

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale Regione Lombardia, 20 ottobre 2005, n. 645.

Non rientra nelle finalità della comunicazione istituzionale, e configura un danno erariale, la lettera con la quale il sindaco uscente, e non ricandidato per raggiungimento del numero massimo di mandati, si congeda dai cittadini spendendo il credito ricevuto nei precedenti mandati per rafforzare la liste da lui sostenute.

Omissis.

Con atto di citazione depositato il 27 febbraio 2004, la Procura regionale ha convenuto in giudizio l'ex Sindaco del Comune di ... per sentirlo condannare al pagamento della somma di euro ..., oltre a rivalutazione, interessi e spese di giudizio per il danno cagionato all'Amministrazione comunale in relazione all'illegittimo utilizzo di materiali e mezzi della stessa, ossia per aver assunto un'iniziativa estranea alle finalità istituzionali dell'ente con imputazione della spesa a carico del bilancio comunale.

La notizia di danno proviene dalla Prefettura di ... che ha trasmesso l'esposto a firma del segretario provinciale della ... di ... nel quale si segnalava l'avvenuto invio, in data 20 maggio 2002, in occasione delle elezioni amministrative del 25/26 maggio dello stesso anno, di una lettera a firma del Sindaco e con logo del Comune che non costituiva atto necessario o anche meramente connesso alle pubbliche funzioni ricoperte dal ..., bensì atto di pubblicità elettorale in favore della propria lista civica. Il danno veniva ipotizzato perché il costo della spedizione è stato indebitamente addebitato all'Amministrazione, anziché essere sostenuto dagli esponenti della lista civica sponsorizzata.

Omissis.

Il comportamento dell'ex Sindaco, ad avviso della Procura regionale, è riprovevole per violazione delle norme di cui alla l. 7 giugno 2000, n. 150, in materia di comunicazioni istituzionali, ed il danno derivato alle finanze dell'ente comunale è pari all'ammontare delle risorse e dei mezzi utilizzati per l'invio della missiva. La condotta appare improntata a colpa grave perché risulta violata una norma di chiara interpretazione.

Omissis.

Motivi della decisione. 1. L'illecito amministrativo contabile ipotizzato dalla Procura attrice consiste nell'utilizzo, da parte del Sindaco uscente, di risorse umane e materiali dell'Amministrazione per il compimento di un'iniziativa estranea alle finalità istituzionali dell'ente, assumendo che la lettera inviata ai cittadini al termine della campagna elettorale per le elezioni amministrative del 25/26 maggio 2002 costituisse atto di mera propaganda politica, anziché possedere i requisiti, di forma e di sostanza, della comunicazione istituzionale di cui alla l. 7 giugno 2000, n. 150.

Sussistono i requisiti per accogliere la richiesta di condanna formulata dalla Procura ravvisandosi, nella specie, gli elementi fondanti la responsabilità amministrativa del convenuto, consistenti nella condotta, nel danno, nell'elemento psicologico e nel nesso di causalità tra il comportamento illegittimo e l'evento dannoso.

2. Il fatto contestato consiste nell'invio - a pochi giorni dalla consultazione elettorale alla quale l'ex Sindaco non poteva concorrere perché al termine del suo secondo mandato - di una lettera di commiato ai cittadini, con logo del Comune ed oneri a carico del bilancio dell'ente. In essa, il primo cittadino enumera i risultati raggiunti dall'Amministrazione da lui diretta e garantisce, in segno di continuità, il proprio appoggio alla lista ...

Il punto controverso, dunque, consiste nell'accertare la rilevanza istituzionale della lettera, ossia la sua conformità ai dettami della l. n. 150 del 2000, esclusa dall'Organo requirente e rivendicata dalla difesa del convenuto, poiché dalla soluzione dell'anzidetta questione dipende la valutazione della condotta del Sindaco sotto il profilo della legittimità e, a cascata, la correttezza della imputazione al bilancio comunale delle spese correlate all'invio della missiva.

