



REPUBBLICA ITALIANA 264/2017
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

Composta dai signori magistrati

RITA LORETO

Presidente

IDA CONTINO

Giudice relatore

ANDREA LUBERTI

Giudice

Ha pronunciato la seguente

SENTENZA NON DEFINITIVA n. 264/2017

Nel giudizio in materia di responsabilità iscritto al n. 21021 del registro di segreteria, proposto dalla Procura Regionale nei confronti di **MORELLI Francesco**, nato a San Benedetto Ullano (CS) il 28.11.1958 e residente in Roma Piazza Lecce n. 11, rappresentato e difeso dal prof. Edoardo Giardino ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Giovanni Capilupi in Catanzaro, Piazza Le Pera n. 9.

Visto l'atto di citazione, depositato il 24 giugno 2016;

Letta la memoria di costituzione.

Uditi, nella pubblica udienza del 17.5.2017, il giudice relatore Ida Contino, il Pubblico ministero nella persona del Procuratore Regionale Rossella Scerbo e l'avv. Edoardo Giardino.

Visti gli atti e i documenti del giudizio.

FATTO

Con atto di citazione del 24 giugno 2016 il Procuratore regionale presso questa Sezione Giurisdizionale ha citato in giudizio il convenuto Morelli Francesco per

sentirlo condannare al pagamento di € 250.000,00 in favore della Regione Calabria, a titolo di risarcimento del danno all'immagine.

Ha riferito il requirente di aver appreso la notizia, ampiamente diffusa dalla stampa nazionale e locale (doc 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7), della conferma da parte della Corte di Cassazione (Sez.VI, sen. n.3027 del 20.10.2015, doc 8) della condanna, emessa dalla IV Sezione Penale della Corte di appello di Milano, nei confronti di Morelli Francesco, consigliere regionale.

I fatti dei quali è stato riconosciuto colpevole sono riconducibili a gravi e reiterate violazioni degli obblighi di servizio, poste in essere in concorso con il magistrato Vincenzo Giuseppe Giglio nonché con noti esponenti di cosche mafiose del reggino e con altri soggetti operanti nella c.d. "zona grigia", che vede coinvolti rappresentanti delle istituzioni ed esponenti "puliti" della criminalità organizzata.

In particolare, ha rilevato il requirente che il Morelli è stato dichiarato responsabile, in tutti e tre i gradi del giudizio, dei reati di:

- corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio — di cui all'art. 319.c.p.- per avere, in concorso con il magistrato Vincenzo Giuseppe Giglio, all'epoca dei fatti Presidente della Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Reggio Calabria, indotto quest'ultimo a mettersi a sua disposizione per le necessità che poteva avere in ambito giudiziario e in particolare facendosi rivelare notizie riservate, tra cui quella che presso il Tribunale di Reggio Calabria non pendeva alcun procedimento per i fatti di cui all'art.416 bis c.p. o comunque collegati, notizie che il magistrato apprendeva da persone non identificate tra i quali pubblici ufficiali, offrendo in cambio il Morelli la disponibilità a soddisfare le esigenze lavorative della moglie del giudice, dott.ssa Sarlo Alessandra;
- rivelazione di segreto d'ufficio - di cui all'art. 326 c.p.- per avere, in concorso con il predetto magistrato e altri soggetti in parte non identificati sollecitato, istigato e rafforzato il proposito criminoso di pubblici ufficiali

e/o incaricati di pubblico servizio, di rivelazione di notizie coperte da segreto d'ufficio e per averne successivamente agevolato la conoscenza; in particolare Giglio Vincenzo Giuseppe ha rivelato al Lampada, in un incontro svoltosi presso la propria abitazione, che presso la Procura della Repubblica di Reggio Calabria non vi era alcuna iscrizione a suo carico, che nessun procedimento era pendente presso la Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Reggio Calabria e che vi erano accertamenti inerenti eventuali condotte di riciclaggio in concorso con altre famiglie criminali calabresi;

- favoreggiamento personale - di cui all'art. art 378 c.p. - per avere, in concorso con il dott. Giglio, magistrato in servizio presso il Tribunale di Reggio Calabria con le funzioni di Presidente della Sezione delle Misure di Prevenzione, fornito notizie riservate a tali Giulio e Francesco Lampada, noti esponenti di cosche mafiose.

Secondo la prospettazione attorea, dunque, le condotte delittuose poste in essere dal convenuto, accertate con sentenza penale passata in giudicato, hanno causato un pregiudizio patrimoniale per danno all'immagine della Regione Calabria, per il quale l'odierno convenuto è stato citato in giudizio.

