

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale Regione Lazio, 20 ottobre 2003, n. 2076.

Non sussiste l'elemento della colpa grave, atto a produrre la condanna per danno patrimoniale, nell'invio da parte del sindaco a tutte le famiglie di una missiva, nella quale tra l'altro informa delle proprie dimissioni, alla vigilia della campagna elettorale nella quale si è presentato candidato. La condotta censurata è stata assunta nella convinzione di operare nell'ambito delle prescrizioni dettate dalla nuova legge (150/2000) sulla comunicazione pubblica e in un quadro normativo che accentua la personalizzazione del rapporto tra sindaco ed elettori.

Nel testo della lettera non rilevano frasi che esorbitano dai limiti della legge, in quanto non costituiscono fonte autonoma di spesa.

Omissis.

Diritto. 1. L'odierno giudizio di responsabilità trae origine dall'avvenuta spedizione, nel gennaio 2001, a n. 1.260.420 capi famiglia ..., di una lettera da parte del sindaco di ..., nella quale lo stesso primo cittadino annunciava le proprie dimissioni dalla carica (in vista della partecipazione alla campagna elettorale nazionale), ringraziava i concittadini per la fiducia accordatagli, elencava alcune delle iniziative realizzate dall'amministrazione da lui diretta.

Omissis.

Questo Collegio, infatti, viene chiamato oggi a valutare il comportamento del sindaco e dei funzionari convenuti, in relazione all'esercizio dell'attività di comunicazione istituzionale, come espressamente disciplinata dalle norme della legge 7 giugno 2000, n. 150, tenendo anche conto delle caratteristiche e dei compiti dell'amministrazione interessata. Non si tratta, allora, di sindacare il merito di una scelta compiuta, bensì di fare chiarezza sulla sussistenza, o meno, delle condizioni cui è subordinato l'esercizio legittimo e lecito del potere di scelta in quella materia; occorre cioè accertare se i soggetti agenti abbiano tenuto conto, o meno, delle prescrizioni di legge e se siano stati rispettati il principio di ragionevolezza e quelli della economicità e del buon andamento dell'azione amministrativa, costituzionalmente garantiti anch'essi (artt. 95 e 97 Cost.): cfr. *ex plurimis*, per analoghe evenienze, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Campania, sentenza n. 29 del 23 aprile 1998; SS.RR., n. 4 del 1 marzo 1999; Sezione III^a app., n. 123 dell'8 giugno 1999; Sezione Friuli-Venezia Giulia, n. 4 del 17 gennaio 2000; Sezione Sardegna, n. 121 del 4 febbraio 2000; Sezione II^a app., n. 216 del 19 giugno 2001.

Omissis.

Le prospettazioni di parte attrice non possono essere condivise.

La legge 7 giugno 2000, n. 150 ("Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni") dispone, all'art. 1, commi 4 e 5, che "Nel rispetto delle norme vigenti in tema di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di tutela della riservatezza dei dati personali e in conformità ai comportamenti richiesti dalle carte deontologiche, sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero dai soggetti di cui al comma 2 (cioè le pp.aa. di cui al D.Lvo n. 29/1993) e volte a conseguire: a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici; b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa; c) la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente (comma 4). Le attività di informazione e di comunicazione sono, in particolare, finalizzate a: a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale (comma 5)".

Orbene, la lettera inviata dal sindaco ai cittadini (si ripete) contiene in primo luogo l'annuncio delle appena avvenute dimissioni dello stesso primo cittadino, oltre al ringraziamento ai concittadini per la fiducia accordatagli e all'elencazione di alcune delle cose realizzate dall'amministrazione capitolina negli anni del mandato; la nota termina con alcune espressioni di carattere più personale.

Orbene, ritiene questo Collegio che, almeno sotto uno dei profili accennati, possano essere riscontrati gli elementi propri della comunicazione istituzionale, disciplinati dalla norma innanzi riportata (in particolare, il

comma 5, lett. "b" - "e"); vale a dire, per ciò che riguarda l'informazione relativa alle dimissioni dalla carica di sindaco. Essa infatti, specie per un comune di enormi dimensioni come la Capitale, rappresenta una notizia di primario rilievo per la vita dell'amministrazione locale e per le stesse conseguenze che determina in capo ai cittadini elettori (cioè la totalità dei destinatari della missiva): come giustamente posto in rilievo dalla difesa, le vigenti norme elettorali (art. 53 del D.Lvo 18.8.2000, n. 267; già legge n. 81/1993) ricollegano alle dimissioni del sindaco, l'immediato venir meno dello stesso Consiglio comunale, con conseguente necessità di nuove elezioni: elezioni che peraltro, nel caso di ..., interessano un numero di cittadini pari al 75% del totale degli abitanti della regione. Di fronte a tale circostanza, appare difficile sostenere che la notizia in questione non rivestisse i caratteri della comunicazione istituzionale, come prevista dalla legge n. 150/2000, giacché (appunto) informava i ... circa le prossime, imminenti elezioni comunali anticipate.

