

**DELIBERAZIONE n.40/2016/VSG**

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 10 marzo 2016

composta dai magistrati:

dott. Silvio Di Virgilio

Presidente f.f., relatore

dott. Luigi Di Marco

Primo Referendario

dott. Alessandro Verrico

Referendario, relatore

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 24 febbraio 2016 (prot. interno n.54512006), circa il rispetto da parte del **Comune di**



Casalciprano dell'obbligo di redazione, sottoscrizione, certificazione, comunicazione e pubblicazione - in vista delle elezioni del 31 maggio 2015 - 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.6/PRES/2016 del 7 marzo 2016, di convocazione della Sezione per il 10 marzo 2016, al fine di deliberare sull'esito della predetta istruttoria;
UDITI i Magistrati relatori;

FATTO

Il **Comune di Casalciprano** non ha trasmesso a questa Sezione la relazione di fine mandato redatta, ex art.4 del D.Lgs. n.149/2011, in vista delle elezioni del 31 maggio 2015 e afferente il mandato amministrativo iniziato con le elezioni del 28 marzo 2010, né ha fornito risposta alla richiesta istruttoria (nota n. 1305 del 3 giugno 2015) degli estremi di redazione, sottoscrizione, certificazione e pubblicazione della medesima o degli eventuali provvedimenti adottati per dare attuazione alle conseguenze di carattere pecuniario normativamente previste nonché ragione della mancata pubblicazione nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente.

Dagli accertamenti disposti sul sito del comune tramite internet (www.comune.casalciprano.cb.it/amministrazione-trasparente), è risultato che la predetta relazione è stata sottoscritta dal Sindaco il 30 marzo 2015, certificata in pari data dall'organo di revisione e pubblicata sul sito dell'ente su file creato l'11 giugno 2015.

Non è stata data contezza dell'effettivo inoltro alla Conferenza



permanente per il coordinamento della finanza pubblica ed alla Sezione di controllo della Corte dei Conti.

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.42 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.

Funzionalmente collegati a tale finalità sono tanto la certificazione della relazione da parte dei revisori, quanto, soprattutto, la sua pubblicazione sul sito istituzionale, che finisce con il rappresentare



fattispecie del più generale principio di trasparenza dell'azione amministrativa perseguita dal D.Lgs. 14 marzo 2013, n.33, concernente la disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

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 agevolarne 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 disciplina dettata dal 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.

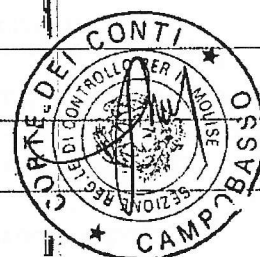
Inoltre, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente della relazione di fine mandato, è il Sindaco o il Presidente della Provincia che subisce una decurtazione della propria indennità.

Sulla scorta di tali considerazioni, la Sezione delle Autonomie ha affermato 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**, 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, i detti termini sono correlati alla data di scadenza del mandato, individuabile, quest'ultima, 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).

Al contrario, in caso di consiliatura in scadenza anticipata, i termini entro cui procedere sono correlati al provvedimento di indizione delle elezioni.

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 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.

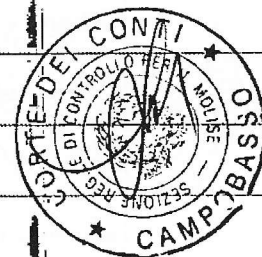
Stante gli obiettivi perseguiti dal legislatore con le disposizioni in



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. Sez. controllo Lombardia n.430/2013/VSG) – si deve ritenere 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, alla pubblicazione sul sito istituzionale e alla trasmissione alla magistratura contabile.

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 ordinaria** - il comma 2 dell'art.4 del D.Lgs. n.149/2011, nella versione vigente in vista delle elezioni del 31 maggio 2015 (ossia come modificato dall'art.1-bis, comma 2, lett. a) nn.1 e 2 del citato D.L. n.174/2012, convertito con L. n.213/2012, e, successivamente, sostituito dall'art.11, comma 1, D.L. 6 marzo 2014, n.16, non modificato - per la parte che qui interessa - in sede di conversione dalla L. 2 maggio 2014, n.68), prevede:

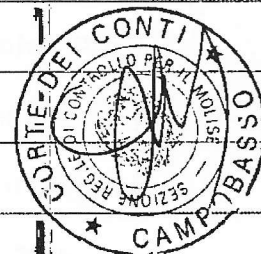
- la **redazione** e la **sottoscrizione della relazione di fine mandato** non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato. Nel caso di specie, il mandato iniziato il 28 marzo 2010 è scaduto (*ex nominatione dierum*) il 28 marzo 2015 e, pertanto, il termine ultimo di redazione e sottoscrizione della relazione di fine mandato (*ex numeratione dierum*) era il **27 gennaio 2015** (cfr.art.2963 c.c.);



- la **certificazione della relazione da parte dell'organo di revisione** entro quindici giorni dalla sua sottoscrizione;
- la **trasmissione della relazione e della certificazione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti** nei tre giorni successivi alla data di certificazione;
- la **pubblicazione della relazione sul sito istituzionale del comune** entro i sette giorni successivi alla data di certificazione (con l'indicazione della data di trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti). Conseguentemente, nel caso in esame, il termine ultimo di pubblicazione della relazione di fine mandato ipotizzata dal legislatore per dare tempestiva ed utile informazione ai cittadini circa l'operato dell'amministrazione uscente cadrebbe (ex numerazione dierum), il 18 febbraio 2015.

