REPUBBLICA ITALIANA **13/2026**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Aurelio LAINO	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **61307** del registro di segreteria, promosso da:

- ***OMISSIS***, nata a *Omissis* il *omissis,* C.F. *OMISSIS,* rappresentata e difesa dall'avv. Sebastiano Carnevale, C.F. CRNSST56A30B682O ed elettivamente domiciliata presso lo studio del difensore in Roma, Via Lucio Papirio n. 6, pec sebastianocarnevale@ordineavvocatiroma.org

- appellante -

contro

- PROCURA REGIONALE presso la Corte dei conti della Regione Lazio, in persona del Procuratore regionale ***pro tempore;***

- PROCURA GENERALE presso la Corte dei conti in persona del Procuratore generale *pro tempore*;

e nei confronti di

- MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro p.t., *contumace*

- appellati -

per la riforma

della sentenza n. 708/2023 emessa dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, depositata in segreteria in data 6.11.2023 e notificata in data 16.11.2023

VISTO l'atto di appello;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 20 novembre 2025, con l'assistenza del segretario di udienza dott.ssa Serena Scippa, la relatrice consigliere Beatrice Meniconi, l'Avv. Sebastiano Carnevale per l'appellante, ed il V.P.G. Consigliere Sabrina D'Alesio per la Procura generale. Nessuno è comparso per il Ministero dell'Interno.

Svolgimento del processo

1. Con la sentenza gravata, la Sezione giurisdizionale Lazio di questa Corte, in accoglimento delle richieste della Procura attrice, ha condannato l'odierna appellante – nella sua qualità di funzionario istruttore presso l'Ufficio Cittadinanza della Direzione Generale per i diritti civili del Ministero dell'Interno -a risarcire il danno cagionato al citato Ministero, a titolo di dolo, per l'importo complessivo di euro 140.216,38, di cui euro 98.000,00 quale danno arrecato all'immagine e al

prestigio dell'Amministrazione di appartenenza ed euro 42.216,38 per il danno da disservizio arrecato al medesimo datore di lavoro, oltre interessi legali e spese di giudizio.

La Procura erariale avviava le indagini a seguito della ricezione della nota del Ministero dell'Interno (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione – Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze) del 27 settembre 2017 – emessa a seguito dell'informativa ex art. 129 disp. att. c.p.p. della Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Roma, che comunicava di aver disposto l'applicazione, nei confronti del funzionario *Omissis*, di una misura cautelare coercitiva, con riferimento ai reati di cui agli artt. 416, 81 cpv, 319, 615 ter, commi 1, 2, e 3 e 615 quater c.p.

In dettaglio, in sede penale, era emerso che la prevenuta, con abuso della sua qualità di funzionario istruttore presso il citato l'Ufficio Cittadinanza del Ministero dell'Interno, in cambio di denaro, accedeva abusivamente ai dati del sistema informatico e, mediante contraffazione di documentazione e manipolazione dei dati, istruiva positivamente pratiche di cittadinanza per soggetti stranieri privi dei necessari requisiti, che le venivano segnalati da complici estranei all'Amministrazione.

Per la condotta incriminata, che ha portato all'adozione di 96 Decreti del Presidente della Repubblica di concessione della cittadinanza italiana a soggetti privi dei requisiti, tra il luglio 2016 e il marzo 2017, la dipendente *Omissis* è stata condannata in via definitiva dal giudice penale (dapprima, con la sentenza del Tribunale penale di Roma n. 13711/2018,

alla pena di quattro anni e otto mesi di reclusione, con le pene accessorie dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici, dell'estinzione del rapporto d'impiego e della confisca della somma di euro 49.000,00, con condanna al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti dal Ministero dell'Interno, costituitosi parte civile, da liquidare in separato giudizio e al pagamento di una provvisionale immediatamente esecutiva di euro 20.000.00, oltre accessori. Successivamente, la Corte di Appello di Roma, in parziale riforma della sentenza di primo grado, ha ridotto l'entità della pena, concedendo le attenuanti generiche, con la sentenza n. 14467/2019, che è passata in giudicato a seguito della reiezione del ricorso in Cassazione, con sentenza n. 14159 del 2020).

