



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Rossella SCERBO	Presidente
Antonio BARRILE	Consigliere
Emanuela Friederike DAUBLER	Referendario
Sabina PINTO	Referendario, relatore
Maria Rosaria PEDACI	Referendario
Filippo Maria SALVO	Referendario
Maria LEPORE	Referendario

ha emesso la seguente

Deliberazione

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 e integrazioni;

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

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie della Corte dei conti 15/SEZAUT/2015/QMIG e 15/SEZAUT/2016/QMIG;

VISTA la sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 5/2021/EL;

VISTA la sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 22/2023/DELC;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, con le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

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 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, nei limiti di cui in parte motiva della medesima sentenza;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione di controllo prot. n. 4774 del 11/10/2023;

VISTA la nota (acquisita al prot. della Corte dei conti al n. 4819 del 13/10/2023) del Responsabile dell'Area economico finanziaria firmata digitalmente e datata 12/10/2023;

VISTO il Decreto n. 42/2023 con cui il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Referendario Sabina Pinto;

FATTO

Il Consiglio comunale di Nocera Terinese - sciolto con dPr del 30 agosto 2021, cui è conseguito l'affidamento della gestione alla Commissione straordinaria per un periodo di 18 mesi, prorogata, con d.p.r. del 23/12/2022, di ulteriori 6 mesi - è stato interessato dalle elezioni amministrative del 22 e 23 ottobre 2023.

È stato chiesto al Comune di dimostrare l'intervenuta pubblicazione della relazione di fine mandato sul sito istituzionale dell'ente, ove redatta, rilevando che la stessa non risultava pervenuta a questa Sezione, come previsto dalla normativa. L'ente, in risposta alla citata nota istruttoria, in data 12 ottobre 2023, (prot. della Corte dei conti n. 4819 del 13 ottobre 2023), ha trasmesso la relazione di fine mandato, comunicando *'.....l'avvenuta pubblicazione della relazione di che trattasi e di cui all'allegato atto'*. Risulta, difatti, allegata alla nota la relazione, datata 12 ottobre 2023, firmata digitalmente dalla Commissione straordinaria e dall'ex Sindaco, nonché il parere del Revisore unico dei conti datato 11 ottobre 2023.

Con successiva pec del 16 ottobre 2023, l'ente ritrasmetteva la documentazione già inoltrata, con l'aggiunta del decreto del Prefetto di Catanzaro (prot. n.0077336 del 25 agosto 2023).

DIRITTO

L'art. 4 del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 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, Province e Comuni sono tenuti a presentare una relazione di fine mandato recante la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato.¹

Con d.m. del 26 aprile 2013, d'intesa con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali, sono stati approvati i 3 allegati di schemi tipo di relazione di fine mandato, rispettivamente per i Presidenti delle Province (allegato A), per i Sindaci di comuni

¹Con tale relazione si fa 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 dell'articolo 2359, c. 1, n.1 e 2 c.c., 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.

con popolazione pari o superiore a 5000 abitanti (allegato B) e per i Sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti (allegato C).

Giova ricordare che il dovere di trasparenza e *disclosure*, cui sono tenuti coloro che amministrano le risorse pubbliche, nel rispetto dei principi costituzionali e, in particolare, dell'art. 97 Cost., trovano compiuta espressione nella suddetta relazione, il cui scopo va individuato nel garantire la tempestività e la correttezza dell'informazione contabile alla comunità amministrata, in vista del futuro esercizio del diritto di voto.

A tal fine, pertanto, l'art. 4 del D.Lgs. n.149/2011, oltre a definire i contenuti della relazione, individua i soggetti su cui ricadono gli obblighi dell'adempimento e regola in modo preciso le scansioni temporali da rispettare, da intendersi in termini perentori, distinguendo l'ipotesi di scadenza ordinaria della consiliatura da quella di scioglimento anticipato.

In riferimento al primo caso, stabilisce che la relazione di fine mandato, redatta dal Responsabile del servizio finanziario o dal Segretario generale, deve essere sottoscritta dal Presidente della Provincia o dal Sindaco non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato ed è certificata dall'Organo di revisione dell'ente locale entro 15 giorni dalla sottoscrizione.

Nel caso, invece, di scioglimento anticipato del Consiglio comunale o provinciale, la norma stabilisce che la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno, devono avvenire entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni.

Nei tre giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'Organo di revisione dell'ente locale, la relazione e la certificazione stessa devono essere trasmesse dal Presidente della Provincia o dal Sindaco alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e entro i sette giorni successivi alla data di certificazione, devono essere pubblicate sul sito istituzionale dell'ente, con l'indicazione della data di trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

L'art. 4 del D.lgs. n.149/2011 reca poi la disciplina sanzionatoria, che si determina in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione nel sito

istituzionale dell'ente della relazione di fine mandato, applicabile al Sindaco e, qualora non abbia predisposto la relazione, al Responsabile del servizio finanziario del Comune o al Segretario generale, sancendo che è ridotto della metà, con riferimento alle tre successive mensilità, 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 disciplina dettata dal legislatore, come evidenziato dalla Sezione delle autonomie di questa Corte con delibera n.15/2015/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 L. 5 maggio 2009, n. 42 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione».