Con memoria del 26.4.2017, si è costituito l'avv. Edoardo Giardino nell'interesse e per conto del convenuto Morelli, controdeducendo quanto segue:

a) Difetto di giurisdizione della Corte dei conti, non sussistendo alcun rapporto di dipendenza tra il Morelli, consigliere regionale e la Regione Calabria.

In proposito il difensore sostiene che l'art. 17, comma 30 ter, del D.L. n. 78/2009, nel disciplinare le modalità di esercizio dell'azione per danno all'immagine, fa riferimento "*ai casi e ai modi*" di cui all'art. 7 della legge n. 97/2001, e da ciò desume che il legislatore limiterebbe la responsabilità per danno all'immagine ai soli dipendenti della pubblica amministrazione, e non la estenderebbe agli amministratori, salvo ipotesi espressamente specificate.

Richiama, al fine di argomentare detta eccezione, l'art. 52 T.U. di cui al R.D. n. 1214/1934, e afferma che detta norma si applica agli "agenti" legati da rapporto di servizio con la P.A. e pertanto il danno all'immagine non è contestabile nei confronti di colui che, come il parlamentare o il consigliere regionale, ha copertura costituzionale di rappresentanza.

Richiama altresì la sentenza della Corte Costituzionale n. 355/2010 invocata dalla Procura per argomentare in senso contrario a quanto prospettato dal requirente.

b) Improcedibilità e/o inammissibilità e/o nullità dell'azione e degli atti della Procura per violazione dell'art. 7 della l. 97/2001, per prescrizione e per violazione dell'art. 1, comma 2 l. 20/94 .

Al riguardo la difesa eccepisce che la notizia del danno non è stata comunicata alla Procura contabile da parte di un ufficio giudiziario penale a fronte di una sentenza passata in giudicato, come previsto dall'art. 7 sopra citato, ma è stata desunta da articoli di giornale riportati sulla stampa locale e nazionale; inoltre l'azione non è stata esercitata entro i 30 giorni dalla comunicazione della sentenza irrevocabile, termine ritenuto dalla difesa di natura perentoria. Riguardo alla prescrizione, il difensore rileva che i fatti risalgono al 2008 e che pertanto la citazione è intempestiva.

c) Inammissibilità e/o nullità dell'invito a dedurre in quanto privo della contestazione dell'elemento soggettivo.

d) Infondatezza della domanda per insussistenza della condotta e/o del nesso eziologico, non avendo la Procura svolto un autonomo accertamento sui fatti contestati ed essendosi piuttosto limitata a richiamare per relationem quanto acquisito in sede penale.

e) Errata quantificazione del danno.

La difesa ne eccepisce la iniquità con riferimento all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; evidenzia altresì che il proprio assistito è affetto da depressione maggiore in trattamento psicofarmacologico.

f) **Insussistenza dell'elemento soggettivo**, non avendo la Procura indicato in citazione come si sarebbero esplicitati il dolo o la colpa grave del convenuto.

Conclude chiedendo in via preliminare l'inammissibilità e/o la nullità e/o l'improcedibilità dell'azione e, nel merito, il rigetto della domanda attrice. In via del tutto subordinata chiede la riduzione dell'addebito.

All'odierna udienza, udito il relatore, il Procuratore regionale controdeduce alle eccezioni pregiudiziali e preliminari. Afferma la sussistenza della giurisdizione riportandosi alla giurisprudenza della Corte dei conti e della Corte di Cassazione. Conferma l'infondatezza dell'eccezione sul danno all'immagine, richiamando la sentenza n. 355 del 2010 della Corte Costituzionale, nonché le sentenze della Corte dei conti nn. 110 del 2012 della Sezione Appello Sicilia e n. 66 del 2014 della Sezione Veneto. In merito all'eccezione per violazione del termine di 30 giorni, previsto dall'art. 7 della legge n. 97 del 2001, precisa che l'istruttoria è stata avviata in base alla notizia appresa da un giornale ed il termine previsto non è perentorio, ma sollecitatorio. Rileva, inoltre, che il termine di prescrizione inizia a decorrere dalla passaggio in giudicato della sentenza penale. Nel merito, puntualizza che si è in presenza di una sentenza penale di condanna, passata in giudicato, che fa stato nel processo contabile quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale ed dell'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

Conclude chiedendo l'accoglimento della domanda risarcitoria.

L'avv. Giardino insiste sul difetto di giurisdizione e sulle eccezioni preliminari; argomenta le eccezioni di merito formulate nella memoria e conclude chiedendo la reiezione della domanda, e, in subordine, la riduzione del danno.

