



Sentenza n. 238/2023
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

PN Presidente Agg.

RN Consigliere

FDO Primo Ref. - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **73720** R.G., promosso dalla Procura presso questa Sezione giurisdizionale nei confronti di **MM**, rappresentato e difeso dall'avv. AR e dall'avv. RR, ed elettivamente domiciliato presso lo studio legale R.;

Visti l'atto di citazione e gli altri atti e documenti di causa.

Uditi all'udienza del 16.3.2023, con l'assistenza del segretario dott.ssa AP, il relatore Primo Ref. FDO e il Pubblico ministero nella persona del SPG DV.

Ritenuto in

FATTO

La vicenda processuale prendeva le mosse da una denuncia trasmessa dalla direzione regionale dell'INPS del 2.12.2020, relativa ad una serie di accessi abusivi al sistema informatico da parte del convenuto effettuati nel periodo 3.7.2017-31.5.2018, pari a 38.447 per la visualizzazione e stampa di estratti contributivi, relativi a n. 9.638 codici fiscali (cfr. "esposto denuncia" prot. n. 0028207 del 2.12.2020).

In particolare, dall'attività di controllo e verifica svolta dai Servizi Interni dell'INPS (cfr. nota INPS prot. n. 91829 del 20.7.2018) emergeva la natura indebita ed abusiva di tali accessi, riconducibili alla postazione e alle credenziali del convenuto ed effettuati durante l'orario di lavoro, nonché la loro estraneità rispetto alle attività di ufficio, in violazione delle norme contenute nel codice di comportamento dei dipendenti pubblici (art. 11, comma 3, d.lgs. 62/2003, art. 14, comma 4, reg. di comportamento dei dipendenti dell'INPS e art. 1, comma 3, lett. k reg. disciplina per il personale delle Aree) e delle norme in tema di trattamento dei dati personali (art. 23 d.lgs. 196/2003 e all. 2 della circ. n. 123/2015). L'INPS quantificava un danno di euro 14.808,24, tenendo conto delle ore di lavoro impegnate per tale attività – calcolate in considerazione del numero e della tipologia di accessi contestati per la visualizzazione e stampa degli estratti contributivi – e della retribuzione media percepita (cfr. prot. n. 0028207 del 2.12.2020; prot. n. 0008154 del 31.3.2021; prot. n. 1296 del 3.2.2021 recante prospetto accessi massivi). In particolare l'INPS quantificava la retribuzione percepita in funzione dell'attività illecita secondo un calcolo effettuato in ragione delle ore stimate pari a n. 694,18 necessarie per porre in essere i 38.447 accessi abusivi al sistema, ed in ragione di specifici criteri temporali delineati per ciascuna tipologia di accesso indebito.

In sede disciplinare, con determinazione n. 96/2018 del 6.12.2018, al convenuto veniva irrogata la sanzione del licenziamento senza preavviso; il provvedimento veniva confermato dal Tribunale di Napoli – sez. Lavoro – che, con sentenza n. 1721/2021, respingeva il ricorso proposto dal dipendente, ritenendo che la condotta contestata -consistente nella *"effettuazione di accessi massivi per la visualizzazione di*

estratti contributivi non territorialmente rientranti nella competenza delle u.o. di appartenenza, dall'indirizzo ip corrispondente alla postazione di lavoro del M. mediante utilizzo di username e password dello stesso"- fosse ascrivibile al dipendente.

Con nota del 5.10.2020 il convenuto veniva diffidato al pagamento del predetto importo dall'Amministrazione.

Con ordinanza n. 4/2022 adottata nella camera di consiglio del 13.7.2022 veniva rigettata l'istanza di proroga del termine di cui all'art. 67, co. 5, C.G.C. avanzata dalla Procura in data 7 luglio 2022.