Con la sentenza gravata il giudice territoriale ha accolto le richieste della Procura contabile, quantificando:

- il danno all'immagine in euro 98.000,00, in applicazione del criterio presuntivo di cui all'art. 1, comma 1 sexies, della legge n. 20/1994 e s.m.i., e, comunque, in via equitativa, ex art. 1226 c.c., ovvero in un importo pari al doppio delle utilità ricavate dagli illeciti commessi, quantificate in euro 49.000,00, con riferimento al numero delle pratiche oggetto di corruzione ed al loro prezzo medio corrisposto alla prevenuta.

- il danno da disservizio (per un totale di euro 42.216,38) sotto un duplice profilo, ovvero:

-quanto ad euro 5.926,62, per l'"interruzione del nesso sinallagmatico tra prestazione e retribuzione" (importo quantificato, in via equitativa, nel 30% della retribuzione mensile lorda percepita nel periodo contestato);

-quanto ad euro 36.289,76, per i costi resisi necessari per riorganizzare l'attività dell'ufficio, stante l'alterazione burocratica ed amministrativa subita (quantificati sulla base di una nota fornita dal Ministero dell'Interno).

2. Con atto, notificato in data 10 gennaio e depositato il successivo 19 gennaio 2024, la *Omissis* ha proposto appello avverso la sentenza del giudice territoriale, riformulando le contestazioni già mosse in primo grado alle singole voci di danno.

In dettaglio, secondo l'appellante, il giudice di prime cure avrebbe errato nella determinazione e quantificazione del danno all'immagine, non potendosi desumere dall'accertamento del fatto-reato in sede penale, una automatica responsabilità risarcitoria per il danno all'immagine, sulla base di elementi presuntivi e non certi. La quantificazione del danno all'immagine sarebbe comunque eccessiva, non avendo il giudice territoriale adeguatamente considerato il concorso colposo dell'Amministrazione per gli omessi e/o scarsi controlli sull'attività dei funzionari istruttori, rilevato anche dal giudice penale.

Anche la quantificazione del danno da disservizio, nella duplice accezione indicata nella sentenza di primo grado, non sarebbe comprovata, con erroneo riferimento sia alla percentuale, stimata, del 30% della retribuzione (non potendo, ad avviso dell'appellante, superare invece la soglia del 10%), sia con riferimento ai consistenti costi assertivamente sostenuti dalla Amministrazione per verificare la sussistenza di irregolarità, particolarmente afflittivi per la prevenuta,

anche perché computati al lordo degli oneri previdenziali che l'Amministrazione avrebbe dovuto corrispondere. Il giudice di primo grado avrebbe comunque dovuto diminuire la condanna dell'importo di 20.000,00 euro, somma già riconosciuta all'Amministrazione a titolo di provvisionale nella sentenza penale, ed iscritta a ruolo a carico della *Omissis,* che starebbe provvedendo a versare quanto di spettanza.

Ha concluso per la riforma della sentenza gravata, dichiarando che:

"*a) per quanto riguarda il danno all'immagine, non è dovuto, comunque ridurlo, determinandolo ai sensi dell'art. 1227 c.c. per concorso della Pubblica Amministrazione;*

b) per quanto riguarda il danno da interruzione del nesso sinallagmatico, ridurlo…;

c) per quanto riguarda il danno per supposta alterazione burocratica dell'organizzazione, ritenere lo stesso non dovuto, o comunque ridurlo…;

d) in ogni caso dall'eventuale danno che dovesse essere riconosciuto, defalcare l'importo di € 20.000,00 riconosciuto in sede penale e/o comunque ritenere che tale importo va considerato nella quantificazione complessiva del danno, eventualmente determinato.

Con vittoria di spese del doppio grado".

3. Con memoria di conclusioni, la Procura generale si è costituita in giudizio in data 27 ottobre 2025**,** e, ritenendo infondato l'appello, ne ha censurato ogni singolo aspetto di doglianza. Ha concluso per la reiezione dell'appello, con condanna dell'appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio.

4. Con memoria in data 22 ottobre 2025 si è costituito il nuovo difensore dell'appellante avv. Sebastiano Carnevale, in sostituzione del precedente difensore deceduto nelle more del giudizio, che ha depositato in data 30 ottobre 2025 una memoria nella quale ha ribadito le posizioni difensive di cui all'atto di appello.

