

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

composta dei seguenti magistrati:

Angela Silveri	Presidente
Valeria Mistretta	Consigliere
Valeria Motzo	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità instaurato ad istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna nei confronti di

COSSU Francesco, nato a Sindia (NU) il 21/11/1951, residente in Simaxis, rappresentato e difeso dall'Avv. Piero Franceschi, presso il cui studio in Cagliari, Via Sonnino n. 37, è elettivamente domiciliato;

visto l'atto di citazione depositato in data 27/11/2018, iscritto al n. 24449 del registro di segreteria;

uditi, nella pubblica udienza del 12/6/2019, il relatore Consigliere Valeria Motzo, il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale Mauro Murtas e l'Avvocato Piero Franceschi per il convenuto;

esaminati gli atti e i documenti tutti della causa;

ritenuto in

FATTO

Con atto depositato in data 27 novembre 2018 la Procura regionale ha citato in giudizio il signor COSSU Francesco, all'epoca dei fatti sindaco del Comune

di Simaxis, per ottenerne la condanna al risarcimento dei danni arrecati all'amministrazione comunale per avere disposto la stampa, in occasione delle consultazioni elettorali del 2015, di un opuscolo informativo dal titolo "*Simaxis 5 anni insieme relazione di fine mandato 2010/2015*", ponendo la relativa spesa di Euro 2.440,00 a carico del Comune.

Di seguito si riportano i fatti posti a fondamento della contestazione di responsabilità.

Con decreto del 2 aprile 2015 il Prefetto della Provincia di Oristano ha convocato per il giorno 31 maggio 2015 i comizi elettorali per l'elezione diretta dei sindaci e dei consigli comunali di quella Provincia.

Le operazioni di voto venivano fissate per il giorno 31 maggio 2015 con un eventuale secondo turno nella giornata del 14 giugno 2015.

In data 22 maggio 2015, con determina n. 29, il Comune di Simaxis assumeva l'impegno contabile nei riguardi dello studio grafico M&C precedentemente incaricato dal convenuto di curare la stampa di 1.000 copie dell'opuscolo informativo "*Simaxis 5 anni insieme relazione di fine mandato 2010/2015*", per l'importo di Euro 2.000,00 oltre l'IVA. Nello stesso mese di maggio la ditta incaricata consegnava le copie dell'opuscolo commissionato.

Il predetto opuscolo era composto da un'introduzione a firma del sindaco in carica sui risultati conseguiti durante il proprio mandato, oltre che da tabelle e da rubriche tematiche sull'azione di governo della giunta uscente.

Le consultazioni elettorali si svolgevano il 31 maggio 2015 consacrando sindaco del Comune di Simaxis il candidato Giacomo Obinu.

Il nuovo sindaco procedeva nel mese di dicembre 2015 a liquidare quanto già impegnato sulla base della fattura emessa dallo studio grafico M&C nel mese

di novembre 2015, dopo sei mesi dalla fornitura degli opuscoli in questione.

Al termine degli accertamenti istruttori la Procura attrice ha notificato al signor COSSU Francesco e alla signora Sedda Ignazia, all'epoca dei fatti, rispettivamente, sindaco e responsabile del servizio finanziario del Comune di Simaxis, l'invito a dedurre con riguardo al danno arrecato all'Erario comunale in occasione delle consultazioni elettorali del 2015 a causa delle spese indebitamente sostenute per la stampa dell'opuscolo di cui si è detto sopra.

Va detto che nell'invito a dedurre era stata contestata, esclusivamente alla signora Sedda, anche un'altra partita di danno relativa alla spesa sostenuta dal Comune di Simaxis per la stampa di un analogo opuscolo in occasione delle precedenti consultazioni elettorali del 2010. Con riguardo a tale partita di danno il Pubblico Ministero ha, tuttavia, ritenuto fondata l'eccezione di prescrizione in quanto è risultato che, dalla data del mandato di pagamento del 28 maggio 2010, era ampiamente decorso il termine prescrizione di legge per l'esercizio dell'azione risarcitoria.

Nell'invito a dedurre la Procura ha richiamato l'art. 9, comma 1, della L. n. 28/2000 secondo cui, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto *“E' fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni”*. E ancora, l'art. 29, sesto comma, della L. n. 81/1993, secondo cui *“E' fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsivoglia genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale per tutta la durata della stessa”*.

La Procura ha, inoltre, ricordato la Circolare n. 11 del 23/4/2015 con cui il Prefetto di Oristano, in relazione alle consultazioni elettorali del 31 maggio 2015, aveva ribadito il divieto per tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione per l'intero periodo intercorrente dalla data di convocazione dei comizi elettorali fino alla chiusura delle operazioni di voto.

