



DELIBERAZIONE n.243/2015/VSG

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza dell'11 novembre 2015

composta dai magistrati:

dott. Silvio Di Virgilio	Presidente f.f., relatore
dott. Luigi Di Marco	Primo referendario, relatore
dott. Alessandro Verrico	Referendario,

VISTO l'art.100, co. 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n.20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei Conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, approvato con Deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n.14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n.131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

VISTO il D.Lgs. 6 settembre 2011, n.149, recante "*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n.42*";

VISTO, in particolare, l'art.4 (modificato dall'art.1-bis, comma 2, *lett. a)* nn.1 e 2, *lett. b), d)* ed *e)* del D.L. 10 ottobre 2012, n.174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n.213, e, successivamente, sostituito dall'art.11, comma 1, D.L. 6 marzo 2014, n.16, convertito, con modificazioni, dalla L. 2 maggio 2014, n.68) che ha introdotto , a carico delle Province e dei Comuni, l'obbligo di redazione di una *relazione di fine mandato*, appositamente certificata dall'organo di revisione dell'ente locale prevedendo anche la loro trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente e la loro pubblicazione nel sito istituzionale dell'Ente;

VISTO il D.M. 26 aprile 2013 con cui, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha adottato lo schema tipo per la redazione della relazione di fine mandato, nonché una forma semplificata del medesimo schema per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 9 aprile 2015 n.15/QMIG;

ESAMINATA la relazione istruttoria depositata il 27 ottobre 2015 (prot.interno n.50671825), circa il rispetto da parte del **Comune di**

Oratino dell'obbligo di redazione, sottoscrizione, certificazione, comunicazione e pubblicazione - in vista delle elezioni del 26/27 maggio 2013 - della relazione di fine mandato, così come previsto dal citato art.4 del D.Lgs. n.149/2011 e ss.mm.ii.;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n.19/PRES/2015 del 27 ottobre 2015, di convocazione della Sezione per la data odierna, al fine di deliberare sull'esito della predetta istruttoria;

UDITI i Magistrati relatori;

FATTO

Con nota del 17 aprile 2013 (n.1738), è pervenuta dal **COMUNE di ORATINO** una relazione, definita di fine mandato, redatta ex art.4 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n.149 in vista delle elezioni del 26/27 maggio 2013 ed afferente il mandato amministrativo partito con le elezioni del 13 aprile 2008.

Detta relazione, redatta il 16 aprile, è stata sottoscritta in pari data dal Commissario straordinario, nominato in data 18 marzo 2013, a seguito delle dimissioni contestuali della metà più uno dei consiglieri comunali (art.141, comma 1, *lett.b*) numero 3 TUEL).

Contestuale è la certificazione dell'organo di revisione così come la trasmissione della relazione alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (adempimento riportato nella relazione, ma, in vero, non verificabile).

La pubblicazione sul sito dell'Ente risulta rintracciabile in internet tramite motore di ricerca.

DIRITTO

L'art.4 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n.149 – in attuazione del principio contenuto nell'art.2, comma 2, *lettera dd)* della L. 5 maggio 2009 n.4 in materia di federalismo fiscale - ha introdotto nel nostro ordinamento l'obbligo a carico di Province e Comuni di redigere una relazione di fine mandato, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica ed il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità.

La normativa si iscrive nel più recente percorso intrapreso dal legislatore verso l'adozione di documenti finalizzati a **rendere trasparente l'attività svolta dagli amministratori pubblici nei confronti degli elettori nel rispetto del principio di *accountability*** a cui sono tenuti i soggetti investiti di cariche istituzionali nei confronti della comunità rappresentata.

La relazione di fine mandato costituisce, quindi, uno strumento di conoscenza dell'attività svolta nell'esercizio delle rispettive funzioni e momento di trasparenza nella fase di passaggio da un'amministrazione all'altra, in cui deve essere fotografata la reale situazione finanziaria dell'ente.

All'uopo, **la relazione deve fornire indicazioni dettagliate sulle principali attività normative e amministrative svolte durante la consiliatura** (ivi, comma 4), in particolare: a) sul sistema e gli esiti dei controlli interni; b) su eventuali rilievi della Corte dei Conti; c) sulle azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica

programmati e lo stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni *standard*; d) sulla situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti e società controllate dal Comune o dalla Provincia, con l'indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio; e) sulle azioni di contenimento della spesa e lo stato del percorso di convergenza ai fabbisogni *standard*, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli *output* dei servizi resi, e delle caratteristiche dei destinatari di ciascun servizio offerto anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; f) sulla quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Al fine di agevolare la stesura, la norma ha previsto anche la definizione di appositi schemi di relazione, ivi compresa una forma semplificata per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, (ivi, comma 5).

