

## CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale Regione Abruzzo, 23 dicembre 2005, n. 820.

*L'utilizzazione di una sede istituzionale e di personale dipendente dall'ente pubblico per finalità di propaganda elettorale da parte dell'amministratore locale connota una illiceità amministrativo-contabile e, ancor più rilevante, un danno di immagine per l'istituzione comunale.*

*Omissis.*

Il signor ..., già sindaco del Comune di ..., e il signor ..., già segretario particolare del medesimo, sono stati sottoposti a un procedimento penale (...) per i delitti p. e p. dagli artt. 110, 323 e 314 del c.p., per aver utilizzato lavoratori socialmente utili in servizio presso il Comune di ... al fine di imbustare materiale di propaganda elettorale per le elezioni regionali del 16.4.2000, dove si presentava come candidato il signor ....

Il signor ..., nella qualità di segretario particolare dell'allora sindaco signor ..., aveva ordinato ai lavoratori socialmente utili ..., ..., ... e ... di effettuare le operazioni di imbustamento del materiale elettorale.

Il sindaco ..., come risulta dagli atti penali, avrebbe utilizzato le utenze telefoniche comunali ..., ..., ... e ... per informare un numero imprecisato di elettori dei comizi elettorali che avrebbe svolto.

*Omissis.*

Diritto. La circostanza che i fatti, su cui si fonda la richiesta di condanna per danno erariale avanzata dalla Procura regionale con il presente atto di citazione, siano stati oggetto di valutazione anche in sede penale, non preclude a questo Giudice l'autonomo giudizio che ha ad oggetto, secondo il prudente apprezzamento probatorio che è demandato a questa Corte, i fatti e le circostanze allegati e la loro rilevanza sotto il profilo dei presupposti della responsabilità amministrativa (e, quindi, anche della configurabilità come fatti produttivi di danno erariale).

Del resto, si tratta di principi ormai acquisiti sia legislativamente, sia in sede giurisprudenziale, come riconosce lo stesso atto difensivo di costituzione, che, infatti, invoca la necessità che il processo contabile avviato in aggio di tale autonomia deve farsi carico della materialità dei fatti che si assumono commessi dai pretesi responsabili.

E, in questa direzione, si muove per l'appunto il Collegio decidente, il cui compito preliminare ed essenziale è, pertanto, di accertare, sulla base delle obiettive risultanze agli atti, i fatti che sono rilevanti ai meri fini del presente giudizio di responsabilità.

Circa la contestazione sollevata dalla Procura regionale a proposito delle telefonate effettuate dal sindaco, signor ..., attraverso l'utenza telefonica del Comune di ..., per informare un numero imprecisato di elettori dei comizi elettorali che avrebbe svolto, da parte difensiva non si contesta la materialità del fatto, ma si valuta del tutto lecita e legittima tale attività per le ragioni che sono state esposte in narrativa.

Orbene è estranea al presente giudizio, si ribadisce, qualsiasi valutazione circa una rilevanza penale dei fatti in parola.

Dal punto di vista del comportamento amministrativo e della conseguente analoga responsabilità, questo Collegio ritiene, però, che proprio le ragioni esposte dalla difesa costituiscano prova dell'illiceità di tale comportamento.

Infatti, la presenza, nell'occasione, del deputato, del tutto estraneo alle questioni di cui si discute e invocato dalla difesa come destinatario di un atto di "cortesia" (non si sa se conosciuto o gradito, per le sue modalità, dall'interessato, che potrebbe anche ritenere inopportuno il riferimento alla sua persona nel presente giudizio), non avveniva nell'esercizio di una funzione istituzionale (come, ad esempio, sarebbe potuta essere l'inaugurazione di un'opera pubblica), ma per un supporto (ovviamente di per sé del tutto lecito e legittimo) alla campagna elettorale del sindaco. Cosa che non avrebbe dato luogo ad alcun rilievo, se non fosse stato per il fatto che, per realizzare il vantaggio di immagine che la presenza del deputato poteva assicurare, il signor ... non si fosse avvalso illecitamente degli strumenti di comunicazione del Comune che non ha di certo fra i suoi compiti istituzionali quello di favorire la presenza dei cittadini ai comizi elettorali, quale che sia la parte politica del candidato e, quali che siano le persone autorevoli presenti, anche se titolari di rilevanza istituzionale in altro ambito e per altre finalità.

Anche per quanto concerne l'attività di imbustamento di materiale elettorale nei locali del Comune, la difesa non contesta la materialità del fatto, ma si limita ad osservare che tale attività sarebbe avvenuta esclusivamente ad opera di persone socie della Cooperativa "... (i signori ... e ..., non qualificabili, come afferma l'atto di citazione, "lavoratori socialmente utili") ed in orario comunque estraneo a quello di servizio, talché - sostiene sempre la

difesa – "si impone di ritenere che per tali attività non solo l'Amministrazione comunale (per quel che interessa in questa sede), ma neppure la Cooperativa abbiano ricevuto danno alcuno, proprio perché l'aver svolto (modeste e limitate) operazioni di imbustamento al di fuori dell'orario di lavoro (peraltro, per spirito amichevole e spontaneo) esclude una illegittima distrazione della risorsa produttiva rappresentata dai signori ... e ..., tanto con riguardo all'Ente locale presso il quale essi erano distaccati a svolgere concrete mansioni, quanto con riguardo all'ente datore di lavoro effettivo (la Cooperativa)".

