



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'adunanza dell'8 novembre 2021, composta dai Magistrati:

- Presidente Salvatore PILATO - relatore
- Consigliere Adriana LA PORTA
- Consigliere Adriana PARLATO
- Referendario Antonino CATANZARO
- Referendario Massimo Giuseppe URSO

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

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 02.07.2008);

VISTA la deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG e la deliberazione n. 15/SEZAUT/2016/QMIG, entrambe della Sezione delle Autonomie;

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 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 l'art. 3 ter D.L. n.25 del 5 marzo 2021 convertito dalla Legge 3 maggio 2021 n. 58 con il quale, limitatamente all'anno 2021, viene disposta la non applicazione delle sanzioni previste dal comma 6 del suddetto art.4 del D.lgs. n.149/2011;

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);

CONSIDERATA l'evoluzione degli orientamenti interpretativi della disciplina vigente sulla relazione di *inizio* e di *fine* mandato, i quali collegano tali adempimenti di natura inderogabile e doverosa alla contabilità armonizzata ex D.lgs. n.118/2011, costituendo fonte del diritto *vivente* che procede oltre la staticità dei contenuti della sentenza costituzionale n. 219 del 2013;

ESAMINATO l'esito dell'attività istruttoria svolta;

VISTA l'ordinanza n. 108/2021 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Pres. Salvatore Pilato

RITENUTO IN FATTO

che, sulla base delle verifiche effettuate d'ufficio, la relazione di fine mandato non risulta pubblicata sul sito istituzionale del Comune di Porto Empedocle (AG).

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'articolo 4 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 di fine mandato 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.

In tale contesto normativo, la relazione di fine mandato si inserisce nel novero degli strumenti di attuazione dei principi di 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".

La relazione di fine mandato costituisce, pertanto, un fondamentale ed indefettibile 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 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 conoscere, in tempo utile ed anteriore all'espressione del voto, tutti gli elementi informativi necessari al raffronto tra gli obiettivi programmati (*relazione di inizio mandato*) e risultati realizzati (*relazione di fine mandato*). In tal modo, al termine del periodo di consiliatura elettiva, si conclude il processo scandito annualmente dal confronto tra il bilancio di previsione ed il rendiconto della gestione, il quale si riflette -sul versante programmatico- nella rimodulazione del Documento Unico di programmazione.

Dunque, l'obbligo di redazione e di pubblicazione della 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, con il presidio da specifiche sanzioni (v. deliberazione Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 174/2018/VSG).

Tuttavia, sotto il profilo comminatorio delle sanzioni, la Sezione rileva la vigenza della disciplina di sospensione, per il corrente anno, ex art. 3 ter del D.L. n. 25 del 5 marzo 2021, convertito dalla Legge 3 maggio 2021 n. 58 (*v. infra*).

Proprio alla luce delle appena richiamate finalità, la relazione di fine mandato deve contenere la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a:

- a) Il sistema e gli esiti dei controlli interni;
- b) Gli eventuali rilievi della Corte dei conti;
- c) Le azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;
- d) La situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal comune o dalla provincia ai sensi dei nn. 1 e 2 del comma primo dell'articolo 2359 del Codice civile, ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio;
- e) Le azioni intraprese per contenere la spesa e lo 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;
- f) La quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Lo schema tipo di relazione, ai sensi dell'articolo 4, comma 5, 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).

La specifica funzione di presidio al principio di trasparenza della relazione di fine mandato emerge anche dal testo del predetto decreto, in cui si legge, all'articolo 3, comma 3, che tali relazioni *“sono divulgate sul sito dell'ente per garantire la più ampia conoscibilità dell'azione amministrativa sviluppata nel corso del mandato elettivo”*.

La relazione di fine mandato, redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato. La stessa relazione è certificata dall'Organo di revisione dell'ente locale entro e non oltre quindici 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.

Al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi di divulgazione informativa nei confronti dei cittadini-elettori, il Legislatore ha previsto che la relazione di fine mandato, e la relativa certificazione, siano pubblicate sul sito istituzionale della Provincia o del Comune da parte del Presidente della provincia o del Sindaco, entro i sette giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'Organo di revisione dell'ente locale, con l'indicazione della data di trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Tutti i termini stabiliti dal Legislatore (per la redazione, sottoscrizione, certificazione, invio alla Corte dei conti e pubblicazione sul sito istituzionale) non sono, dunque, casuali e, in funzione del principio di trasparenza, impongono che la relazione di fine mandato sia redatta, sottoscritta e pubblicata nei termini prescritti, in modo da consentire al cittadino di valutare l'operato dell'amministrazione uscente e di adottare scelte consapevoli nel controllo democratico della corrispondenza tra gli obiettivi programmati ed i risultati conseguiti, nonché nella espressione del voto per l'elezione degli organi rappresentativi della comunità locale.

Al fine di rendere più cogenti le previsioni dell'articolo 4 d.lgs. n. 149/2011, pertanto, il Legislatore ha previsto (al comma 6 del medesimo articolo) specifiche misure sanzionatorie, per i casi di mancata redazione e pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente della relazione di fine mandato; più precisamente, si prevede 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. Con la deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, pronunciando in sede di nomofilachia, ha espresso 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 allo scioglimento dell'organo consiliare; 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 l'assenza di apposita previsione volta ad attribuire alla Corte dei conti la predetta competenza (v. anche deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 8/2015/PRSP).