Con l'atto di citazione in epigrafe la Procura – ritenendo non sussistenti i presupposti per la sospensione necessaria ex art. 106 c. 1 c.g.c. richiesta dal convenuto nelle deduzioni depositate dopo l'invito a dedurre – contestava al convenuto, ex dipendente dell'INPS, un danno erariale da retribuzione indebitamente percepita a fronte di un parziale inadempimento dei doveri ed obblighi lavorativi (c.d. danno da interruzione del nesso sinallagmatico tra prestazioni, inteso come pregiudizio al buon andamento della P.A. derivante dalla disutilità della spesa) richiamando la giurisprudenza di questa Corte in merito alla individuazione di detta posta di danno (Sez. giur. Lomb. 143/2017, 1/2012, 47/2011). In particolare, secondo la prospettazione attorea, il convenuto, distraendo dolosamente le proprie energie per le mansioni di specifica competenza nello svolgimento di una condotta illecita in violazione di obblighi di servizio, ha causato un inutile esborso per l'Amministrazione, percependo indebitamente la remunerazione mentre svolgeva in orario di servizio attività estranee all'Amministrazione.

La Procura, in accoglimento di quanto osservato dal convenuto nelle controdeduzioni depositate dopo l'invito a dedurre in data 15.3.2023, procedeva ad una diversa quantificazione del danno decurtando la parte corrispondente ai giorni in cui il convenuto era risultato in congedo. In particolare, a seguito di ulteriore richiesta istruttoria del 29.6.2022, l'INPS, con nota in data 25.7.2022 prot. n. 5180, quantificava gli accessi indebiti che risultavano essere stati effettuati durante giorni in cui il convenuto era assente dal servizio, individuando n. 1811 consultazioni e n. 10 stampe estratto contributivo, pur rilevando comunque che *“solo una trascurabile parte degli accessi addebitati al ricorrente, pari appena al 4%, risulta effettuata nei giorni in cui il M. risultava in ferie”*. Il danno corrispondente ai predetti giorni veniva quantificato in euro 383,98 (pari a n. 22,69 ore di lavoro in relazione al numero e alla tipologia di accessi illegittimi contestati per i giorni di assenza per ferie), determinato sulla retribuzione media percepita nel periodo in contestazione per il tempo impiegato per gli accessi.

Nell'atto di citazione la Procura provvedeva quindi a decurtare tale parte di danno, quantificando il danno complessivamente arrecato all'Amministrazione in euro **14.424,26** (corrispondente alla retribuzione media percepita nel periodo in contestazione per il tempo impiegato pari a n. 671,49 ore di lavoro, quantificate in relazione al numero e alla tipologia di accessi illegittimi contestati pari a n. 36.636 per la indebita ed illecita visualizzazione e stampa degli Estratti contributivi), sulla base di criteri frutto di valutazioni tecniche effettuate dalla Direzione Centrale Pianificazione e Controllo di Gestione dell'INPS. Rappresentava che la ricostruzione operata dall'INPS è stata ritenuta fondata dal Tribunale del Lavoro di Napoli che in data 16.4.2021, con sentenza n. 1721/2021 ha rigettato il ricorso proposto dal convenuto contro il provvedimento di licenziamento.

Fissata l'udienza del 16.3.2023 con decreto presidenziale del 27.9.2022, il convenuto si costituiva in giudizio con memoria in data 22.2.2023.

Nella memoria chiedeva in via preliminare la sospensione necessaria del giudizio, ai sensi dell'art. 106 comma 1, c.g.c. atteso che risulta pendente l'appello avverso la

sentenza del Tribunale di Napoli n. 1721/2021 che ha confermato il licenziamento. Nel merito sosteneva di non aver mai posto in essere accessi ingiustificati. In subordine reiterava le contestazioni formulate nelle deduzioni in merito alla quantificazione del danno da parte dell'INPS evidenziando di essere in ferie in 14 giornate, il che costituirebbe anche la prova che non è l'autore degli accessi contestati. Evidenziava la possibilità di una violazione delle proprie credenziali informatiche. Rappresentava inoltre che non risulterebbe dimostrato che la condotta contestata ha favorito la divulgazione a terzi. In subordine, chiedeva che nella quantificazione del danno si tenesse conto solo delle ore in cui effettivamente non veniva svolto il proprio lavoro, evidenziando di non aver mai ricevuto nel periodo in contestazione alcun richiamo, contestazione disciplinare o nota di demerito.