Ora questa ricostruzione riduttiva dei fatti trova soltanto parziale conferma negli atti di causa.

Ad esempio risulta da una precisa deposizione (pag. 79 dei verbali depositati dai convenuti) che anche la signora ... che rivestiva la qualifica di "lavoratore socialmente utile" aveva partecipato alle operazioni di imbustamento.

Va ancora osservato che il fatto che le persone coinvolte nell'attività elettorale del sindaco (materialmente, attraverso l'imbustamento di materiale di propaganda) non fossero persone qualificabili "lavoratori socialmente utili", ma di soci della Cooperativa ..., non muta la rilevanza dell'uso illecito dei servizi di tale persone, atteso il rapporto di uso strumentale che la predetta Cooperativa doveva assicurare a beneficio del comune.

Si aggiunga ancora che, per quanto concerne l'orario in cui l'attività di imbustamento venne esercitata, c'è un preciso riferimento nella testimonianza oculare del signor ... (vedi sopra), ma nelle deposizioni delle persone coinvolte in tale attività non vi sono affermazioni che possano far ritenere che essa si svolgesse esclusivamente fuori del normale orario di lavoro.

Comunque, quand'anche i fatti si fossero svolti nella maniera riduttiva affermata dalla difesa, rimane incontestata la circostanza che una sede istituzionale era stata utilizzata per finalità di propaganda elettorale di parte.

Certamente non si è in presenza di un danno di rilevante entità, inteso nella sua mera materialità, anche se questa circostanza non è tale da poter affermare che il danno materiale era stato completamente inesistente.

Ma oltre il danno materiale, è ben più rilevante il danno di immagine che ne è derivata all'istituzione comunale, che, pur avendo la funzione di essere al servizio esclusivo e imparziale di tutta la comunità amministrata, è stata utilizzata per finalità politiche di parte, per giunta in relazione al momento più delicato e importante della vita democratica del cittadino, quello della competizione elettorale.

Tale danno risulta evidente solo se si considera che i fatti esposti hanno portato a un procedimento penale (non influente in questa sede la circostanza che il giudice competente non li abbia considerati rilevanti ai fini penali, stando a quanto affermato dalla difesa nella richiesta di rinvio, dal momento che la materialità dei fatti non può essere messa in discussione). E tali fatti, in una comunità ristretta come quella di un Comune di ridotte dimensioni, non potevano passare inosservati, senza suscitare turbamento nei cittadini e disdoro nella considerazione delle finalità istituzionali del Comune.

Come affermato dalle Sezioni Riunite di questa Corte (n. 10/2003/QM), la tutela dell'immagine delle pubbliche amministrazioni si fonda sull'art. 97 della Costituzione.

Se il comportamento del pubblico funzionario lede l'interesse tutelato dalla norma in parola, ciò si traduce in un'alterazione dell'identità dell'amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa. Dal che ne deriva, per l'appunto, un danno d'immagine rientrante nella valutazione della Corte dei conti.

Ed all'art. 97 della Costituzione si richiama esplicitamente l'atto di citazione che sottolinea come le attività oggetto di contestazione "hanno arrecato sicuramente disservizio per l'amministrazione, essendo state svolte in violazione, oltre che dei principi sanciti e dei valori affermati dall'art. 97 della Costituzione ed in particolare dell'obbligo di imparzialità, dei principi e valori affermati dall'art. 51 della Costituzione, il cui richiamo va ricondotto, implicitamente e riassuntivamente al dovere di osservanza del principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 241 del 1990".

Giova in proposito sottolineare che, come risulta dal rapporto dei Carabinieri del 4.4.2000 agli atti, l'indagine che aveva poi portato all'imputazione penale, non traeva origine da una denuncia individuale, bensì da voci che circolavano da giorni in ... e per le quali gli stessi Carabinieri provvidero ad acquisire le deposizioni di numerose persone e da tali deposizioni (cfr. in particolare il verbale sopra citato) risulta evidente l'eco che i fatti avevano avuto nella comunità di ..., non solo fra i dipendenti del Comune, ma anche al di là di questa cerchia di persone.

Per quanto riguarda l'elemento soggettivo, questo Collegio ritiene che il comportamento del sindaco, signor ..., non possa non essere connotato da colpa grave, atteso che egli rivestiva una carica politica e non poteva non conoscere le regole fondamentali della corretta competizione elettorale (dalle testimonianze agli atti risulta anche che nella stanza del segretario del sindaco erano stati affissi manifesti di propaganda elettorale a sostegno della candidatura di quest'ultimo).

Per quanto concerne, invece, il segretario del sindaco, signor ..., questo Collegio ritiene che non risulta provato il suo rapporto di servizio con il Comune (del resto improbabile, atteso che alla data dei fatti contestati il signor ... aveva, stando ai dati riportati nell'atto di citazione, 69 anni).

D'altronde il signor ... aveva svolto attività per conto e in base alle direttive del sindaco signor ..., che anche di tali attività non può non essere chiamato a rispondere personalmente.

Di conseguenza il signor ..., a differenza del signor ..., va mandato assolto dalla domanda attrice.

Per quanto concerne la quantificazione del danno, nel senso sopra precisato, questo Collegio ritiene che esso debba essere quantificato in via equitativa, a norma dell'art. 1226 del codice civile, in un importo pari a 1.500 (millecinquecento euro), comprensivi della rivalutazione monetaria.

*Omissis.*