L'art.1-bis, comma 2, *lett. d)* del D.L. 10 ottobre 2012, n.174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n.213 ha poi aggiunto che, in caso di mancata adozione dell'atto di cui al primo periodo, la relazione di fine mandato dovesse essere, comunque, predisposta secondo i criteri di cui al comma 4.

Gli schemi sono stati poi adottati - d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n.281 - con decreto del Ministero degli Interni di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 26 aprile 2013, esonerando

dal loro utilizzo (ivi, art.4 comma 2) le province e i comuni i cui presidenti o sindaci avessero già sottoscritto la relazione alla data di pubblicazione del decreto (G. U. n.124 del 29 maggio 2013).

Le disposizioni dell'art.4 del D.Lgs. n.149/2011 individuano soggetti obbligati e regolano tempi di redazione, sottoscrizione, certificazione e pubblicazione sul sito web dell'Ente della relazione di fine mandato tanto per l'ipotesi della scadenza ordinaria della consiliatura (ivi, comma 2), che per quella della scadenza anticipata (ivi, comma 3).

Quanto ai **soggetti tenuti alla sottoscrizione**, una specifica riflessione va fatta per le ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio comunale.

Orbene, è pur vero che la specifica disciplina dettata dal testè richiamato comma 3, si limita all'espressione "*sottoscrizione della relazione*" senza indicare espressamente i soggetti tenuti a tale sottoscrizione, ma tale adempimento non può che spettare al Sindaco o al Presidente della Provincia poiché la lettura della norma deve essere posta in relazione con il precedente comma 2, che pone in capo a tale soggetto l'obbligo di provvedere alla relazione di fine mandato, nonché con l'identità di *ratio* che ispira le previsioni di entrambi i suddetti commi finalizzati a far conoscere agli elettori l'attività svolta nella consiliatura di cui trattasi.

Inoltre, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente della relazione di fine mandato, è il Sindaco o il Presidente della Provincia che subisce una decurtazione della propria indennità.

Sulla scorta di tali considerazioni, la Sezione delle Autonomie ha pronunciato il seguente principio di diritto: *"la relazione di fine mandato costituisce atto proprio del Presidente della Provincia e del Sindaco, non demandabile al commissario straordinario nominato in seguito alla scioglimento dell'organo consiliare"* (deliberazione n.15/QMIG del 9 aprile 2015).

Quanto, invece, ai **termini entro cui procedere**, basta ricordare che gli stessi sono computabili *ex nominatione dierum*, quando espressi a mesi ed anni, ed *ex numeratione dierum*, quando espressi a giorni (art.2963 c.c.).

In caso di scadenza ordinaria della consiliatura la data di scadenza del mandato è individuabile solo definendo inizio e durata del mandato.

Esigenze di certezza ed omogeneità nell'applicazione della disposizione in esame inducono a non fare riferimento a quelle disposizioni che, facendo richiamo all'effettivo insediamento o all'esercizio effettivo dei poteri e alla cessazione dalla carica, risolvono la determinazione dell'inizio del mandato e della sua durata in una *quaestio facti* specifica per ogni singolo Ente.

Formalmente, invece, il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data delle elezioni (ex art.1, comma 2, L. 7 giugno 1991, n.182, come sostituito, da ultimo, dall'art.8, L. 30 aprile 1999, n.120) e dura in carica per un periodo di cinque anni (ex artt.38, comma 1 e 51, comma 1 TUEL).

In attuazione del fondamentale principio della *"circolazione organizzata delle informazioni"* - già affermato dalla Corte Costituzionale in base al

quale non solo le gestioni pubbliche devono essere improntate alla trasparenza, ma l'informazione sulle stesse deve essere fruibile per tutti - è previsto l'**inoltro della detta relazione alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica** (art.4, comma 2: obbligo venuto meno dal 6 marzo 2014 con l'entrata in vigore delle modifiche apportate dall'art.11, comma 1, D.L. 6 marzo 2014, n.16, che ha sostituito gli originari commi 2, 3) e **alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti** (obbligo insorto dall'8 dicembre 2012 con l'entrata in vigore del comma 3-bis inserito dall'art.1-bis, comma 2, *lett. c)* citato D.L. n.174/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n.213/2012) senza, peraltro, fornire specificazioni sull'attività di controllo che la Sezione è chiamata a svolgere.

