



Sent. n. 7/13

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA REGIONE PIEMONTE

composta dai seguenti magistrati:

dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente - relatore
dott. Tommaso PARISI	Giudice
dott.ssa Ilaria Annamaria CHESTA	Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **18990** del Registro di Segreteria, promosso dal Procuratore regionale presso questa Corte nei confronti di:

FARINA Saverio, nato a Vibo Valentia il 14 aprile 1964, residente a Torino, Via Cibrario, n. 24 – C.F. FRNSVR64D14F537N;

D'ONISE Pietro, nato a Boscotrecase (NA) l'8 marzo 1961, residente a Torino, Corso XI febbraio, n. 6, scala B – C.F. DNSPTR61C08B0770, elettivamente domiciliato in Torino, corso Galileo Ferraris, n. 120, presso lo studio dell'avv. Fabio DELL'ANNA, C.F. DLLFBA68A24L049V e dell'avv. Giorgio Giuseppe SOBRINO, C.F. SBRGGG82D03L219R, che lo rappresentano e lo difendono, sia congiuntamente sia disgiuntamen-

te, giusta delega a margine dell'atto di costituzione e memoria depositato in data 13 giugno 2012.

UDITI, nella pubblica udienza del 4 luglio 2012, il relatore, Presidente dott. Salvatore SFRECOLA, l'Avv. Giorgio Giuseppe SOBRINO, in rappresentanza del convenuto D'ONISE, il Pubblico Ministero, nella persona del Procuratore regionale dott. Piero Carlo FLOREANI, con l'assistenza del Segretario, Renzo PIASCO, non costituito il convenuto FARINA.

VISTI gli atti e i documenti tutti della causa;

RITENUTO in

F A T T O

Con atto di citazione depositato in data 10 febbraio 2012 il Procuratore regionale presso questa Corte ha chiamato in giudizio i Signori Saverio FARINA e Pietro D'ONISE per sentirli condannare al pagamento, in solido tra loro, in favore del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, della somma complessiva di euro 22.149,60 (ventiduemilacentoquarantanove/60), oltre alla rivalutazione ed agli interessi, in quanto ritenuti responsabili del danno cagionato al predetto Ministero per aver illecitamente inserito centinaia di nomi nell'archivio informatico della graduatoria del personale ATA – profilo collaboratore scolastico.

Riferisce il Procuratore regionale che, a seguito di notizie di stampa relative alla vicenda definita dalla cronaca gior-

nalistica “*bidellopoli*” e della denuncia del dirigente dell’Ufficio scolastico provinciale di Torino, dott. Antonio CATANIA, la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Torino, svolti i necessari accertamenti, aveva contestato agli odierni convenuti la responsabilità penale per i reati previsti e puniti dagli:

a) artt. 81, 110, 476 c.p., in relazione all’art. 491 *bis* c.p., perché, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, in concorso tra di loro e con altre persone non identificate, agendo il D’ONISE nella qualità di dipendente del Ministero della Pubblica Istruzione in servizio presso l’Ufficio scolastico provinciale di Torino, e il FARINA di dipendente dell’Istituto Leonardo da Vinci di Torino, distaccato presso l’Ufficio scolastico provinciale di Torino, entrambi assistenti amministrativi nel settore ATA, come tali assegnatari di *username* (rispettivamente TOPB6169 e TOPB6133) e *password* che consentiva loro di intervenire sui registri informatici dell’Ente – segnatamente graduatoria personale ATA – profilo di collaboratore scolastico – intenzionalmente alteravano i registri stessi, utilizzando gli identificativi sopra indicati ovvero quelli di colleghi dai medesimi conosciuti, inserendo nominativi di persone non legittimate e modificando i punteggi di singoli nominativi, come precisato nella tabella allegata alla richiesta di rinvio a giudizio; con l’aggravante ex art. 61, n. 2,

c. p. di aver agito per commettere il reato di cui al punto sub b), nonché, ai sensi dell'art. 61, n. 9, c.p., con violazione dei doveri inerenti una funzione pubblica;

b) artt. 110, 81, 640 *ter* 1° e 2°, c. p. perché, in concorso tra di loro e con altre persone non identificate, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, ponevano in essere la condotta precedentemente richiamata sub a) ed in tal modo, intervenendo senza diritto su informazioni e dati del sistema informatico del Ministero della Pubblica Istruzione, procuravano ai soggetti indicati nell'allegato al medesimo atto di richiesta di rinvio a giudizio, l'ingiusto profitto costituito dall'inserimento in graduatoria e – in alcuni casi, dalla modifica del punteggio - con danno per l'Ente e gli altri soggetti legittimamente e correttamente inseriti in graduatoria; con le aggravanti di aver commesso il fatto con abuso delle qualità di operatore di sistema e in danno – tra l'altro – del Ministero della Pubblica Istruzione, nonché, ai sensi dell'art. 61, n. 9, c.p., con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione (fatti commessi in Torino e Roma dall'1.8.2005 al 18.10.2006).

Con sentenza n. 264 del 4 febbraio 2010 (divenuta irrevocabile il 23 marzo 2010) il Tribunale ordinario di Roma – sezione dei G.I.P. - applicava agli odierni convenuti, ex art. 444 c.p.p., la pena di anni uno di reclusione ciascuno, previa

concessione delle attenuanti generiche, sospendendo ad entrambi la pena.

A seguito dei fatti descritti la Procura regionale presso questa Corte emetteva nei confronti dei nominati FARINA e D'ONISE, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 1, della legge n. 19 del 1994, invito a dedurre, con contestazione del danno procurato all'Erario nella misura complessiva di euro 22.149,60 (ventiduemilacentoquarantanove/60), oltre alla rivalutazione ed agli interessi, come innanzi ricordato.