La Procura attrice ha, inoltre, fatto riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 502/2000 con cui è stato precisato che il divieto per le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di comunicazione durante la campagna elettorale è “...*proprio finalizzato ad evitare il rischio che le stesse possano fornire, attraverso modalità e contenuti informativi non neutrali..., una rappresentazione suggestiva, a fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari*”.

Infine, sono stati evidenziati gli interventi dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni che ha più volte affermato, negli anni precedenti al 2015, che l'attività di comunicazione istituzionale effettuata dai comuni nel periodo elettorale, attraverso la distribuzione di opuscoli informativi, i c.d. “*bilanci sociali di mandato*”, appare in contrasto con l'art. 9 della L. n. 28/2000, in quanto non ricorrono i presupposti in forza dei quali la norma consente la deroga al divieto. In particolare, non ricorre il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'amministrazione in quanto le informazioni contenute nelle predette pubblicazioni non sono in alcun modo correlate all'efficace funzionamento dell'ente e ben possono essere diffuse in un momento successivo alla conclusione della campagna elettorale.

La Procura ha, quindi, ritenuto che il materiale informativo oggetto di contestazione, abbia travalicato i consentiti limiti normativi di “*comunicazione in forma impersonale ed indispensabile per l’efficace assolvimento delle proprie funzioni*” e che la distribuzione dello stesso alla popolazione residente, proprio nei giorni immediatamente precedenti le consultazioni elettorali del 2015, abbia configurato un’operazione propagandistica, indebitamente sostenuta con fondi pubblici, a vantaggio personale del sindaco uscente.

Secondo la Procura ad escludere ogni responsabilità non può valere la circostanza che nel titolo degli opuscoli in questione sia stata aggiunta la dicitura “*Relazione di fine mandato 2010/2015*”, in quanto risultano differenti i contenuti e le modalità di redazione e di diffusione di detto documento stabiliti dalla legge.

Non essendo state ritenute sufficienti a superare i motivi di addebito le argomentazioni difensive addotte in sede di invito a dedurre, la Procura ha citato in giudizio l’odierno convenuto ribadendo che l’opuscolo in questione non ha contenuti che possano ritenersi indispensabili ai fini dell’efficace assolvimento delle funzioni proprie dell’amministrazione (deroga prevista dal citato art. 9), in quanto seppure i sindaci sono tenuti a redigere la *Relazione di fine mandato* e a pubblicarla sul sito istituzionale del Comune, nel rispetto dei contenuti individuati dalla legge, non sono anche legittimati a porre a carico dell’Erario comunale la spesa relativa alla stampa e alla diffusione degli opuscoli informativi in questione che hanno ben altra natura. Quanto al requisito dell’impersonalità, anch’esso previsto dal citato art. 9, la Procura ha precisato che lo stesso risulta smentito dall’introduzione firmata dall’odierno

convenuto nella veste di sindaco, inserita nelle prime pagine dell'opuscolo in questione, recante innegabili contenuti propagandistici della sindacatura uscente e finalizzato, quindi, ad influenzare il voto degli elettori.

Con riguardo alla posizione della signora Sedda, la Procura ha ritenuto di accogliere le eccezioni difensive addotte in sede di invito a dedurre, escludendo una partecipazione nella causazione del danno contestato con riguardo alle consultazioni elettorali del 2015, in quanto dagli accertamenti istruttori è emerso che il signor COSSU commissionò personalmente la fornitura degli opuscoli in questione definendone con il fornitore il contenuto e il prezzo.

La Procura ha, quindi, concluso nell'atto di citazione affermando che a carico del signor COSSU ricorrono tutti gli elementi per essere chiamato a rispondere del danno arrecato al Comune di Simaxis nella misura di Euro 2.440,00.

Tuttavia, in considerazione dell'esiguità dell'importo del danno, ha ritenuto sussistere i presupposti di cui all'articolo 131 C.G.C. per l'applicazione del rito monitorio ed ha, pertanto, chiesto al Presidente della Sezione Giurisdizionale di determinare nei confronti del convenuto la somma da pagare all'Erario a tacitazione del dovuto e di fissare il termine per l'accettazione della determinazione presidenziale. Nel caso di mancata accettazione, la Procura ha chiesto la condanna del signor COSSU al pagamento in favore del Comune di Simaxis dell'intera somma di Euro 2.440,00, o di quella diversa che si riterrà di giustizia, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi e alle spese di giustizia.

