



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Lucia Minervini	Referendario, <i>relatore</i>
Giovanna Olivadese	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sul rispetto degli adempimenti e della tempistica previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 in tema di relazione di fine mandato (2017-2022) del comune di Stornara (FG);

udito il relatore dott.ssa Lucia Minervini nella camera di consiglio del 21 giugno 2022, convocata con ordinanza n. 14/2022

Premesso in

FATTO

Il comune di Stornara (FG) figura tra gli enti per i quali si sono svolte le consultazioni elettorali per l'elezione diretta del Sindaco e per il rinnovo del Consiglio comunale in data 12 giugno 2022 (decreto del Ministero dell'Interno del 31 marzo 2022).

Le precedenti elezioni amministrative si erano svolte in data 11 giugno 2017, con proclamazione del Sindaco in data 27 giugno 2017.

In data 8 giugno 2022 l'ente, con nota acquisita al prot. Cdc n. 2564/22, ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo la relazione di fine mandato, di cui all'art. 4 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, sottoscritta digitalmente dal Sindaco e corredata dalla certificazione dell'Organo di revisione, anch'essa con firma digitale (in particolare, sia la sottoscrizione del Sindaco che la certificazione recano la data del 7 giugno 2022).

La relazione risulta pubblicata sul sito istituzionale dell'ente, nella sezione "Amministrazione trasparente" ("Organizzazione" - "Organi di indirizzo politico-amministrativo) in data 8 giugno 2022.

Considerato in

DIRITTO

L'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, prevede, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e del principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, la predisposizione di 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 20 giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni, in caso di scioglimento anticipato del consiglio comunale o provinciale.

al fine di assicurare l'adempimento degli obblighi di informazione nei confronti dei cittadini elettori il legislatore ha statuito che la relazione di fine mandato e la relativa certificazione siano pubblicate sul sito istituzionale della provincia o del comune, a cura del presidente o del sindaco, entro i sette giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'organo di revisione, con indicazione della data di trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Come evidenziato dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione con la sentenza n. 5/2021/EL: "...la rassegna delle norme,

specie l'art. 51 TUEL e l'art. 1 della L. n. 182/1991, rivela che la data delle elezioni e la data della scadenza del mandato vanno tenute ben distinte. In particolare, l'art. 1 comma 1 della L. n. 182/1991 dispone che «Le elezioni dei consigli comunali e provinciali si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno, ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre». L'alto Consesso evidenzia che il successivo comma 2 della predetta disposizione chiarisce che «Il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data della elezione». Nel caso di fisiologico svolgimento integrale della consiliatura, il dies a quo, dunque, è la scadenza del mandato, ossia la fine dei 5 anni decorrenti dalla data della prima elezione (art. 51 TUEL), indipendentemente dalla data delle nuove elezioni; in tal caso la relazione di fine mandato deve essere redatta «non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato» (art. 4, comma 2, D.lgs. n. 149/2011). Nel caso, invece, di scioglimento anticipato degli organi democratici dell'ente locale, il termine di riferimento è la data delle elezioni (art. 4, comma 3, D.lgs. n. 149/2011 e art. 2 della L. n. 182/1991), e la relazione di fine mandato deve essere redatta «entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni»...».

La relazione di fine mandato risponde al principio di accountability degli amministratori locali, i quali sono chiamati a dare conto della propria gestione amministrativa, in occasione delle elezioni amministrative, al fine di favorire e rendere effettivo il controllo democratico dei cittadini; in tale prospettiva, la relazione si inserisce nel novero degli strumenti di attuazione dei principi di massima responsabilizzazione, di effettività e trasparenza del controllo democratico di cui all'articolo 1 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante: *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”*.