Stanti gli obiettivi perseguiti dal legislatore con le disposizioni in parola, anche l'esame delle relazioni di fine mandato deve ritenersi inscrivibile nell'ambito delle molteplici funzioni di controllo assegnato alle Sezioni regionali caratterizzate da finalità di tutela degli equilibri di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Corte Cost. nn.60/2013, 198/2012 e 179/2007).

Nondimeno - salvo che l'omesso o erroneo richiamo nella relazione di elementi notiziali fondamentali per ricostruire l'azione amministrativa sviluppata nel corso del mandato elettivo finisca per svuotare di significato la trasparenza prevista dall'art.4 del D.Lgs. n.149/2011 (cfr. (cfr. Sez. controllo Lombardia n.430/2013/VSG) - la Sezione ritiene che la verifica affidatale deve circoscriversi all'accertamento formale del

rispetto della tempistica che lo stesso legislatore ha imposto alle amministrazioni locali in prossimità della scadenza del mandato elettorale: tempistica relativa alla redazione (anche intesa quale riferibilità al soggetto dalla quale deve promanare), al successivo invio a fini certificatori e alla trasmissione (alla magistratura contabile) della relazione di fine mandato.

Di contro, il contenuto della relazione potrà essere valutato in un'ottica di controllo successivo di legalità finanziaria non solo in relazione alla verifica di conformità al modello ministeriale ma anche in ordine alla valutazione della c.d. sana gestione finanziaria dell'ente che la Sezione effettua ai sensi dell'art.1, commi 166 e ss. della L. 23 dicembre 2005, n.266, nell'ambito del rinnovato sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti, come ora delineato dal più volte citato D.L. n.174/2012 (cfr. Sez. controllo Veneto n.419/2014/VSG).

Al mancato adempimento degli obblighi di redazione e pubblicazione nei termini previsti consegue *ex lege* la riduzione dell'indennità del sindaco o del presidente della provincia e, qualora non abbia predisposto la relazione, degli emolumenti del segretario comunale o del responsabile del servizio finanziario con riferimento alle tre successive mensilità. La norma obbliga anche il sindaco a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente (art.4, comma 6, D.Lgs. n.149/2011 come sostituito dall'art.1-bis, comma 2, *lett. e*), D.L. n.174/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n.213/2012).

Orbene -secondo l'indirizzo già manifestato dalla giurisprudenza della Corte dei conti - la **competenza ad applicare le decurtazioni** in parola, in assenza di apposita previsione volta ad attribuire espressamente alla Sezione di controllo regionale, va individuata secondo le consuete regole vigenti in materia di sanzioni amministrative e, quindi, principalmente, secondo quanto disposto dalla L. 24 novembre 1981, n.689. Appare sufficiente, in proposito, evidenziare che l'art.12 della L. n.689/1981 stabilisce che le disposizioni della medesima legge in materia di sanzioni amministrative *"si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale"*. D'altra parte, quando il legislatore ha voluto attribuire alla Corte dei conti la competenza ad applicare sanzioni di carattere pecuniario lo ha espressamente previsto (in materia di collegi elettorali e rendiconti dei funzionari delegati ex art.13 della L. 6 luglio 2012, n.96).

Pertanto, la disposizione prevista dal comma 6 dell'art.4 del d.lgs. n.149/2011 *"si colloca tra le disposizioni precettive connotate da finalità di tutela della finanza pubblica, che spetta all'ente locale portare ad attuazione"* ed, in particolare, deve essere adottata dagli uffici dell'Ente appositamente preposti alla liquidazione delle competenze (cfr. Sez. Autonomie n.15/2015/QMIG citata; Sez. controllo Puglia n.36/VSG/2015, Sez. controllo Liguria n.8/2VSG/2015).

Più precisamente, per il caso di specie - **consiliatura in scadenza**

anticipata - i commi 2, 3 e 3-*bis* del citato art.4 (come modificati dall'art.1-*bis*, comma 2, *lett.a*), *b*) e introdotti dalla *lett.c*) D.L. 10 ottobre 2012, n.174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n.213) prevedono:

