Repubblica Italiana

In nome del popolo italiano

La Corte dei conti

Sezione giurisdizionale d'appello per la regione siciliana

composta dai magistrati:

dott. Salvatore Cilia	Presidente
dott. Luciana Savagnone	Consigliere
dott. Salvatore G. Cultrera	Consigliere rel.
dott. Licia Centro	I° Referendario
dott. Giuseppa Cernigliaro	I° Referendario

ha pronunciato la seguente

Sentenza n. 48/A/2012

nel giudizio di responsabilità amministrativa, iscritto al n.3863/A/Resp, promosso con ricorso in appello promosso dal Procuratore Regionale della Corte dei conti per la Sicilia nei confronti:

- dell' ex presidente della Regione siciliana Salvatore Cuffaro, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimiliano Mangano, Andrea Scuderi e Anna Maria Crosta elettivamente domiciliato presso lo studio legale dell'avv. Mangano in via N. Morello, n.40, Palermo;
- del presidente in carica della Regione siciliana Raffaele Lombardo, rappresentato e difeso dall'avv. Michele Alì del foro di Catania, elettivamente domiciliato presso lo studio legale dell'avv. Rosaria Zammataro, in via G. Serpotta, n.66, Palermo
- dell'avv. Francesco Castaldi, ex dirigente dell'Ufficio legislativo e legale della Regione siciliana, rappresentato e difeso da se medesimo elettivamente domiciliato presso il suo studio legale in via Principe di

Villafranca n.29, Palermo;

Uditi nella pubblica udienza del 10 gennaio 2012 il relatore, consigliere Salvatore G.Cultrera, il Pubblico Ministero, nella persona del vice-procuratore generale dott Maria Rachele Aronica, e gli avv.ti Massimiliano Mangano, Francesco Castaldi e Michele Ali.

Fatto

Con atto di citazione del 6 maggio 2009, il procuratore regionale ha chiamato in giudizio l'ex presidente della Regione siciliana on. Salvatore Cuffaro, il presidente oggi in carica della Regione siciliana on. Raffaele Lombardo e l'avv. Francesco Castaldi, ex dirigente dell'Ufficio legislativo e legale della Regione siciliana, ritenendoli responsabili di avere procurato un danno patrimoniale alla Regione siciliana di complessivi € 5.241.131,82.

Con lo stesso atto ha chiesto la loro condanna al risarcimento del danno in favore della Regione siciliana nei seguenti termini: € 3.633.952,62 a carico del solo Cuffaro; € 1.607.206, 20 con vincolo di solidarietà a carico del Lombardo e del Castaldi; nei confronti di questi ultimi è stato specificato che il danno contestato è da considerarsi, allo stato, danno perdurante, suscettibile di incremento sinchè non sarà cessata la situazione di anti giuridicità oggetto di addebito per responsabilità amministrativa.

La vicenda all'esame, nella quale risultano coinvolti i soggetti convenuti, ha avuto origine da notizie, contenute in esposti pervenuti nel mese di dicembre 2007 alla Procura regionale, in cui si denunciava la presenza in servizio presso l'Ufficio Stampa della Presidenza della Regione siciliana di giornalisti reclutati tra soggetti esterni all'organico

del personale regionale, assunti senza concorso e con attribuzione del trattamento giuridico ed economico di <redattore capo> secondo il contratto collettivo nazionale dei giornalisti.

Dopo l'esperimento dell'attività istruttoria la Procura regionale ha mosso all'ex presidente della Regione on. Cuffaro una prima contestazione di comportamento soggettivamente caratterizzato da dolo o, in via subordinata, da colpa grave, per avere nominato fiduciarmente a tempo indeterminato, in presunta violazione dell'art.7, comma 6, del d.l.vo 29 del 1993 e successive modifiche ed integrazioni, come componenti dell'Ufficio Stampa della Presidenza della Regione siciliana, 20 giornalisti esterni all'amministrazione regionale attribuendo loro il trattamento economico corrispondente alla qualifica di redattore capo previsto dal contratto nazionale di categoria; tale contestazione di danno riguarda il periodo intercorrente tra la data di ciascun provvedimento di nomina dei giornalisti sino alla data del 6 giugno 2006 di scadenza del primo mandato del Cuffaro di presidente della Regione siciliana; inoltre allo stesso ex presidente Cuffaro è stato contestato di avere mantenuto in servizio *sine titulo* i 20 giornalisti esterni, in violazione della citata normativa di legge, nel periodo intercorrente dalla data del 7 giugno 2006, di inizio del secondo mandato presidenziale, sino alla data del 18 gennaio 2008 di sospensione delle funzioni di presidente della Regione siciliana disposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Al presidente Lombardo ed all'avv. Castaldi, nelle rispettive qualità, è stato contestato un comportamento parimenti caratterizzato, sotto il profilo soggettivo, da dolo (civile) o, in via subordinata, da colpa gra-

ve, per avere mantenuto in servizio *sine titulo* i 20 giornalisti esterni, già nominati dall'ex presidente Cuffaro; il danno ad essi addebitato riguarda il periodo successivo al 23 giugno 2008, giorno in cui venne trasmessa alla Procura regionale, che aveva fatto specifica richiesta di chiarimenti, la nota sottoscritta dal presidente Lombardo, siglata dall'avv.Castaldi (in cui i medesimi individuavano il titolo giuridico del mantenimento in servizio dei 20 giornalisti nell'originario provvedimento di nomina firmato dal Cuffaro e affermavano che i giornalisti medesimi dovessero restare, senza interruzione, in servizio nell'Ufficio Stampa per continuità, permanendo, comunque, un rapporto di collaborazione di natura fiduciaria). Il danno, originariamente quantificato nell'atto di citazione in € 1.627.206,20, in seguito ad aggiornamento per i compensi corrisposti ai 20 giornalisti dall'1 aprile 2009 al 31 dicembre 2009, tutti maturati dopo il collocamento in quiescenza dell'avv. Castaldi, avvenuto il giorno 13 febbraio 2009, è stato incrementato dalla Procura regionale di ulteriori € 2.117.355,75 a carico del solo presidente Lombardo, giusta richiesta rassegnata nelle conclusioni scritte della Procura regionale depositate per l'udienza del 15 gennaio 2010 del giudizio di primo grado.

Il procuratore regionale ha ritenuto che gli oneri sostenuti dall'amministrazione regionale, per retribuire con il trattamento economico di redattore capo i 20 giornalisti nominati nell'Ufficio Stampa e Documentazione presso la Presidenza della Regione siciliana, rappresentassero un evidente spreco di pubbliche risorse integrante gli estremi del danno erariale perseguibile con l'azione di responsabilità amministrativa. Quindi, ha rilevato sotto il profilo soggettivo che, dalle

trasgressive e plurime violazioni dell'art.9 della n.150 del 2000 e delle norme ivi richiamate, fosse certamente deducibile una consapevole violazione di dette norme da parte dei convenuti, ai quali era da addebitare indubbiamente una condotta dolosa; in ogni caso, nel comportamento dei convenuti era certamente ravvisabile un'inescusabile negligenza sia in ragione della trasgressione di regole minime di buon senso comune e gestionale e di principi cardini e notori della Costituzione, sia in ragione del ruolo apicale di alta responsabilità rivestito dai convenuti medesimi.

Nelle memorie depositate dal pubblico ministero nel corso del giudizio è stato specificato che, anche a voler ritenere applicabile ai giornalisti esterni il trattamento economico di redattore capo previsto, per i componenti dell'Ufficio Stampa alle dipendenze della Presidenza della Regione, dal comma 1 dell'art. 72 della legge regionale n.41/1985, tale trattamento non avrebbe potuto in ogni caso essere esteso oltre la durata del primo mandato di presidente della Regione del Cuffaro (6 giugno 2006) non potendo sussistere, per nomine aventi carattere fiduciario, come nel caso in questione, rapporti a tempo indeterminato; l'applicazione a tali rapporti della norma contenuta nel comma 1 dell'art. 2126 c.c., quantomeno dall'inizio del secondo mandato del presidente Cuffaro (7 giugno 2006), avrebbe impedito, proprio perché rapporti nulli per illiceità della causa, di corrispondere nella sua interezza il trattamento economico < privilegiato > di redattore capo, previsto nei decreti emessi dal Cuffaro di nomina dei 20 giornalisti, in conformità a quanto statuito dall'art. 36, comma 1, della legge regionale 145/1980 e dal comma 1 dell'art.72 della leg-

ge regionale n.41 del 1985; i decreti di nomina non sono stati più rinnovati nonostante la soluzione di continuità giuridica costituita dalla cessazione del primo mandato presidenziale. In tale ottica nella memoria del 12 gennaio 2010 la Procura regionale chiedeva, in via subordinata, che fosse addebitato il danno residuo pari alla differenza fra l'indebita erogazione del trattamento legale privilegiato di redattore capo e i compiti effettivamente svolti.

