



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 150/2020/SRCPIE/VSG

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.ssa	Stefania CALCARI	Referendario
Dott.ssa	Rosita LIUZZO	Referendario relatore

nella camera di consiglio del 26 novembre 2020, svoltasi in videoconferenza avvalendosi del collegamento in remoto

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il "*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali*";

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 l'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, concernente i 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 e s.m.i.;

VISTO il decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012 convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTO il decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, ed in particolare l'art. 11, contenente modifiche ai commi 2,3,3-bis dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

VISTA la disposizione di cui all'art. 85, comma 1, D.L. n. 18/2020, convertito in Legge n. 27 del 24 aprile 2020, che consente lo svolgimento delle camere di consiglio mediante modalità telematiche con collegamento dei magistrati partecipanti da remoto e che prevede che *"Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge"*;

VISTO il D.L. 30 luglio 2020 n. 83 di proroga di alcuni termini correlati con lo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, convertito nella legge 25 settembre 2020 n. 124;

VISTA la disposizione introdotta dall'art. 26 ter del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito in legge 13 ottobre 2020, n. 126, secondo cui *"All'articolo 85, commi 2, 5, 6 e 8-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le parole: «31 agosto 2020», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19»;*

VISTA la Delibera del Consiglio dei Ministri del 29 luglio 2020 di proroga dello stato di emergenza sul territorio nazionale fino al 15 ottobre 2020 ed ulteriormente prorogata fino alla conclusione della pandemia in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili;

VISTO che il Presidente della Corte dei conti con decreto del 27 ottobre 2020, in considerazione del perdurare dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha ritenuto necessario mantenere le regole tecniche e operative in vigore in materia di svolgimento delle adunanze e camere di consiglio mediante collegamento in remoto fino al termine dello stato di emergenza;

VISTI i decreti 25 marzo 2020 n. 2, 15 aprile 2020 n. 3, 4 maggio 2020 n. 4, 16 giugno 2020 n. 5, e 30 ottobre 2020 n. 6, con cui il Presidente della Sezione ha adottato le misure organizzative per lo svolgimento delle attività della Sezione nel rispetto delle *"nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile"* previste dall'art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in Legge n. 27 del 24 aprile 2020, prevedendo, tra l'altro, lo svolgimento delle Camere di consiglio in remoto, utilizzando i programmi informatici per la videoconferenza;

VISTO il decreto del Ministero dell'Interno del 26 aprile 2013, pubblicato nella G.U. n. 124 del 29 maggio 2013, assunto d'intesa con la Conferenza stato-città ed autonomie locali ex art. 3 decreto legislativo n.281/1997 e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante gli schemi tipo della relazione di fine mandato e, specificatamente, schemi di relazione di fine mandato dei presidenti delle province (allegato A); dei sindaci di comuni con

popolazione superiore o uguale a 5.000 abitanti (allegato B); dei sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (allegato C);

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e delibera del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n° 15/SEZAUT/2015/QMIG e n° 15/SEZAUT/2016/QMIG;

VISTA la nota istruttoria con cui venivano richiesti al Comune di Santa Maria Maggiore (VCO) chiarimenti in ordine agli adempimenti, previsti dall'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 149, in relazione alla relazione di fine mandato;

VISTA la nota di risposta del Comune di Santa Maria Maggiore (VCO);

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la decisione sulla suddetta relazione all'esame collegiale della Sezione, convocata in camera di consiglio per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato istruttore, Dott.ssa Rosita Liuzzo.

PREMESSO IN FATTO

Con decreto del Ministero dell'Interno del 20 marzo 2019 è stata fissata, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 7 giugno 1991, n. 182, per domenica 26 maggio 2019, la data dello svolgimento delle consultazioni per l'elezione diretta dei sindaci e per il rinnovo dei consigli comunali e, per domenica 9 giugno 2019, la data dell'eventuale turno di ballottaggio per l'elezione diretta dei sindaci.

Nell'ambito degli enti per i quali si sono svolte le suddette consultazioni elettorali va annoverato anche il Comune di Santa Maria Maggiore, la cui relazione di fine mandato risulta trasmessa a questa Corte in data 01.06.2019 e pubblicata sul sito istituzionale in data 03.06.2019.

