

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Agostino CHIAPPINIELLO - Presidente

dott. Enrico TORRI - Consigliere

dott.ssa Fernanda FRAIOLI - Consigliere

dott. Fabio Gaetano GALEFFI - Consigliere - relatore

dott. Aurelio LAINO - Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sull'appello iscritto al n. **52692** del registro di segreteria, proposto da **FALASCONI Vincenzo**, nato a Portici il 25 marzo 1970, c.f. FLSVCN70C25G902O, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Palma, c.f. PLMGPP36D29F839R, pec giusepppalma@avvocatinapoli.legalmail.it, e con lo stesso elettivamente a Roma, Via G. Mangili 29 (studio avv. Ferruccio de Lorenzo), come da mandato a margine dell'atto introduttivo del giudizio;

CONTRO

Procura Generale della Corte dei Conti,

PER

la riforma della sentenza n. 174/2017 della Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, depositata il 17 maggio 2017 e notificata il 6 giugno 2017.

Visti l'appello, le memorie difensive e gli atti e documenti tutti di causa;

Uditi, all'udienza pubblica del 19 giugno 2020, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Donatella Papa, il relatore cons. Fabio Gaetano Galeffi, l'avv. Gennaro Terracciano, in sostituzione dell'avv. Giuseppe Palma, per Falasconi Vincenzo, e il V.P.G. Sabrina D'Alesio.

#### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Falasconi Vincenzo ha impugnato la sentenza n. 174/2017 della Sezione giurisdizionale per la Campania, per effetto della quale veniva condannato al pagamento di euro 11.979 per i danni arrecati al Comune di San Giorgio a Cremano per la pubblicazione e la distribuzione del bilancio sociale di mandato, avvenuta tra il 21 e il 26 marzo 2012 in esecuzione della deliberazione di giunta n. 15 del 20 gennaio 2012, in contrasto col divieto dettato dall'art. 9, comma 1, della l. n. 28/2000. Nei confronti dell'attuale appellante, dirigente del Settore Programmazione economica del medesimo Comune di San Giorgio a Cremano, oltre che dei componenti della giunta e del segretario generale, la Procura regionale per la Campania aveva spiccato atto di citazione per il risarcimento del predetto danno. La sentenza della Sezione giurisdizionale per la Campania ha affermato la responsabilità di Falasconi Vincenzo e di Petrilli Salvatore, assessore presso il medesimo Comune, per un danno quantificato in euro 11.979 ciascuno.

L'appellante, che era rimasto contumace in primo grado, evidenzia che il proprio ruolo era di natura burocratica, e che il parere di regolarità tecnica espresso sulla deliberazione di giunta n. 15 del 20 gennaio 2012 deve ritenersi legittimo. Circa le vicende successive, connesse al divieto di distribuzione del bilancio sociale in costanza della campagna elettorale, l'appellante riferisce di

non essersi occupato di coordinare le susseguenti fasi di redazione e di seguire i rapporti con la ditta incaricata della stampa e diffusione, di cui si occupavano altri soggetti, in particolare il Direttore generale e l'assessore Petrilli. Soltanto al termine della procedura, il 18 aprile 2012 procedeva alla liquidazione della relativa spesa. Conclude chiedendo di essere prosciolto dall'incolpazione e dalla condanna.

La Procura generale si è costituita con atto del 24 luglio 2019, deducendo che la sentenza impugnata avrebbe correttamente individuato la responsabilità dell'appellante, in quanto la distribuzione del "bilancio sociale di mandato", pur rappresentando una attività di informazione e di comunicazione istituzionale (legge n. 150 del 7 giugno 2000), non poteva superare il limite di cui all'art. 9, comma 1, della l. n. 28/2000, ovvero "la data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto", periodo nel quale "è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni". In contrasto con il predetto art. 9: - le 20.000 copie del "Bilancio sociale di mandato 2007-2012" sono state quasi certamente distribuite per intero tra il 22 e il 26 marzo 2012, in un periodo di tempo coperto dal divieto; - la comunicazione istituzionale in parola non era dotata del requisito dell'indispensabilità; - l'opuscolo era privo del requisito dell'impersonalità della comunicazione. Osserva la Procura generale che la sentenza impugnata ricollega la responsabilità dell'appellante alla sua posizione dirigenziale, quale incaricato dell'adempimento stabilito in delibera, cui aveva dato esecuzione in un periodo

vietato dalla legge. Al riguardo la concorrente responsabilità dell'assessore Petrilli non era idonea comunque a esonerare il dirigente Falasconi dalle responsabilità sue proprie, poiché la circostanza che lo stesso "abbia prestato accondiscendenza all'ingerenza dell'assessore, a seguito della quale – senza la minima riserva, né tantomeno rimostranza – si sia lasciato sostanzialmente privare delle proprie potestà istruttorie (o comunque abbia rinunciato ad esercitarle), non lo esime da responsabilità, ma semmai ne aggrava la posizione". Conclude per la reiezione del gravame, con la condanna dell'appellante alle spese.

La parte appellante ha presentato memoria d'udienza in data 28 maggio 2020, insistendo per l'accoglimento del gravame.

All'udienza del 19 giugno 2020, le parti presenti insistono per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

La causa è trattenuta in decisione.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Dalla ricostruzione della fattispecie in contestazione, emerge che l'attuale appellante, in qualità di dirigente del Settore Programmazione economica del medesimo Comune di San Giorgio a Cremano, ha espresso parere favorevole sulla deliberazione di giunta n. 15 del 20 gennaio 2012 in oggetto ed ha poi proceduto alla liquidazione della spesa relativa alla stampa e diffusione del materiale informativo con proprio provvedimento del 18 aprile 2012.