Con decreto n. 25/2018 del 3 dicembre 2018, il Presidente della Sezione Giurisdizionale, affermata la sussistenza dei presupposti per l'applicazione del

rito monitorio, ha individuato la misura del risarcimento in Euro 1.830,00, comprensiva della rivalutazione monetaria e degli interessi legali. Nel caso di mancata accettazione della somma nel termine di 30 giorni dalla notificazione del decreto presidenziale e dell'atto di citazione, è stata fissata l'odierna udienza per la prosecuzione del giudizio.

La determinazione presidenziale non è stata accettata dal convenuto.

Con memoria depositata in data 22/5/2019 si è costituito in giudizio il signor COSSU contestando gli addebiti mossi dalla Procura attrice.

La difesa ha, in particolare, evidenziato che l'opuscolo in questione risponde esattamente a quanto previsto dall'art. 4 del D.Lgs. n. 149/2011 e dall'art. 25, comma 4, dello statuto comunale. Si tratterebbe, quindi, di una relazione nella quale sono state riassunte le attività svolte durante la consiliatura, a fini conoscitivi nell'interesse della collettività amministrata, e non di un mezzo per fornire una rappresentazione suggestiva a fini elettorali dell'operato della giunta comunale uscente, come sostenuto dalla Procura attrice. Il sindaco COSSU si sarebbe trovato nell'alternativa tra disattendere gli obblighi di rendicontazione del proprio operato o procedervi senza potere rispettare il termine del silenzio elettorale. Secondo la difesa, in ogni caso, è stato rispettato il principio dell'economicità dell'azione amministrativa, stante l'esigua spesa sostenuta. La difesa ha concluso escludendo la configurabilità di una responsabilità amministrativa a carico del convenuto anche alla luce della circostanza che è stato il nuovo sindaco a disporre il pagamento in favore della ditta incaricata della stampa dell'opuscolo in questione. Pertanto, è stata chiesta, in via principale, l'assoluzione del convenuto ed, in subordine, l'applicazione da parte del Giudice del potere riduttivo.

All'udienza del 12/6/2019 il Pubblico Ministero ha evidenziato che ai sensi dell'art. 9, comma 1, della L. n. 28/2000, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto, le pubbliche amministrazioni possono svolgere attività di comunicazione solo se impersonali ed indispensabili per l'assolvimento delle proprie funzioni. Secondo la Procura i predetti elementi non si riscontrano nell'opuscolo in questione che non presenta neppure le caratteristiche, normativamente prescritte, della *Relazione di fine mandato*. Con riguardo alla circostanza che il pagamento di quanto dovuto alla tipografia per la stampa degli opuscoli informativi sia stato disposto dal nuovo sindaco e non dal convenuto, la Procura ha osservato che l'impegno era stato assunto dal signor COSSU e che il nesso di causalità non risulta interrotto. Con riguardo all'elemento psicologico, la Procura ha evidenziato la ricorrenza della colpa grave considerata l'esistenza di chiarissime norme che impongono divieti oltre alle precise indicazioni fornite sul punto dalla Corte Costituzionale e dall'A.G.COM.. Infine, la Procura si è opposta all'esercizio del potere riduttivo considerata la non accettazione da parte del convenuto del rito monitorio.

L'Avv. Franceschi ha ribadito l'inesistenza del danno in quanto tra i compiti del Comune vi sarebbe anche quello di informare la collettività amministrata delle attività poste in essere. A tale proposito, ha ricordato che oltre alla norma che prescrive la predisposizione della *Relazione di fine mandato*, vi sarebbe anche una norma dello statuto che impone al sindaco di rendicontare lo stato di attuazione del programma. Secondo la difesa, il contenuto dell'opuscolo stampato e distribuito alla cittadinanza è identico a quello approvato dal

consiglio comunale, quale *Relazione di fine mandato*, essendo irrilevante la circostanza che l'introduzione sia stata firmata dal sindaco COSSU. Non vi sarebbe alcuna finalità propagandistica, come confermato dalla circostanza che nell'opuscolo non sono stati riportati i nominativi degli assessori che componevano la giunta uscente. La pubblicazione e diffusione degli opuscoli prima delle votazioni avrebbe avuto esclusivamente la finalità di favorire la partecipazione al voto e il signor COSSU si sarebbe limitato ad inserire nell'introduzione, in modo del tutto impersonale, auspici di carattere generale. Secondo la difesa, quindi, non ricorrerebbero gli elementi essenziali della responsabilità amministrativa: non vi sarebbe alcun danno in quanto gli opuscoli sono stati stampati e diffusi tra la cittadinanza, raggiungendo la finalità informativa perseguita, né il nesso causalità e neppure l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave per le ragioni sopra esposte. L'Avv. Franceschi ha concluso chiedendo, in via principale, che il convenuto sia assolto da ogni addebito ed, in subordine, che il Giudice voglia fare uso del potere riduttivo.