All'udienza del 16.3.2023, la Procura insisteva per l'accoglimento della domanda. La Difesa del convenuto chiedeva di sospendere il giudizio in attesa della definizione dell'appello della sentenza del Tribunale del lavoro.

Considerato in

DIRITTO

1. In primo luogo il Collegio ritiene di non poter accogliere la richiesta di sospensione del giudizio motivata dalla proposizione dell'appello avverso la sentenza del giudice del lavoro che ha confermato la legittimità del provvedimento di licenziamento senza preavviso. Infatti, il presente giudizio non presenta elementi di pregiudizialità logico-giuridica rispetto all'impugnazione del licenziamento, avendo elementi costitutivi e finalità del tutto diversi. Come evidenziato nell'atto di citazione dalla Procura – avendo il convenuto invocato la sospensione necessaria già in sede di controdeduzioni all'invito a dedurre – per il principio di autonomia e separatezza dei due giudizi, quello civile e quello di responsabilità erariale, la richiamata sentenza civile emessa dal Giudice del lavoro non ha efficacia vincolante nel giudizio contabile ma i fatti e le considerazioni in essa riportati costituiscono elementi di giudizio valutabili dal giudice contabile. Per cui l'eventuale condivisione o adesione in ordine alle conclusioni cui è pervenuto il giudice civile nel diverso giudizio costituisce soltanto un momento eventuale e, in definitiva, mediato della risoluzione delle questioni devolute al giudice contabile; sicché, il principio di autonomia e separazione dei giudizi, richiamato dalla Procura, si risolve nella negazione di precostituiti limiti correlati alla pregiudizialità al di fuori di quelli previsti espressamente dalla legge ma non esclude, appunto, un accertamento autonomo del rapporto dedotto in causa, ancorché maturato attraverso la valutazione di elementi utili tratti dal diverso giudizio dal cui esito sia conseguito un danno erariale.

2. Il presente giudizio ha ad oggetto l'azione di responsabilità a carico del sig. MM per il risarcimento del danno erariale diretto per violazione del c.d. vincolo sinallagmatico tra salario e prestazione lavorativa, ovvero del danno da interruzione del nesso sinallagmatico tra prestazioni (inteso come pregiudizio al buon andamento della Pubblica Amministrazione, derivante dalla disutilità della spesa sostenuta), per aver percepito indebitamente la retribuzione distraendo la propria attività lavorativa in condotte illecite svolte in violazione di obblighi di servizio.

In particolare, ad avviso della Procura, **il comportamento del convenuto, come risultante dagli accertamenti istruttori, è stato caratterizzato dalla costante distrazione di energie lavorative che avrebbero dovuto essere destinate alle incombenze d'ufficio e che invece sono state impiegate nella realizzazione di fatti illeciti, ai danni dell'INPS che ha corrisposto indebitamente la retribuzione.** Infatti, come precisato dalla giurisprudenza, *“quando il dipendente agisca non a favore ma in pregiudizio dell'ente pubblico, sviando dalle funzioni istituzionali per le quali ha percepito la retribuzione, si verifica un'alterazione del nesso sinallagmatico tra le prestazioni lavorative e la retribuzione, che diventa in tutto od in*

parte priva di causa [Sez. Giur. Toscana, sent. n. 228/2022 e giurisprudenza ivi richiamata (Sez. III Centr. n. 197/2021 e n. 479/2017; Sez. Giur. Lombardia n. 197/2021 e Sez. Giur. Toscana n. 3/2022, n. 106/2020 e n. 259/2019)]. (Corte dei conti, CAMPANIA, SENTENZA n. 942 del 12/12/2022; Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia n. 143/2017).

