

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

SENTENZA

LA CORTE DEI CONTI

N.103/2016

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

Ignazio Del Castillo Presidente

Carlo Greco Consigliere

Angelo Bax Consigliere relatore

ha emesso la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità recante il n. 60127/R del registro di segreteria, promosso dal Vice Procuratore Generale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 28 aprile 2015 nei confronti del dott. Carlo Andorlini, rappresentato e difeso dagli avv.ti Cristiana Bonaduce pec: cristianabonaduce@pec.ordineavvocatifirenze.it e Agostino Zanelli Quarantini pec: agostino.zanelliquarantini@firenze.pecavvocati.it presso i quali è elettivamente domiciliato in Firenze, Lungarno Amerigo Vespucci n. 58.

Uditi, nella pubblica udienza del 21 ottobre 2015, il consigliere relatore dott. Angelo Bax, il rappresentante del Pubblico Ministero dott. Stefano Castiglione e l'avv. Cristiana Bonaduce per il dott. Carlo Andorlini.

Visto l'atto introttivo del giudizio ed i documenti tutti del giudizio.

FATTO

Con atto di citazione depositato il 28 aprile 2015 la Procura contabile ha prospettato un danno erariale causato all'erario del Comune di Campi Bisenzio.

La questione oggetto del presente giudizio ha origine da un esposto del 7 aprile 2014 a firma di tre esponenti del Gruppo Consiliare di "Forza Italia" di Campi Bisenzio avente ad oggetto la presunta violazione del principio di imparzialità politica avvenuta nell'ambito della comunicazione istituzionale del Comune.

L'Amministrazione comunale di Campi Bisenzio, con deliberazione di Giunta n. 214 dell'1 ottobre 2013, organizzava nel periodo ottobre – dicembre 2013 una serie di laboratori civici, ritenuti strumenti rilevanti per il coinvolgimento della comunità sulle eventuali future scelte per lo sviluppo di Campo Bisenzio e da cui potessero derivare proposte e idee utili per determinare un migliore e più efficace modo di governare.

La Manifestazione si svolgeva nelle date suddette presso la sede comunale del Gabinetto del Sindaco in Villa Rucellai, con realizzazione pratica dell'iniziativa ad opera della Polisportiva 2M, e con pubblicità della detta iniziativa resa sia con comunicazione ai capigruppo consiliari che con sua pubblicazione all'Albo Pretorio del Comune.

La detta delibera (214/2013 della Giunta del Comune di Campi Bisenzio) autorizzava il responsabile del Servizio Autonomo Staff del Sindaco al relativo impegno di spesa ed alla

liquidazione delle somme nell'ambito delle effettive disponibilità finanziarie assegnate al detto dirigente.

Successivamente alla delibera di Giunta, il dott. Carlo Andorlini, con propria determinazione n. 1 del 24 dicembre 2013, decideva di affidare alla società IDEST, nominandosi anche responsabile del procedimento, la realizzazione del volume intitolato "Camp – Lab", con imputazione della spesa di € 7.200,00 a carico del bilancio comunale.

La Procura contestava all'odierno convenuto un danno erariale pari a € 7.200,00 derivante dall'aver assunto un'iniziativa estranea alle finalità istituzionali dell'ente con relativa condotta illecita dal punto di vista amministrativo – contabile.

Osservava la Procura che sussistevano tutti gli elementi della responsabilità amministrativa.

Infatti oltre al rapporto di servizio ed il nesso di causalità, secondo la parte attore a poteva ravvisarsi anche l'elemento della condotta gravemente colposa, essendo la pubblicazione causativa di spesa estranea alle finalità istituzionali dell'ente ed essendo, di converso, inquadrabile la stessa in una vera e propria comunicazione politica, siccome si evinceva dal testo di alcune pagine del libro (pp. 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 79).

Dal contenuto del volume, quindi, emergeva un utilizzo politicamente orientato dello strumento della comunicazione istituzionale che, nella specie, poteva definirsi comunicazione politica.

