



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere (relatore)
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

**Adunanza del 8 marzo 2021
Comune di Ferriere (PC)
Relazione di fine mandato 2018/2020**

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto- legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti 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 di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, concernente 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 il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ed in particolare l'articolo 1-bis, contenente modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

Visto il decreto- legge 6 marzo 2014, n.16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n.68, che, all'art. 11, ha modificato i commi 2, 3, 3 bis del medesimo articolo 4;

Visto il d.m. del 26 aprile 2013, con il quale sono stati approvati gli schemi tipo di relazione di fine mandato dei Presidenti delle Province (allegato A), dei Sindaci di comuni con popolazione pari o superiore a 5000 abitanti (allegato B) e dei Sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti (allegato C);

Vista la sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013, con cui, *inter alia*, sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'articolo 4 del d.lgs. n. 149/2011;

Viste le deliberazioni n.15/SEZAUT/2015/QMIG e n.15/SEZAUT/2016/QMIG della Sezione delle Autonomie;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 28 del 18 settembre 2019;

Visto il decreto-legge 20 aprile 2020 n. 26, convertito con legge 19 giugno 2020, n. 59, con cui sono state dettate disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020;

Vista la deliberazione n. 121/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2021;

Vista la richiesta istruttoria prot. SEZ_CON_EMI - SC_ER - 0001380 - del 05/02/2021 e la nota di risposta del Comune di Ferriere prot. n. SEZ_CON_EMI - SC_ER - 0002740 del 12/02/2021;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 23/2021 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per l'odierna camera di consiglio;

Udito nella camera di consiglio il relatore dott.ssa Gerarda Maria Pantalone;

FATTO

Il Comune di Ferriere (PC), avente popolazione di 1.153 abitanti (al 31 dicembre 2019), è stato interessato dalle elezioni amministrative indette, con decreto del Ministro dell'Interno del 15 luglio 2020, per il successivo 20 settembre 2020.

La convocazione dei comizi si è resa necessaria in quanto il sindaco in carica eletto nella tornata elettorale del 10 giugno 2018 è deceduto in data 21

marzo 2020.

Si e' configurata, pertanto, una delle fattispecie previste dall'art. 53, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000, in base al quale il decesso del sindaco costituisce presupposto per lo scioglimento del consiglio comunale.

Con successivo decreto del Presidente della Repubblica in data 7 aprile 2020, su proposta del ministro dell'Interno, è stato disposto lo scioglimento del consiglio comunale di Ferriere (GU Serie Generale n. 113 del 4 maggio 2020).

Il consiglio e la giunta sono rimasti in carica fino all'elezione del nuovo consiglio e le funzioni del Sindaco, ex art 53, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000, sono state pertanto svolte dal Vicesindaco di Ferriere.

Effettuate le verifiche nell'ambito delle attività di controllo ai fini della tutela degli equilibri di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica riguardanti l'esame delle relazioni di fine mandato, è emerso che la relazione di fine mandato relativa al periodo 2018-2020 non è stata trasmessa a questa Sezione, né è risultata pubblicata sul sito web istituzionale del comune di Ferriere, nella Sezione 'Amministrazione trasparente'.

Pertanto, il Magistrato Istruttore, con nota prot. SEZ_CON_EMI - SC_ER - 0001380 del 5/02/2021 - nel prospettare all'Ente che con d.P.R. 7 aprile 2020 (GU n.113 del 4-5-2020) il consiglio comunale di Ferriere è stato sciolto, a seguito decesso del sindaco in carica avvenuto in data 21 marzo 2020 e che ai sensi dell'art. 53, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 il consiglio e la giunta sono rimasti in carica fino all'elezione del nuovo consiglio e le funzioni del sindaco sono state svolte dal vice sindaco - ha richiesto al Comune di Ferriere di fornire chiarimenti circa il mancato invio alla Sezione regionale di controllo della relazione di fine mandato e la mancata pubblicazione della stessa.

Con nota di risposta prot. n. SEZ_CON_EMI - SC_ER - 0002740 del 12/02/2021 l'Ente ha fornito tempestivo riscontro ed ha prodotto le osservazioni che seguono:

"L'art. 4 del D. Lgs. 149/2011 prevede, al comma 3, tempi e modi di predisposizione della relazione di fine mandato in caso di scioglimento anticipato del Consiglio Comunale, senza tuttavia indicare il soggetto tenuto a sottoscriverla. Tale formulazione ha creato alcune incertezze interpretative. Sul punto è recentemente intervenuta la delibera n. 95/2020 PAR del 12 maggio 2020 Corte dei conti, Sez. Reg. contr. Calabria, la quale, richiamando una precedente deliberazione della Sez. Autonomie della Corte dei conti (n. 15/2015) ha chiarito che, in caso di scioglimento anticipato del Consiglio, l'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, che pone in capo a tali soggetti l'obbligo di provvedere alla relazione di fine mandato,*

nonché con l'identità di ratio che ispira le previsioni di entrambe le norme finalizzate a far conoscere agli elettori l'attività svolta nella consiliatura di cui trattasi". La stessa pronuncia - prosegue l'Ente - ha precisato che la relazione di fine mandato costituisce un atto proprio del Sindaco (o del Presidente della Provincia) non demandabile al Commissario Straordinario nominato in seguito allo scioglimento dell'organo consiliare, avvenuto a causa dimissioni del Sindaco. Sulla base di tale interpretazione si è ritenuto di non poter redigere la relazione di fine mandato a causa del decesso dell'unico soggetto legittimato a sottoscriverla".

DIRITTO

1. L'articolo 4 del d.lgs. n. 149/2011, come modificato dall'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, e, successivamente, sostituito dall'art. 11, comma 1, D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 68/2014, prevede che, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le Province e i Comuni presentano una relazione di fine mandato, redatta dal Responsabile del servizio finanziario o dal Segretario generale e sottoscritta dal Presidente della Provincia o dal Sindaco, non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato, ovvero entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni, in caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale o provinciale.

La relazione è certificata dall'Organo di revisione dell'ente locale entro e non oltre 15 giorni dalla sottoscrizione; nei tre giorni successivi la relazione e la certificazione devono essere trasmesse dal Presidente della Provincia o dal Sindaco alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

La relazione di fine mandato e la relativa certificazione sono pubblicate sul sito istituzionale della Provincia o del Comune da parte del Presidente della Provincia o del Sindaco entro i 7 giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'Organo di revisione, con l'indicazione della data di trasmissione alla Sezione regionale della Corte dei conti.

La relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a:

- sistema ed esiti dei controlli interni;
- eventuali rilievi della Corte dei conti;

- azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;
- situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal comune o dalla provincia ai sensi dei numeri 1 e 2 del comma primo dell'articolo 2359 del codice civile, ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio;
- azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;
- quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Lo schema tipo di relazione, ai sensi del comma 5 dell'articolo 4 del d.lgs. 149/2011, è stato approvato con il d.m. 26 aprile 2013, d'intesa con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali. A tale decreto, sono allegati n. 3 schemi tipo di relazione di fine mandato, rispettivamente per i Presidenti delle Province (allegato A), per i Sindaci di comuni con popolazione pari o superiore a 5000 abitanti (allegato B) e per i Sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti (allegato C).

Il comma 6 dell'articolo 4 del d.lgs. n. 149/2011 prevede, infine, che in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione, nel sito istituzionale dell'ente, della relazione di fine mandato, al sindaco e, qualora non abbia predisposto la relazione, al responsabile del servizio finanziario del comune o al segretario generale è ridotto della metà, con riferimento alle tre successive mensilità, rispettivamente, l'importo dell'indennità di mandato e degli emolumenti. Il sindaco è, inoltre, tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente.

1.2. La disciplina dettata dal legislatore in materia di relazione di fine mandato, come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte con delibera n.15/SEZAUT/2015/QMIG, si inserisce nel novero degli strumenti di attuazione dei principi di massima responsabilizzazione, di effettività e di trasparenza del controllo democratico, di cui all'art. 1 della legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" e risponde al principio di *accountability* degli amministratori locali, i quali sono chiamati a dare conto della propria gestione amministrativa e finanziaria, al fine di favorire e rendere effettivo il controllo

democratico dei cittadini, in occasione delle elezioni amministrative.

Essa, pertanto, rappresenta un importante strumento di conoscenza dell'attività svolta nell'esercizio delle proprie funzioni e momento di trasparenza nella fase di passaggio da un'amministrazione all'altra, in cui deve essere fotografata la reale situazione dell'ente; la comunità locale, nell'esercitare consapevolmente il proprio diritto-dovere di voto, deve essere resa edotta della reale situazione finanziaria dell'ente, secondo le tempistiche previste dal Legislatore e ritenute dallo stesso congrue a tale fine.

Ciò al fine del compimento sostanziale del processo cognitivo alla base del principio democratico nel cui ambito il cittadino elettore deve avere la possibilità di estrarre, prima del voto, il confronto tra programmato (relazione di inizio mandato) e realizzato (relazione di fine mandato). In questo modo, al termine della consiliatura, si perfeziona quel processo che, annualmente, è scandito dal confronto tra bilancio di previsione e rendiconto generale e che si riflette, sul versante programmatico, nella rimodulazione del Documento unico di programmazione.