Si sono costituiti in giudizio i convenuti che, nelle rispettive memorie difensive depositate agli atti del giudizio di primo grado, hanno chiesto sostanzialmente la declaratoria di esenzione dalla responsabilità amministrativa ascritta per assenza dei presupposti costitutivi della responsabilità amministrativa.

Con sentenza n.1261, pubblicata il 4 aprile 2011, la Sezione giurisdizionale non ha ravvisato la sussistenza di un oggettivo, sostanziale e concreto danno erariale suscettibile di risarcimento ed ha dichiarato giuridicamente infondata la domanda risarcitoria del pubblico ministero nei confronti dei convenuti, per cui l'ha rigettata.

Avverso la sentenza ha proposto appello il procuratore regionale che ha formulato specifiche censure articolate nei seguenti motivi:

1 – erronea e mancata valutazione delle allegazioni attoree; erronea applicazione dell'art.9, comma 2, della legge n.150 del 2000 e dell'art.7, comma 6, del D.l.vo 29/1993 e s.m.i., erronea applicazione dell'art.72, comma 1, della legge regionale 41/1985 e s.m.i.; erronea ed omessa applicazione dell'art. 2126, comma 1 ultima parte, del codice civile.

Lamenta l'appellante che nella sentenza impugnata siano state igno-

rate o travisate le allegazioni del pubblico ministero attore. Il giudice di prime cure avrebbe erroneamente sottovalutato il fatto che, con l'entrata in vigore della legge n.150 del 2000 (che reca le norme per la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) e, in specie dopo il suo esplicito recepimento nell'ordinamento regionale in virtù del comma 1 dell'art.127 della legge regionale n.2 del 2002, che anche il preesistente Ufficio Stampa presso la Presidenza della Regione si sarebbe dovuto dotare in via prioritaria di giornalisti dipendenti dell' amministrazione regionale ed eventualmente, ove ancora necessario, mediante la nomina di giornalisti esterni con rapporto di lavoro a tempo determinato previa applicazione dei criteri e secondo le modalità di cui al comma 6 dell'art.7 del D.l.vo 29/1993 e s.m.i. a cui si richiama il comma 2 dell'art.9 della legge n.150/2000 (cioè assenza di professionalità interne, provata competenza degli esperti, preventiva durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione). La valutazione della sussistenza o meno del danno erariale non potrebbe che essere inscindibilmente connessa e logicamente subordinata, dapprima, alla valutazione di liceità degli incarichi *sine die* conferiti nel suo primo mandato dal Cuffaro e, quindi, alla valutazione di liceità della loro ultrattività ed efficacia dopo la cessazione, in data 6 giugno 2006, del mandato di presidente della Regione che aveva conferito le nomine. Nella sentenza sarebbe stata disattesa la dimostrata presenza in servizio di giornalisti interni e non sarebbe stata rilevata l'illegittima mancata fissazione di un termine di durata della nomina di ciascun giornalista esterno, elementi che avrebbero già perfezionato la violazione dei re-

quisiti indefettibili indicati nell'art.7, comma 6, del d.l.vo 29/1993; la violazione di presupposti legali per il conferimento di incarichi esterni avrebbe già comportato la sussistenza di danno erariale secondo l'orientamento costante giurisprudenziale in materia. Non potrebbe essere condivisa l'affermazione contenuta nella sentenza appellata secondo cui presupposto indefettibile di applicazione della legge n.150/2000 sarebbe una preesistente struttura regionale dedicata alla informazione ed alla comunicazione ove prestassero servizio giornalisti dipendenti regionali. Secondo l'appellante, la legge n.150/2000 sarebbe, invero, da considerare strumentale alla istituzionalizzazione dell'attività di informazione per cui l'organizzazione dell'attività stessa sarebbe, sotto tale aspetto, sicuramente una conseguenza attuativa delle finalità della stessa legge n.150/2000 nel quadro di un obbligo generale di economicità e di buona amministrazione, che richiede l'applicazione del principio della preventiva fruizione delle professionalità interne. La prospettazione accusatoria basata sulle evidenze istruttorie acquisite agli atti non può ritenersi incisa negativamente dalla previsione legale del numero dei componenti l'Ufficio Stampa presidenziale, sia perché l'organico di tale ufficio sarebbe estraneo alla pianta organica della Regione, sia perché la previsione legale di 24 componenti sarebbe finalizzata ad individuare il limite massimo, che non legittima una scelta di copertura indiscriminata e svincolata da una verifica preventiva di utilità. L'art.7, comma 6, del d.l.vo 29/1993 per il solo fatto di richiedere la preventiva individuazione di un termine di scadenza del rapporto, del compenso e dell'oggetto della prestazione fiduciaria, finisce per esigere un chiaro rapporto di

adeguatezza e proporzionalità tra compenso e prestazione richiesta in adempimento al principio di buona amministrazione e di economicità non derogabile da norme di privilegio quale quella contenuta nell'art.72 della l.r. n.41 del 1985; le modifiche apportate da successive leggi regionali al predetto art.72 della l.r. 41/1985, dopo il recepimento della legge 150/2000 art.9 comma 2, non incidono sul testo che regola il trattamento economico dei giornalisti dell'Ufficio Stampa rimasto invariato. La sentenza impugnata meriterebbe, pertanto, di essere riformata perché l'accertata violazione dell'art.7, comma 6, del d.l.vo 29/1993 nel ricorso a professionisti esterni perfeziona un danno erariale pari agli esborsi sostenuti sino alla scadenza del primo mandato presidenziale in data 6 giugno 2006 per la retribuzione dei 20 giornalisti nominati illegittimamente dal presidente Cuffaro. In ogni caso, tenuto conto che i 20 giornalisti non erano adibiti ai compiti di coordinamento e direzione riservati dal CCNL ai capi redattori, l'appellante chiede, in via subordinata, che sia quantificato in via equitativa il danno erariale che permane dalla differenza tra il trattamento apicale di redattore capo e la remunerazione delle ordinarie attività svolte dai venti giornalisti che, in base all'art.10 della legge regionale 79/1976, sono quelle di raccogliere, redigere e diffondere le informazioni riguardanti l'attività della Regione siciliana.

Anche l'esborso ingiustificato derivante dalla violazione dei presupposti legali di conferimento degli incarichi fiduciari per quanto riguarda la fase del mantenimento in servizio dei giornalisti nominati fiduciarmente costituirebbe danno erariale a tutti gli effetti. A tal proposito rileva l'appellante procuratore regionale che nella sentenza non v'è

traccia alcuna della problematica sugli effetti della nullità per causa illecita dei rapporti di lavoro fiduciari a tempo indeterminato regolati dal comma 1 dell'art.2126 c.c. reiteratamente sollevata nelle memorie del pubblico ministero parte attrice; non sarebbe stata fornita nella sentenza appellata alcuna spiegazione in ordine ai motivi per i quali ai rapporti di lavoro dei giornalisti nominati dal Cuffaro, nulli per illiceità della causa, non si dovesse applicare il comma 1 dell'art.2126 c.c. ; l'applicazione della norma codicistica in tale situazione, proprio perché nella fattispecie la causa del rapporto era da ritenersi illecita per contrarietà a norme imperative (ovverosia alle norme sul reclutamento mediante selezione concorsuale del personale nella PA e sul termine del rapporto di lavoro di natura fiduciaria instaurato con esperti esterni all'amministrazione), avrebbe impedito il mantenimento del trattamento legale sproporzionato di redattore capo; conseguentemente, anche relativamente alle condotte che avrebbero consentito illecitamente il trattenimento in servizio *sine titulo* dei giornalisti, imputabili al Cuffaro, quantomeno a far data dall'inizio del secondo mandato presidenziale (7 giugno 2006), e sino alla sospensione delle funzioni (18 gennaio 2008) nonché al presidente Lombardo e all'avv. Castaldi a far data dal 23 giugno 2008, con termine finale operante solo per Castaldi con il suo collocamento a riposo (13 febbraio 2009), la sentenza dovrebbe essere riformata; pure relativamente a tali periodi sarebbe da ritenere che la violazione dei presupposti legali della regolamentazione degli incarichi di esperto abbia sicuramente comportato un danno erariale pari agli esborsi sostenuti per la retribuzione dei 20 giornalisti in servizio *sine titulo* o, comun-

que, in via subordinata, trattandosi di contratti nulli per illiceità della causa e operando l'art.2126 c.c. comma 1 ultima parte, un danno erariale pari in ogni caso alla differenza tra il trattamento apicale di redattore capo e la remunerazione dei compiti effettivamente svolti dai 20 giornalisti rimasti in servizio (alcuni con mansioni di portavoce presso gli assessorati, gli altri meri componenti non coordinatori dell'Ufficio Stampa);