A tal fine, la relazione contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a: a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) eventuali rilievi della Corte dei conti; c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di

finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard; d) 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, indicando le azioni intraprese per porvi rimedio; e) 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 quale parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; f) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

La relazione è certificata dall'organo di revisione dell'ente locale entro e non oltre quindici giorni dalla sottoscrizione e, 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 rispetto degli obblighi previsti dalle disposizioni in argomento, il legislatore ha, altresì, previsto specifiche misure da applicarsi nei casi di mancata redazione e pubblicazione della relazione di fine mandato, consistenti in sanzioni di natura pecuniaria (riduzione della metà, per le tre successive mensilità, dell'indennità di mandato e degli emolumenti, rispettivamente, per il sindaco e, qualora non abbia predisposto la relazione, per il responsabile del servizio finanziario del comune o per il segretario generale) e in obblighi di *disclosure* (il sindaco è tenuto dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente).

L'obbligo di redazione è, dunque, oggetto di una articolata disciplina, che definisce contenuti, tempi e verifiche esterne da parte dei revisori; la "mancata" redazione assorbe tali profili, considerato che il bene tutelato dalla norma è la tempestività e la correttezza dell'informazione alla comunità amministrata, in vista del futuro esercizio del diritto di voto; tale obbligo regolamentato in modo da individuare tutti gli elementi essenziali

dell'adempimento in ragione della richiamata *ratio* e i termini, fissati per rendere le comunicazioni, sono atti a garantire un informato esercizio delle prerogative democratiche da parte dei componenti della comunità amministrata, e, in definitiva, sono direttamente strumentali allo scopo per cui l'obbligo è imposto, quindi immediatamente rilevanti per l'esatto adempimento; l'interesse è quello della rendicontazione dell'attività prestata a favore della collettività amministrata che consiste, peraltro, in una comunicazione completa, la cui ampiezza è rimessa alla discrezionalità del dichiarante riguardo all'utilizzo delle risorse pubbliche assegnate per il raggiungimento delle finalità che l'amministrazione deve perseguire.

La relazione di fine mandato costituisce, come da ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, atto proprio del presidente della provincia e del sindaco, non demandabile al commissario straordinario nominato in seguito allo scioglimento dell'organo consiliare, posto che trattasi di fattispecie espressamente disciplinata dal comma 3, dell'articolo 4 del d.lgs. n. 149 del 2011.

La recente sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 5/2021/EL, considerato il contesto normativo di riferimento, ha sottolineato la natura della relazione di fine mandato quale documento di rendicontazione che, quantunque non direttamente inserito nel ciclo del bilancio, è espressione del dovere di trasparenza e *disclosure* cui sono tenuti coloro che amministrano le pubbliche risorse; la medesima sentenza ha, altresì, affermato, in deroga all'articolo 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in forza del combinato disposto dell'articolo 20, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, nelle sue diverse articolazioni (articolo 11, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174), sulla verifica integrale dei presupposti per l'irrogazione delle sanzioni previste dal comma 6 del succitato articolo 4, evidenziando, al contempo, la giurisdizione del giudice ordinario per i restanti aspetti procedurali che presidiano e vincolano l'esercizio del potere sanzionatorio, nonché la titolarità, nel silenzio

della legge, del potere sanzionatorio in capo all'amministrazione di cui il sindaco ovvero il presidente della provincia sono espressione.

La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, confermando l'indirizzo già manifestato dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali, ha chiarito, fissando apposito principio di diritto, che: *“in assenza di un'espressa attribuzione normativa, quella prevista dal comma 6 dell'art. 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011 si colloca tra le disposizioni precettive connotate da finalità di tutela della finanza pubblica che spetta all'ente locale portare ad attuazione. L'applicazione della sanzione pecuniaria è, quindi, di esclusiva spettanza dell'ente locale ed, in particolare, deve essere attuata dagli uffici dell'Ente appositamente preposti alla liquidazione delle competenze.”*.

In particolare, il disposto dell'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149 del 2011, al fine di assicurare la certezza dei rapporti giuridici sottesi, prevede che sia adottata una specifica pronuncia di accertamento da parte di questa Sezione, a cui compete la valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione della suddetta sanzione, con pronuncia suscettibile di diventare definitiva (Corte cost. sent. n. 18 del 2019 e n. 244 del 2020) e quindi di vincolare i controllati e indirettamente il giudice ordinario, per gli eventuali profili di residua giurisdizione di quest'ultimo. 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).