A tal fine, l'ente locale deve fare riferimento ai presupposti ed ai principi di carattere generale posti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689.

Sul punto in evidenza, la Sezione richiama l'art. 12 legge n. 689 del 1981 il quale 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”*.

Sul medesimo ente locale grava l'onere di comunicare alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti le misure adottate (v. anche deliberazioni della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo n. 65/VSG/2014 e n. 24/2019/VSG).

Consolidando il quadro interpretativo, reso uniforme nell'esercizio della funzione di nomofilachia, con la successiva deliberazione n. 15/SEZAUT/2016/QMIG, la Sezione delle Autonomie -alla luce delle riforma delle Province di cui alla legge n. 56/2014- ha espresso il seguente ulteriore principio di diritto, *“Nel nuovo quadro delineato dalla riforma dell'ordinamento delle Province dettata dalla legge n. 56/2014 permangono le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa dettate dall'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 per la relazione di fine mandato, che costituisce atto proprio del Presidente della Provincia e, pertanto, va resa da questi al termine del mandato della durata di quattro anni previsto dall'art. 1, comma 59, della stessa legge n. 56/2014. Nel quadro dei principi di trasparenza, democraticità del bilancio ed accountability, non appare preclusa dalla vigente legislazione la facoltà del Presidente della Provincia di redigere la relazione anche alla scadenza del mandato biennale del Consiglio provinciale.”*

Relativamente ai termini di sottoscrizione della relazione di fine mandato, infine, si richiamano i copiosi orientamenti d'indirizzo delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte, dai quali emerge che il predetto termine è calcolato a ritroso rispetto alla data delle elezioni amministrative fissate con Decreto del Ministero degli interni (v. Sezione regionale di controllo per la Calabria, deliberazioni n. 82/2015 e n.

83/2015; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 44/2015/VSG; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 531/2014/VSG; Sezione della Autonomie n. 15/SEZAUT/2016/QMIG). Al riguardo, si richiama la normativa dettata dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 182/1991, secondo cui "il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data delle elezioni". Ai sensi dell'articolo 51, comma 1, del TUEL, inoltre, "il sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di cinque anni".

In conclusione, ricostruendo l'evoluzione interpretativa della materia (v. *ab imis* Sez. Aut. 15/2015/QMIG), la Sezione rileva che la relazione di *fine* mandato, nel collegamento fisiologico alla relazione d'*inizio* mandato, costituisce "una dichiarazione certificata dei saldi prodotti e delle iniziative intraprese, deliberata prima delle elezioni amministrative, e riveste pertanto un ruolo cardine nella valutazione politica sull'operato degli amministratori, che gli elettori andranno a svolgere nelle successive consultazioni elettorali".

Infatti, al termine del mandato "in considerazione delle linee programmatiche di mandato e degli indirizzi strategici, ... l'Amministrazione rende conto del proprio operato attraverso la relazione di fine mandato di cui all'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011 n.149, quale dichiarazione certificata delle iniziative intraprese, dell'attività amministrativa e normativa e dei risultati riferibili alla programmazione strategica e operativa dell'ente e di bilancio durante il mandato" (v. par. 8.1.-8.4 principio contabile applicato, in relazione alla "programmazione di bilancio).

Pertanto, l'analisi del *diritto vivente* rende palese la connessione della materia con i principi fondamentali dell'armonizzazione contabile, assorbita dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 comma 2 lett. e Cost.), con il superamento sul punto in questione della staticità del quadro normativo esaminato nella sentenza costituzionale n.219/2013, il quale non può che deve essere interpretato dalla Sezione in una prospettiva evolutiva orientata all'unità economica e giuridica della Repubblica, distinguendo -nelle elezioni amministrative dell'anno in corso- gli enti adempienti (n. 34 su n.44), dagli enti inadempienti (n.10), nei cui confronti non sono comunque applicabili le sanzioni previste dall'ordinamento contabile, per l'effetto della disposizione sospensiva vigente per l'anno 2021 (v decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25, convertito con modificazioni dalla legge 3 maggio 2021, n. 58, art. 3-ter "Disposizioni

in materia di relazione di fine mandato": 1. Per l'anno 2021, non trova applicazione il comma 6 dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149).

CONSIDERATO

Che la violazione dell'obbligo di redazione, sottoscrizione e pubblicazione della relazione di fine mandato, nei termini di cui all'articolo 4 del d.lgs. n. 149/2011, disattende la finalità della norma stessa di garantire l'esercizio effettivo del controllo democratico dei cittadini, non essendo stata la suddetta relazione resa disponibile;

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

ACCERTA

- nei confronti del Comune di Porto Empedocle (AG), la violazione delle disposizioni contenute nell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 e successive modificazioni e integrazioni e la contestuale sospensione della disciplina sanzionatoria per l'anno 2021, in conformità;

DISPONE

- che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco e al Consiglio comunale del Comune di Porto Empedocle (AG).

RICHIAMA

l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. n. 33/2013, come sostituito dall'articolo 27, comma 1, del d.lgs. n. 97/2016.

Così deciso nella Camera di consiglio dell'8 novembre 2021.

IL PRESIDENTE relatore
f.to dott. Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 26 novembre 2021.

Il Funzionario responsabile

f.to dott. Boris Rasura