Orbene, il Collegio reputa fondata la prospettazione accusatoria ritenendo che, in presenza della commissione di numerosi illeciti correlati alle funzioni pubbliche ricoperte, una parte dello stipendio percepito dal convenuto si ponga al di fuori della “causa obbligandi” per la quale è stato erogato, con conseguente danno all’Amministrazione. È infatti ravvisabile nella fattispecie non solo la violazione dei canoni di lealtà e buona fede, che presiedono all’esecuzione dei rapporti contrattuali, tra cui quello di lavoro, ex art. 1375 c.c. e la lesione dell’obbligo di diligenza statuito dall’art. 1176 c.c., ma anche un parziale inadempimento dell’obbligazione lavorativa, poiché, durante l’orario di lavoro, il convenuto risulta aver indirizzato le proprie energie a favore di attività estranee all’Amministrazione, con conseguenziale disutilità della spesa sostenuta dall’Amministrazione di appartenenza per la corresponsione delle spettanze retributive e con evidenti profili negativi sulla funzionalità del servizio. In particolare, secondo l’orientamento espresso dalle Sezioni territoriali e d’appello della Corte dei conti, il danno derivante da interruzione/violazione del nesso sinallagmatico “è ravvisabile, per consolidata giurisprudenza, allorché le energie lavorative del dipendente vengano distratte dai compiti istituzionali al medesimo spettanti, il cui perseguimento giustifica l’erogazione della retribuzione da parte della P.A., per essere destinate al compimento di condotte illecite (nel caso all’esame, di rilievo anche penale), con conseguente disutilità della relativa spesa (in termini, tra le altre, Corte Conti, Sez. Giur. Toscana, 19 giugno 2019, n. 259; id., Sez. giur. Lombardia, 20 marzo 2012, n. 187)” (Sez. Giur. Toscana, sent. n. 106/2020); per la quantificazione del predetto danno la giurisprudenza prende a riferimento la retribuzione lorda percepita dall’agente (cfr. Sez. II App. sent. n. 239/2020).

Nel caso di specie è stato accertato che **il convenuto ha tenuto condotte antigiuridiche - consistenti nella estrazione di dati sensibili dagli archivi INPS in maniera massiva e senza giustificazione lavorativa e per un bacino di utenza anche diverso da quello della Filiale Metropolitana di Napoli in cui rientra l’ufficio di assegnazione** - in violazione dei doveri del dipendente pubblico e con utilizzo di credenziali di accesso personali a banche dati riservate dell’INPS in violazione dei dati sensibili dei cittadini (cfr. sentenza del Tribunale di Napoli n. 1721/2021), a fini puramente egoistici e di possibile rilevanza penale, sviando le funzioni istituzionali per le quali ha percepito la retribuzione che risulta, così, almeno in buona parte, *inutiliter data*.

In particolare, è stata accertata la riconducibilità degli accessi effettuati al dipendente (in quanto i log degli accessi indicano gli indirizzi IP da cui sono avvenuti e le username di accesso alla rete, che corrispondono alla postazione di lavoro e alle credenziali di appartenenza del dipendente), l’estraneità dei medesimi alle attività di ufficio e il fatto che i medesimi sono stati posti in essere in orario di servizio in modo continuativo e a cadenza giornaliera in giornate in cui il dipendente era in servizio (cfr. nota del 5.10.2020 prot. n. 20494, nota del 2.12.2020 prot. n. 28207).

Nel caso di specie la posta di danno relativa alla interruzione del rapporto sinallagmatico è stata quantificata in misura pari alla retribuzione indebitamente percepita in funzione dell’attività illecita perpetrata, tenuto conto del valore del complessivo orario lavorativo accertato (n. ore stimate pari a 671,49) come illecitamente impiegato al fine dell’esercizio della abusiva attività di ingiustificato accesso ai sistemi informatici e in relazione al numero e alla tipologia di accessi illegittimi contestati pari a 36.636, tenendo conto di criteri temporali – predisposti

dalla Direzione Centrale Pianificazione e Controllo di Gestione dell'INPS - per ciascuna tipologia di accesso indebito, con indicazione dei secondi necessari per l'effettuazione di ogni singolo accesso. Pertanto, a fronte di **36.636 accessi** per la visualizzazione e stampa degli estratti contributivi nel periodo dal 3.7.2017 al 29.5.2018, sono state calcolate le ore di lavoro impiegate dal convenuto per effettuare tali accessi e conseguentemente è stato quantificato il danno parametrando il tempo impiegato nella predetta attività illecita alla retribuzione media percepita nel periodo in contestazione.