Anche per quel che riguarda altri, successivi aspetti toccati dalla lettera, ad avviso di questo Giudice è ugualmente possibile parlare di legittima comunicazione istituzionale (tale, quindi, da giustificare l'utilizzo dei relativi fondi pubblici). Ci si riferisce, in particolare, alle notizie circa i risultati raggiunti dall'amministrazione, alle cose realizzate, ai successi (asseritamente) ottenuti: in tali casi, ugualmente si resta nell'ambito del dialogo istituzionale circa lo stato di attuazione del programma di governo, sulla base del quale il capo dell'amministrazione locale ha ottenuto la propria elezione.

La correttezza delle valutazioni e conclusioni appena esposte può ritenersi sostanzialmente confermata da quanto espresso in proposito dal Garante per la protezione dei dati personali, nella risoluzione del 19 aprile 2001 (citata dai convenuti), la quale non esclude la riconducibilità della lettera all'attività di informazione e comunicazione delle pp.aa.. Oltre a ciò, una ulteriore conferma, seppure successiva alla vicenda per cui è causa, può rinvenirsi nel testo della direttiva ministeriale emanata in materia dal Ministro della funzione pubblica in data 7 febbraio 2002: essa infatti chiarisce, nelle sue premesse, che "... La riforma della pubblica amministrazione, il federalismo e il rafforzamento dei livelli locali di governo, l'attuazione del principio di sussidiarietà e il conseguente nuovo orizzonte delle missioni delle amministrazioni, possono realizzarsi solo con il pieno consenso dei cittadini e delle imprese, degli operatori del settore pubblico, da coinvolgere attraverso opportuni ed adeguati processi di relazione e comunicazione"; per cui, tra gli obiettivi dell'attività di comunicazione degli enti pubblici istituzionali, è previsto come primario quello di "... garantire un'informazione trasparente ed esauriente sul loro operato".

Per altri aspetti, invece - quelli relativi ai saluti, alle espressioni personali di soddisfazione o di amarezza - contenuti negli ultimi capoversi della missiva, si è sicuramente fuori del quadro delle comunicazioni previste alla legge 150/2000: per ciò solo, peraltro, non si può ritenere la radicale illiceità dell'iniziativa, ma soltanto l'esorbitanza di tale parte del testo dai limiti fissati dalla legge. In ogni caso, deve d'altra parte rilevarsi che le frasi in questione non costituiscono fonte autonoma di spesa, in quanto la lettera è interamente contenuta nell'ambito di una facciata, talchè, anche se le frasi stesse non fossero state inserite, il costo della stampa della lettera e relativa spedizione sarebbe rimasto invariato; nella specie, non è allora ravvisabile quel danno patrimoniale che - come prima ricordato - è uno dei presupposti essenziali della responsabilità amministrativa.

Per concludere sul punto, sembra al Collegio che in un tale quadro, se anche non si ritenga di affermare la piena e completa legittimità della decisione assunta, almeno è da escludere la sua totale e incontestabile illegittimità, come lamentata dalla Procura attrice.

Omissis.

4.2. Ciò premesso, per quel che in questa sede interessa, non ritiene il Collegio che il comportamento complessivo dei convenuti, per quanto criticabile sotto il profilo della liceità dell'iniziativa intrapresa, integri gli estremi della colpa grave, come sopra delimitata (mancanza della minima diligenza nell'esplicazione dell'attività amministrativa di propria spettanza): ed è del tutto ovvio che questa Corte deve farsi carico della necessità di tenere conto, nell'esprimere il proprio giudizio, dei nuovi, più severi limiti fissati dalle norme del 1996, su citate, in ordine al contenuto minimo dell'elemento soggettivo necessario per l'addebitabilità di un danno erariale all'agente.