Dopo brevi repliche, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

La questione posta al vaglio del giudicante riguarda una ipotesi di danno all'immagine causato alla Regione Calabria, dall'odierno convenuto il quale, nella sua qualità di consigliere regionale, è stato riconosciuto colpevole, con sentenza penale passata in giudicato, di aver commesso atti contrari ai doveri di ufficio su di esso gravanti in dipendenza della qualità rivestita. In particolare, il Morelli ha indotto il magistrato Giglio, all'epoca dei fatti Presidente della Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Reggio Calabria, a mettersi a sua disposizione e a farsi rivelare notizie riservate, offrendo in cambio la disponibilità a soddisfare le esigenze lavorative della moglie del giudice stesso; a tale fine, il Morelli ha sollecitato ed istigato la rivelazione di notizie riservate, inducendo il magistrato Giglio a riferire fatti coperti dal segreto d'Ufficio anche a noti esponenti delle cosche mafiose operanti nel territorio milanese.

Attese le molteplici eccezioni pregiudiziali e preliminari formulate dalla difesa, ritiene questo Collegio di doversi pronunciare con sentenza non definitiva ai sensi dell'art. 277, secondo comma c.p.c. e 102 del CGC, rilevando la necessità di ulteriore istruttoria per definire il merito.

1) La prima eccezione opposta dal convenuto attiene al difetto di giurisdizione della Corte dei conti, in base all'assunto della insussistenza di un rapporto di servizio tra il Morelli, consigliere regionale, e la Regione Calabria.

Evidenza, al riguardo la difesa, che l'art. 17, comma 30 ter del d.l. 78/2009, nel disciplinare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine rimanda(va) all'art. 7 della l. 97/2001. Tale ultima disposizione, efficace *ratione temporis*, a sua volta dispone(va) “ *La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'art. 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti*

affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato...”.

Ebbene, secondo l'assunto difensivo, perché si radichi la competenza cognitiva del giudice contabile per l'azione di risarcimento del danno all'immagine, è necessario che sussista un rapporto di *impiego* tra il convenuto e l'ente pubblico danneggiato.

Tale assunto non è condiviso.

La giurisprudenza contabile ha avuto modo di pronunciarsi sovente sulla questione e, sempre, unanimamente, ha chiarito che la disposizione contenuta nell'art. 7 della legge n. 97/2001 deve essere necessariamente interpretata ricomprendendo tra i destinatari di essa tutti i soggetti legati alla p.a. da un rapporto di servizio e non solo i dipendenti pubblici, atteso che solo tale opzione ermeneutica appare compatibile con una lettura costituzionalmente orientata della norma (vedi Sezione Lombardia, sentenza n. 92/2012) .

D'altronde è pacifico che la Corte dei conti ha competenza cognitiva generale sui soggetti legati alla p.a. da rapporto di servizio. Tuttavia, per rapporto di servizio non si deve intendere il solo rapporto organico o d'impiego pubblico, essendo sufficiente che il soggetto, anche privato, venga investito per un certo periodo, in modo continuativo, di una determinata attività in favore della pubblica amministrazione; e che, pertanto, s'inserisca nell'organizzazione della medesima con particolari vincoli e obblighi diretti ad assicurare la rispondenza dell'attività stessa alle esigenze generali cui è preordinata, che operi nell'iter procedimentale amministrativo e che ne divenga compartecipe effettivo.

Anche la Cassazione ha più volte ribadito che “la responsabilità amministrativa per danno patrimoniale ad ente pubblico postula una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito e l'amministrazione pubblica che non implica necessariamente un rapporto di impiego in senso proprio essendo

sufficiente la compartecipazione del soggetto all'attività dell'amministrazione pubblica (Cass. SS.UU. sentenza n. 5756/2012).

Orbene, se questo è l'ambito della giurisdizione contabile, non v'è alcun logico motivo per affermare che, in caso di danno di danno all'immagine, essa debba essere circoscritta ai soli dipendenti pubblici, non ravvisandosi alcuna valida motivazione che ne giustifichi tale discriminazione.

Al riguardo è stato precisato che *“una tale limitazione sarebbe ancor più incoerente ove si consideri che, sovente, il danno all'immagine dell'amministrazione è maggiore proprio quando derivi dal comportamento illecito di un suo amministratore, perché in tal caso nell'opinione pubblica tende a essere più intensa l'identificazione tra soggetto agente e amministrazione da esso rappresentata”* (Sezione Lombardia, sentenza n. 92/2012).