Il Pubblico Ministero ha replicato evidenziando che ai sensi della L. n. 150/2000 risultano chiarissime le caratteristiche che le attività di informazione poste in essere dalle pubbliche amministrazioni devono possedere per essere considerate attività istituzionali di comunicazione.

L'Avv. Franceschi ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni in atti.

DIRITTO

Il Collegio condivide appieno l'impianto accusatorio avuto riguardo sia alla sussistenza del danno erariale che all'elemento psicologico che ha contraddistinto la condotta posta in essere dal signor COSSU Francesco.

Secondo l'art. 9, comma 1, della L. n. 28/2000 dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto *“e' fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni”*. E ancora, l'art. 29, 6° comma, della L. n. 81/1993, prevede che *“e' fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsivoglia genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale per tutta la durata della stessa”*.

Sulla portata dei predetti divieti si sono espresse la Corte Costituzionale (cfr. sentenza n. 502/2000) e l'A.G.COM. (delibere nn. 243/13/CONS del 21/3/2013, 191/14/CONS del 7/5/2014, 246/14/CONS del 22/5/2014, 285/14/CONS del 19/6/2014).

Alla luce della richiamata normativa, il Prefetto di Oristano, con la Circolare n. 11 del 23/4/2015, in relazione alle consultazioni elettorali del 31 maggio 2015, ha ribadito il divieto per tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione per l'intero periodo intercorrente dalla data di convocazione dei comizi elettorali fino alla chiusura delle operazioni di voto. A fronte del chiaro quadro normativo, così come sopra richiamato, è risultato dall'attività istruttoria svolta dalla Procura che il signor COSSU Francesco, all'epoca dei fatti sindaco del Comune di Simaxis, successivamente alla convocazione dei comizi elettorali relativi alle elezioni del mese di maggio 2015, alle quali lui stesso partecipava in qualità di candidato sindaco, ha disposto, contattando personalmente lo studio grafico, che fossero stampate mille copie di un opuscolo informativo intitolato *“Simaxis 5 anni insieme*

relazione di fine mandato 2010/2015” che è stato distribuito alla cittadinanza di Simaxis pochi giorni prima delle votazioni. Esaminando il contenuto del predetto opuscolo si rileva che le rubriche tematiche e le tabelle descrittive degli interventi realizzati dalla giunta comunale uscente, sono stati preceduti da un’introduzione firmata dallo stesso convenuto nella veste di sindaco in cui, nel descrivere i risultati positivi conseguiti, emergono toni propagandistici del proprio operato e della propria giunta. In particolare, si legge:

“Il principio ispiratore della nostra azione alla guida dell’Amministrazione Comunale di Simaxis è stato quello di considerare la politica come servizio nell’interesse esclusivo di un miglioramento della qualità della vita di tutta la Comunità”;

“Abbiamo riorganizzato e rafforzato gli uffici comunali tanto per disporre di una efficiente e competente squadra di professionisti nei vari settori”;

“La consapevolezza della felice posizione geografica di Simaxis ci ha indotto ad un impegno eccezionale per attrezzare il nostro paese per la sfida del domani”;

“Tutto ciò ha voluto essere solo l’inizio di un percorso indirizzato a costruire una nuova e antica identità comunitaria”;

“Siamo convinti che la classe dirigente di Simaxis del domani, capace e competente, debba formarsi nei percorsi organizzativi proposti e realizzati dal basso”.

I chiari contenuti elogiativi, non neutrali, dell’azione della giunta uscente e la circostanza che l’opuscolo in questione sia stato diffuso nei giorni immediatamente precedenti le consultazioni elettorali, dimostrano che l’operazione propagandistica posta in essere dall’odierno convenuto era

finalizzata a condizionare l'esercizio del diritto di voto a proprio vantaggio essendo anch'egli candidato alla carica di sindaco.

La violazione dei divieti di cui agli artt. 9, comma 1, della L. n. 28/2000 e 29, 6° comma, della L. n. 81/1993, discende dal fatto che la descritta attività di comunicazione/propaganda non sia stata realizzata dal sindaco uscente signor COSSU in qualità di privato cittadino partecipante ad una competizione elettorale, ma in qualità di sindaco ponendo i relativi costi a carico delle casse comunali.