2 – omesso esercizio del sindacato diffuso di costituzionalità sul comma 1 dell'art.72 legge regionale n. 41/1985 (e sul comma 1 dell'art.36 della legge regionale 145 del 1980) in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art.3 Cost. e con il limite dell'ordinamento civile di cui alla lett.l) comma 2 art.117 Cost

L'appellante rileva che, ove i giudici di secondo grado ritenessero applicabile il regime economico del comma 1 dell'art.72 della legge regionale n.41 del 1985, dovrebbero procedere al controllo diffuso di costituzionalità delle leggi e conseguentemente dovrebbero sollevare d' ufficio la questione di costituzionalità dell'art. 36, comma 1, della legge regionale 145/1980 e dello stesso comma 1 dell'art.72 della legge regionale n.41 del 1985, nella parte in cui prevedono che ai giornalisti componenti l'Ufficio Stampa della Presidenza della Regione siciliana si applica il trattamento giuridico ed economico di redattore capo secondo il contratto nazionale di lavoro di categoria; tali norme sarebbero in contrasto sia con il principio di ragionevolezza di cui all'art.3 Cost., introducendo un regime di puro privilegio e di trattamento economico esorbitante ed iniquo rispetto ai componenti degli uffici stampa delle altre regioni italiane, sia con il limite

dell'ordinamento civile di cui alla lett.l) comma 2 dell'art.117 Cost.,in base al quale la Corte costituzionale ha affermato, anche per le Regioni a statuto speciale, il principio di obbligatorietà della contrattazione collettiva dei dipendenti pubblici in tutto il territorio nazionale.

Conclusivamente l'appellante procuratore regionale chiede l'accoglimento dell'appello con conseguente riforma della sentenza impugnata con condanna: dell'ex presidente Cuffaro, in via principale, al pagamento di € 3.633.925,62 e, in via subordinata alla minor somma eventualmente ritenuta dal collegio di secondo grado; del presidente Lombardo, in via principale, per il mantenimento in servizio *sine titolo* dal 23 giugno 2008 al 31 marzo 2009, al pagamento della somma di € 1.627.206,20 in solido con l'avv. Castaldi con ripartizione interna a carico del Lombardo di € 1.220.0404,95. Per il mantenimento in servizio *sine titolo*, dall'1 aprile 2009 al 31 dicembre 2009, l'appellante chiede la condanna: del solo Lombardo al pagamento della somma di € 2.117.335,75 a titolo di dolo o colpa grave per il danno maturato con gli esborsi sostenuti sino al 31 dicembre 2009 (gli aggiornamenti successivi del danno derivante dagli ulteriori pagamenti ai giornalisti a tutt'oggi mantenuti in servizio non sono stati contestati in questa sede) e, in via subordinata, alla minor somma ritenuta dal collegio di secondo grado; dell'avv. Castaldi, in via principale, al pagamento della somma di € 1.627.206, 20 in solido con il presidente Lombardo con ripartizione interna a carico del Castaldi di € 406.801,25, somma quest'ultima pari anche alla quota di responsabilità parziaria ove si ritenesse il titolo colposo, in via subordinata alla minor somma ritenuta dal collegio di secondo grado anche in consi-

derazione del collocamento in quiescenza in data 13 febbraio 2009 del Castaldi.

Si è costituito in giudizio, con atto depositato il 30 dicembre 2011, l'appellato ex presidente della Regione siciliana Salvatore Cuffaro, rappresentato dal tutore legale Chiarelli Giacomina, con la difesa degli avv.ti Massimiliano Mangano, Andrea Scuderi e Anna Maria Crosta. Nell'atto di costituzione si ritengono infondate le censure mosse dall'appellante procuratore regionale alla sentenza di assoluzione n.1261 del 2011; circa gli abusi, contestati dal PM al presidente Cuffaro, che sarebbero stati commessi nell'esercizio della facoltà legale di nomina fiduciaria dei giornalisti, alcuni dei quali, come sottolineato, sarebbero stati nominati in prossimità del periodo elettorale, la difesa rende noto che la Cassazione con la sentenza n.620 del 20 aprile 2011, successiva al deposito della sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti appellata, ha rigettato il ricorso della Procura generale presso la Corte di Appello di Palermo avverso la sentenza del GIP presso il Tribunale di Palermo del 29 ottobre 2010 di proscioglimento del Cuffaro dall'imputazione di abuso d'ufficio. La Cassazione ha confermato l'insussistenza del dolo sia con riferimento all'evento del reato (danno o vantaggio patrimoniale ingiusti) come dolo intenzionale, sia con riferimento alla violazione di norme di legge o di regolamento come dolo generico, ed ha confermato, altresì, l'inesistenza di alcuna violazione di norme di legge che sarebbe stata commessa, sia per quanto riguarda il ricorso a soggetti esterni alla PA, sia per quanto riguarda lo status giuridico dei giornalisti componenti dell'Ufficio Stampa, il numero dei giornalisti nominati, la verifica

delle professionalità, le procedure di nomina e il trattamento retributivo; in sostanza, la Cassazione, rigettando il ricorso del procuratore generale presso la Corte d'Appello, avrebbe accertato in capo all'odierno appellato la non sussistenza di fatti e di condotte illecite di cui si discute nel presente giudizio.

In ordine alle nomine dei giornalisti presso l'Ufficio Stampa la difesa rileva che le censure contenute nell'atto di appello, in cui si ritiene palese la loro illegittimità, siano inconsistenti perché si omette di valutare, nel suo significato intrinseco, il dato obiettivo che tali nomine sono state disposte in puntuale applicazione delle leggi regionali 7/1971, 79/1976, 145/1980, 41/1985, che sono tuttora in vigore e costituiscono la fonte normativa in materia; da ciò dovrebbe dedursi che la costituzione e la disciplina del funzionamento dell'Ufficio Stampa della Presidenza della Regione siano stabilite dalle leggi regionali già richiamate per cui non sarebbe affatto scontata l'applicabilità a tale Ufficio della normativa statale (legge n.150/2000 e le altre disposizioni ivi richiamate) in tema di informazione e comunicazione nella PA; in ogni caso le nomine dei giornalisti disposte dal presidente Cuffaro si rivelano legittime anche alla luce dell'art.9, comma 2, della menzionata legge 150/2000 in cui è previsto che la dotazione di un Ufficio Stampa possa essere costituita sia da dipendenti già in servizio presso l'amministrazione, sia da soggetti estranei alla PA destinatari di incarichi professionali; la costituzione e le competenze dell'Ufficio Stampa sono stabilite con legge regionale per cui anche il compenso spettante ai componenti di tale Ufficio è stabilito con legge (v. art.72 della l.r. 41/1985 che prescrive come obbligatorio il tratta-

mento giuridico ed economico di redattore capo secondo il contratto nazionale di categoria).

Conclusivamente la difesa chiede il rigetto dell'appello con la conferma della sentenza impugnata che ha ritenuto insussistente ogni ipotesi di danno erariale nella fattispecie confermando la correttezza del comportamento dell'appellato on. Cuffaro; in via meramente subordinata chiede l'applicazione del potere riduttivo.

Chiede, infine, la liquidazione delle spese del secondo grado di giudizio.