Ne deriva, dunque, che l'obbligo di redigere e pubblicare la relazione di fine mandato, nei termini previsti dal legislatore, è funzionale a concorrere alla realizzazione della pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativo-politica degli enti locali e, in tal senso, rappresenta un adempimento che si affianca a quelli elencati nel decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, concernente la disciplina degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, anch'esso presidiato da specifiche sanzioni (Corte conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia delib. n. 4 del 25 gennaio del 2019).

Tutti i termini stabiliti, invero, non appaiono casuali ma finalizzati a far conoscere al cittadino le azioni messe in campo da chi lo ha amministrato, con piena trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, in modo da renderlo consapevole delle scelte da adottare (Corte conti, Sez. Lombardia 175/2018).

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione con deliberazione n. 28 del 2019 hanno ulteriormente precisato come dal tenore letterale della disposizione emerge la chiara volontà del legislatore di equiparare, anche ai fini sanzionatori la mancata predisposizione della relazione con la sua mancata pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente; difatti, è solo la pubblicazione che dà effettiva attuazione al principio di trasparenza, consentendo forme di "controllo diffuso" da parte dei consociati che abbiano interesse a valutare il corretto funzionamento dei poteri pubblici.

Pertanto, l'inadempimento di ogni singolo obbligo previsto dalla sequenza procedimentale dettata dal legislatore costituisce il presupposto di applicabilità

della sanzione, si da far ritenere che redazione-certificazione-controllo-pubblicazione, siano tappe insopprimibili, predisposte al fine di coniugare i principi di "buon andamento" e "trasparenza" dell'azione amministrativa e che ogni singolo inadempimento costituisce presupposto di applicabilità della sanzione essendo stato concepito un sistema sanzionatorio omogeneo, identico per ciascuna delle violazioni in esame.

Relativamente ai termini di sottoscrizione della relazione di fine mandato, infine, la Sezione Autonomie (e in analogo senso copiosa giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo) con deliberazione n.15/SEZAUT/2016/QMIG, ha affermato che il predetto termine è calcolato a ritroso rispetto alla data delle elezioni amministrative fissate con decreto del Ministro dell'interno.

Al riguardo, si richiama inoltre la normativa dettata dall'art.1, comma 2, della legge n.182/1991, secondo cui il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data delle elezioni.

1.3. La Sezione Autonomie, con la già citata delibera del 2015, nel rilevare come la relazione di fine mandato costituisce, secondo le intenzioni del legislatore, strumento delle decisioni di entrata e di spesa, nonché strumento di democrazia e di bilancio, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica e come le funzioni di controllo esercitate dalle Sezioni regionali della Corte dei conti sono finalizzate ad assicurare la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, ha ritenuto che l'esame delle relazioni in questione "sia ascrivibile nell'ambito delle molteplici funzioni di controllo assegnate alle Sezioni regionali e caratterizzate da finalità di tutela degli equilibri di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica".

Le Sezioni regionali di controllo sono, pertanto, tenute a verificare il rispetto formale da parte degli Enti degli adempimenti e della tempistica imposti dal legislatore in linea con i principi e le finalità di cui sopra.

La Sezione delle Autonomie, corroborando l'indirizzo già manifestato dalla giurisprudenza delle Sezioni, ha inoltre precisato come "in assenza di un'espressa attribuzione normativa, 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 in attuazione.

L'applicazione della sanzione pecuniaria è, quindi, di esclusiva spettanza dell'ente locale e, in particolare, deve essere attuata dagli uffici dell'Ente appositamente preposti alla liquidazione delle competenze".

Stante quindi l'assenza di apposita previsione volta ad attribuire alla Corte dei conti la predetta competenza, l'ente locale deve fare riferimento ai presupposti ed ai principi di carattere generale posti dalla legge 24 novembre

1981, n. 689 che all'articolo 12 prevede che le relative disposizioni 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".

Sullo stesso ente locale, peraltro, incombe l'onere di comunicare alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti le misure adottate (deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo n. 65/VSG/2014 e n. 24/2019/VSG).

2. La fattispecie all'esame dell'odierna adunanza del Collegio involge un'ipotesi di scioglimento del consiglio comunale per decesso del sindaco ex articolo 53, comma 1, del TUEL.

Il decreto legge 20 aprile n.26, coordinato con la legge di conversione 19 giugno 2020 n.59, in considerazione della situazione epidemiologica da COVID-19, in via eccezionale per il solo anno 2020 ha posticipato le consultazioni amministrative per il rinnovo dei sindaci e dei consigli comunali ad una domenica compresa tra il 15 settembre ed il 15 dicembre 2020, inserendo in detto turno anche i comuni i cui organi devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza di mandato se le condizioni che rendono necessaria l'elezione si verificano entro il 27 luglio 2020.