A detta somma il Procuratore aggiungeva la richiesta di risarcimento del danno all'immagine dell'Amministrazione dello Stato, quantificato in euro 10.000,00 (diecimila).

In risposta all'invito, ritualmente notificato, il D'ONISE faceva pervenire una memoria difensiva ma non chiedeva di essere sentito personalmente.

Il convenuto FARINA, invece, non presentava alcuna memoria difensiva, né chiedeva di essere ascoltato.

Il Procuratore regionale, non avendo ritenuto convincenti le tesi difensive del D'ONISE adottava l'atto di citazione che ha dato ingresso al presente giudizio nel quale, individuati a carico degli odierni convenuti, gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, il rapporto di servizio, l'imputabilità delle conseguenze dannose, l'elemento psicologico del dolo, il danno ed il nesso di causalità fra condotta ed

evento, precisava che la documentazione relativa al giudizio penale, acquisita al procedimento di responsabilità amministrativa, autonomamente valutata dall'Organo requirente, tra cui le dichiarazioni confessorie del D'ONISE, gli accertamenti sul sistema informatico e le relazioni alla Procura della Polizia Postale, e gli altri atti del fascicolo delle indagini penali, le relazioni dell'Amministrazione danneggiata e la stessa sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, non lascerebbero dubbio alcuno "sulla sussistenza delle condotte, intese nella loro oggettiva materialità, né sul profilo psicologico delle fattispecie commesse dai nominati".

Il Procuratore regionale richiama, in particolare, il verbale di interrogatorio di persona sottoposta ad indagini, del 20 novembre 2008, nel quale il D'ONISE dichiarava: *"... Ammetto di avere effettuato non più di ca. 40 inserimenti che mi vengono contestati, prendo atto che con il mio identificativo risultano effettuati 186 inserimenti. Io non ricordo esattamente i nominativi dei soggetti che ho inserito; ricordo solo mio nipote Servillo Roberto, ma si tratta di un fatto precedente al 2005. Io non avevo detto a mio nipote che lo avrei inserito, volevo aiutarlo senza fargli avere illusioni. Lui si lamentava del lavoro che aveva alla Michelin...[...]. FARINA sapeva che io avevo aiutato alcune persone; ho saputo dal dr. Pisanello che lo aveva saputo da Catania, che un funzionario del-*

le sue parti, ossia il FARINA, avrebbe chiesto soldi a persone della sua zona, per effettuare gli inserimenti dei dati; io avevo parlato con il FARINA dopo che la notizia dell'indagine era comparsa sul giornale; lui mi ha assicurato di non aver mai chiesto o ottenuto denaro per gli inserimenti, ma ammesso di averne fatti. Non mi ha detto a favore di chi aveva effettuato gli inserimenti....[...]... Con riferimento agli inserimenti che risultano effettuati con il mio identificativo dei quali non ritengo di essere responsabile non saprei dare indicazioni utili, se non sul fatto che è possibile che FARINA abbia utilizzato i miei dati o li abbia comunicati a terzi; non saprei però a chi ".

Riferendosi, poi, alla vicenda penale che ha coinvolto il D'ONISE e il FARINA l'atto di citazione precisa, con riferimento alla sentenza *ex art. 444 c.p.p.*, che "detta pronuncia, pur non costituendo un accertamento invincibile di responsabilità (come nell'ipotesi di giudicato penale *ex art. 651 c.p.p.*), tuttavia, reca l'accertamento della commissione di un fatto di reato a carico dell'imputato (sulla cui qualificazione giuridica hanno concordato il P.M. e le parti), nonché l'accertamento della corretta qualificazione giuridica del fatto e la valutazione della congruità della pena rispetto alla gravità dell'offesa". All'uopo richiamando giurisprudenza secondo la quale "la sentenza patteggiata presuppone comunque una sorta di implicito accertamento di responsabilità e comporta un implicito ri-

conoscimento di responsabilità da parte dell'imputato, tanto che essa costituisce importante elemento di prova circa gli illeciti in contestazione; elementi di prova che potranno essere disattesi dal giudice solo con adeguata motivazione ed ove il soggetto autore del contestato illecito spieghi e renda idonea prova delle ragioni per cui abbia ammesso una responsabilità penale ed il giudice non lo abbia tuttavia assolto" (Corte dei conti, Sez I, 16 marzo 2004, n. 149/2004/A). Infatti, prosegue l'atto di citazione, "alla sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti va attribuita natura di sentenza di condanna, emessa dal giudice penale nel pieno esercizio della sua funzione, e non quale mera ratifica dell'accordo intercorso tra le parti, poiché non può prescindere dalla prova della responsabilità sia pure limitata a profili determinati. Nell'applicare la pena, infatti, il giudice penale deve preventivamente verificare che il fatto sussiste e che l'imputato lo ha commesso, in quanto la libertà personale non è un bene disponibile" (Sez. I, 11 giugno 2004, n. 282). Orientamento che, precisa lo stesso Procuratore, "trova ulteriore conforto ed illuminata persuasione anche nella giurisprudenza della Suprema Corte". Questa, infatti, si legge nell'atto di citazione, ha affermato che "E' ormai ius receptum che la sentenza penale di applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 c.p.p. (cd. patteggiamento) costituisce indiscutibile ele-

mento di prova per il giudice di merito, il quale, ove intenda disconoscere tale efficacia probatoria, ha il dovere di spiegare le ragioni per cui l'imputato avrebbe ammesso una sua insussistente responsabilità, ed il giudice penale avrebbe prestato fede a tale ammissione" (Corte di Cassazione, Sez. V, 14 giugno 2005, n. 19251).