Si è costituito in giudizio con atto depositato il 28 dicembre 2011 l'appellato presidente on. Raffaele Lombardo, con la difesa dell'avv. prof. Michele Ali. Nell'atto di costituzione si ritengono infondate le censure mosse dall'appellante procuratore regionale alla sentenza di assoluzione n.1261 del 2011. Per quanto attiene, comunque, i profili di responsabilità individuati dal pubblico ministero la difesa rileva l'erroneità dell'assunto accusatorio secondo cui la materia delle assunzioni dei giornalisti dell'Ufficio Stampa della Regione siciliana sarebbe regolata, e per intero, dalla legge statale n.150 del 2000 recepita dalla Regione siciliana con l'art.127 della legge regionale siciliana n.2 del 2002 e che le nomine dei giornalisti siano state disposte (già dal presidente Cuffaro) senza indicare oggetto e termine di scadenza del rapporto; tale tesi sarebbe contraddetta dallo stesso art.127 della l.r. 2/2002, il quale, al secondo comma, richiama espressamente l'art.72 della l.r. n.41 del 1985 il quale, a sua volta, detta la regolamentazione normativa dell'Ufficio Stampa della Presidenza della Regione; a ciò è da aggiungere che l'art.72 della l.r. 41/1985 è stato

successivamente modificato dall'at.127 della l.r. n.17 del 2004 e dall'art.1 della l.r. n.7/2006.

Appare evidente che le norme che regolano l'accesso, la dotazione organica, il trattamento economico dei giornalisti ed il funzionamento dell'Ufficio Stampa non possono individuarsi nella legge statale n.150 del 2000 nella parte in cui la stessa fa rinvio all'art.7, comma 6 del d.l.vo 29 del 1993 e s.m.i. per il conferimento degli incarichi esterni; dalla suindicata normativa regionale si evince che la nomina dei giornalisti dell'Ufficio Stampa è riservata al Presidente della Regione secondo la procedura ivi prevista tenuto conto che il predetto Ufficio è posto alle dirette dipendenze del Presidente della Regione (art.82 della l.r. 7/1971 e s.m.i.)

Sostiene, pertanto, che sarebbe da considerare legittima la nomina dei 20 giornalisti senza che possa rilevare l'assenza di un termine di durata del rapporto, sia per l'esigenza della continuità del servizio, sia perché, ove permanga la fiducia riposta nel giornalista nominato, non ci sarebbe ragione di interrompere il rapporto, sia per analogia con i 4 giornalisti già assunti in servizio (anch'essi assunti per nomina fiduciaria e non per concorso), sia per assenza di qualunque danno erariale.Sarebbe, pertanto, da considerare legittimo anche il mantenimento in servizio dei giornalisti da parte del presidente Lombardo tanto più che non era venuto meno il rapporto fiduciario.

Conclusivamente la difesa chiede il rigetto delle domande spiegate dalla Procura regionale e, in via gradata, di esercitare il potere riduttivo ed assumere ogni altra statuizione favorevole.

Si è costituito in giudizio l'avv. Francesco Castaldi con atto depositato

il 28 dicembre 2011. L'appellato, che si difende da se stesso avendo ne titolo, eccepisce preliminarmente l'inammissibilità, ai sensi dell'art.342 del c.p.c., dell'atto di appello del procuratore regionale per carenza di specifici motivi di impugnazione della sentenza di primo grado; nel merito, per quanto lo riguarda, ritiene infondato l'appello. A tal fine osserva di non aver avuto, quale dirigente dell'ufficio legislativo e legale della Regione siciliana, alcun ruolo nel mantenimento in servizio dei giornalisti.

Invero, nella lettera n.11496/58.08.12 del 23 giugno 2008, di riscontro alla richiesta istruttoria della procura regionale, da lui siglata e sottoscritta dal presidente Lombardo - lettera dal cui contenuto ha preso le mosse la contestazione di responsabilità nei suoi confronti – il presidente Lombardo ha confermato: che i giornalisti nominati dal presidente Cuffaro erano tuttora in servizio e che i titoli giuridici in virtù dei quali tutto il personale giornalistico prestava servizio, a seguito dell'intervenuta nomina, fossero costituiti dai singoli provvedimenti di nomina.

Inoltre, nessun contributo causale alla produzione del presunto danno erariale potrebbe essere ricondotto all'avv.Castaldi in relazione al mantenimento in servizio dei giornalisti; ciò sarebbe provato anche dal fatto che, non solo durante il secondo governo Cuffaro, ma anche durante la presidenza Leanza, che è durata dal 18 gennaio al 24 aprile 2008, è persistito il mantenimento in servizio dei giornalisti dell'Ufficio Stampa senza che nessuno abbia mai chiesto all'Ufficio legislativo e legale della Regione alcun parere.

Per quanto riguarda la presunta illegittimità del mantenimento in ser-

vizio dei giornalisti, l'appellante Castaldi ritiene di precisare ulteriormente che le nomine fiduciarie dei giornalisti non possono essere considerate rapporti a tempo indeterminato; i giornalisti continuano a far parte dell'Ufficio Stampa fin quando godono della fiducia del presidente della Regione attuale così come di quella dei predecessori senza soluzione di continuità; chiede il rigetto dell'appello perché inammissibile ed infondato e la conferma della sentenza appellata .

Diritto

La vicenda di responsabilità amministrativa all'esame è sorta in seguito a circostanziato esposto-denuncia, corredato da articoli di stampa pubblicati su giornali quotidiani, pervenuto alla Procura regionale nel dicembre 2007, in cui veniva segnalata la presenza in servizio, nell'Ufficio Stampa e Documentazione istituito presso la Presidenza della Regione siciliana, di giornalisti, reclutati tra soggetti esterni all'organico del personale dell'amministrazione regionale, assunti senza pubblico concorso, ai quali era stato attribuito un trattamento economico sproporzionato corrispondente alla retribuzione del giornalista con qualifica di < redattore capo > stabilita dal CCNL della categoria dei giornalisti.

La Procura regionale, dopo avere svolto compiutamente l'istruttoria di sua competenza, contestava, all'esito di complessi accertamenti , all'ex presidente della Regione siciliana on.Salvatore Cuffaro un comportamento caratterizzato da dolo o, in via subordinata, da colpa grave, per avere nominato fiduciarmente a tempo indeterminato, come componenti dell'Ufficio Stampa della Presidenza della Regione siciliana, 20 giornalisti esterni all'amministrazione regionale attribuendo

loro il trattamento economico corrispondente alla qualifica di redattore capo prevista dal contratto nazionale della categoria dei giornalisti. Le nomine dei giornalisti sarebbero state disposte dal presidente della Regione in presunta violazione dell'art.7, comma 6, del d.l.vo 29 del 1993 e successive modifiche ed integrazioni, la cui applicazione era richiesta dall' art.9, comma 2, della legge n.150/2000 recante la disciplina generale delle attività di informazione della PA.

La contestazione del danno riguarda il periodo decorrente dalla data di ciascun provvedimento di nomina dei giornalisti sino alla data del 6 giugno 2006 di scadenza del primo mandato dell'on.Cuffaro di presidente della Regione. Inoltre, la Procura regionale contestava allo stesso on.Cuffaro un danno ulteriore per avere mantenuto in servizio *sine titulo* i predetti 20 giornalisti esterni, in presunta violazione della normativa di legge in materia di cui sopra, nel periodo tra la data del 7 giugno 2006, di inizio del suo secondo mandato presidenziale, e la data del 18 gennaio 2008 di sospensione delle funzioni di presidente della Regione siciliana disposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Il danno complessivamente addebitato al Cuffaro ammonta ad € 3.633.952,62

All'on. Raffaele Lombardo, presidente della Regione siciliana in carica, ed all'avv. Francesco Castaldi, ex dirigente responsabile dell'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione, la Procura regionale contestava, nelle rispettive qualità, un comportamento parimenti caratterizzato da dolo o, in via subordinata, da colpa grave, per avere il Lombardo mantenuto in servizio *sine titulo* i 20 giornalisti esterni già nominati dall'ex presidente Cuffaro e l'avv.Castaldi per

avere sostanzialmente concorso, nell'esercizio della sua funzione di dirigente dell'Ufficio legislativo e legale, a consentire il mantenimento in servizio dei giornalisti avendo fornito al presidente Lombardo assicurazioni sulla legittimità della continuità del rapporto instaurato coi predetti giornalisti nominati a prestare la loro collaborazione nell'Ufficio Stampa e Documentazione della Presidenza della Regione.

Il danno ad essi addebitato, ritenuto di natura perdurante, riguarda il periodo successivo al 23 giugno 2008, ed è stato quantificato nella misura di € 1.627.206,20, che è stato incrementato di ulteriori € 2.117.355,75 in seguito ad aggiornamento per i compensi corrisposti ai 20 giornalisti dall'1 aprile 2009 al 31 dicembre 2009, maturati dopo il collocamento in quiescenza dell'avv. Castaldi in data 13 febbraio 2009; l'incremento del danno è stato addebitato unicamente al presidente Lombardo.