La stessa Corte di cassazione (v. Sezioni Unite, sentenza n. 26806 del 19/12/2009, in part. punto 3.6) ha avuto modo di osservare, proprio con riguardo alla norma introdotta dal d.l. 78/2009 (in un'azione risarcitoria per danno all'immagine proposta nei confronti di amministratori e dipendenti di una società partecipata da ente pubblico), che *“non si vede come la medesima regola stabilita per i dipendenti non debba valere anche per gli amministratori e gli organi di controllo” della società in questione.*

Quanto sin qui considerato induce, peraltro, il Collegio a ritenere prive di fondamento tutte le argomentazioni formulate dalla difesa per sostenere l'eccezione difetto di giurisdizione.

Invero, il difensore, nell'argomentare l'eccezione, assume altresì che l'insussistenza del rapporto di dipendenza lavorativa tra il consigliere regionale e la regione sarebbe provata anche dal fatto che la stessa legge qualifica gli atti (del consigliere regionale) come politici, cioè liberi nel fine e pertanto insindacabili dal giudice.

Ad ulteriore conferma della propria tesi la difesa richiama quanto disposto dall'art. 122, comma 3 della Costituzione, per il quale “ *i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni*”.

Ebbene, anche su detto punto occorre svolgere qualche considerazione.

Come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, l'immunità riservata ai consiglieri regionali è limitata ai *voti dati e alle opinioni espresse nell'esercizio delle loro attribuzioni* (*Corte cost. sentenza n. 85 del 1975, e n. 69 e 70/1985*).

Sempre la Consulta ha chiarito che l'immunità prevista dall'art. 122 della Cost. attiene alla particolare natura delle attribuzioni proprie del Consiglio regionale che “ *costituiscono esplicitazione di un'autonomia costituzionalmente garantita attraverso l'esercizio di funzioni in parte disciplinate dalla stessa Costituzione e in parte di altre fonti e che le attribuzioni previste dalla Carta fondamentale non si esauriscono in quelle legislative , ma ricomprendono altresì quelle di indirizzo politico, nonché quelle di controllo e di autoorganizzazione*” (*sentenze n. 289 e 392 del 1999*).

Ebbene, non è revocabile in dubbio che la condotta posta in essere dal convenuto non rientri tra quelle coperte da immunità, non potendosi qualificare, neanche lontanamente, come manifestazione di volontà dell'assemblea regionale, ma solo come autonoma iniziativa volta a perseguire un proprio autonomo beneficio.

Infine, il difensore rileva che, al contrario di quanto asserito dalla Procura, proprio la sentenza n. 355/2010 emessa dalla Corte Costituzionale sulla legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter del d.l. n. 78/2009 (questione sollevata relativamente all'aspetto che qui interessa e cioè disparità di trattamento tra amministratori e dipendenti di enti pubblici) verrebbe a confermare l'eccezionale difetto di giurisdizione.

Anche detto assunto defensionale non è condiviso dal Collegio.

Proprio la declaratoria di inammissibilità pronunciata nella sentenza in rassegna, giustificata dalla mancanza di una possibile interpretazione costituzionalmente orientata, induce il Collegio a condividere quanto esposto dalla Procura in citazione. Non sarebbe, infatti, logico affermare un difetto di giurisdizione della Corte dei conti solo nei confronti degli amministratori pubblici rispetto al danno all'immagine senza introdurre un ingiustificato vulnus al sistema della responsabilità amministrativa contabile per i motivi innanzi evidenziati. Si consideri in proposito che proprio la Corte Costituzionale nella sentenza già citata afferma (v. punto 6 della parte in diritto) che *“non vi è dubbio che la formulazione della disposizione non consente di ritenere che, in presenza di fattispecie distinte da quelle espressamente contemplate dalla norma impugnata, la domanda di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione possa essere proposta innanzi ad un organo giurisdizionale diverso dalla Corte dei conti, adita in sede di giudizio per responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 103 Cost.”*.

L'interpretazione voluta dal difensore, pertanto, si pone in contrasto anche con le statuizioni della Consulta e, in definitiva, è da respingere.

2) La difesa oppone altresì l'improcedibilità e/o la inammissibilità e/o la nullità dell'azione e degli atti della Procura per violazione dell'art. 7 della l. 97/2001, per prescrizione e per violazione dell'art. 1, comma 2 l. 20/94.

Anche dette eccezioni si rivelano infondate.