La quantificazione del danno ha, peraltro, costituito oggetto di apposito approfondimento istruttorio ai sensi dell'art. 67, comma 7 c.g.c., a seguito delle contestazioni operate dal convenuto in sede di controdeduzioni. In particolare, a seguito di ulteriore richiesta istruttoria del 29.6.2022, l'INPS, con nota in data 25.7.2022 prot. n. 5180, ha quantificato gli accessi indebiti che risultavano essere stati effettuati durante giorni in cui il convenuto era assente dal servizio, individuando n. 1811 consultazioni e n. 10 stampe estratto contributivo e il danno corrispondente in euro 383,98 (pari a n. 22,69 ore di lavoro in relazione al numero e alla tipologia di accessi illegittimi contestati per i giorni di assenza per ferie), determinato sulla base della retribuzione media percepita nel periodo in contestazione per il tempo impiegato per gli accessi. Nell'atto di citazione la Procura ha decurtato tale parte di danno, quantificando il danno complessivamente arrecato all'Amministrazione in euro 14.424,26 in luogo dell'originario importo quantificato dall'INPS in euro 14.808,24.

2.1. Quanto alle sia pur generiche argomentazioni contenute nella memoria di costituzione del convenuto, il Collegio ritiene di non poterle condividere. In primo luogo, come anche accertato con la sentenza del tribunale di Napoli n. 1721/2021, risulta acclarata l'attribuibilità della condotta contestata al convenuto: la *“assoluta coincidenza della attività di accesso massivo con l'orario di servizio del dipendente dimostrata dall'INPS a campione per le giornate del 4 agosto e del 24 novembre 2017 con la stringente ricostruzione cronologica degli accessi massivi comparata con gli orari ingressi e le uscite dal lavoro del ricorrente, anche per c.d. permessi brevi, come risultanti dalle marcature effettuate dallo stesso conduce ad escludere ogni altra fantasiosa ricostruzione portando a ritenere che davvero l'autore degli accessi contestati sia stato il M. dalla sua postazione”*. In merito alle contestazioni formulate riguardanti il fatto che la quantificazione del danno da parte dell'INPS includerebbe erroneamente anche i giorni in cui il convenuto risulta in ferie, come già sopra esposto, tale parte di danno è stata - in sede di atto di citazione - decurtata dal danno complessivo di cui la Procura ha chiesto la condanna, essendo stata accertata a seguito di specifica attività istruttoria espletata successivamente al deposito delle controdeduzioni all'invito a dedurre, contenenti la medesima contestazione. Con riguardo alla doglianza del convenuto per cui tale evenienza costituirebbe anche la prova che il convenuto non sia l'autore degli accessi contestati, la sentenza del Tribunale di Napoli sopra citata - secondo un percorso argomentativo che il Collegio condivide - ha posto in evidenza che *“tale circostanza, senz'altro suggestiva, trova in primo luogo un ridimensionamento della sua portata nella considerazione del fatto che soltanto il 4% degli accessi complessivamente addebitati al M. sono avvenuti nei giorni di ferie”* (cfr. nota INPS del 25.7.2022 prot. n. 14845), così come ha ritenuto condivisibilmente inverosimile l'ipotesi della violazione del proprio IP.

Il convenuto ha evidenziato altresì come non risulterebbe dimostrato che la condotta contestata abbia favorito la divulgazione a terzi. A tale riguardo, si rammenta come in tale sede detto profilo appaia irrilevante in quanto, come sopra esposto, la prospettazione accusatoria concerne il danno derivante da interruzione/violazione del nesso sinallagmatico che sussiste allorché le energie lavorative del dipendente

vengano distratte dai compiti istituzionali al medesimo spettanti - il cui perseguimento giustifica l'erogazione della retribuzione da parte della P.A. - per essere destinate al compimento di condotte illecite, con conseguente disutilità della relativa spesa.