Il pubblico ministero riteneva che gli oneri economici sostenuti dall'amministrazione regionale per retribuire i 20 giornalisti nominati in violazione delle disposizioni di cui alla legge n.150 del 2000 costituissero un evidente spreco di pubbliche risorse e, quindi, integrassero un danno erariale perseguibile con l'azione di responsabilità amministrativa.

Sotto il profilo soggettivo rilevava che < dalle plurime violazioni di norme di legge > fosse certamente deducibile la consapevolezza dei convenuti di violare le suindicate norme, per cui sarebbe ad essi addebitabile una condotta dolosa; in ogni caso nel comportamento dei convenuti era certamente da ritenere ravvisabile un'inescusabile ne-

gligenza sia in ragione della trasgressione di regole minime di buon senso comune e gestionale e di principi cardini e notori della Costituzione, sia in ragione del ruolo di vertice e di alta responsabilità rivestito dai convenuti medesimi.

Con sentenza n.1261/2011 la Sezione giurisdizionale non ha ravvisato nella fattispecie la sussistenza di un oggettivo, sostanziale e concreto danno erariale suscettibile di risarcimento ed ha dichiarato giuridicamente infondata la domanda risarcitoria del pubblico ministero nei confronti dei convenuti, per cui l'ha rigettata.

Avverso tale sentenza il procuratore regionale ha proposto ricorso in appello in cui ha argomentato specifici motivi di censura.

Con un primo motivo di impugnazione l'appellante procuratore regionale ha censurato la sentenza di prime cure: per erronea valutazione delle allegazioni attoree; erronea applicazione dell'art.9, comma 2, della legge n.150 del 2000 e dell'art.7, comma 6, del D.l.vo 29/1993 e s.m.i., erronea applicazione dell'art.72, comma 1, della legge regionale 41/1985 e s.m.i.; erronea ed omessa applicazione dell'art. 2126, comma 1 ultima parte, del codice civile.

Il Collegio ritiene che il prospettato motivo di censura sia infondato nel suo significato intrinseco.

Infatti, dalle disposizioni contenute nell'art.9 della citata legge n.150 del 2000, che reca la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, il pubblico ministero ha tratto spunto per inferire la illegittimità: **a)** delle nomine nell'Ufficio Stampa presso la Presidenza della Regione di venti giornalisti esterni all'amministrazione regionale disposte dal Cuffaro al momento del

suo primo mandato di presidente della Regione siciliana e fino al 6 giugno 2006 di scadenza di tale mandato presidenziale; **b)** del mantenimento in servizio dei giornalisti medesimi (asseritamente *sine titolo*), nel periodo intercorrente tra la data del 7 giugno 2006, di inizio del secondo mandato presidenziale del Cuffaro, e la data del 18 gennaio 2008 di sospensione dello stesso dalle funzioni di presidente della Regione siciliana disposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il pubblico ministero ha, altresì, ritenuto illegittimo il mantenimento in servizio dei medesimi 20 giornalisti ad opera del presidente della Regione Raffaele Lombardo, con il concorso dell'avv. Francesco Castaldi, dirigente responsabile, all'epoca dei fatti, dell'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione, relativamente al periodo successivo al 23 giugno 2008 sino al 13 febbraio 2009, giorno di collocamento in quiescenza del predetto avv. Francesco Castaldi e all'ulteriore periodo fino al 31 dicembre 2009 in vigenza della presidenza dell'on. Raffaele Lombardo.

La ricognizione dell'articolato e, al tempo stesso, complesso quadro legislativo nazionale e regionale di riferimento che interessa la presente vicenda fa emergere che, in ordine alla costituzione di uffici Stampa e Documentazione nell'amministrazione regionale siciliana, il legislatore regionale, nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di < ordinamento degli uffici >, come risultante dallo statuto speciale di autonomia (art.14 lett.p) , ha emanato le prime disposizioni, aventi carattere generale, con l'art.82 della legge regionale n.7 del 23 marzo 1971 che, nell'autorizzare, al primo

comma, la costituzione, nell'ambito dell'Amministrazione regionale, dei predetti uffici stampa affidati a giornalisti, iscritti da almeno tre anni negli albi dell'ordine professionale, nel secondo comma ha demandato ad apposita successiva legge la loro organizzazione e regolamentazione.

In attuazione della predetta norma, con l'art. 10 della l.r. 6. luglio 1976, n.79, è stato disposto che < ai sensi dell'art. 82 della l.r. 23 marzo 1971, n.7, è istituito l'Ufficio Stampa e Documentazione presso la Presidenza della Regione Siciliana. L'Ufficio Stampa e Documentazione è composto da non oltre tre giornalisti professionisti, di cui uno equiparato a capo servizio che ne coordina l'attività. Il compito di tale Ufficio è quello di raccogliere, redigere e diffondere le informazioni riguardanti l'attività della Regione Siciliana >.

L'art. 11 della medesima l.r. n.79 del 1976 stabilì che < ai giornalisti preposti all'Ufficio Stampa e Documentazione di cui al precedente art.10 si applica il trattamento normativo ed economico previsto dal C.C.N.L. per i giornalisti, in relazione alle qualifiche di equiparazione.

Alla loro nomina si procede su domanda degli interessati comprovante i requisiti di cui all'art. 82 della l.r. 23 marzo 1971, n.7, ed al precedente art. 10 della presente legge, con le procedure previste dalla l.r. 20 aprile 1976, n.35 >.

La l.r. n.145 del 29 dicembre 1980 all'art.36 ha sancito che < l'Ufficio Stampa e Documentazione previsto dall'art. 10 della l.r. 6 luglio 1976, n.79, è posto alle dirette dipendenze del Presidente della Regione ed è composto da tre giornalisti professionisti, cui è attribuito il trattamento giuridico ed economico di "redattore capo", secondo il C.C.N.L.

di categoria >.

L'art.72 della l.r. 29 ottobre 1985, n.41, ha disposto che < l'Ufficio Stampa e Documentazione presso la Presidenza della Regione è composto da quattro giornalisti iscritti all'Ordine professionale con almeno diciotto mesi d'anzianità, cui è attribuito il trattamento giuridico ed economico di "redattore capo", secondo le previsioni del C.C.N.L. di categoria> .

Il predetto art. 72 della l.r. n. 41/1985 è stato modificato, dapprima dall'art. 127, comma 14, della l.r. 28 dicembre 2004, n.17 (con cui la dotazione dei giornalisti presso l'Ufficio Stampa è stata aumentata da quattro ad otto unità), e poi dall'art. 1, comma 4, della l.r. 6 febbraio 2006, n.7 (con cui, da un lato, la medesima dotazione è stata incrementata da otto a ventiquattro unità e, dall'altro lato, è stata espressamente prevista l'utilizzabilità di singoli giornalisti anche presso ciascun assessorato regionale).

La legge statale 7 giugno 2000, n.150 (intitolata "disciplina delle attività d'informazione e comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni"), con cui il legislatore nazionale ha inteso dettare principi generali anche in materia di uffici stampa con riferimento a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n.29/1993, è intervenuta dopo che - avendo il legislatore regionale legiferato in materia esercitando le prerogative derivanti dallo Statuto speciale di autonomia - l'Ufficio Stampa della Presidenza della Regione era stato istituito con la citata legge regionale n.79 del 1976 (art. 11) ed era ampiamente funzionante da decenni, con propria organizzazione e regolamentazione, presso la Presidenza della Regio-

ne siciliana anche in applicazione di successive leggi regionali integrative o modificative della predetta legge n.79 del 1976, in cui prestavano servizio giornalisti esterni iscritti all'ordine professionale come prescritto dalle medesime leggi regionali.

L'art.9 della suddetta legge n.150/2000 ha fissato il principio generale che < le amministrazioni pubbliche possono dotarsi di un ufficio stampa, la cui attività è in via prioritaria indirizzata ai mezzi d'informazione di massa.

Gli uffici stampa sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti.

La dotazione di personale degli uffici stampa è costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche, anche in posizione di comando o di fuori ruolo, o da personale estraneo alla Pubblica Amministrazione in possesso dei titoli individuati dal regolamento di cui all'art. 5, utilizzato con le modalità di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29, e successive modificazioni, nei limiti delle risorse disponibili nei bilanci di ciascuna Amministrazione per le medesime finalità > .