Passando ai fatti oggetto della contestazione di responsabilità l'atto di citazione sottolinea come essi "rilevano per il duplice profilo del danno da disservizio e del danno all'immagine pubblica".

Contestano nelle controdeduzioni gli avv.ti Fabio DELL'ANNA e Giorgio Giuseppe SOBRINO, difensori del convenuto D'ONISE:

a) l'esiguità degli inserimenti illeciti dei nominativi effettuati;

b) la mancanza di persone effettivamente avvantaggiate dall'inserimento illecito nelle graduatorie;

c) l'assenza di lucro per aver effettuato gli inserimenti illeciti ed attivazione in prima persona dello stesso sig. D'ONISE per rimediare agli inserimenti illeciti dei nominativi;

d) la mancanza del danno da disservizio in ordine *all'an*e, comunque, assenza di prova nel *quantum*.

Eccepiscono, altresì, il difetto assoluto di giurisdizione quanto al danno all'immagine per reati "diversi" da quelli con-

tro la Pubblica Amministrazione (artt. 314/335 c. p.) ed, in subordine, infondatezza della domanda risarcitoria per il danno all'immagine.

Tutte argomentazioni ritenute dalla Procura regionale prive di pregio.

Quanto alle difese *sub a)* e *b)*, la Procura le ritiene in parte non influenti ed in parte inesatte, rispetto alle contestazioni mosse.

Precisa, infatti, l'atto di citazione: "la circostanza che al convenuto sig. D'ONISE siano stati sicuramente e direttamente attribuiti, per sua espressa confessione, circa 40 inserimenti di nominativi non può certo configurarsi come fatto tenue od esiguo rispetto alla gravità ed intenzionalità delle condotte poste in essere, sia perché il numero degli inserimenti è oggettivamente significativo, sia perché i restanti inserimenti illeciti, come conferma anche la difesa e come risulta dagli atti versati nel giudizio, sono certamente stati eseguiti da parte del sig. FARINA utilizzando, tuttavia, la chiave di accesso al sistema informatico del sig. D'ONISE, chiave di accesso che avrebbe dovuto essere utilizzata esclusivamente dal sig. D'ONISE, il quale, essendone responsabile, avrebbe dovuto custodirne il segreto (password ed username)".

Per il Procuratore regionale il D'ONISE avrebbe violato "intenzionalmente i suoi obblighi di servizio, rappresentandosi

anche le conseguenze delle sue condotte illecite ed ha, ulteriormente, quantomeno, altrettanto consapevolmente, accettato il rischio che il sig. FARINA, una volta in possesso della sua chiave d'accesso al sistema informatico, chiave che si ricorda doveva rimanere riservata, ne facesse il medesimo uso illecito". Ciò – continua l'atto di citazione - sulla base di quanto afferma lo stesso D'ONISE quando dichiara "*...con riferimento agli inserimenti che risultano effettuati con il mio identificativo dei quali non ritengo di essere responsabile non saprei dare indicazioni utili, se non sul fatto che è possibile che FARINA abbia utilizzato i miei dati o li abbia comunicati a terzi; non saprei però a chi*".

D'altra parte il FARINA, spiega il Procuratore regionale, "nell'utilizzare la chiave di accesso del collega, voleva intenzionalmente violare norme penali e di servizio e ben sapeva di analoghi comportamenti illeciti da parte del sig. D'ONISE ("*...FARINA sapeva che io avevo aiutato alcune persone...*)".

Per cui il vincolo solidale in quanto "entrambi sono stati, seppur con condotte indipendenti, autori, reciprocamente consapevoli, dei medesimi illeciti". In particolare la gravità delle condotte troverebbe conferma nel fatto che l'Amministrazione danneggiata "ha stigmatizzato, con decisione, il comportamento del sig. D'ONISE", "*ritenuta sussistente la specifica gravità dei reati commessi nell'ambito del*

contesto lavorativo in cui sono stati consumati, in relazione alla diretta incidenza con una delle attività principali dell'Ufficio Scolastico (gestione del reclutamento)" e "considerato che la condotta risulta aggravata dall'intenzionalità, dalla ripetizione della stessa nel tempo, dal danno subito dall'Amministrazione peraltro logicamente prevedibile, dal danno causato ai lavoratori in qualità di terzi legittimamente inseriti in graduatoria". Con conseguente irrogazione al D'ONISE della sanzione disciplinare del licenziamento con preavviso. Sanzione disposta nella medesima misura anche per il convenuto FARINA.

L'atto di citazione ritiene, altresì, che "non è esatta, né significativa, inoltre, l'affermazione secondo cui non risulterebbero persone effettivamente avvantaggiate (e svantaggiate) dagli inserimenti illeciti". Con la precisazione che la *"corposa attività posta in essere dall'Amministrazione per l'eliminazione dei nominativi illegittimamente inseriti (decreto n. 26667/P/C, in data 4 agosto 2007, decreto prot. n. 27516/P/C7c in data 12 settembre 2007, decreto prot. n. 8625/P/C in data 31 marzo 2008) ed il notevole danno all'immagine subito dalla stessa, nonché il danno arrecato agli altri soggetti legittimamente inseriti in graduatoria".* Per cui l'Amministrazione è stata costretta, tra le altre cose, con riferimento agli aspiranti illecitamente inseriti nelle graduatorie -

che avevano già stipulato il contratto individuale di lavoro - a procedere all'emanazione di provvedimenti di licenziamento da parte dei Capi di Istituto. [cfr. Relazione 11 marzo 2009 e all.ti, doc. n.9].