La Procura contestava all'odierno convenuto : a) di essere andato oltre la delega ricevuta con la determinazione sindacale (n. 20 del 10 luglio 2013), che non gli assegnava specifici poteri di spesa; b) che la determinazione n. 1 del 24 dicembre 2013 non trovava alcun riscontro nella delibera di Giunta n. 214 dell'1 ottobre 2013, la quale nulla indicava con riferimento al volume in oggetto; c) anche nell'ipotesi di esistenza del potere di spesa e di impegno dei fondi comunali, essi avrebbero dovuto osservare la finalità della comunicazione istituzionale di cui alla l. 7 giugno 2000 n. 150 (tipizzate in particolare nell'art. 1 che indica le finalità stesse), mentre nella specie si era assolto un fine di propaganda politica, come affermato da un orientamento della giurisprudenza contabile.

Ne derivava un danno nella misura pari a € 7.200,00, incrementato della rivalutazione monetaria, degli interessi e delle spese di giustizia.

Con memoria di costituzione del 30 settembre 2015 la parte convenuta, dopo aver precisato la nozione di propaganda politica o elettorale, richiamando un orientamento del giudice di legittimità, evidenziava che, nella pubblicazione del volume, non vi era stata attività propagandistica non essendo ancorata la pubblicazione del libro ad una competizione elettorale, in quanto il sindaco (sig. Fossi) era stato eletto un anno prima e quindi non era configurabile, per motivi oggettivi, la possibilità di influire sulla volontà degli elettori in una competizione elettorale.

La pubblicazione del volume, quindi, era ascrivibile alle indicazioni normative in tema di trasparenza e partecipazione (cfr. l. 7 giugno 2000 n. 150 e legge regionale Regione Toscana 2 agosto 2013 n. 46) e riconducibile alle finalità istituzionali dell'ente (art. 1 lett. b), d) e f) della suddetta l. 150/2000).

Anche ove nella menzionata comunicazione istituzionale fossero presenti elementi estranei alla richiamata normativa (in totale 7 pagine su 79) tutto ciò secondo la parte convenuta era ininfluente al fine del realizzarsi della antigiuridicità della condotta e della colpa grave, in quanto non costituiva fonte autonoma di spese aggiuntive.

Deduceva, la parte convenuta, l'insussistenza del danno, in quanto la spesa era determinata da un'iniziativa di comunicazione istituzionale con ritorno di immagine per l'Amministrazione

siccome si evinceva dalle agenzie di stampa e, in ogni caso, ove anche fosse configurabile il danno erariale, non si poteva parametrare lo stesso nella misura pari all'intero importo delle spese di pubblicazione.

Concludeva, il dott. Andorlini, per l'assenza degli elementi fondanti la responsabilità amministrativa e, in ogni caso, per l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito.

Nella odierna udienza di discussione le parti insistevano su quanto dedotto negli atti di parte; quindi, dopo le repliche e controrepliche, la causa veniva introitata per la decisione.

DIRITTO

Il Collegio entrando nel merito ritiene che la richiesta di parte attorea sia fondata e sia da accogliere nei sensi di cui in motivazione.

La Procura contesta all'odierno convenuto di aver assunto una iniziativa estranea alle finalità istituzionali dell'ente, con un uso della comunicazione istituzionale che, nella specie, poteva definirsi comunicazione politica.

Osserva il Collegio che nell'ambito degli indirizzi di modernizzazione delle Amministrazioni Pubbliche assume rilevanza l'adozione di iniziative e strumenti di trasparenza, relazione, comunicazione ed informazione diretti a realizzare un rapporto aperto con i cittadini.

Alcune iniziative di legge, e tra esse la legge 7 agosto 1990 n. 241 e la legge 7 giugno 2000 n. 150, nell'ottica di tale orientamento, hanno introdotto principi operativi e strutture organizzative volti a questo scopo.

Tra le iniziative adottate dalle Amministrazioni vi è quello della rendicontazione sociale che risponde alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori (singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche e private), cui è consentito di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa.

Nella specie la base normativa primaria di riferimento è costituita dall'art. 1 della l. 7 giugno 2000 n. 150 che prevede (comma 5): *"le attività di formazione e 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 ed approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati amministrativi 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 di importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale"*.

Date queste finalità occorre inquadrare l'attività svolta nella specie, ovvero la divulgazione di una attività organizzata nel periodo ottobre – dicembre 2013 ed avente ad oggetto una serie di laboratori civici volti al coinvolgimento della comunità sulle eventuali future scelte per lo sviluppo di Campo Bisenzio e per iniziative utili per un più efficace modo di governare.