5. All'udienza odierna il difensore della parte appellante e il rappresentante della Procura generale hanno illustrato i rispettivi scritti difensivi, insistendo nelle rassegnate conclusioni.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

6. Il Collegio preliminarmente rileva che il Ministero dell'Interno, malgrado la regolarità delle notifiche dell'atto di impugnazione e del d.f.u, non risulta costituito in giudizio e, pertanto, ne deve essere dichiarata la contumacia, ai sensi dell'art. 93 del c.g.c.

7. Con il primo profilo di censura l'appellante ha criticato la sentenza impugnata poiché il giudice territoriale avrebbe reso la condanna per danno all'immagine quale automatica conseguenza della condanna penale definitiva inflitta alla *Omissis* per il reato di corruzione in atti contrari ai doveri d'ufficio, in connessione teleologica con il reato di accesso abusivo a sistema informatico.

La censura, come ha correttamente rilevato la Procura generale, non può essere accolta.

Infatti il giudice di prime cure, rimarcata l'autonomia e l'indipendenza del giudizio contabile rispetto a quello penale, ha correttamente

richiamato gli effetti che la sentenza penale irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti della prevenuta produce, per effetto della previsione legislativa contenuta nell'art. 651, comma primo, del c.p.p., sul processo amministrativo-contabile, ove sono precluse ricostruzioni dei fatti alternative all'accertamento penale, divenendo incontestabili i fatti accertati in sede penale, ovvero la commissione ad opera della dipendente, con le modalità indicate nella sentenza penale oramai passata in giudicato, dei reati di corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio (319 c.p.) e di accesso abusivo ad un sistema informatico (615 ter e quater c.p.) alla medesima ascritti, fermo restando la libera apprezzabilità ad opera del giudicante dalla sussistenza e l'ammontare dei pregiudizi erariali.

Ed è proprio con riferimento al reato, contro la pubblica amministrazione, di corruzione propria previsto dall'art. 319 del c.p., accertato definitivamente dal giudice penale a carico della prevenuta, che il giudice territoriale l'ha considerata perseguibile, dinanzi al giudice contabile, per il danno all'immagine che ne è derivato in capo alla Amministrazione, considerati i principi consolidati nella giurisprudenza, ora trasfusi in una specifica previsione di legge (art. 17, comma 30 ter del d.l. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009 e ss. mm. ii., per come successivamente confermato dal codice di giustizia contabile all'art. 51, comma 6, ed all'art. 4, lett. g) ed h) delle norme transitorie ed abrogazioni).

Tuttavia, come ha ben rilevato la Procura generale, il giudice di prime cure non si è limitato a considerare l'aspetto formale della efficacia vincolante della sentenza penale, ma richiamando la sentenza del Tribunale penale di Roma – ove è descritta in dettaglio l'attività svolta dalla prevenuta per accedere abusivamente al sistema informatico e manipolare i dati in esso contenuti al fine del rilascio della cittadinanza italiana a soggetti sprovvisti dei requisiti, nonché le modalità con le quali veniva stabilito il corrispettivo per le pratiche illecite- ha conseguentemente ritenuto che dai gravi fatti, così accertati, derivasse anche un danno all'immagine e al prestigio dell'Amministrazione di appartenenza, considerato che la sentenza penale definitiva per uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione ha suscitato un *clamor fori,* comprovato dagli articoli di stampa diffusi a livello nazionale, depositati nel fascicolo di causa.

L'appellante ha comunque censurato la sentenza impugnata anche con riferimento alla mancata considerazione, sia nell'*an* che nel *quantum* del danno all'immagine, della scarsità di controlli e di verifiche svolte da parte della dirigente sull'attività dei funzionari istruttori delle pratiche di concessione della cittadinanza, che sarebbe stata invece considerata dal Tribunale penale di Roma rilevante per avere "al più colposamente favorito la buona riuscita delle condotte in esame", e dunque determinante, in sede di giudizio contabile, ai fini del concorso colposo della stessa Amministrazione creditrice ex art. 1227 del c.c.

Il Collegio rileva che la censura non è fondata.

Il giudice di primo grado ha infatti preso in considerazione l'ipotizzato concorso colposo dell'Amministrazione derivante dalla presenza di un sistema tecnico-informatico non sufficientemente sicuro (pagg. 25 e 26 della pronuncia), ma ne ha correttamente escluso l'incidenza, considerate le preminenti modalità di realizzazione della condotta criminosa della prevenuta, come emergenti dai documenti in atti ed in particolare dalle sentenze del giudice penale.