L'art. 10 della medesima legge n.150/2000 ha sancito, quindi, che “ le disposizioni del presente capo (in cui risulta inserito l'art. 9) costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e si applicano altresì alle Regioni a Statuto Speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, nei limiti e nel rispetto degli Statuti e delle relative norme d'attuazione”.

Con l'art. 127, comma 1, della l.r. 26 marzo 2002, n.2, è stato recepito nell'ordinamento regionale, da intendere comprensivo degli enti re-

gionali, subregionali e degli enti locali nell'ambito territoriale della Regione, il predetto art.9 delle legge statale n.150/2000 limitatamente ai commi 1, 2, 3 e 4. Non è stato recepito il comma 5 dello stesso art.9 in cui è stabilito che < negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva, nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti> .

Orbene, nell'art.9, comma 2, della legge statale n.150 del 2000 è previsto in linea generale che gli uffici stampa delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo n.29 del 1993, sono costituiti da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti e che la dotazione dei giornalisti degli uffici stampa (i quali sono chiamati ad espletare attività più complesse e più delicate rispetto a quelle svolte dalle normali strutture burocratiche che si occupano di comunicazioni attraverso gli uffici per le relazioni con il pubblico, nonché attraverso analoghe strutture quali gli sportelli per il cittadino o gli sportelli unici della pubblica amministrazione) possa essere costituita da dipendenti delle amministrazioni pubbliche, anche in posizione di comando o di fuori ruolo, o da soggetti estranei alla pubblica amministrazione.

Un primo dato incontestabile che si evince da detta norma di legge è il fatto che la dotazione degli uffici stampa, composta da personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti, può essere costituita alternativamente da dipendenti delle amministrazioni pubbliche o da soggetti estranei alla pubblica amministrazione senza alcun criterio preferen-

ziale verso l'una o l'altra categoria di personale. Un altro dato rilevante, per quanto qui interessa, è che i soggetti estranei alla pubblica amministrazione sono utilizzati con le modalità di cui all'art.7, comma 6, del d.l.vo 29/1993 e successive modifiche ed integrazioni. Ciò vuol significare che, ai fini dell'accesso agli uffici stampa, il personale esterno, vale a dire i giornalisti iscritti all'albo professionale, non è reclutato mediante incarico conferito ai sensi del citato art.7 comma 6 del d.l.vo 29/1993, bensì soltanto utilizzato con le modalità indicate nella stessa norma. Risulta dirimente la constatazione che l'art. 127 della l.r. 2/2002 non abbia recepito nell'ordinamento regionale l'art.5 della legge n.150/2000 che demanda all'emanazione di un regolamento, ex art.17 della legge n.400/1988, l'individuazione dei titoli per l'accesso del personale da utilizzare presso le pubbliche amministrazioni per le attività di informazione e comunicazione, a cui fa riferimento l'art.9, comma 6, della stessa legge n.150/2000. Alla luce delle suesposte considerazioni si deve osservare che la legislazione regionale (a partire dalla l.r. 7 del 1971- art.82, e fino alla l.r. n.7 del 2006 - art.1, comma 4), che ha istituito e, poi, regolamentato l'Ufficio Stampa e Documentazione presso la Presidenza della Regione (che non si pone in contrasto nelle sue linee generali con le disposizioni sopra illustrate della legge statale n.150 del 2000), ha dettato una disciplina esclusiva per l'accesso dei giornalisti all'istituto Ufficio Stampa (v. l'art.11 della legge regionale n.79 del 1976 che, al secondo comma, ha stabilito che < alla loro nomina si procede su domanda degli interessati comprovante i requisiti di cui all'art.82 della l.r.23 marzo 1971, n.7, ed al precedente art.10 della presente legge, con le procedure

previste dalla l.r. 20 aprile 1975, n.35 >; mentre la successiva legge regionale n.17 del 2004, art. 127, comma 14, ha stabilito per la nomina del giornalista all'Ufficio Stampa il possesso del solo requisito dell'iscrizione all'albo professionale). Pur dovendosi riconoscere il carattere settoriale e specifico della disciplina dettata per lo svolgimento delle attività dell'Ufficio Stampa e Documentazione presso la Presidenza della Regione, il Collegio non può non rilevare, sotto il profilo della salvaguardia del principio generale di trasparenza ed imparzialità nell'azione amministrativa degli organi pubblici, che la precitata legge regionale n.17 del 2004, - che, all'art.127, comma 14, richiede, ai fini della nomina nell'Ufficio Stampa e Documentazione, in modo asettico il solo possesso dell'iscrizione all'albo dei giornalisti - ha riservato, in effetti, margini molto ampi di discrezionalità al Presidente della Regione, che rimane unico organo competente alla individuazione, in base a criteri e modalità di scelta dallo stesso stabiliti, dei soggetti esterni da assegnare allo stesso Ufficio Stampa, che è posto funzionalmente alle sue dirette dipendenze. Gli ampi margini rilevati di discrezionalità caratterizzano anche la fase successiva alla instaurazione del rapporto di collaborazione coi giornalisti, mentre resta demandata alla disciplina del contratto collettivo della categoria dei giornalisti la fase di esecuzione vera e propria del rapporto fino alla sua eventuale risoluzione in virtù del richiamo al regime normativo del CCNL di comparto contenuto nell'art.11, comma 1, della già citata legge regionale n.79 del 1976.

Ciò posto, per quanto riguarda la mancata fissazione di un termine di durata del rapporto lavorativo instaurato con i giornalisti nominati con

decreto del presidente della Regione on. Cuffaro, il Collegio ritiene, comunque, che non sia riscontrabile una violazione dell'art. 9, comma 2, della legge n.150/2000, siccome recepito nell'ordinamento regionale, nella parte in cui, per l'utilizzazione del personale esterno negli uffici stampa, vengono richiamate le modalità, indicate all'art.7, comma 6, del d.l.vo n.29 del 1993 e successive modifiche ed integrazioni, tra le quali, è prevista anche la fissazione della preventiva durata del rapporto. Il giornalista, in possesso del requisito dell'iscrizione all'ordine professionale, come richiesto dalla specifica legislazione nazionale e regionale disciplinante l'organizzazione e la regolamentazione dell'Ufficio Stampa, nominato dal Presidente della Regione a prestare servizio come giornalista nel predetto Ufficio, instaura con la Presidenza della Regione un rapporto di collaborazione professionale caratterizzato da assoluta precarietà nel senso che, in un qualsiasi momento, il rapporto può essere oggetto di risoluzione da parte della stessa Presidenza della Regione conferente senza che occorrano l'allegazione e la dimostrazione di specifiche cause giustificative; ai giornalisti incardinati nell'Ufficio Stampa, infatti, non sono estese le garanzie riconosciute dalla legge ai titolari di rapporti di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con riferimento alle cause e alle modalità di risoluzione del rapporto. Ciò è conseguenza del fatto che il rapporto di collaborazione con il giornalista - chiamato con decreto del presidente della Regione a comporre l'Ufficio Stampa e Documentazione presso la Presidenza della Regione - disciplinato dalla normativa regionale *de qua* è estraneo alla materia del pubblico impiego e alla sua articolazione organico-funzionale; esso ricade pro-

priamente nell'orbita del contratto collettivo della categoria dei giornalisti, a cui appartengono i soggetti esterni in possesso del requisito dell'iscrizione all'albo professionale, nominati a prestare la loro collaborazione nell'Ufficio Stampa e Documentazione presso la Presidenza della Regione siciliana.

Conseguentemente le cause di eventuale risoluzione del rapporto di collaborazione del giornalista esterno nominato dal presidente della Regione non possono che essere considerate se non alla stregua dei contenuti del contratto collettivo di categoria dei giornalisti caratterizzato dalla precarietà del rapporto di collaborazione fondato sulla fiduciarità. Le norme contrattuali di categoria trovano applicazione nei rapporti instaurati dai giornalisti nominati a prestare la loro collaborazione nell'Ufficio Stampa presso la Presidenza della Regione in forza del richiamo al regime normativo del CCNL del comparto contenuto nell'art.11, comma 1, della legge regionale n.79 del 1976 già citata.

In tale ottica vale rammentare che il contratto collettivo di categoria dei giornalisti all'art.27 prevede espressamente il recesso delle parti e la risoluzione in ogni tempo del rapporto tranne le specifiche ipotesi, indicate all'art.3 dello stesso CCNL, in cui è consentita l'apposizione di un termine che, certamente, non ricorrono nella presente vicenda.