Secondo il signor COSSU nel caso in esame ricorrerebbero i presupposti cui la L. n. 28/2000, art. 9, comma 21, ancora la deroga al divieto in essa contenuto ovvero si tratterebbe di una comunicazione impersonale ed indispensabile per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni ed, in particolare, per assolvere agli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente.

Tuttavia, che non si tratti di una comunicazione impersonale è dimostrato dal contenuto dell'introduzione, firmata dal convenuto nella veste di sindaco, in cui si rilevano in più parti toni suggestivi e laudativi dell'operato della amministrazione uscente. Neppure può ritenersi che si sia trattato di una comunicazione indispensabile per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni ed, in particolare, per assolvere agli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente. Infatti, l'opuscolo in questione è ben differente dalla *Relazione di fine mandato* prevista dall'art. 4, del D.Lgs. n. 149/2011, non solo per ciò che riguarda i contenuti, ma anche per la tempistica – la *Relazione* deve essere predisposta non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato – e per le modalità di comunicazione – la *Relazione* deve essere pubblicata sul sito web istituzionale del Comune ed inviata alla

Corte dei conti senza che in alcun modo ne sia prevista la stampa e la diffusione tra la cittadinanza.

Nessuna rilevanza poi, ai fini dell'esclusione di responsabilità del convenuto, può essere attribuita alla circostanza che il pagamento della fattura emessa dallo studio grafico M&C per la stampa degli opuscoli in questione sia stato disposto dal nuovo sindaco.

Infatti, l'impegno contabile per la stampa di 1.000 copie dell'opuscolo in questione è stato assunto dal Comune con determina n. 29 del 22/5/2015, dopo che il sindaco Cossu aveva personalmente definito con lo studio grafico il contenuto e il formato degli opuscoli. Entro la fine del mese di maggio 2015, e prima delle consultazioni elettorali, gli opuscoli ordinati sono stati regolarmente consegnati. Sei mesi dopo la fornitura, nel mese di novembre 2015, lo studio grafico M&C ha emesso la fattura per l'importo concordato con il sindaco Cossu. Il nuovo sindaco, quindi, si è limitato a liquidare una fattura relativa ad un impegno contabile assunto dall'Ente, precedentemente al suo insediamento, su iniziativa del convenuto a fronte di una fornitura eseguita correttamente.

Dalla condotta gravemente colpevole posta in essere dal convenuto è derivato un danno all'Erario comunale pari alla spesa di Euro 2.440,00 indebitamente sostenuta dal Comune di Simaxis per la pubblicazione dell'opuscolo in questione, liquidata con la determinazione del responsabile del servizio finanziario n. 94 del 4/12/2015.

Tutto ciò considerato, deve essere emessa nei confronti del signor COSSU Francesco pronuncia di condanna a titolo di colpa grave in favore del Comune di Simaxis per l'importo di **Euro 2.440,00**.

La Sezione ritiene che non ricorrano i presupposti per la riduzione dell'addebito, come richiesta dalla difesa del convenuto, alla luce della chiarezza del quadro normativo richiamato, delle plurime pronunce interpretative emesse dalla Corte Costituzionale e dall'A.G.COM., delle precise indicazioni contenute nella Circolare del Prefetto di Oristano.

Su tale somma è, altresì, dovuta, in conformità al prevalente indirizzo di questa Corte, la rivalutazione monetaria da calcolarsi, secondo gli indici ISTAT, a decorrere dal 5/12/2015 fino alla pubblicazione della presente sentenza.

Dalla data di detta pubblicazione e sino al soddisfacimento del credito sono, altresì, dovuti, sulla somma come sopra rivalutata, gli interessi nella misura del saggio legale, fino all'effettivo pagamento.

Le spese seguono la soccombenza, ai sensi degli artt. 91 c.p.c. e 31 del C.G.C. approvato con il D.Lgs. n. 174 del 2016.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando

condanna il signor COSSU Francesco a pagare a titolo di risarcimento del danno in favore del Comune di Simaxis, la somma di **Euro 2.440,00** (diconsi Euro duemilaquattrocentoquaranta/00), oltre la rivalutazione monetaria e gli interessi legali da calcolarsi nel modo e con le decorrenze precisati in motivazione;

condanna altresì il convenuto soccombente al pagamento in favore dello Stato delle spese processuali che fino alla presente fase di giudizio si liquidano nell'importo di Euro 438,76 (diconsi Euro quattrocento trentotto/76).

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 12 giugno 2019.

L'estensore

Il Presidente

f.to Valeria Motzo

f.to Angela Silveri

Depositata in segreteria il 19 settembre 2019.

Il Dirigente

f.to Giuseppe Mullano