In ordine, poi, all'osservazione *sub c)*, senza scendere nel merito della fondatezza della difesa, l'atto di citazione sottolinea che "nel giudizio contabile - che è giudizio volto a ristorare il danno procurato all'Amministrazione pubblica - la circostanza di non avere percepito un corrispettivo per svolgere le condotte illecite violative degli obblighi di servizio potrebbe astrattamente rilevare per l'esercizio, da parte del Collegio giudicante, del potere riduttivo dell'addebito".

Con riguardo, in particolare, al danno da disservizio, l'atto di citazione precisa che esso si configura "quando un settore pubblico opera in condizioni d'illiceità l'Amministrazione non può raggiungere gli scopi prefissati in base al *budget* stabilito, che viene dimensionato in base al criterio del massimo risultato con la minima spesa". Per cui il disservizio "si realizza anche nei casi in cui le utilità tratte risultano inferiori a quelle legittimamente attese, in base ai parametri della corretta e sana gestione; quando, in sostanza, all'ammontare delle somme destinate ad una determinata finalità non corrisponde un ottimale risultato, poiché viene a crearsi una negativa alterazione nel rapporto tra risorse pub-

bliche impiegate e risultati”.

È quanto il Procuratore regionale ritiene sia avvenuto nel caso di specie, in quanto “le retribuzioni percepite dagli odierni convenuti [...] avrebbero dovuto costituire il corrispettivo dell’attività lecitamente operata in seno all’Amministrazione di riferimento”.

Le condotte poste in essere – insiste il Procuratore regionale – “hanno determinato un altro profilo di danno all’Ente, in quanto l’inserimento illecito in graduatoria di nominativi, anche con la modifica del punteggio, perpetrato per un periodo lungo (dall’1.8.2005 al 18.10.2006), che in alcuni casi ha condotto anche ad assunzioni illegittime, ha falsato l’ordine e la rappresentazione degli inserimenti, frustrato le legittime aspettative degli aventi diritto, sviato la procedura pubblica selettiva, creato il disservizio verso gli utenti, richiesto la necessaria attività di ripristino dell’ordine legale violato per mezzo di procedure in autotutela. Tutto ciò certamente rappresenta un costo la cui responsabilità è ascrivibile ai nominati stessi”. Con conseguente “danno alla finanza pubblica” così individuato: “ammontare della retribuzione percepita nel periodo di riferimento con causa illecita, i costi per l’accertamento delle responsabilità degli illeciti, i benefici pensionistici connessi a retribuzioni erogate con causa illecita, lo sviamento nell’uso delle risorse pubbliche, il disservizio creato

all'utenza, i costi per il ripristino della legalità violata".

Il danno, pertanto, è stato quantificato come segue:

- due giorni di missione personale Polizia dello Stato a Roma presso EDS Italia Roma, quantificazione equitativa, euro 1.000,00;

- un mese di lavorazioni dati da parte dell'EDS Italia, gestore dei servizi informatici del Ministero della Pubblica Istruzione, quantificazione equitativa, euro 5.000,00;

- 9 giorni di lavoro sig.ra Nobile euro 526,00 (euro 328,76 netti + 60% per giungere al trattamento lordo);

- 6 giorni di lavoro sig. D'ONISE (calcolati sul lordo di 18.622,06 annui, cioè importo lordo/12/30x6), euro 310,00;

- costo raccomandate euro 313,60 .

A tali voci di danno l'atto di citazione aggiunge, in via equitativa, tenuto conto del trattamento retributivo in godimento agli odierni convenuti nel periodo di commissione degli illeciti, la somma complessiva di euro 5.000,00.

Conclusivamente il danno da disservizio viene quantificato in euro 12.149,60 (dodicimilacentoquarantanove/60), oltre alla rivalutazione.

Il Procuratore regionale contesta, altresì, ai convenuti un danno all'immagine per violazione, "in modo diretto ed immediato", dell'art. 97 della Costituzione che sancisce il dovere del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica

Amministrazione. Lesione che si sarebbe concretizzata “nella diminuzione della considerazione del Ministero; sia da parte dei consociati intesi nella loro generalità, sia da parte di settori di essi, con i quali la persona giuridica, direttamente o indirettamente, si rapporta ed interagisce in ragione delle funzioni istituzionali a cui è chiamata; sia, infine, nei confronti delle stesse persone fisiche che rivestono e ricoprono funzioni all’interno dell’Ente, che patiscono l’incidenza negativa di tale diminuita considerazione la quale, in definitiva, si riversa nell’agire dell’Ente”.

È, infatti, opinione del Procuratore che “i fatti accertati a carico dei nominati si presentano sicuramente tali da aver determinato una lesione agli interessi pubblici; specie se si considera la qualità che rivestivano ed i poteri che esercitavano gli odierni convenuti, nonché la finalizzazione delle condotte illecite compiute e la vasta eco della vicenda”.

Il Procuratore è consapevole dell’indirizzo prevalente che “muove dal convincimento secondo cui la risarcibilità del danno all’immagine sarebbe preclusa ... nelle ipotesi non espressamente contemplate dal legislatore, cioè fuori dalle previsioni degli artt. 314-335 c.p.”. Ed in proposito sollecita, con riferimento all’art. 129 disp. att. c.p.p. “un’interpretazione alternativa rispetto a quella fatta propria dalla Corte Costituzionale”. Norma che – non distinguendo

“tra le fattispecie di reato che hanno *“cagionato un danno per l'erario”*, sarebbe interpretabile nel senso che “il danno all'immagine delle pubbliche amministrazioni è perseguibile innanzi alla Corte dei conti in tutti i casi in cui la condotta illecita che lo ha provocato, come nella fattispecie in esame, costituisca reato accertato con sentenza penale definitiva (tantochè ... solo sotto questo aspetto la disposizione in questione sarebbe innovativa, essendo in precedenza pacifico che il danno all'immagine fosse risarcibile anche a prescindere da tale presupposto)”.