L'art. 1, della l. 7 giugno 1990, n. 150 disciplina, appunto, le attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni. Esse hanno facoltà di porre in essere tali attività mediante "mezzi di comunicazione di massa attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici" ovvero con "ogni modalità tecnica ed organizzativa" (art. 1, co. 4), con ciò significando che il registro della comunicazione istituzionale non è vincolato, né formale, per cui la scelta operata dall'ex Sindaco, quanto al mezzo utilizzato è astrattamente condivisibile.

Le finalità che devono essere perseguite mediante l'attività comunicativa sono, invece, accuratamente circoscritte. L'art. 1, co. 5, stabilisce che "Le attività di informazione e di comunicazione sono, in particolare, finalizzate ad: 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.”

Date queste esplicite finalità, si evidenzia l'inconsistenza della tesi difensiva volta ad includere la lettera in questione nella categoria della comunicazione istituzionale, a meno di non voler valorizzare, come richiesto dal convenuto, lo scopo della “divulgazione alla cittadinanza dei motivi per i quali il convenuto non si sarebbe potuto ricandidare nuovamente” (memoria 17 agosto 2004, pag. 7 e 26 agosto 2005, pag. 4).

L'accentuazione di tale finalità varrebbe ad assimilare, ad avviso della difesa, la fattispecie in esame alla vicenda decisa da altra Sezione di questa Corte (Sezione Lazio, 20 ottobre 2003, n. 2096), che ha ravvisato il carattere della comunicazione istituzionale nella informativa recante la notizia delle dimissioni dell'ex Sindaco del Comune di ...

Ma, in disparte l'applicazione della stessa normativa (l. n. 150 del 2000), non vi è coincidenza nei presupposti di fatto delle due comunicazioni. Nel caso esaminato dalla Sezione Lazio, l'impulso viene dalla scelta di rassegnare le dimissioni - atto che pone la necessità del ricorso anticipato alle urne - per cui è apparsa legittima l'esigenza di spiegare ai cittadini i motivi per i quali il mandato concesso viene prematuramente rimesso.

Diversamente, nel caso di specie, il Sindaco è alla scadenza naturale del mandato.

Quindi, anche se il contenuto della missiva fosse limitato a divulgare tale informazione (ma, come già accennato, così non è), essa dovrebbe essere giudicata superflua. L'invalidità del secondo mandato è, infatti, una circostanza non abbinabile di particolare pubblicità essendo ampiamente nota a tutto l'elettorato. Pertanto, una comunicazione di tale spessore dovrebbe, in ogni caso, essere censurata per ingiustificato utilizzo di fondi pubblici.

Ma vi è di più.

Con la lettera di cui è causa l'autore non si limita a preannunciare la scadenza del suo mandato. Anzi, il contenuto “qualificante” della missiva, non enfatizzato dal convenuto in sede difensiva, va individuato nell'esigenza del Sindaco uscente di partecipare, sia pure a sostegno altrui, alla competizione elettorale imminente spendendo il credito ricevuto nei precedenti mandati per rafforzare la posizione della lista civica da lui sostenuta.

Al riguardo sono inequivocabili le espressioni nelle quali egli afferma di credere “nei programmi di sviluppo di ... in nome di una continuità; garantita, peraltro, dalla mia (del Sindaco) presenza in questa lista e dall'individuazione del candidato sindaco ..., da anni assessore ai lavori pubblici e vicesindaco” (lettera sottoscritta dal ... il 20 maggio 2002, rigo 14-17).

Né il contenuto “ulteriore” della lettera può giustificarsi in nome della discrezionalità amministrativa che, come noto, ammette la facoltà scelta tra diverse alternative tutte consentite dalla norma, mentre l'attività di propaganda politica è certamente avulsa dal fine istituzionale intestato al mittente della comunicazione.

In tal senso, non è accettabile che una missiva dedicata alla comunicazione con i cittadini (sia pure ovvia nei contenuti, come sopra evidenziato) venga piegata per l'esercizio di una finalità non soltanto estranea a quelle espressamente previste dall'art. 1, co. 5 della l. n. 150 del 2000, ma anche contrastante con la missione istituzionale di un pubblico amministratore.