Sono infatti condivisibili le argomentazioni del giudice territoriale laddove ha riferito dell'intenzionalità della condotta della prevenuta, stigmatizzando le modalità capziose e gli artifizi posti in essere dalla medesima, ai fini della realizzazione di una serie ripetuta di atti contrari ai doveri d'ufficio, che hanno reso del tutto irrilevante la circostanza che l'attività criminosa potesse essere, in ipotesi, agevolata dalla scarsità dei controlli.

La Procura generale ha evidenziato, in dettaglio, la sufficienza della prova del compimento durante l'orario di servizio di attività illecite estranee ai doveri lavorativi, al fine di ritenere la condotta dolosa attuata dall'appellante quale causa esclusiva del danno che ne è conseguito.

In considerazione di quanto detto è dunque condivisibile anche il riferimento, ai fini della quantificazione del danno all'immagine, alla presunzione normativa del cd. doppio tangentizio disciplinata dal legislatore nell'art. 1, comma sexies, della legge n. 20/1994, introdotto dalla legge n. 190/2012, applicabile in assenza di prova contraria, peraltro mai fornita dalla prevenuta.

Invero, per le 98 pratiche oggetto di corruzione, e per un prezzo medio stimato (dal giudice penale) in euro 500,00 per ciascuna pratica, il danno all'immagine è stato presuntivamente quantificato nel doppio dell'utilità percepita dalla prevenuta (di 49.000 euro) e dunque in un totale di euro 98.000,00.

Peraltro, *ad abundantiam*, il giudice territoriale ha correttamente richiamato anche i criteri equitativi emergenti nella giurisprudenza delle Sezioni Riunite di questa Corte, indicando ulteriori parametri di valutazione della condotta della prevenuta, ai fini della corretta quantificazione del danno.

La giurisprudenza contabile, sul punto, ha evidenziato che: "*non può trascurarsi il dato esegetico che si rinviene in merito alla portata (dell'art. 1, comma 62, n.d.r.) l. n. 190/2012, in considerazione del fatto che il criterio del duplum delle somme di denaro che il dipendente abbia illecitamente percepito è stato introdotto in via di presunzione semplice, valevole fino a prova del contrario (cfr. Sez. II app. n. 222/24).*

Pertanto, quando non si ritiene opportuno fare ricorso al criterio di cui all'art. 1, comma 62, della legge 190/2012, …, il giudice procede a quantificare il danno all'immagine sulla scorta degli indicatori di lesività oggettiva, soggettiva e sociale che sono stati bene individuati dalle Sezioni riunite di questa Corte (in particolare sentenza n. 10/QM/2003) e richiamati nella giurisprudenza contabile successiva, nonché indicati dalla Corte di cassazione, Sezioni unite penali (sent. S15208/2010). Nello specifico, è tenuto a valutare ogni circostanza relativa alla natura del fatto, alla modalità di perpetrazione

dell'evento pregiudizievole, alla eventuale reiterazione dello stesso (parametro oggettivo); ogni elemento legato al ruolo rivestito dal pubblico dipendente nell'ambito della Pubblica Amministrazione (parametro soggettivo); ogni indicatore della diffusione e dell'amplificazione del fatto nell'ambito dell'opinione pubblica locale e anche all'interno della stessa Amministrazione, e quindi il clamor fori che, come innanzi evidenziato, ne rileva esclusivamente la dimensione.

Entrano dunque nella valutazione del giudice parametri che, per la loro stessa natura, condizionano l'entità del bene-valore che il legislatore intende tutelare con il risarcimento del danno all'immagine, sì da valorizzarne un maggiore o minore pregiudizio…"(Corte dei conti, II Sez. App., sent. n. 131/2025).

Con riferimento alla seconda posta di danno, da disservizio, l'appellante ne ha censurato la prima componente relativa "alla interruzione del nesso sinallagmatico tra prestazione e retribuzione" conseguente allo sviamento delle funzioni pubbliche, ritenendo eccessiva la relativa quantificazione, che il giudice territoriale, richiamando la valutazione equitativa emergente in giurisprudenza ex artt. 1226 c.c., ha ricondotto alla misura del 30% della retribuzione mensile lorda di euro 19.755,41, indebitamente percepita dalla prevenuta nel periodo luglio 2016 - marzo 2017, stima per l'appellante svincolata dall'effettivo numero delle pratiche lavorate durante il periodo in contestazione, che porterebbero alla riduzione percentuale al massimo del 10%.

