad un servizio particolarmente delicato, quale quello di addetti alla camera mortuaria, a contatto con l'utente in un momento delicatissimo quale per l'appunto la perdita di un congiunto.

L'immagine dell'amministrazione pubblica, ed in particolare quella dell'AUSL di Bologna, è stata pertanto gravemente lesa dall'atteggiamento infedele tenuto dagli odierni convenuti: emblematico, al riguardo, è il titolo "**Bologna, il racket del caro estinto: smantellati cartelli agenzie funebri, 30 arresti. Duecento euro agli infermieri per procurarsi un funerale**" pubblicato su "R.it." del 17 gennaio 2019 o anche "**Mondo sepolto, gli indagati parlano: un sistema che va avanti da 30 anni**" su "la Repubblica", Bologna del 22 gennaio 2019.

La lesione dell'immagine della Pubblica Amministrazione, che deriva dai fatti accertati in sede penale, costituisce danno erariale risarcibile, addebitabile agli odierni convenuti a titolo doloso e con il vincolo della solidarietà.

E, tuttavia, la pretesa erariale va ridotta entro la somma di **euro 20.000,00 (ventimila/00)**, così liquidando in via equitativa il danno all'immagine ai sensi dell'art. 1226 c.c., in considerazione del carattere locale del c.d. *clamor fori*, e precisando, nei rapporti interni, la quota a carico di ciascuno, pari a **euro 15.000,00 (quindicimila/00)** per il [redacted] e euro **5.000,00 (cinquemila/00)** per la [redacted], tenuto

conto della diversa esposizione mediatica.

L'importo complessivo di euro **52.464,09**

**(cinquantaduemilaquattrocentosessantaquattro/09)** deve essere

posto in solido a carico dei signori [redacted] e [redacted]

[redacted], di cui euro **43.464,09**

**(quarantatremilaquattrocentosessantaquattro/09)** a carico di [redacted]

[redacted] ed euro **9.000,00 (novemila/00)** a carico di [redacted],

da valere come quote nei rapporti interni.

Sulle somme dovute spettano, in favore della AUSL di Bologna, interessi legali e rivalutazione monetaria, alle condizioni di legge.

Alla soccombenza in giudizio dei convenuti segue la loro condanna, in solido, al pagamento delle spese di giustizia, che si quantificano nel dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, accoglie la domanda in epigrafe indicata e, per l'effetto,

CONDANNA

i signori [redacted] e [redacted], come sopra generalizzati, al pagamento in solido, in favore **dell'Azienda Unità Sanitaria Locale** di Bologna, della somma complessiva di euro **52.464,09 (cinquantaduemilaquattrocentosessantaquattro/09)**, di cui euro **43.464,09 (quarantatremilaquattrocentosessantaquattro/09)** a carico di [redacted] ed euro **9.000 (novemila/00)** a carico di

[redacted], da valere come quote nei rapporti interni, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, alle condizioni di legge,

nonché al pagamento in solido delle spese di giustizia del presente giudizio, che si liquidano in **euro 64,00 (sessantaquattro/00)**.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio il 22 gennaio 2025.

**IL PRESIDENTE ESTENSORE**

(Vittorio Raeli)

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il giorno 09 aprile 2025

Il Direttore della Segreteria

Dott. Laurino Macerola

f.to digitalmente