Nel caso di specie, contrariamente a quanto opinato dall'atto di citazione, tale limite ad avviso di questo Giudice non è stato raggiunto dai convenuti, i quali deve ritenersi abbiano agito, per quanto di rispettiva competenza, nella convinzione di operare legittimamente, in ossequio cioè delle recenti norme in tema di comunicazione istituzionale e di utilizzare adeguatamente e correttamente le risorse finanziarie disponibili. Non si potrebbe cioè parlare di comportamenti (sia pure) illeciti dei convenuti, posti in essere a dispetto della consapevolezza - o, quanto meno, di un fondato dubbio - circa la contrarietà di tali azioni con le prescrizioni di legge.

Quanto sopra è dimostrato dagli stessi dubbi ed incertezze in punto di (il)legittimità della delibera che ha dato luogo alla spesa ritenuta dannosa: le stesse valutazioni espresse al riguardo dall'Autorità Garante per la

protezione dei dati personali, come pure il testo della direttiva del 7 febbraio 2002 del Ministro per la funzione pubblica, prima ricordata, testimoniano infatti (sia pure *ex post*) che l'interpretazione "ampia" della legge n. 150/2000, patrocinata dal comune di ... con riferimento alle prerogative degli organismi pubblici interessati, per quanto non del tutto ortodossa, potesse però apparire non infondata, almeno all'epoca in cui l'iniziativa censurata fu assunta (vale a dire appena sei mesi dopo l'entrata in vigore della legge stessa, quindi in assenza di precedenti significativi e di circolari esplicative).

Ed è proprio tale circostanza – cioè la sostanziale attendibilità di un'interpretazione, sia pure errata, delle norme che regolamentano una data attività amministrativa - che vale ad escludere, con sicurezza, ogni possibile ipotesi di colpa grave, intesa appunto dalla giurisprudenza costante di questa Corte dei conti, come volontà di agire (illecitamente) con protervia, nonostante le chiare e contrarie indicazioni circa la corretta interpretazione delle disposizioni vigenti in una data materia: cfr., in proposito, Corte dei conti, SS.RR., sentenza n. 23 del 21 maggio 1998; id., n. 5 del 3 marzo 1999 ("L'elemento della gravità della colpa può essere individuato nella volontà di ottenere il risultato progettato nonostante la presenza di avvertimenti o segnali contrari provenienti da altri organi, ovvero da regole preesistenti, determinate da chiari principi normativi o inequivoci indirizzi giurisprudenziali consolidati in senso sfavorevole alle iniziative da assumere"); Sezione I^a app., n. 47 del 23 febbraio 1998; Sezione II^a app., n. 80 del 5 marzo 1998 ("In presenza di tesi egualmente qualificata in ordine al significato ed alla portata di una norma non appare censurabile, sotto il profilo della colpa grave, il comportamento del pubblico amministratore che sia risultato conforme all'una piuttosto che all'altra delle due tesi"); Sezione III^a app., n. 158 del 10 giugno 1998; id., n. 269 del 9 ottobre 2001. Vedansi, inoltre, *ex plurimis*, Sezione giurisdizionale Toscana, n. 440 del 30 giugno 1998; id., n. 951 del 26 maggio 2000; Sezione Piemonte, n. 354 del 25 febbraio 1999; Sezione Friuli Venezia Giulia, n. 14 del 2 febbraio 1999; infine, questa Sezione Lazio, n. 23 del 26 febbraio 1998 ("Nei casi di erronea applicazione di norme di difficile e controversa interpretazione non è ravvisabile la colpa del soggetto agente; tanto meno, quindi, in tali circostanze è ravvisabile la colpa grave"); id., n. 2541 del 19 settembre 2002.

La fattispecie all'esame odierno, a tutta evidenza, si inquadra esattamente nello schema delle casistiche appena esaminate: è agevole, pertanto, pervenire alle medesime conclusioni.

In sostanza, per tutto quanto sopra esposto, in carenza del su detto elemento psicologico minimo della colpa grave, non sussistono sufficienti presupposti per accogliere la domanda attorea nei confronti dei convenuti.

5. Le su riferite conclusioni rendono indubbiamente superfluo l'esame delle ulteriori, specifiche eccezioni, formulate dai convenuti ..., ... e ... in ordine ai profili di carattere più specificamente gestionale della vicenda odierna (relativi cioè alla corretta delimitazione di compiti, responsabilità e prerogative dei funzionari amministrativi nella fattispecie); profili che restano, dunque, assorbiti.

6. I convenuti, in definitiva, devono essere mandati assolti dalla richiesta di condanna della Procura regionale.

Omissis.