Si aggiunge, che le espressioni che inneggiano l'Amministrazione uscente ponendo l'accento sulla “continuità” di valori di cui è portatrice la lista sponsorizzata, non possono essere interpretate alla stregua di “frasi esorbitanti” che talora accompagnano una comunicazione istituzionale, come le formule di saluto o le esternazioni di stati d'animo. Dal contesto e dalle modalità di invio della lettera in questione (sottoscritta dal ... ad appena quattro giorni dal voto e contemporaneamente inviata a tutte le famiglie residenti) appare chiaro, infatti, che la finalità di propaganda politica costituisce il reale motivo della comunicazione.

In conclusione, non si ravvisano elementi di rilevanza istituzionale nella predetta comunicazione, per cui l'iniziativa del suo mittente è da considerare illegittima; la rilevata illegittimità trasmoda in illiceità in quanto l'autore della lettera ha utilizzato mezzi e risorse dell'Amministrazione comunale per il soddisfacimento di un fine propagandistico e personale, così cagionando un danno patrimoniale all'ente finanziatore.

Peraltro, anche se l'operazione propagandistica fosse stata sostenuta a spese della lista civica sostenuta, dovrebbe dubitarsi della sua correttezza, posto che la missiva ha raggiunto i cittadini a ridosso della loro chiamata alle urne (la lettera è datata 20 maggio e le elezioni si svolgono il 24/25 maggio) e, quindi, nel tempo

interdetto alla campagna elettorale (ex art. 9 della l. 22 febbraio 2000, n. 28), con probabile "inquinamento" della serenità del voto.

3. Venendo all'esame dell'elemento psicologico, il comportamento dell'ex Sindaco appare connotato da colpa grave, avuto riguardo alle modalità peculiari della condotta a lui ascrivibile, ossia al contenuto esplicito della comunicazione di cui è causa.

Deduce la difesa che la disposizione violata (art. 1, della l. n. 150 del 2000) è norma di recente introduzione, e che la condotta censurata è stata posta in essere dopo breve tempo dalla sua entrata in vigore, nell'erronea convinzione di operare nel rispetto delle sue prescrizioni.

Tale prospettazione non può essere accolta poiché, in disparte il contenuto precettivo della norma circa le tipologie di comunicazione aventi finalità istituzionale, il ... non poteva ignorare, come Sindaco e, prima ancora, come cittadino, che la pubblicità elettorale non può essere finanziata con fondi pubblici, a meno che questo non sia consentito da una norma di legge, come quella sul finanziamento pubblico dei partiti politici (l. 3 giugno 1999, n. 157).

Ciò vale a dire che, nel caso di specie, risultano violate le elementari regole di prudenza e di correttezza che devono guidare l'azione dei pubblici amministratori, la cui missione è proprio quella di garantire un oculato utilizzo delle risorse della collettività, pur venendo in considerazione anche la colpa normativa, per palese violazione dell'art. 1, della l. n. 150 del 2000 che, peraltro, è norma di non ardua interpretazione.

In questa prospettiva, appare superficiale oltre che spregiudicato, il comportamento del mittente della comunicazione, che ha utilizzato uno schema di lettera di commiato per trasmettere un messaggio tipicamente elettorale, così dimostrando di non operare distinzioni tra l'interesse privato ed i propri doveri istituzionali.

Omissis.

5. Con riferimento al nesso di causalità tra la condotta del convenuto e la produzione del danno, la sua sussistenza si desume chiaramente dalla imputazione al bilancio comunale delle spese (materiali e di personale), connesse all'invio della comunicazione in questione.

Per le suesposte considerazioni, la domanda attorea deve essere pienamente accolta.

La condanna alle spese segue la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia, definitivamente pronunciando
condanna

... al pagamento, in favore del Comune di ..., della somma di euro ..., comprensiva di rivalutazione, oltre interessi legali dalla data della presente sentenza al soddisfo.

Omissis.