Per questa ragione il Magistrato istruttore ha avviato formale istruttoria e con apposita nota ha chiesto all'Ente l'indicazione della data di prima pubblicazione.

Al riguardo, l'Ente, con nota n. prot. 5803 del 14.11.2020 a firma del Segretario comunale, ha affermato che: *"la relazione in oggetto risulta essere stata erroneamente pubblicata in due sezioni dell'Ente. Quella di corretta allocazione (Sezione Amministrazione Trasparente – Organizzazione – Titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo anno 2019) risulta avere data di pubblicazione 03.06.2019 (...) Nella prima delle due pubblicazioni testé riportate - quella pubblicata nella sezione corretta - l'ultima modifica della pagina web indica la data del 3 giugno 2019 (non si esclude la pubblicazione*

possa anche essere anteriore a tale data). Assumendo quindi per corretto il 3 giugno 2019 come giorno di pubblicazione, emerge un ritardo rispetto agli stringenti termini di legge. (...) Si ribadisce, in ogni caso, che la relazione è stata redatta nel rispetto delle tempistiche indicate ed è la pubblicazione ad essere in difetto, seppure avvenuta comunque nell'immediato ridosso delle elezioni (tenutesi il 26 maggio 2019) e comunque ben prima di qualunque richiesta e/contestazione esterna."

Dalla nota si evince, pertanto, che la pubblicazione della relazione di fine mandato è avvenuta in due distinte sotto-sezioni della sezione Amministrazione Trasparente: in data 3.06.2019 nella sezione "Organizzazione – Titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo anno 2019", in data 20.07.2019 nella sotto-sezione "Atti generali".

Risulta, quindi, acclarato per tabulas, sulla base di quanto sopra riportato, che il Comune di Santa Maria Maggiore non ha pubblicato la relazione di fine mandato nei termini previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011.

Pertanto, il Magistrato istruttore ha chiesto al Presidente della Sezione la fissazione di un'adunanza collegiale al fine di discutere, in camera di consiglio, del riferito acclarato tardivo adempimento.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'art. 4 del decreto legislativo n.149 del 2011, come modificato dall'art.11 del decreto legge n. 16 del 2014, impone a comuni e province di redigere una relazione di fine mandato, contenente la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato.

Il comma 2 del predetto articolo stabilisce in particolare che "[l]a 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. Entro e non oltre quindici giorni dopo la sottoscrizione della relazione, essa deve risultare certificata dall'organo di revisione dell'ente locale 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. La relazione di fine mandato e la certificazione sono 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".

Il mancato adempimento degli obblighi descritti comporta conseguenze di natura sanzionatoria ai sensi del comma 6 del suindicato art 4 del d.lgs. n. 149 del 2011, secondo cui "[i]n 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”.

La relazione di fine mandato, come già evidenziato da questa Corte, “*costituisce un atto formale ad efficacia plurima, nel senso che:*

- *deve fornire la prova documentale di cosa si è fatto e, soprattutto, di come si è fatto nella trascorsa consiliatura;*
- *deve rendere edotti i cittadini sulle reali condizioni economico-patrimoniali dell'ente locale, indispensabili per esprimere in modo consapevole il loro consenso/dissenso, atteso che graverà su di essi il maggiore costo dei servizi e/o il maggior peso tributario necessario per sanare l'eventuale precarietà economico-finanziaria dell'ente locale”* (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 129/2014/QMIG del 12 novembre 2014).

Sulla natura e correlata funzione della relazione di fine mandato sono intervenute anche le Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti con la sentenza n. 28/2019/DELC del 18 settembre 2019, sottolineando come “[n]on v'è dubbio che la redazione della relazione di fine mandato costituisca, in un'ottica di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa (come recita il citato art. 4), il documento nel quale viene formalizzato il consuntivo dell'azione amministrativa svolta nell'arco della consiliatura, nel quale cioè debbono essere rappresentati i saldi giuridico-economici con i quali i Sindaci dei Comuni (o i Presidenti di Provincia) terminano il quinquennio di gestione dell'ente locale, con imputazione diretta a quest'ultimo”. In relazione a questa sua particolare funzione va evidenziato, come specificato dalle stesse Sezioni Riunite in speciale composizione, che “[l]a relazione di fine mandato [...] si configura come strumento che garantisce 'la massima responsabilizzazione, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti' (come recita l'art. 1, comma 1, della legge n.42/2009, in un'ottica di avvicinamento dell'elettore all'eletto, secondo i postulati del federalismo fiscale)”. Tale documento, pertanto, costituisce attuazione del principio di *accountability* al quale sono chiamati i soggetti investiti di cariche istituzionali nei confronti della comunità rappresentata. La rigida scansione temporale degli adempimenti connessi alla redazione ed alla pubblicazione della relazione di fine mandato costituiscono, quindi, fattori determinanti per l'effettiva operatività del predetto principio.