Riguardo alla prescrizione il Collegio deve rilevare che l'art. 17 comma 30 ter subordina il decorso del termine prescrizione per l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno all'immagine, alla conclusione del processo penale. Tale disposizione appare del tutto conforme al principio generale sancito dall'art. 2935 del c.c., a cagione del quale la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

Ebbene, il legislatore, sia prima (con l'art. 7 del d.lgs 97/2001) che dopo l'entrata in vigore del CGC (art. 51 , comma 7), ha subordinato la tutela risarcitoria del danno all'immagine alla sentenza di condanna irrevocabile; conseguentemente la prescrizione non può che iniziare a decorre dal momento in cui il diritto al risarcimento possa essere esercitato da parte della procura contabile.

Tanto premesso, nella fattispecie in esame il termine prescrizionale non è ancora decorso, atteso che la sentenza con la quale la Corte di Cassazione ha confermato la sentenza della Corte d'Appello di Milano è stata emessa nell'ottobre 2015.

L'eccezione pertanto è infondata.

3) Né può essere condivisa l'opposta decadenza dell'azione per decorrenza del termine di trenta giorni.

La difesa, infatti, eccepisce che l'azione è decaduta in quanto esercitata oltre il termine di trenta giorni previsto dall'art. 7 del d.lgs 97/2001.

Detta disposizione recitava “ *la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti ... è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno nei confronti del condannato*”.

In primo luogo, come chiarito dalla Procura in udienza, nessuna comunicazione è mai pervenuta alla Procura contabile, sicché nessuna decadenza è prospettabile sotto questo profilo.

Al riguardo si deve chiarire che la mancata comunicazione non può inficiare l'azione di risarcimento del danno all'immagine, per come prospettato dalla difesa.

L'unico titolare dell'azione per risarcimento del danno erariale, e quindi del danno all'immagine, è, infatti, il pubblico ministero contabile che non può

vedere limitato il suo potere d'azione dalla trasmissione di una comunicazione da parte di altro potere giudiziario .

4) Riguardo invece alla eccezione di decadenza per decorrenza del termine di cui al medesimo art. 7 L. 97/2001, e alla sua asserita natura perentoria, dei trenta giorni, si precisa che i termini *per il compimento degli atti del processo sono stabiliti dalla legge e sono ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiara espressamente perentori (art.152 c.p.c.)*.

Ebbene, nella disposizione in parola non è dichiarata la perentorietà del termine previsto; perentorietà che peraltro sarebbe del tutto incompatibile con i tempi, fissati anch'essi dalla legge, che regolano il promovimento del giudizio di responsabilità da parte del P.M. contabile.

Alla luce di quanto sin qui considerato anche detta ultima eccezione deve essere rigettata.

5) Ancora in via preliminare il difensore oppone la inammissibilità e/o la nullità dell'invito a dedurre, non avendo la Procura contestato l'elemento soggettivo.

L'eccezione non merita accoglimento, atteso che nell'invito a dedurre la Procura, dopo aver riportato i fatti per i quali il Morelli è stato condannato, ha puntualizzato a pagina 4 dell'invito a dedurre: *“ alla luce dei fatti che precedono sussistono i presupposti per l'affermazione della responsabilità amministrativa patrimoniale a titolo di danno all'immagine In conseguenza delle gravissime condotte delittuose poste in essere dal (ex) consigliere regionale Morelli “*.

E' più che evidente che, parlando di condotte delittuose, la Procura abbia condivisibilmente contestato gli addebiti a titolo di dolo.

Anche detta eccezione, pertanto è priva di pregio e deve essere respinta.

Quanto al merito il Collegio, non ravvisando allo stato degli atti la causa matura per la decisione, dispone contestualmente, con separata ordinanza, un approfondimento istruttorio, da svolgersi a cura della Procura regionale.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, non definitivamente pronunciando,

RIGETTA:

l'eccezione di inammissibilità dell'azione per difetto di giurisdizione e, per l'effetto, afferma la giurisdizione della Corte dei Conti nella presente controversia in tema di danno all'immagine;

RIGETTA

l'eccezione di prescrizione e/o di decadenza del P.M. dall'azione risarcitoria;

RIGETTA

l'eccezione di inammissibilità o nullità dell'invito a dedurre.;

RIGETTA

l'eccezione di nullità o inammissibilità della citazione per violazione dell'art. 7 della l. 97/2001 e per violazione dell'art. 1, comma 2 l. 20/94.

Dispone con separata ordinanza per il prosieguo del giudizio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Catanzaro, nella camera di consiglio del 17 maggio 2017

Il giudice estensore

Il Presidente

f.to Ida Contino

f.to Rita Loreto

Depositata in segreteria il 26/10/2017

Il Funzionario

f.to Dott.ssa Stefania Vasapollo