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede giurisdizionale in speciale composizione, nella sentenza 8 ottobre 2019, n. 28, hanno ulteriormente precisato come, dal tenore letterale della disposizione, emerga 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 nei termini prescritti dal legislatore. Difatti, è solo la pubblicazione che dà effettiva attuazione al principio di trasparenza, consentendo forme di "controllo diffuso" da parte dei consociati che nella valutazione del corretto funzionamento dei poteri pubblici.

Del tutto condivisibili risultano, pertanto, le conclusioni tratte in merito dalle Sezioni riunite, in base alle quali le scadenze temporali individuate dal legislatore nazionale non appaiono casuali ma, in funzione del principio di trasparenza, impongono che la relazione di fine mandato sia redatta e pubblicata nei termini prescritti, in modo da consentire al cittadino di valutare l'operato dell'amministrazione uscente e di adottare scelte maggiormente consapevoli.

Per tale motivo il legislatore prevede un sistema sanzionatorio omogeneo, sia nel caso di mancata redazione della relazione, sia in quello di mancata pubblicazione e le medesime Sezioni riunite, con la deliberazione 5/2021, hanno, *inter alia*, affermato la completa equiparazione dell'omissione al tardivo adempimento degli obblighi

redazionali, considerato che l'art. 4 D.lgs. n. 149/2011 disciplina un obbligo di legge, per cui la difformità esecutiva di tale inadempimento si pone in termini di inesatto adempimento e, dunque, di violazione dello stesso obbligo .

Per i Comuni nei quali si è avuto uno scioglimento anticipato del consiglio comunale, la sottoscrizione della relazione e la certificazione, secondo quanto disposto dal c. 3 dell'art. 4 del D.lgs. 149/2011, devono avvenire entro venti giorni dal "provvedimento di indizione delle elezioni", permanendo invariati i termini previsti per gli altri adempimenti ovvero, rispettivamente, la trasmissione entro tre giorni dalla certificazione alla Sezione regionale di controllo e entro sette giorni la pubblicazione sul sito dell'ente.

Nell'ipotesi di scioglimento anticipato del consiglio, il momento dal quale fare decorrere il termine di venti giorni per la sottoscrizione e la certificazione della relazione si identifica nella data in cui il Prefetto competente comunica all'ente il decreto del Ministro dell'Interno di indizione delle elezioni. Tale data è stata individuata quale *dies a quo* in ragione del fatto che il decreto del Ministro dell'Interno, che fissa la data dello svolgimento del turno annuale delle elezioni amministrative, non è pubblicato in Gazzetta Ufficiale, né comunicato ai sindaci, ma viene portato a conoscenza dei singoli enti locali interessati solo successivamente o unitamente al decreto di convocazione dei comizi elettorali da parte del competente Prefetto (Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, Sentenza del 5 ottobre 2022 n. 23/2022/DELC).

Si evidenzia che la norma di cui al c. 3, dell'art. 4 del D.lgs. n. 149/2011, in riferimento al caso dello scioglimento anticipato del Consiglio comunale, se da un lato chiarisce in modo puntuale i tempi per la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno, non altrettanto fa in merito all'identificazione dei soggetti tenuti alla sottoscrizione della stessa, limitandosi all'espressione "sottoscrizione della relazione".

Sul punto, la Sezione delle autonomie di questa Corte, con la delibera n.15/2015/QMIG, risolvendo precedenti dubbi interpretativi, ha chiarito che per i comuni interessati da un'ipotesi di scioglimento anticipato dei propri organi, alla quale consegue la nomina di un Commissario straordinario, la relazione di fine

mandato costituisce un atto proprio del Sindaco non demandabile al Commissario straordinario nominato in seguito allo scioglimento dell'Organo consiliare, e che pertanto, la sottoscrizione della stessa non può che spettare al soggetto che ha ricoperto la carica di Sindaco prima dello scioglimento.