La tesi della Procura Regionale si basa sulla norma contenuta nello stesso decreto legge n. 78/2009, secondo cui *“ il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale”*. Sospensione che “sarebbe non solo inutile ma priva di senso, giacché la facoltà per la Procura regionale di promuovere il procedimento di responsabilità sarebbe già subordinata alla conclusione del processo penale con sentenza irrevocabile”. Con la conclusione che “la citata norma sulla sospensione del termine della prescrizione, non può che riferirsi alle ipotesi in cui la Procura contabile abbia avuto notizia dell'esercizio dell'azione penale a norma dell'art. 129 delle disp. di att. al c.p.p., perché - nell'ipotesi di cui alla prima parte dell'art. 7 della legge n. 97

del 2001 - come si è detto, non avrebbe senso parlare di "sospensione" del termine di prescrizione fino alla conclusione del procedimento penale, giacché il perfezionamento della fattispecie in parola richiede, in forza della stessa disposizione di legge, che sia già intervenuta la sentenza penale irrevocabile e, quindi, che il giudizio penale si sia già concluso".

In data 13 giugno 2012 gli avvocati Fabio DELL'ANNA e Giorgio Giuseppe SOBRINO, legali del D'ONISE, hanno depositato un atto di costituzione e memoria nel quale ripropongono alcune precisazioni in merito allo svolgimento dei fatti posti a base dell'affermazione di responsabilità amministrativa per danno erariale, già formulate in sede di controdeduzioni.

In particolare, quanto:

1) alla esiguità degli inserimenti illeciti dei nominativi inseriti dal D'ONISE;

2) alla mancanza di persone effettivamente avvantaggiate dell'inserimento illecito in graduatoria;

3) all'assenza di lucro del D'ONISE per gli inserimenti illeciti dei nominativi.

Le conclusioni sono nel senso della infondatezza dell'imputazione di responsabilità "in via solidale con il Sig. FARINA per l'intero danno erariale contestato", con conseguente rigetto delle domande proposte nei confronti del

D'ONISE *in toto* o – quantomeno – della domanda di risarcimento del danno all'immagine in considerazione delle ragioni "umanitarie" che hanno mosso l'inserimento dei nominativi o, in subordine, ridurre l'entità del risarcimento per danno erariale, "graduando", in concreto, "il *quantum* del risarcimento in termini corrispondenti all'effettiva condotta tenuta personalmente dallo stesso sig. D'ONISE nella vicenda".

Insistono sul difetto di giurisdizione della Corte dei conti in tema di danno all'immagine in relazione alle specifiche fattispecie estranee ai reati contro la pubblica amministrazione.

Chiamata la causa all'udienza del 4 luglio, non costituito il FARINA, i difensori del D'ONISE hanno ribadito quanto ha formato oggetto della memoria di costituzione.

Ugualmente il Pubblico Ministero ha confermato la richiesta di condanna contenuta nell'atto di citazione.

Terminata la discussione, la causa è stata trattenuta per la decisione.

Considerato in

DIRITTO

Come riferito in fatto, i Signori Saverio FARINA e Pietro D'ONISE sono convenuti in giudizio dinanzi a questa Corte in quanto ritenuti responsabili, a titolo di dolo, e pertanto obbligati in via solidale, di un danno complessivamente stimato in euro 22.149,60 (ventiduemilacentotrentanove/60), oltre

alla rivalutazione ed agli interessi, pregiudizio erariale che il Procuratore regionale assume sia stato subito dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Secondo la prospettazione attorea i convenuti - assegnatari di *username* (rispettivamente TOPB6169 e TOPB6133) e *password*, che consentiva loro di intervenire sui registri informatici dell'Ente - avrebbero illecitamente inserito centinaia di nomi nell'archivio informatico riguardante la graduatoria del personale ATA – profilo collaboratore scolastico.

Il D'ONISE ed il FARINA, in sostanza, intervenendo senza diritto su dati del sistema informatico del Ministero della Pubblica Istruzione, avrebbero procurato ai soggetti identificati in sede penale ed amministrativa l'ingiusto profitto costituito dall'inserimento in graduatoria e, in alcuni casi, dalla modifica del punteggio, con danno per l'Ente e gli altri soggetti legittimamente e correttamente inseriti in graduatoria. Con l'aggravante di aver commesso il fatto con abuso della qualità di operatore di sistema e in danno del Ministero della Pubblica Istruzione, nonché con violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione alla quale erano assegnati.

L'imputazione di responsabilità attiene al danno da disservizio ed al danno all'immagine.

Il danno "da disservizio", è stato quantificato dal Procuratore regionale in euro 12.149,60, sulla base della somma

delle voci indicate in citazione e richiamate in fatto.

Ad esso va aggiunto l'importo del danno all'immagine dell'Amministrazione della pubblica istruzione, quantificato dal Procuratore Regionale in euro 10.000,00.

Seguendo l'ordine delle questioni poste, accertata la contumacia del convenuto Saverio FARINA, che la Corte dichiara ai sensi e per gli effetti dell'art. 291, comma 1, c.p.c., il Collegio ritiene sussistano nella fattispecie gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, il rapporto di servizio, l'imputabilità delle conseguenze dannose, l'elemento psicologico del dolo, il danno ed il nesso di causalità fra condotta ed evento.