Tuttavia va rilevato che la fattispecie non verte sul parere di regolarità tecnica espresso sulla deliberazione di giunta n. 15 del 20 gennaio 2012, quanto sulla concatenazione di eventi che ha portato ad un comportamento produttivo di

danno erariale da parte dell'attuale appellante.

La ricostruzione dei fatti operata dalla Procura regionale, su cui controparte non ha svolto specifiche obiezioni (pag. 15 della sentenza di primo grado), non è stata oggetto di impugnazione, in quanto il gravame tende ad una diversa qualificazione giuridica dei fatti stessi.

In base alla sentenza di primo grado, il “bilancio sociale di mandato”, diverso dalla “relazione di fine mandato” ex art. 4 d. lgs. 149/2011, corrisponde ad una legittima attività di informazione e di comunicazione istituzionale ai sensi della legge 150/2000 (pag. 15-16 della sentenza).

L'attività di informazione e di comunicazione istituzionale, che non corrisponde alla attività di propaganda, incontra il limite sancito dall'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 è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni.

La normativa richiamata dispone quindi un esplicito divieto per le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione durante la campagna elettorale al fine di “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” (Corte cost. 502/2000).

Ha condivisibilmente affermato il Giudice di primo grado che, pur non costituendo attività di propaganda in senso stretto, anche il Bilancio sociale di

mandato è idoneo a essere sfruttato a fini propagandistici, se diffuso durante la campagna elettorale, ed inoltre che “l’art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000 non intende, perciò, impedire in assoluto le attività di comunicazione: le consente, purché siano effettuate in forma impersonale e risultino indispensabili per l’efficace assolvimento delle funzioni attribuite alle amministrazioni pubbliche, alla luce della necessaria informazione dei cittadini e degli obblighi di trasparenza gravanti sulle amministrazioni stesse. Il divieto contenuto nel citato art. 9, comma 1, della legge n. 28 del 2000, in sostanza, mira ad evitare che la comunicazione istituzionale delle amministrazioni venga piegata ad obiettivi elettorali, promuovendo l’immagine dell’ente, dei suoi componenti o di determinati attori politici, in violazione degli obblighi di neutralità politica degli apparati amministrativi (art. 97 Cost.), della necessaria parità di condizione tra i candidati alle elezioni e della libertà di voto degli elettori (art. 48 Cost.)” (cfr. Corte cost. 79/2016).

Sul presupposto, sopra enunciato, che nel periodo successivo alla “data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto”, vige il “divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l’efficace assolvimento delle proprie funzioni”, emerge che, in violazione di tale divieto, le ventimila copie del "Bilancio sociale di mandato 2007-2012" sono state distribuite dopo il 22 marzo 2012, come si può desumere dal fatto che la versione definitiva dell’opuscolo era stata predisposta non prima del 21 marzo 2012 (mail ore 19:35 della ditta incaricata della stampa; documento depositato in audizione dal dott. Falasconi il 17 settembre 2015),

per cui la diffusione, anche se avviata tempestivamente, non poteva aver luogo prima del giorno successivo 22 marzo 2012, che è la data di convocazione dei comizi elettorali (quarantacinquesimo giorno antecedente a quello della votazione del 6 maggio 2012, ai sensi dell'art. 18, primo comma, t.u. 570/1960).

Poiché l'opuscolo non ha carattere impersonale, il carattere lesivo della condotta contestata è confermato dalle indicazioni fornite da AGCOM con deliberazione n. 598/16/CONS, secondo cui l'attività di comunicazione istituzionale effettuata dai Comuni in periodo elettorale attraverso la distribuzione di opuscoli informativi, quali il c.d. Bilancio sociale di mandato, appare in contrasto con il dettato dell'art. 9 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in quanto priva dei requisiti cui la norma ancora la possibile deroga al divieto sancito. In particolare non ricorre il requisito dell'indispensabilità ai fini dell'efficace assolvimento delle funzioni proprie dell'Amministrazione in quanto le informazioni contenute nella predetta pubblicazione non sono in alcun modo correlate all'efficace funzionamento dell'ente e ben potevano essere diffuse in un momento successivo alla conclusione della campagna [elettorale].

La comunicazione non aveva il requisito dell'impersonalità, in quanto l'opuscolo "Bilancio sociale 6/2014-6/2016" riportava numerose foto del Sindaco e degli Assessori.

Osserva infine questo giudice che le osservazioni svolte dalla Procura generale in ordine alla concorrente responsabilità dell'assessore Petrilli colgono nel segno laddove affermano che essa non era idonea comunque a

esonerare il dirigente Falasconi dalle responsabilità sue proprie; anzi, l'aver prestato accondiscendenza all'ingerenza dell'assessore, a seguito della quale si sia lasciato scavalcare dalle proprie potestà anche istruttorie (o abbia rinunciato ad esercitarle), non lo solleva da responsabilità, ma conferma il carattere lesivo della condotta.

Nei termini anzidetti - restando assorbite le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonee a sostenere una conclusione di tipo diverso - conclusivamente l'appello è infondato e va quindi respinto e va confermata la sentenza di primo grado. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando, rigetta l'appello e conferma la sentenza di primo grado. Liquidata le spese in euro 64,00 (sessantaquattro/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della camera di consiglio del 19 giugno 2020.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

(F.to Fabio Gaetano Galeffi)

IL PRESIDENTE

(F.to Agostino Chiappiniello)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 2 luglio 2020

Il Dirigente

(F.to Sebastiano Alvisè Rota)