Da quanto fino ad ora esposto emerge (come ben evidenziato dalla Sezione regionale per la Puglia con deliberazione n. 4/2019/VSG del 25 gennaio 2019) che l'obbligo di redigere e

pubblicare la relazione di fine mandato appare funzionale anche alla realizzazione della pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativo-politica degli enti locali. 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).

Al fine di consentire la realizzazione delle suindicate funzioni della relazione di fine mandato, l'art. 4 del decreto legislativo n. 149/2011 individua i soggetti obbligati e disciplina i tempi di redazione, sottoscrizione, certificazione e pubblicazione della stessa sul sito Internet dell'ente. Le scadenze temporali individuate dal legislatore nazionale non appaiono casuali, ma, in funzione del principio di trasparenza sopra esposto, impongono che la relazione di fine mandato sia redatta e, soprattutto, pubblicata nei termini prescritti, in modo da consentire al cittadino di valutare l'operato dell'amministrazione uscente e di adottare scelte maggiormente consapevoli.

La verifica del rispetto delle suindicate scadenze temporali da parte del Comune di Santa Maria Maggiore ha mostrato, da una parte, che la relazione di fine mandato è stata sottoscritta dal Sindaco in data 27/03/2019 e certificata dal Revisore dei conti in data 11/04/2019 e, dall'altra, che la relazione è stata pubblicata dall'Ente in data 03 giugno 2019, dopo lo svolgimento delle consultazioni elettorali fissate per il 26 maggio 2019. Pertanto, emerge oggettivamente il dato della ritardata pubblicazione della relazione di fine mandato, a nulla rilevando quanto dichiarato dall'Ente secondo cui la pubblicazione tardiva è avvenuta *"ben prima di qualunque richiesta e/contestazione esterna."*

Il suddetto onere di pubblicazione, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011, doveva essere assolto dal Sindaco, il quale, pur potendosi avvalere della struttura dell'Ente per adempiere a tale obbligo, non può disinteressarsi dell'esecuzione dello stesso, incombando comunque su tale Autorità un onere di verifica della corretta pubblicazione della relazione di fine mandato.

Con la mancata pubblicazione della relazione nei termini previsti non è stata, pertanto, data attuazione al principio di *accountability*, al quale sono chiamati i soggetti investiti di cariche istituzionali nei confronti della comunità rappresentata, violando gli obblighi funzionali a concorrere alla realizzazione della pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativo-politica degli enti locali e, inoltre, non è stato consentito ai cittadini di valutare l'operato dell'amministrazione uscente e di adottare scelte maggiormente consapevoli.

L'accertamento dell'inadempimento comporta l'operatività delle conseguenze sanzionatorie previste dall'art. 4, comma 6, del decreto legislativo n. 149 del 2011, il quale dispone 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”.

In ordine al menzionato regime sanzionatorio, le Sezioni Riunite in speciale composizione, con la citata sentenza n. 28/2019/DELC, hanno sottolineato *“la volontà del legislatore di equiparare, anche ai fini sanzionatori, la mancata predisposizione della relazione con la sua mancata pubblicazione sul sito istituzionale dell’Ente (atteso che la prima costituisce il presupposto per effettuare la seconda), e ciò in quanto solo con la pubblicazione, ricorrendo a un idoneo strumento di diffusione (come lo è il sito istituzionale dell’ente), si dà effettiva attuazione al principio di trasparenza, mediante una sorta di ‘controllo diffuso’ esercitabile da chiunque abbia interesse a valutare il corretto esercizio di poteri pubblici con riferimento ai canoni del buon andamento e dell’imparzialità. L’inadempimento di ogni singolo obbligo previsto dalla sequenza procedimentale in esame costituisce il presupposto di applicabilità della sanzione, si da far ritenere che redazione-certificazione-controllo-pubblicazione siano tappe insopprimibili, predisposte al fine di coniugare ‘buon andamento’ e ‘trasparenza’, entrambi poli del meccanismo disegnato dal legislatore per rendere effettivi, nell’ultima fase delle consiliature locali, i principi di coordinamento della finanza pubblica e di unità economica e giuridica del Paese. Il sistema sanzionatorio è stato, infatti, concepito come omogeneo [...], identico per ciascuna delle violazioni in esame”.*