L'esistenza del rapporto di servizio non è dubbia. Infatti il FARINA e il D'ONISE sono dipendenti di ruolo della pubblica amministrazione e pertanto soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti ai sensi degli artt. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e 55, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Ugualmente provata è la responsabilità dei convenuti le cui condotte illecite ritenute fonte di danno sono ampiamente documentate in atti, poste in essere nell'esercizio o in occasione dello svolgimento delle funzioni istituzionali come descritto in fatto, avendo essi proceduto ad accessi al sistema informativo del Ministero dell'istruzione con utilizzo delle cre-

denziali di servizio per finalità contrarie ai loro doveri di pubblici dipendenti.

Convincono il Collegio della fondatezza della chiamata in giudizio a titolo di responsabilità amministrativa per dolo, in primo luogo gli atti desumibili dal procedimento penale conclusosi con la sentenza n. 264 del 4 febbraio 2010 (diventa irrevocabile il 23 marzo 2010), con la quale il Tribunale Ordinario di Roma – sezione dei G.I.P. – ha applicato nei confronti del D'ONISE e del FARINA, ex art. 444 c.p.p., la pena di anni uno di reclusione ciascuno, previa concessione delle attenuanti generiche, sospendendo ad entrambi la pena.

In particolare il Collegio ritiene di dover condividere con il Procuratore il rilievo probatorio dato al verbale di interrogatorio di persona sottoposta ad indagini del 20 novembre 2008 – richiamato in fatto - nel quale il D'ONISE dichiarava: *"... Ammetto di avere effettuato non più di ca. 40 inserimenti che mi vengono contestati...)"*, tra l'altro con affermazione che *"FARINA sapeva che io avevo aiutato alcune persone."* Il quale FARINA – si legge nel medesimo interrogatorio – aveva assicurato il D'ONISE *"di non aver mai chiesto o ottenuto denaro per gli inserimenti, ma ammesso di averne fatti"*. Aggiungendo, *"... Con riferimento agli inserimenti che risultano effettuati con il mio identificativo dei quali non ritengo di essere responsabile non saprei dare indicazioni utili, se non sul fatto"*

che è possibile che FARINA abbia utilizzato i miei dati o li abbia comunicati a terzi; non saprei però a chi ”.

Quanto al rilievo che il procedimento penale conclusosi con la sentenza *ex art. 444 c.p.p.* dispiega nel processo contabile, il Collegio non condivide quanto sostenuto dalla difesa, secondo la quale la pronuncia adottata dal Tribunale di Roma su richiesta delle parti non sarebbe capace di effetti in sede di giudizio di responsabilità amministrativa. La Corte ritiene, infatti, di dover condividere l'orientamento, assolutamente pacifico nella giurisprudenza della Corte dei conti e della Cassazione, richiamato anche in citazione, secondo il quale le pronunce adottate a seguito di "patteggiamento", pur non costituendo un accertamento invincibile di responsabilità (come nell'ipotesi di giudicato penale *ex art. 651 c.p.p.*), tuttavia, comportano l'individuazione della condotta penalmente rilevante a carico dell'imputato, nonché la corretta qualificazione giuridica del fatto e la valutazione della congruità della pena rispetto alla gravità dell'offesa, concordate tra le parti.

In sostanza, la sentenza patteggiata presuppone un implicito accertamento di responsabilità, riconosciuto dall'imputato, che costituisce elemento di prova in ordine alla condotta illecita contestata in sede di giudizio di responsabilità amministrativa che il giudice contabile può porre a base della condanna ove l'autore dei fatti illeciti non chiarisca, for-

nendo idonea prova al riguardo, le ragioni per cui abbia ammesso una responsabilità penale pur ritenendo di essere innocente.

La sentenza trae, infatti, origine essenzialmente da un accordo delle parti, caratterizzato, per quanto attiene all'imputato, dalla rinuncia a contestare le responsabilità che gli vengono addebitate. Ne consegue che da una tale pronuncia non potrebbe farsi discendere la prova inoppugnabile e incontrovertibile dell'ammissione di responsabilità da parte dell'imputato. "Pur tuttavia – è stato osservato -, nella giurisprudenza di questa Corte dei conti è consolidata la tesi secondo la quale il Giudice può ritenere come tacita ammissione di colpevolezza la decisione dell'imputato di chiedere il patteggiamento della pena e che, nei giudizi diversi da quello penale, pur non essendo precluso al medesimo Giudice l'accertamento e la valutazione dei fatti difforme da quello contenuto nella sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 444 c.p.p., quest'ultima assume un particolare valore probatorio, vincibile solo attraverso specifiche prove contrarie (v., *ex multis*, Corte dei Conti, Sezione I app., 18.5.2012, n. 256 e 7.1.2004, n. 3)".

"Peraltro, anche la Suprema Corte (v. Cassazione, Sezione tributaria, 30.9.2005, n. 19251), specialmente dopo la novellazione dell'art. 445 c.p.c. da parte dell'art. 2 L. 27

marzo 2001, n. 97, si è orientata verso tali posizioni; è stato infatti affermato che la sentenza penale di applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 c.p.p. costituisce indiscutibile elemento di prova per il giudice di merito il quale, ove intenda disconoscere tale efficacia probatoria, ha il dovere di spiegare le ragioni per cui l'imputato avrebbe ammesso una sua insussistente responsabilità, ed il giudice penale avrebbe prestato fede a tale ammissione. Pertanto detto riconoscimento, pur non essendo oggetto di statuizione assistita dall'efficacia del giudicato, ben può essere utilizzato come prova nel giudizio di legittimità" (da ultimo Sezione I centrale, 23 luglio 2012, n. 407; v. anche Sez. III centrale, 27 settembre 2012, n. 583).