Non può, quindi, essere invocato nella fattispecie, come invece ritenuto dall'appellante procuratore regionale, l'imprescindibilità della fissazione di un termine di durata del rapporto instaurato coi giornalisti dell'Ufficio Stampa in questione, stante che l'art.7, comma 6, del d.l.vo 29 del 1993 e successive modifiche ed integrazioni, richiamato nell'art.9, comma 2, della precitata legge n.150/2000, è relativo sol-

tanto alla nomina di consulenti esterni nelle pubbliche amministrazioni e riguarda la generalità delle competenze attribuite dall'ordinamento alle amministrazioni conferenti per esigenze transitorie relative ad obiettivi e progetti specifici e determinati.

In tali casi per l'espletamento dell'incarico di consulenza è tassativamente prevista la fissazione non solo di un termine di durata ma anche della misura del compenso e dell'oggetto della prestazione.

Ne segue l'inapplicabilità nella fattispecie del sistema previsto per il conferimento degli incarichi di consulenze esterne di cui all' art.7, comma 6, del d.lvo 29 del 1993 e successive modifiche ed integrazioni in ragione del fatto che, in forza della legislazione regionale a cui si è fatto ampio riferimento, i giornalisti esterni, di cui si discute, non vengono nominati in qualità di consulenti con durata limitata e transitoria bensì sono chiamati a far parte, come giornalisti, iscritti all'ordine professionale, della dotazione dell'Ufficio Stampa e Documentazione ed in tale contesto la legislazione regionale richiamata non prevede la fissazione di un termine.

L'art.72, comma 1, della legge regionale n.41/1985 , come modificato dapprima dall'art.127, comma 14 della l.r. n.17/2004, e poi dall'art.1, comma 4, della legge regionale n.7/2006, stabilisce, infatti, con formulazione lessicale che non si presta a dubbi interpretativi di sorta, che <l'Ufficio Stampa e Documentazione della Presidenza della Regione è composto di 24 giornalisti iscritti all'ordine> , fissando in tal modo uno stretto rapporto di complementarietà tra dotazione di 24 giornalisti e funzionalità dell'Ufficio Stampa e Documentazione in relazione alla specialità dell' Ufficio medesimo istituito e disciplinato con

le leggi regionali avanti dette (per ultima, la legge regionale n.7/2006 art.1, comma 4), che nel tempo ne hanno dettato la relativa regolamentazione.

Le precisazioni ora formulate fanno ritenere non condivisibile l'argomentazione contenuta nell'atto di appello secondo cui la previsione di cui all'art.1, comma 4, della legge regionale n.7/2006, che quantifica in 24 il numero dei componenti dell'Ufficio Stampa, non potrebbe avallare un illecito spreco di risorse con impiego eccessivo di giornalisti nominati in carenza di effettive esigenze della Regione, sia perché l'organico di tale ufficio sarebbe estraneo alla pianta organica della Regione medesima, sia perché la previsione legale di 24 componenti sarebbe finalizzata ad individuare un limite massimo che non legittimerebbe una scelta di copertura indiscriminata e svincolata da una verifica preventiva di utilità.

Per quanto riguarda il preteso mantenimento in servizio *sine titulo* dei 20 giornalisti contestato dal pubblico ministero dapprima al presidente Cuffaro dal 7 giugno 2006 e, indi, al presidente Lombardo, il Collegio ritiene parimenti che non siano riscontrabili le illegittimità indicate nell'appello del procuratore regionale e, quindi, le conseguenti rilevate illiceità nel comportamento dei convenuti ex presidenti della Regione, odierni appellati, che hanno ne hanno consentito il mantenimento in servizio dei 20 giornalisti.

In ordine alla posizione dell'appellato avv. Castaldi, nella qualità di dirigente dell'Ufficio legislativo e legale della Regione siciliana, il Collegio ritiene, comunque, di osservare che nei confronti dello stesso non sia configurabile alcun nesso di causalità con il danno ipotizzato in re-

lazione a suoi supposti comportamenti illeciti, contestati nell'atto di citazione e nell'atto di appello del pubblico ministero, per quanto riguarda il mantenimento in servizio dei 20 giornalisti a far data dal 23 giugno 2008 fino al 13 febbraio 2009.

Dagli atti emerge in modo palese che il Castaldi non ha fornito al presidente della Regione alcun autonomo parere sulla questione avendo soltanto predisposto, su richiesta della Presidenza della Regione, lo schema della lettera da inviare in risposta alla richiesta della procura regionale citata nelle superiori premesse.

La lettera, recante la data 23 giugno 2008, in cui si confermava la persistenza del rapporto di collaborazione dei giornalisti con esternalizzazione delle ragioni giustificative a fondamento del mantenimento in servizio in base alla normativa di legge in materia, è stata sottoscritta dal presidente della Regione on. Raffaele Lombardo, il solo organo che, nell'esercizio delle prerogative derivantegli dalla carica di presidente della Regione, avrebbe potuto interrompere il rapporto di collaborazione coi giornalisti precedentemente nominati ove, eventualmente, fosse venuto meno il rapporto, caratterizzato da fiduciarità, intercorrente tra presidente della Regione e giornalisti nominati nell'Ufficio Stampa.

Restando in tema di mantenimento in servizio dei giornalisti, il Collegio osserva che con la nomina, disposta dal presidente della Regione del giornalista esterno a prestare servizio nell'Ufficio Stampa presso la stessa Presidenza della Regione, viene ad instaurarsi un rapporto di collaborazione basato sulla fiduciarità tra la Presidenza della Regione ed il giornalista; il rapporto, sorto in base a tali presupposti, ne-

cessariamente è caratterizzato da assoluta precarietà nel senso che in qualsiasi momento può essere oggetto di risoluzione senza che occorranza l'allegazione e la dimostrazione di specifiche cause giustificative alla stregua delle ipotesi di risoluzione del rapporto previste nel contratto collettivo nazionale dei giornalisti.

L'on. Lombardo, nel momento in cui, nell'aprile 2008, si è insediato nella carica di presidente della Regione, non avrebbe potuto avere alcuna plausibile ragione di risolvere il rapporto con i 20 giornalisti, che si era instaurato con la nomina a prestare servizio presso l'Ufficio Stampa disposta precedentemente dal presidente Cuffaro, non essendo venuto meno il rapporto fiduciario; i giornalisti sono rimasti, quindi, in servizio in modo continuativo in base all'originario titolo di nomina disposta dal presidente Cuffaro proseguendo la collaborazione nell'Ufficio Stampa presso la Presidenza della Regione .

In tale ottica non può che prendersi atto che l'Ufficio Stampa della Regione siciliana è posto, come sancito dalla legge regionale n.7 del 1971 art.82 e dalle altre successive leggi, alle dirette dipendenze del Presidente della Regione; ciò è indice della esistenza del vincolo fiduciario verso il Presidente della Regione che si avvale dello stesso ufficio.

La cessazione del mandato presidenziale non determina l'immediato e contestuale allontanamento dei giornalisti dell'Ufficio Stampa, i quali rimangono in servizio; da ciò non può trarsi la conclusione che le nomine fiduciarie siano da considerarsi a tempo indeterminato in quanto i giornalisti continuano a prestare servizio senza soluzione di continuità nell'Ufficio Stampa finchè godono della fiducia del presidente della

Regione che è in carica. Non sarebbe certamente un accadimento fisiologico nella fenomenologia degli istituti e dei servizi della PA che un ufficio, istituito non per esigenze transitorie con legge regionale, come l'Ufficio Stampa e Documentazione, inserito stabilmente nell'ordinamento della Presidenza della Regione, di punto in bianco possa essere smantellato in modo dirompente solo perchè il presidente della Regione, che ha conferito le nomine ai giornalisti, sia cessato dal suo mandato presidenziale.

L'appellante procuratore regionale ha ravvisato, inoltre, l'illegittimità dei compensi, che ritiene assolutamente sproporzionati, corrisposti ai 20 giornalisti, addebitabile all'illecito comportamento degli appellati, che avrebbero consapevolmente violato le norme della contrattazione collettiva di categoria.

Sotto tale aspetto l'appellante ha censurato la sentenza di prime cure n.1261/2011 che non avrebbe considerato la mancanza di adeguatezza e proporzionalità tra prestazione e compenso corrisposto a tutti indistintamente i 20 giornalisti in misura pari al trattamento di redattore capo pur non essendo gli stessi adibiti ai compiti di coordinamento e direzione riservati dal CCNL di categoria ai redattori capi.