Per l’applicazione della sanzione, inoltre, vanno richiamate le conclusioni a cui è pervenuta la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 15/2015/QMIG del 30 aprile 2015, adottata nell’esercizio dei poteri conferiti dall’art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 (risoluzione di contrasti interpretativi o di questioni di massima di particolare rilevanza, ai cui principi di diritto le Sezioni regionali devono conformarsi). Nell’occasione è stato osservato, in primo luogo, come il legislatore non qualifichi come *“sanzioni pecuniarie”* le decurtazioni dell’indennità del Sindaco o degli emolumenti del responsabile del servizio finanziario e del segretario generale; in secondo luogo, richiamando i principi generali dell’ordinamento, è stato rilevato come *“...la previsione di specifiche sanzioni pecuniarie e la relativa potestà sanzionatoria devono essere espressamente assegnate per legge”*; infine, è stato chiarito che *“...la disposizione del comma 6 dell’art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 si colloc[a] 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".

La suindicata deliberazione della Sezione delle Autonomie, con specifico riferimento all'entità della sanzione, ha rilevato anche un mancato coordinamento tra il comma 2 dell'art. 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011 (così come modificato dal decreto legge n. 16 del 2014) ed il comma 6 del medesimo articolo. In particolare, è stato posto in evidenza un disallineamento tra il termine di pubblicazione della relazione, ora fissato a non oltre il sessantesimo giorno antecedente la scadenza del mandato, e l'entità della sanzione in caso di mancata redazione o pubblicazione, consistente nel dimezzamento dell'indennità di mandato relativa alle tre mensilità successive all'inadempimento, comprendendo, pertanto, anche un periodo in cui il sindaco, non rivestendo più tale incarico, non percepisce alcuna indennità di mandato suscettibile di riduzione. Sul punto la Sezione delle Autonomie ha evidenziato che *"[l]a riduzione da novanta a sessanta giorni prima della scadenza del mandato del termine ultimo per la redazione della relazione di fine mandato comporta, quindi, l'impossibilità di calcolare la riduzione dell'indennità di mandato sulla base delle tre 'successive' mensilità e potrebbe, di fatto, tradursi in un'obbligata riduzione del regime sanzionatorio alle due mensilità successive".*

Oltre alle predette sanzioni, l'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149 del 2011 dispone, infine, che, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente della relazione di fine mandato, *"il sindaco è [...] tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente".*

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte

ACCERTA

l'omessa tempestiva pubblicazione da parte del Sindaco del Comune di Santa Maria Maggiore (VCO) della relazione di fine mandato, prevista dall'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011 n.149, sul sito internet istituzionale dell'Ente;

DISPONE

- che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco ed al Segretario comunale del Comune di Santa Maria Maggiore (VCO) ai fini

dell'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 4, comma 6, del decreto legislativo n. 149 del 2011;

- che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, alla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per il Piemonte;
- che il Segretario comunale del Comune di Santa Maria Maggiore (VCO), entro 30 giorni dalla ricezione della presente deliberazione, comunichi a questa Sezione ed alla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per il Piemonte le iniziative intraprese, avendo cura successivamente di notiziare anche degli esiti delle iniziative stesse.

La presente deliberazione dovrà essere pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n.33/2013 s.m.i.

Così deliberato nella camera di consiglio del 26 novembre 2020, svoltasi in videoconferenza avvalendosi del collegamento in remoto.

Il Relatore
Dott.ssa Rosita Liuzzo



Il Presidente
Dott.ssa Maria Teresa Polito



Depositato in Segreteria il **30 novembre 2020**

Il Funzionario Preposto

Nicola Mendozza