Nella specifica fattispecie, peraltro, gli elementi acquisiti al fascicolo di causa, dettagliatamente descritti in fatto, e innanzi richiamati con riferimento al verbale di interrogatorio del D'ONISE, appaiono ben più che sufficienti a ritenere accertati i fatti materiali addebitati ai convenuti.

In particolare, quanto al danno erariale contestato ai convenuti, è di tutta evidenza come la condotta del D'ONISE e del FARINA abbia determinato un grave disservizio per effetto di una attività amministrativa deviata dalle finalità istituzionali, manifestatasi con atti illegittimi, che è stato necessario rimuovere con oneri rilevanti a carico della medesima

amministrazione la quale ha dovuto procedere ad una revisione completa della graduatoria manomessa per espungere dall'elenco, nel quale illecitamente i due li avevano inseriti, i nominativi che non avevano titolo o non lo avevano con il punteggio illecitamente alterato.

Ne deriva che il disservizio fonte di danno erariale sta, da un lato, nella mancata illecita prestazione lavorativa retribuita nell'interesse pubblico e finalizzata ad assicurare all'Amministrazione un'attività ispirata al rispetto del principio di legalità, posto che i pubblici dipendenti sono "al servizio esclusivo della Nazione" (art. 98 Cost.), dall'altro negli oneri, correttamente indicati in citazione, che l'Amministrazione ha dovuto sostenere per ripristinare la legittimità violata dall'alterazione della graduatoria manomessa dai convenuti durante un lungo periodo di tempo (dall'1.8.2005 al 18.10.2006), con effetti particolarmente gravi, come nel caso delle assunzioni illegittime e l'alterazione di una graduatoria finalizzata al rispetto di legittime aspettative nel quadro di una procedura pubblica selettiva.

Il costo dell'attività dispiegata per finalità illecite e del ripristino della legalità con le attività descritte in fatto hanno determinato un "danno alla finanza pubblica" che va risarcito integralmente da parte dei responsabili, odierni convenuti.

Il Collegio non condivide, infatti, le tesi difensive neppure

re sotto il profilo della eccezione presunta "esiguità degli inserimenti illeciti dei nominativi effettuati" i quali, anche se fossero effettivamente i circa 40 che il D'ONISE indica nel corso dell'interrogatorio del 20 novembre 2008, non sarebbero certamente pochi e comunque in numero tale da esigere un serio impegno nella revisione completa della graduatoria.

Anche la circostanza, opposta dalla difesa del D'ONISE, che altri inserimenti (oltre ai circa 40) sono stati eseguiti dal FARINA utilizzando le credenziali dello stesso D'ONISE, con violazione, pertanto, della riservatezza che attiene all'accesso al sistema informativo (password ed username), da custodire accuratamente, sottolinea la condotta dolosa, cioè l'intenzionale violazione di obblighi di servizio, cui i due dipendenti erano tenuti, particolarmente importanti per gli effetti che ne sono derivati e gravi per il contesto nel quale si sono verificati gli illeciti. Il D'ONISE dichiara espressamente, infatti, come si è visto, che "... FARINA sapeva che io avevo aiutato alcune persone...". Con la conseguenza che "entrambi sono stati, seppur con condotte indipendenti, autori, reciprocamente consapevoli, dei medesimi illeciti", come si legge in citazione. D'altra parte il FARINA, nell'utilizzare la chiave di accesso del collega, voleva intenzionalmente violare norme penali e di servizio e ben sapeva di analoghi comportamenti illeciti da parte del D'ONISE

Del pari assolutamente irrilevante è l'eccepita "assenza di lucro", elemento non richiesto nella configurazione della condotta illecita fonte di danno che in questa sede viene in rilievo.

Quanto, infine, all'eccepito difetto assoluto di giurisdizione sul danno all'immagine per condotte che integrino fattispecie previste e punite dal codice penale non rientranti tra i reati contro la Pubblica Amministrazione (artt. 314/335 c. p.), ribadito in udienza della difesa del D'ONISE, la Corte ritiene che effettivamente non vi siano le condizioni per accogliere la domanda del Procuratore Regionale il quale, consapevole della giurisprudenza del Giudice delle leggi, a proposito dell'interpretazione dell'art. 17, comma 30-ter del decreto legge n. 78 del 2009 (sentenza n. 355/2010), il quale ha escluso che possa essere imputato di danno all'immagine il dipendente che sia stato condannato, con sentenza definitiva, per un reato diverso da quelli contro la Pubblica Amministrazione, ha sollecitato questa Corte ad un "ripensamento", con riguardo ad una interpretazione "alternativa", rispetto a quella fatta propria dalla Corte Costituzionale, basata sull'art. 129, comma 3, delle disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale che non convince.

L'art. 129 disp. att. c.p.p. – è la tesi del Procuratore - non distinguendo "tra le fattispecie di reato che hanno "ca-

gionato un danno per l'erario", sarebbe interpretabile nel senso che "il danno all'immagine delle pubbliche amministrazioni è perseguibile innanzi alla Corte dei conti in tutti i casi in cui la condotta illecita che lo ha provocato, come nella fattispecie in esame, costituisca reato accertato con sentenza penale definitiva (tantochè ... solo sotto questo aspetto la disposizione in questione sarebbe innovativa, essendo in precedenza pacifico che il danno all'immagine fosse risarcibile anche a prescindere da tale presupposto)".