Invero le scadenze temporali individuate dal legislatore nazionale non appaiono casuali ma hanno una ragione giuridica ben precisa in quanto mirate alla realizzazione del principio di trasparenza più volte richiamato.

Una relazione di fine mandato non redatta, non pubblicata oppure pubblicata oltre i termini previsti dalla norma costituisce infatti un "vulnus" del diritto del cittadino di valutare per tempo l'operato dell'amministrazione uscente e di maturare, in tempo utile, scelte consapevoli nella determinazione dei futuri organi di governo locale. Per tale motivo il legislatore prevede un sistema sanzionatorio univoco, sia nel caso di mancata redazione della relazione, sia nel caso di mancata pubblicazione della stessa.



Orbene, dal confronto della tempistica imposta dal legislatore con quella in fatto intervenuta non emergono, nel caso in esame, elementi certi circa la data di elaborazione della relazione di fine mandato da parte responsabile del servizio finanziario o del segretario comunale, ma, di contro, un evidente ritardo nella sottoscrizione della relazione da parte del Sindaco (30 marzo anziché 27 gennaio 2015) e, di conseguenza la sua pubblicazione sul sito istituzionale del Comune (11 giugno 2015, comunque oltre i sette giorni dalla sottoscrizione), risulta effettuata oltre la data ultima ipotizzata dal legislatore per dare tempestiva ed utile informazione alla comunità (18 febbraio 2015) e, addirittura successivamente allo svolgimento delle elezioni (31 maggio 2015).

Tale atteggiamento risulta censurabile anche in relazione al mancato invio della relazione alla Sezione di controllo della Corte dei Conti. E' invece venuto meno l'obbligo di inoltro alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, a decorrere dal 6 marzo 2014 con l'entrata in vigore delle modifiche apportate dal citato articolo 11, comma 1, del d.l.n.16/2014.

Spetterà al Comune di Casalciprano dare contezza della data entro cui è stata elaborata la relazione di fine mandato da parte responsabile del servizio finanziario o del segretario comunale e portare ad attuazione le sanzioni amministrative previste dall'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: cfr.

Sez. Autonomie n.15/2015/QMIG citata; Sez. controllo Puglia



n.36/VSG/2015, Sez. controllo Liguria n.8/2VSG/2015) a carico:

- nel caso di accertato ritardo, del responsabile del servizio finanziario o del segretario comunale in ragione della ritardata elaborazione della relazione di fine mandato;
- del sindaco eletto con il suffragio del 28 marzo 2010 in ragione della tardiva sottoscrizione e pubblicazione della relazione di fine mandato espletato.

Sempre ai sensi dello stesso art.4, comma 6, del D.Lgs. 6 settembre 2011, n.149, spetterà al Sindaco attualmente in carica del Comune di Casalciprano pubblicare nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente la presente deliberazione per dare notizia e ragione della intempestività degli adempimenti posti in essere dall'Amministrazione dandone pronta comunicazione a questa Sezione.

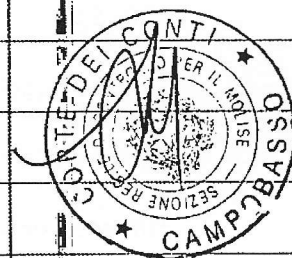
La Sezione

P.Q.M.

accerta il mancato rispetto, da parte del Comune di Casalciprano della procedura dettata dall'art.4 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n.149 relativamente alla ritardata sottoscrizione e pubblicazione della relazione di fine mandato apertasi con le elezioni del 31 maggio 2015.

Ordina:

- all'Amministrazione comunale di Casalciprano 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, per la



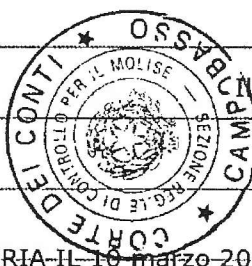
ritardata sottoscrizione e pubblicazione della relazione di fine mandato;

- al Sindaco attualmente in carica del Comune di Casalciprano 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 dell'inadempimento posto in essere dall'Amministrazione.

Dispone che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio Comunale e al Sindaco del Comune di Casalciprano.

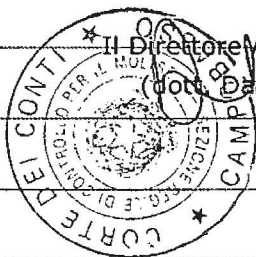
Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 10 marzo 2016.

Il Magistrato relatore
(Ref. Alessandro Verrico)



Presidente F.F. relatore
Cons. Silvio D. Virgilio

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 10 marzo 2016



Il Direttore Amministrativo
(Dott. Davide Sabato)

*Consegna copie della presente al
Sindaco ed al Presidente del Consiglio
in data 14/03/2016*