Il Collegio rileva che la censura non è fondata e, pertanto, deve essere rigettata.

Il giudice di primo grado, come ha rilevato la Procura generale, ha fondato la detta quantificazione sui dati forniti dalla stessa Amministrazione e non contestati dalla difesa, stimando, in via equitativa, adeguata la percentuale pari al 30% della retribuzione, in considerazione del periodo di riferimento e dell'elevato numero delle pratiche illecite lavorate, ovvero di parametri che sono da considerare ragionevoli, in assenza di comprovati elementi contrari.

L'appellante ha censurato anche la seconda componente del danno da disservizio (derivante dall'alterazione burocratica ed amministrativa dell'attività dell'ufficio, causata dalle condotte illecite della dipendente) che il giudice territoriale ha parametrato ai costi aggiuntivi resisi necessari per riorganizzare l'attività, ritenuti eccessivi dalla difesa della prevenuta, sia con riferimento al numero di dipendenti impiegati dall'Amministrazione (26) sia per il tempo profuso nei controlli (340 giorni), che rientrerebbero nell'attività fisiologica di una amministrazione.

Il Collegio rileva che la censura, specificamente avversata dalla Procura generale, è priva di fondamento e pertanto deve essere rigettata.

Il giudice territoriale nella quantificazione di detta voce di danno ha infatti correttamente tenuto conto dei dati, attendibili, forniti nella dettagliata nota ministeriale del 24 aprile del 2021, in cui l'Amministrazione ha chiarito che, a fronte delle 96 pratiche individuate

come illegittime, si è reso necessario disporre un riesame complessivo di 1300 pratiche di cittadinanza, con impiego di 26 figure appartenenti a varie qualifiche professionali, "distogliendo energie lavorative dal perseguimento dei fini istituzionali e determinando una riduzione dell'efficienza amministrativa. In particolare, per le prime 96 pratiche…si è proceduto anche all'annullamento del decreto di concessione della cittadinanza italiana e successivamente al rigetto della relativa istanza. A seguito degli annullamenti emessi sono stati presentati finora n. 41 impugnazioni trattate con una memoria difensiva, a cui vanno aggiunti anche 11 tra ricorsi per motivi aggiunti, ricorsi in appello e ordinanze istruttorie", con un computo, "comunque parziale", di euro 36.289,76.

Anche la censura relativa alla omessa detrazione nella quantificazione del danno dell'importo di euro 20.000,00, previsto quale provvisionale nella sentenza penale di condanna, non può essere accolta.

Come ha chiarito la Procura generale, il giudice territoriale ha correttamente precisato che dell'eventuale incameramento della suddetta somma si terrà conto in sede di esecuzione della sentenza, non potendo detto importo incidere sulla determinazione del danno patito dall'Amministrazione, anche perché non risulta comprovato il citato pagamento ad opera della prevenuta, benché siano state richieste, nel corso dell'odierna udienza, le relative ricevute.

8. Conclusivamente, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, l'appello deve essere rigettato, con conseguente conferma della sentenza di prime cure.

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

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando sull'appello presentato da *OMISSIS*, nel giudizio iscritto al **n. 61307** del registro di segreteria,

- dichiara la contumacia del Ministero dell'Interno, ai sensi dell'art. 93, del c.g.c.;

-rigetta l'appello, confermando la sentenza di primo grado;

Spese di giudizio a carico dell'appellante, nell'importo di euro 128,00 (*centoventotto/00*).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 20 novembre 2025.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

F.to Beatrice MENICONI F.to Massimo LASALVIA

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 15/01/2026

IL DIRIGENTE

F.to Massimo BIAGI

DECRETO

Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52, comma 2, del decreto legislativo del 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo del 10 agosto 2018, n. 101 28

DISPONE

che, a cura della Segreteria, sia apposta l'annotazione di cui al comma 3 di detto articolo 52, a tutela dei diritti dei soggetti interessati.

IL PRESIDENTE

F.to Massimo LASALVIA

Depositato in Segreteria il 15/01/2026

IL DIRIGENTE

F.to Massimo BIAGI

In esecuzione del provvedimento collegiale, ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo del 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo del 10 agosto 2018, n. 101, in caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati.

IL DIRIGENTE

F.to Massimo BIAGI