La tesi si basa norma contenuta nello stesso decreto legge n. 78/2009, secondo cui *" il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale".* Sospensione che *"sarebbe non solo inutile ma priva di senso, giacché la facoltà per la Procura regionale di promuovere il procedimento di responsabilità sarebbe già subordinata alla conclusione del processo penale con sentenza irrevocabile".* Pertanto *"la citata norma sulla sospensione del termine della prescrizione", non potrebbe che riferirsi alle ipotesi in cui la Procura contabile abbia avuto notizia dell'esercizio dell'azione penale a norma dell'art. 129 cit..*

La tesi, come anticipato, non convince.

È evidente, infatti, che il legislatore, con la disposizione contenuta nell'art. 17, comma 30-ter del decreto legge n. 78

del 2009, ha inteso identificare l'ambito di esercizio dell'azione di responsabilità in caso di danno all'immagine della Pubblica Amministrazione in relazione a fattispecie penali particolarmente gravi, quali indubbiamente sono i reati contro la Pubblica Amministrazione previsti dal Capo primo del titolo secondo del libro secondo del codice penale, a suo giudizio le uniche capaci di ledere agli occhi dell'opinione pubblica l'immagine ed il prestigio delle pubbliche amministrazioni.

Chiarissima questa limitazione, che il Giudice delle leggi ha ritenuto espressione dell'autonomia del legislatore, non lesiva del principio di ragionevolezza, l'interpretazione che si sollecita, con riferimento al secondo comma dell'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, come richiamata dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto legge n. 78 del 2009, non opera una estensione delle fattispecie previste dal primo comma (i reati contro la pubblica amministrazione) dacché sarebbe evidentemente contraddittorio limitare, con riferimento al primo comma, l'azione delle Procure Regionali della Corte dei conti per ampliarla al secondo comma.

Quest'orientamento interpretativo, che ritiene in sostanza possibile una condanna per danno all'immagine a seguito di un qualsiasi illecito che presenti rilevanza penale (quindi non per i soli "*delitti contro la pubblica amministrazione*"), e sulla base della mera richiesta di rinvio a giudizio

(quindi anche indipendentemente da un'eventuale sentenza "*sentenza irrevocabile di condanna*"), non può essere condiviso.

Infatti, come è stato esattamente osservato, "se il legislatore avesse considerato sufficiente - per l'instaurazione di un giudizio di responsabilità per danno all'immagine - il mero esercizio dell'"*azione penale*" per un qualsiasi "*reato che ha cagionato un danno per l'erario*", avrebbe fatto esplicito e diretto riferimento all'art. 129 del d.lgs. n. 271 del 1989, non all'art. 7 della legge n. 97 del 2001. E' infatti indubbio che ogni "*sentenza irrevocabile di condanna*" presuppone l'esercizio dell'azione penale e i "*delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale*" rientrano, in un rapporto di *species a genus*, tra i reati che possono cagionare "*un danno per l'erario*".

Inoltre, qualora il solo esercizio dell'azione penale, indipendentemente dalla sua conclusione con una "*sentenza irrevocabile di condanna*", consentisse un giudizio davanti a questa Corte per risarcimento di un danno all'immagine, non avrebbe evidentemente alcuna ragion d'essere la disposizione secondo la quale "*il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale*".

“Deve invece ritenersi che l’art. 17 comma 30 *ter* abbia proprio voluto, con finalità certo restrittive della giurisdizione di questa Corte, far riferimento al solo art. 7 della legge n. 97 del 2001, non anche all’art. 129 del d.lgs. n. 271 del 1989.

In sostanza, l’azione di responsabilità per danno all’immagine di un’amministrazione pubblica può essere ora esercitata solo in presenza di una *“sentenza irrevocabile di condanna”* per uno dei *“delitti contro la pubblica amministrazione”* previsti dal codice penale. E per evitare che la necessità di attendere questa sentenza renda tardiva l’eventuale azione di responsabilità del pubblico ministero contabile, è appunto prevista la *“sospensione”* della prescrizione dell’azione stessa” (Sezione seconda centrale d’appello 3 aprile 2012, n. 214

Respinta tale ipotesi di perseguibilità del danno all’immagine, in relazione alla quale va dichiarata la nullità dell’atto di citazione ai sensi dell’art. 17, comma 30-ter del decreto legge n. 78 del 2009, ritenendo il Collegio che l’eccezione difetto assoluto di giurisdizione si configuri sostanzialmente come eccezione di nullità, estesa al FARINA in ragione del vincolo di solidarietà derivante dalla condotta dolosa dei convenuti, gli stessi vanno condannati al risarcimento del danno da disservizio dagli stessi provocato al Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca nella misura di

euro 12.149,00 (dodicimilacentoquaratanove/00), come richiesto in citazione e per le motivazioni dianzi espresse.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte, definitivamente pronunciando, disattesa ogni diversa domanda, eccezione e deduzione

CONDANNA

I Signori

i Signori Saverio FARINA e Pietro D'ONISE al pagamento, in solido tra loro, in favore del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, della somma complessiva di euro 12.149,60 (dodicimilacentoquarantanove/60), oltre alla rivalutazione ed agli interessi,

DICHIARA

nullo l'atto di citazione per la parte riguardante la chiamata in giudizio per danno all'immagine.

Le spese di giustizia, computate a cura della Segreteria, in Euro 1.441,28 (MILLEQUATTROCENTOQUARANTUNO/28), seguono la soccombenza.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Torino, nella Camera di consiglio del 4 luglio 2012.

IL PRESIDENTE ESTENSORE

(F.to Salvatore SFRECOLA)

Depositata in Segreteria il **21 Gennaio 2013**

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(F.to Antonio Cinque)