Con decreto del Ministro dell'Interno del 15 luglio 2020 sono stati quindi indetti i comizi elettorali per il 20 settembre 2020.

Ai sensi dell'art. 4, comma 3, del D.Lgs.n. 149/2011 al Comune di Ferriere si applica la disciplina in base alla quale la sottoscrizione della relazione di fine mandato e la relativa certificazione da parte degli organi di controllo interno devono avvenire entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni.

Nel caso di specie, quindi, il termine ultimo per le attività di sottoscrizione e certificazione della relazione di fine mandato deve essere individuato nel 4 agosto 2020.

Al riguardo la Sezione rileva che la relazione di fine mandato relativa al periodo 2018/2020 doveva essere sottoscritta dal Vicesindaco, nella sua veste di vertice politico dell'ente di cui, ai sensi del richiamato articolo 53 del TUEL, ha assunto le funzioni del sindaco fino alle nuove elezioni.

Le osservazioni soprariportate prodotte dall'Ente, volte a giustificare la mancata redazione della relazione di fine mandato sono inconferenti in quanto richiamano un principio di diritto espresso dalla Sezione Autonomie con la delibera n.15/2015 e al quale si è conformata la Sezione regionale per la Calabria con delibera 95/2020 che riguarda la diversa fattispecie di scioglimento

del consiglio comunale con decadenza di tutti gli organi elettivi e la contestuale nomina di un commissario che assume le funzioni di sindaco, consiglio e giunta.

In tal caso la giurisprudenza contabile ha individuato nel sindaco e non nel commissario il soggetto tenuto a redigere la relazione di fine mandato stante la ratio voluta dal legislatore di far conoscere agli elettori l'attività della consiliatura terminata.

Nel caso del Comune di Ferriere il consiglio e la giunta, ai sensi dell'art 53, primo comma del TUEL sono invece rimasti in carica sino alle nuove elezioni e, come sopra detto, nello stesso periodo, le funzioni del sindaco sono state svolte dal Vicesindaco.

La Sezione rileva come la norma a seguito di eventi di particolare rilevanza (impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco) configuri l'esercizio in capo al vice sindaco di funzioni vicarie che comportano una vera e propria reggenza, con pienezza di poteri tanto per le funzioni di vertice politico dell'amministrazione che di ufficiale di governo, con la sola limitazione temporale (fino alle nuove elezioni), stante l'esigenza di continuità dell'ente locale che richiede che in ogni momento vi sia un soggetto giuridicamente legittimato ad adottare tutti gli atti necessari all'interesse pubblico (cfr parere Consiglio di Stato 14 giugno 2001 n. 501).

Cosicché, la relazione di fine mandato del Comune di Ferriere - redatta secondo lo schema tipo approvato con il Decreto interministeriale del 26 aprile 2013- avrebbe dovuto essere redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale dell'Ente e sottoscritta dal Vicesindaco di Ferriere e certificata dall'Organo di revisione, entro la data del 4 agosto 2020 e successivamente, nel rispetto della tempistica di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 149/2011, trasmessa a questa Sezione e pubblicata sul sito istituzionale dell'ente.

Il Collegio rileva, quindi, come nella circostanza siano stati violati gli obblighi imposti dall' articolo 4 del decreto legislativo 149/2011 e disattese le finalità perseguite dal legislatore di garantire l'esercizio effettivo del controllo democratico dei cittadini elettori (Corte cost., sent. n. 184/2016).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna

ACCERTA

la violazione delle disposizioni contenute nell'articolo 4, commi 2 e 3 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 e successive modificazioni e integrazioni per:

- mancata redazione, sottoscrizione, certificazione, trasmissione alla Sezione regionale di controllo e pubblicazione della relazione di fine mandato sul sito istituzionale del comune di Ferriere.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa via posta elettronica certificata e in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco, al Consiglio comunale, al segretario comunale, al responsabile del servizio finanziario ed all'Organo di revisione dei conti del Comune di Ferriere (PC);

- che la deliberazione, unitamente alle ragioni della mancata pubblicazione della relazione di fine mandato, sia pubblicata sul sito istituzionale del Comune di Ferriere (PC), ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 33 del 2013, come sostituito dall'articolo 27, comma 1, del decreto legislativo n. 97 del 2016;

- che l'Ente dia riscontro alla presente pronuncia entro sessanta giorni dal ricevimento della deliberazione a questa Sezione e alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna - cui viene inviata copia della presente deliberazione - comunicando le misure adottate per dare attuazione alle sanzioni disposte dall'art. 4, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, stante la mancata redazione e pubblicazione della relazione di fine mandato;

- che l'originale della delibera resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 8 marzo 2021

Il Presidente
Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Il relatore

Gerarda Maria Pantalone

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria nella data di apposizione della
firma del Funzionario preposto

Il funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)