Come si è anticipato, il comune di Stornara (FG) è stato di recente interessato dalle consultazioni elettorali del 12 giugno 2022.

Vertendosi in ipotesi di scadenza ordinaria della consiliatura e tenuto conto della data delle precedenti elezioni amministrative (11 giugno 2017, con proclamazione del Sindaco in data 27 giugno 2017), il mandato “originario” del Sindaco di Stornara (FG) è venuto a scadenza in data 27 giugno 2022.

Il termine ultimo per la sottoscrizione della relazione di fine mandato deve essere individuato nel 28 aprile 2022, con conseguente certificazione entro i quindici giorni successivi da parte dell'Organo di revisione (13 maggio),

trasmissione entro i tre giorni successivi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (18 maggio 2022), e pubblicazione nei sette giorni successivi dall'avvenuta certificazione (25 maggio 2022), a norma dell'art. 4, co. 2, del d.lgs. n. 149/2011.

Nel caso di specie, all'esame dell'odierna adunanza, il Collegio rileva come, alla luce del richiamato orientamento delle sezioni riunite in speciale composizione, il comune di Stornara (FG) non ha ottemperato agli adempimenti di sottoscrizione e, conseguentemente, di trasmissione e di pubblicazione della relazione di fine mandato, secondo la tempistica prescritta dal comma 2 del citato articolo 4, posto che la relazione di fine mandato - redatta secondo lo schema tipo approvato con Decreto interministeriale 26 aprile 2013 - risulta sottoscritta dal Sindaco e certificata dai componenti dell'Organo di revisione in data 7 giugno 2022, trasmessa alla Sezione con nota dell'8 giugno 2022 (prot. n. 2564 in pari data), e pubblicata sul sito istituzionale del Comune in pari data oltre, dunque, il predetto termine finale previsto dalla legge.

La violazione del primo adempimento (i.e., la sottoscrizione) ha prodotto, all'evidenza, un effetto, in via derivata, su quelli successivi, alterando l'intera tempistica delineata dal legislatore.

Occorre ribadire che, come chiarito dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione con la sentenza n. 5/2021/EL : "L'art. 4 D.lgs. n. 149/2011 disciplina articolatamente un obbligo di legge. La difformità esecutiva di tale inadempimento costituisce inesatto adempimento, *ergo*, violazione dell'obbligo di legge.(...) la legge nel disciplinare il programma di adempimento, ha riservato al tempo un ruolo che non può essere considerato ordinatorio, bensì, quello di un elemento fondamentale del valore della relazione di fine mandato, *ergo*, del disvalore associato alla conseguente sanzione per inadempimento: i termini servono infatti a garantire uno *spatium cogendi* minimo, a garanzia del consapevole esercizio delle prerogative democratiche da parte dei componenti della comunità amministrata. I termini, in definitiva, sono direttamente strumentali allo scopo per cui l'obbligo è imposto, quindi immediatamente rilevanti per l'esatto adempimento".

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riserva di ulteriore esame della relazione da parte della Sezione, per le attività di competenza

ACCERTA

- la tardiva sottoscrizione della relazione di fine mandato, prevista dall'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011, da parte del Sindaco di Stornara (FG) e conseguentemente, la tardiva certificazione da parte dell'Organo di revisione, il tardivo invio di tale relazione alla Sezione, nonché il ritardo nella pubblicazione della stessa sul sito istituzionale dell'ente, con le conseguenze sanzionatorie indicate in motivazione;
- invita per il futuro l'amministrazione comunale a conformarsi alle disposizioni dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;
- richiede al comune di comunicare a questa Sezione tramite l'applicativo ConTe, entro sessanta giorni dal ricevimento di questa deliberazione, le sanzioni irrogate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689 e dell'articolo 4, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco e al Consiglio del comune di Stornara (FG), oltre che all'Organo di revisione del medesimo ente.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, da parte del comune di Stornara (FG), sul proprio sito istituzionale, ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii..

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 21 giugno 2022.

Il Magistrato Relatore

Lucia MINERVINI

Il Presidente

Enrico TORRI