- **la sottoscrizione della relazione di fine mandato e la certificazione da parte degli organi di controllo interno** entro quindici giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni (D.M. Interno 19 marzo 2013), ossia *ex numeratione dierum* **entro il 3 aprile 2013** (art.2963 c.c.);
- **la pubblicazione della relazione** (e del rapporto del Tavolo tecnico interistituzionale, se insediato, istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica circa la conformità di quanto esposto nella relazione con i dati finanziari in proprio possesso e con le informazioni fatte pervenire dagli enti locali alla banca dati di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n.196) sul sito istituzionale del comune entro il giorno successivo alla data di ricevimento del rapporto del citato Tavolo tecnico interistituzionale. Quest'ultimo, in vero, non si è mai insediato e, pertanto, *"si ritiene - nel silenzio della legge ed alla luce delle sue finalità - che alla pubblicazione della relazione sul sito istituzionale del comune potesse e dovesse procedersi subito ... garantendo così il massimo periodo di apertura della "finestra informativa" voluta dal legislatore per rendere meglio edotta la comunità rappresentata dell'attività spesa e dei risultati ottenuti, anche in termini finanziari, dall'amministrazione in scadenza"* (cfr.

deliberazione Sezione controllo Molise n.178/VSG del 23 ottobre-
adunanza 5 ottobre 2015);

- la **trasmissione della relazione alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica** *“con ragionevole tempestività”* (cfr. la citata deliberazione n.178/2015/VSG) ed, entro dieci giorni dalla sua sottoscrizione, **alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.**

Nondimeno, appare chiaro che **la verifica del rispetto della tempistica imposta dal legislatore deve cedere il passo al prioritario riscontro della legittimazione soggettiva alla sottoscrizione della relazione di fine mandato.**

A tale ultimo riguardo - come evidenziato nelle premesse - la Sezione delle Autonomie ha enunciato il principio di diritto secondo cui *“la relazione di fine mandato costituisce atto proprio del Presidente della Provincia e del Sindaco, non demandabile al commissario straordinario nominato in seguito alla scioglimento dell’organo consiliare”* (deliberazione n.15/QMIG del 9 aprile 2015).

Tale valutazione rende superflua la verifica del rispetto della tempistica imposta dal legislatore e, conseguentemente, inconferente la contestazione del ritardo nella sottoscrizione della relazione (16 aprile anziché 3 aprile 2013). Tempestivi apparirebbero i consequenziali adempimenti previsti.

Emerge invece un ritardo nella elaborazione della relazione di fine mandato da parte responsabile del servizio finanziario o del segretario comunale (16 aprile anziché 3 aprile).

Spetterà quindi al Comune di Oratino portare ad attuazione le sanzioni amministrative previste dall'art.4, comma 6, del d.lgs. n.149/2011, come sostituito dall'articolo *1bis*, comma 2, *lettera e* del d.l. n.174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n.213/2012 (cfr. Sez. Autonomie n.15/2015 citata; Sez. Contr. Puglia n.36/2015; Sez. Contr. Liguria n.8/2015) poste a carico:

- a) del responsabile del servizio finanziario in ragione della accertata ritardata elaborazione della relazione di fine mandato;
- b) del sindaco, eletto con il suffragio del 13 aprile 2008, in ragione della mancata redazione e sottoscrizione della relazione di fine mandato espletato.

La Sezione

P.Q.M.

accerta il mancato rispetto, da parte del Comune di Oratino della procedura dettata dall'art.4 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n.149 relativamente ai termini di redazione e all'obbligo di sottoscrizione della relazione di fine mandato apertosi con le elezioni del 13 aprile 2008.

Ordina:

- all'Amministrazione comunale di Oratino di comunicare a questa Sezione, entro 10 giorni dal ricevimento della presente deliberazione, i provvedimenti adottati per dare attuazione alle conseguenze sanzionatorie di carattere pecuniario previste dallo stesso art.4, comma 6, del D.Lgs. 6 settembre 2011, n.149, in caso di mancato rispetto dei termini di redazione e mancato adempimento dell'obbligo di sottoscrizione della relazione di fine

mandato apertosi con le elezioni del 13 aprile 2008, nei confronti dell'allora Sindaco e del Responsabile del servizio finanziario del Comune o del Segretario generale;

- al Sindaco attualmente in carica del Comune di Oratino di pubblicare la presente deliberazione nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente, ai sensi dello stesso art.4, comma 6, del D.Lgs. 6 settembre 2011, n.149, per dare notizia e ragione della erronea diffusione, all'epoca, di atto non conforme al disposto normativo.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio Comunale e al Sindaco del Comune di Oratino nonché alla locale Procura erariale.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio dell'11 novembre 2015.

Il Magistrato, relatore
(I Ref. Luigi Di Marco)

Il Presidente F.F., relatore
(Cons. Silvio Di Virgilio)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 31 dicembre 2015

Il Direttore Amministrativo
(dott. Davide Sabato)

**documento informatico sottoscritto con firma digitale
ai sensi dell'art.24 del D.Lgs. n.82/2005**