Quanto alla richiesta del convenuto che la quantificazione del danno tenga conto solo delle ore in cui effettivamente non è stato svolto il proprio lavoro, il Collegio rammenta che la quantificazione del danno operata dalla Procura - che non è stata, peraltro, nel caso in esame specificamente contestata quanto alle modalità e ai parametri presi in considerazione, ai sensi dell'art. 95, comma 1, c.g.c. - corrisponde alla quota della retribuzione indebitamente percepita e correlata all'attività illecita perpetrata e tiene conto del valore del complessivo orario lavorativo accertato come illecitamente impiegato dal M. al fine dell'esercizio della abusiva attività di ingiustificato accesso ai sistemi informatici (ovvero della retribuzione media percepita nel periodo in contestazione per il tempo impiegato per gli accessi illegittimi, quantificato tenuto conto dei criteri temporali e dei secondi necessari per l'effettuazione di ogni singolo accesso, individuati per ciascuna tipologia di accesso indebito dall'INPS - Direzione Centrale Pianificazione e Controllo di Gestione).

2.2. Pertanto, alla luce di quanto sopra, è evidente che le condotte in esame hanno certamente determinato una violazione del principio sinallagmatico che giustifica la corresponsione della retribuzione a fronte dell'assolvimento degli obblighi di servizio. È acclarato infatti che una parte delle energie lavorative del convenuto è stata indirizzata alla soddisfazione di finalità non istituzionali. Nei confronti del convenuto, appaiono quindi pienamente sussistenti i presupposti e gli elementi oggettivi del danno erariale, ovvero il rapporto di servizio, fondato sul rapporto di impiego, l'antigiuridicità della condotta, ravvisabile nell'effettuazione di numerosi accessi abusivi al sistema informatico, il danno erariale, consistente nelle somme indebitamente derogate in costanza di un rapporto sinallagmatico non correttamente adempiuto e nella perdita patrimoniale arrecata all'Amministrazione previdenziale. Risulta provato anche l'elemento soggettivo del dolo sotto forma di volontaria inottemperanza agli obblighi di servizio, tra l'altro implicanti l'astensione da condotte illecite.

Quanto al danno, il Collegio ritiene che, nel caso di specie, in presenza di una puntuale ricostruzione, basata su specifici parametri di riferimento, e tenuto conto, ai sensi dell'art. 95, comma 1, c.g.c., dell'assenza di una specifica contestazione in merito da parte del convenuto, la quantificazione dell'importo da porre a carico del convenuto, come individuato nell'atto di citazione, deve ritenersi corretto, potendo ritenersi che esso rappresenti per come è stato calcolato - anche tenuto conto del supplemento istruttorio disposto successivamente al deposito delle controdeduzioni da parte del convenuto - il costo effettivo risultato a carico dell'Amministrazione.

3. Pertanto, il Collegio reputa che il convenuto debba essere riconosciuto responsabile, in accoglimento della domanda attorea, del danno da lesione del nesso sinallagmatico arrecato all'INPS nell'importo di euro 14.424,26 in favore dell'INPS oltre rivalutazione monetaria dalla data del 1.1.2018, individuata quale data mediana rispetto al periodo in cui sono avvenute le condotte contestate, nonché oltre interessi legali dalla data del deposito della presente sentenza sino al soddisfo.

4. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania accoglie la domanda attrice e, per l'effetto condanna l'odierno convenuto al risarcimento del danno erariale pari ad euro 14.424,26, in favore dell'INPS, con rivalutazione monetaria, come precisato in parte motiva, e interessi legali dalla data di deposito della sentenza fino al di del soddisfo.

Condanna altresì il convenuto al pagamento delle spese di giudizio liquidate dal funzionario di segreteria con nota a margine, ai sensi dell'art. 31, comma 5, c.g.c.
Manda alla Segreteria, per il seguito di competenza.
Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 16.3.2023.