L'attività è senza dubbio ascrivibile alle categorie suddette (vedi lett. b), d) ed f)).

Non appare condivisibile l'impostazione attorea secondo cui lo scrutinio del contenuto della pubblicazione di cui è causa confermerebbe l'assenza della finalità della comunicazione istituzionale e la strumentalizzazione della pubblicazione al fine della propaganda politica atteso, che osserva il Collegio, la propaganda (politica) in quanto caratterizzata da una valenza manipolativa e persuasiva poiché il messaggio che a suo mezzo viene trasmesso ha la finalità

di provocare l'adesione dei destinatari verso l'opzione enunciata dall'autore della comunicazione, si distingue concettualmente dall'informazione, ma la distinzione, agevole in astratto, può in concreto presentare difficoltà nei casi limite: cfr. Cass. Sez. I Civ. 20 gennaio 1998 n. 477, né nel caso concreto può negarsi che vi sia stata anche comunicazione istituzionale (cfr. C. Conti Sez. I Centr. 29 febbraio 2008 n. 115).

Tuttavia ciò non consentiva l'assunzione di un impegno di spesa al di fuori di quanto stabilito dalla Giunta Municipale.

La delibera della Giunta n. 214 dell'1 ottobre 2013 stabiliva: -“*di approvare la realizzazione della manifestazione “CampLab” come meglio descritta in narrativa accogliendo quindi la richiesta della Polisportiva 2M di Campi Bisenzio per la realizzazione pratica dell'iniziativa*” e “*di autorizzare il Responsabile del Servizio Autonomo Staff del Sindaco al relativo impegno di spesa e alla liquidazione delle somme in parola nell'ambito delle effettive disponibilità finanziarie assegnate al suddetto dirigente*”.

Anche l'atto presupposto (determinazione sindacale n. 20 del 10 luglio 2013) si limitava a conferire l'incarico di direzione del Servizio Autonomo Staff del Sindaco senza prevedere specifici poteri di spesa.

L'incarico conferito al sig. Andorlini, responsabile del suddetto staff, non comprendeva la realizzazione del volume intitolato Camp Lab, ed il convenuto aveva assunto, con condotta gravemente colposa, un'iniziativa estranea alle finalità istituzionali di cui era destinatario.

Pertanto, vista la ritenuta responsabilità per i menzionati motivi, esula come in ante atta motivazione (assorbimento del motivo) il contenuto della pubblicazione.

Gli oneri sostenuti dal Comune costituiscono danno erariale in quanto i relativi oneri non potevano essere posti a carico del Comune stesso e devono essere rifiuti dal convenuto che ha adottato l'iniziativa in questione: cfr. Sezione giurisdizionale Trentino Alto Adige – sede di Trento 13 maggio 2015 n. 14.

Il sig. Carlo Andorlini deve, pertanto, essere condannato al pagamento, in favore del Comune di Campi Bisenzio, della somma sopra indicata, oltre rivalutazione monetaria fino alla data di pubblicazione della presente pronuncia, e con gli interessi legali sulla somma così rivalutata decorrenti dalla decisione sino al soddisfatto.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza ed il convenuto deve essere condannato alla rifusione, in favore dello Stato, delle spese del giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, pronunciando sulla domanda proposta dal Vice Procuratore Generale nei confronti del signor Carlo Andorlini, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, condanna il signor Carlo Andorlini al pagamento in favore dell'Erario del Comune di Campi Bisenzio di € 7.200,00 oltre interessi legali e rivalutazione monetaria nei sensi di cui in motivazione. Le spese giudiziali seguono la soccombenza, e sono da quantificare in € 274,88.= (Euro duecentosettantaquattro/88.=)

Manda alla Segreteria per le comunicazioni e gli adempimenti di rito.

Così deciso in Firenze, nella Camera di Consiglio del 21 ottobre 2015.

L'Estensore

F.to cons. Angelo Bax

Il Presidente

F.to Ignazio Del Castillo

Depositata in Segreteria il 14 APRILE 2016

Il Direttore di Segreteria

F.to Paola Altini