Il Collegio deve annotare che il legislatore regionale, nella sua ampia discrezionalità, in base alle prerogative che gli derivano dalle norme dello statuto speciale di autonomia, ha stabilito che i compensi da corrispondere ai giornalisti per le attività svolte nell'Ufficio Stampa e Documentazione, posto alla dirette dipendenze della Presidenza della Regione, debbano essere commisurati al trattamento economico di redattore capo desunto dal CCNL dei giornalisti.

Si tratta di valutazione a monte fatta dal legislatore regionale, che verosimilmente avrà avvertito la presenza di condizioni di peculiarità, seppure non riesce facile comprenderne le finalità, per lo svolgimento dei compiti istituzionali assegnati all'Ufficio Stampa della Presidenza della Regione e della ritenuta complessità delle attività dei giornalisti incardinati nell'Ufficio medesimo per cui è stato valutato opportuno prefissare necessariamente all'amministrazione uno specifico parametro oggettivo al quale commisurare il compenso da corrispondere facendo espresso riferimento al trattamento economico di redattore capo previsto dal contratto collettivo di categoria.

In ciò probabilmente sarà stata tenuta presente la circostanza che i singoli giornalisti, in relazione alla natura della prestazione professionale ad essi richiesta, sono chiamati ad operare in maniera autonoma nei settori di rispettiva competenza per cui sono tenuti a rendere prestazioni professionali tra loro qualitativamente equivalenti e finalizzate al perseguimento dei medesimi fini istituzionali.

Essendo il compenso dovuto prefissato per legge la Presidenza della Regione non avrebbe potuto disciplinare diversamente sotto il profilo gestionale tale aspetto del rapporto instaurato coi 20 giornalisti nominati in servizio nell'Ufficio Stampa.

Le suesposte argomentazioni portano alla valutazione, sotto il profilo logico-giuridico, di infondatezza della censura mossa dall'appellante procuratore regionale alla sentenza impugnata nella parte in cui sarebbe stata omessa ogni pronuncia sulla richiesta di parte attrice, proposta in via subordinata, di ritenere, comunque, sussistente un danno erariale in applicazione dell'art.2126, comma 1 ultima parte

codice civile, in relazione alla prospettata nullità per illiceità della causa per violazione di norme imperative dei rapporti di lavoro dei giornalisti nominati nell'Ufficio Stampa. L'art.2126, comma 1 ultima parte codice civile non sarebbe stato, comunque, applicabile non essendo riscontrabile alcuna ipotesi di nullità per illiceità della causa dei rapporti di collaborazione instaurati coi 20 giornalisti, i cui contenuti, per quanto riguarda la predeterminazione dei compensi da corrispondere ai giornalisti, sono da ritenere conformi alla disciplina dettata dalla legislazione regionale sopra riferita.

In ordine al secondo motivo di appello - in cui l'appellante procuratore regionale ha censurato la sentenza n.1261/2011 per omesso esercizio del sindacato diffuso di costituzionalità sul comma 1 dell'art.72 della legge regionale n.41 del 1985 e sul comma 1 dell'art.36 della legge regionale n.145 del 1980 (di cui avrebbero fatto applicazione gli appellati chiamati in giudizio consentendo l'erogazione ingiustificata ai giornalisti del compenso retributivo < privilegiato > di redattore capo) in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art.3 Cost., e con il limite dell'ordinamento civile di cui alla lett.l) comma 2 art.117 Cost – il Collegio rileva che nel giudizio di primo grado il pubblico ministero non aveva sollevato alcuna eccezione in tal senso.

Nel presente giudizio l'appellante chiede a questo giudice di secondo grado, ove ritenesse di dover applicare il regime economico di redattore capo statuito dal comma 1 dell'art.72 della l.r. 41/1985 (già introdotto dal comma 1 dell'art.36 della l.r. 145 del 1980) di sollevare d'ufficio la questione di costituzionalità nei termini suindicati.

Sotto tali profili, nel richiamare quanto già rilevato sulla accertata

manca di violazioni di legge, che siano imputabili agli odierni appellati in relazione ai loro comportamenti nella vicenda all'esame, chiamati a rispondere a titolo di responsabilità amministrativa - che si fonda su precisi presupposti costitutivi come per legge (*id est* : presenza di danno economicamente valutabile concreto ed attuale, condotta dolosa o gravemente colposa imputabile a soggetti comunque legati alla pubblica amministrazione in senso lato da un rapporto di servizio, nesso di causalità tra i comportamenti illeciti ed il danno subito dall'ente pubblico) - il Collegio non può che ritenere non rilevante nel presente giudizio la prospettata questione di costituzionalità onde la suddetta richiesta di sollevare d'ufficio tale questione si ritiene non accoglibile.

Infatti, l'eventuale annullamento disposto con sentenza delle Corti costituzionale dell'art.72 della legge regionale n.41 del 1985 e del comma 1 dell'art.36 della legge regionale n.145 del 1980, vigenti all'epoca dei fatti oggetto della responsabilità amministrativa azionata, di cui hanno fatto applicazione i soggetti presunti responsabili, porterebbe, infatti, alla inconfigurabilità in capo agli stessi della stessa responsabilità amministrativa per avere dato applicazione a norme di legge in quel momento in vigore.

In tal caso mancherebbe l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave, quale presupposto costitutivo della responsabilità in relazione al fatto che la contestazione mossa dal pubblico ministero ai convenuti, odierni appellanti, è precipuamente quella di avere violato disposizioni di legge (tra cui è compreso in maniera ritenuta determinante l'art.72 della legge regionale n.41 del 1985 ed il comma 1 dell'art.36

della legge regionale n.145 del 1980, dei quali è stata prospettata l'illegittimità costituzionale) con comportamenti dolosi e, in subordine, contrassegnati da colpa grave.

La ritenuta infondatezza dei descritti motivi di censura comporta che l'appello del procuratore regionale debba essere rigettato.

Conseguentemente viene confermata la declaratoria di esenzione da responsabilità degli appellati sulla base delle motivazioni sopra esposte.

In relazione alla conferma in via definitiva del pieno proscioglimento nel merito degli odierni appellati il Collegio giudicante, ai sensi dell'art.10 bis, comma 10, della legge n.248/2005, di conversione del decreto legge n. 203/2005, come integrato dall'art.17, comma 30 *quinquies*, del decreto legge n.78/2009 convertito in legge 102/2009, è tenuto a procedere alla liquidazione delle spese del presente giudizio di appello ai fini del relativo rimborso delle stesse da parte dell'amministrazione regionale.

In mancanza di nota spese, il Collegio determina i soli onorari di difesa per questo secondo grado di giudizio e liquida per ciascuno dei difensori degli appellati costituiti in giudizio le seguenti somme :

- per l'appellato Salvatore Cuffaro (difeso dagli avvocati Massimiliano Mangano, Andrea Scuderi e Anna Maria Crosta): € 7.000,00 più I.V.A. e C.P.A.;
- per l'appellato Raffaele Lombardo (difeso dall'avv. Michele Ali): € 6.000,00 più I.V.A. e C.P.A.;
- per l'appellato Francesco Castaldi (difeso da sé stesso): € 3.000,00 più I.V.A. e C.P.A.

P.Q.M.

la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale d' Appello per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando,

Rigetta

l'appello del procuratore regionale.

In assenza di apposite note spese, ai fini del relativo rimborso, da eseguirsi da parte della Regione siciliana, il Collegio liquida per i soli onorari di difesa relativi a questo secondo grado di giudizio a ciascuno dei difensori degli appellati costituiti in giudizio le seguenti somme:

- per l'appellato Salvatore Cuffaro (difeso dagli avvocati Massimiliano Mangano, Andrea Scuderi e Anna Maria Crosta): € 7.000,00 più I.V.A. e C.P.A.;
- per l'appellato Raffaele Lombardo (difeso dall'avv. Michele Ali): € 6.000,00 più I.V.A. e C.P.A.;
- per l'appellato Francesco Castaldi (difeso da sé stesso): € 3.000,00 più I.V.A. e C.P.A..

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 10 gennaio 2012.

L'estensore

Il Presidente

f.to(Salvatore G.Cultrera)

f.to (Salvatore Cilia)

Depositata oggi nei modi di legge.

Palermo, 01/02/2012

Il Direttore della Segreteria

f.to dott. Nicola Daidone