Ulteriori argomentazioni a sostegno dell'individuazione nel sindaco pro tempore del soggetto tenuto all'obbligo redazionale, in ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio, si traggono anche dalla successiva delibera della Sezione delle Autonomie n. 18/2021/QMIG che demanda tale adempimento al commissario straordinario dell'ente soltanto per l'ipotesi di annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali, ben evidenziando le differenze rispetto alla fattispecie, rilevante in questo giudizio, di scioglimento anticipato del Consiglio comunale, atteso che solo in caso di annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali, infatti, si toglie efficacia alla instaurazione del rapporto di servizio onorario, in quanto non avvenuta in conformità alle procedure e alle forme di legge. Di conseguenza, dunque, in quest'ultimo caso, *“l'obbligo di sottoscrivere la relazione di fine mandato sussiste in capo al commissario e la relazione dovrà riguardare sia il periodo del mandato elettivo oggetto dell'annullamento giurisdizionale sia il periodo della gestione commissariale”*. Viceversa, dunque, nel caso all'esame, trattandosi di scioglimento anticipato del Consiglio comunale, l'obbligo deve essere riconosciuto in capo al sindaco pro tempore, con riferimento a tutto il periodo del proprio mandato, in ossequio al principio di accountability, cui sono chiamati gli amministratori locali nei confronti della comunità rappresentata.

Con riguardo alle modalità procedurali dell'applicazione della sanzione, la Sezione delle autonomie, corroborando l'indirizzo già manifestato dalla giurisprudenza delle Sezioni, ha precisato come *“in assenza di un'espressa attribuzione normativa, la disposizione, prevista dal comma 6 dell'art. 4 del D.Lgs. 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 ed, in particolare, deve essere attuata dagli uffici dell'Ente appositamente preposti alla liquidazione delle competenze”* da ciò evincendosi che l'applicazione dell'eventuale 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.

Sul punto, si ritiene di condividere l'orientamento espresso, di recente, dalle SSRR in sede giurisdizionale, sentenza n. 22/2023/DELIC, laddove, esprimendosi in ordine alla giurisdizione esclusiva e per materia della Corte dei conti sull'esatto adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicità della relazione di fine mandato, le Sezioni riunite hanno altresì evidenziato che tale inesatto adempimento *"costituisce, poi, anche presupposto delle sanzioni di cui al comma 6 dell'art. 4, del d.lgs. n. 149/2011: sia la delibera non impugnata della Sezione di controllo competente, suscettibile di diventare definitiva, quanto, in caso di impugnazione, la pronuncia di queste Sezioni riunite, sono destinate, infatti, a vincolare gli enti controllati e, indirettamente, il giudice ordinario, essendo le sanzioni di cui al citato art. 4, co. 6, soltanto il necessario precipitato della verifica dell'eventuale inesatto adempimento dei previsti obblighi, da parte della Corte dei conti, nelle diverse sedi appena richiamate (cfr. SS.RR. spec. comp. n. 5/2021 e n. 13/2022)"*.

A seguito dell'istruttoria svolta, risulta che il sindaco del Comune di Nocera Terinese ha esercitato i propri poteri dal giugno 2019 al maggio 2021, data in cui, per effetto delle rassegnate dimissioni proprie e dei Consiglieri, è stato decretato, con decreto del Presidente della Repubblica del 26 maggio 2021, lo scioglimento anticipato e la nomina di un commissario prefettizio. Nel corso dell'evento dello scioglimento per dimissioni, si è concluso un precedente procedimento di accertamento, disposto dal Prefetto competente per territorio, mediante una commissione di indagine che è culminato con l'adozione di un d.p.r. del 30 agosto 2021, con il quale è stato disposto lo scioglimento di cui all'art. 143, comma 12 del d.lgs. n. 267/2000 e l'affidamento della gestione del Comune alla Commissione straordinaria, prorogata per ulteriori sei mesi con d.p.r. 29 dicembre 2022.

Tanto premesso, accerta il Collegio che il sindaco *pro tempore* del Comune di Nocera Terinese, **non ha adottato la relazione di fine mandato nei termini di legge** (20 giorni decorrenti dalla data del decreto del Prefetto del 25/08/2023, prot. n. 77336 di indizione delle elezioni); infatti, vertendosi in ipotesi di scioglimento anticipato, andava osservato, ai fini della redazione e sottoscrizione della relazione il termine

fissato nei “venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni”. Tenuto conto della circostanza che le elezioni amministrative, tenutesi nei giorni 22 e 23 ottobre 2023, sono state indette con decreto prefettizio del 25 agosto 2023, i suddetti termini non sono stati osservati, giacchè la relazione, datata 12 ottobre 2023, anzicchè il 14 settembre, è stata firmata digitalmente dalla Commissione straordinaria e dall'ex Sindaco, nonché certificata dall'Organo di revisione in data 10 ottobre 2023. La conseguente trasmissione a questa Sezione è avvenuta il 16 ottobre 2023. Sulla scorta di quanto riportato risulta, in definitiva, ampiamente decorso il termine di legge per la sottoscrizione della relazione in esame e della correlata certificazione. La tardività si è inevitabilmente riverberata a cascata sugli adempimenti ulteriori. È opportuno sottolineare che tali adempimenti, obbligatori ex lege, cui si è ottemperato ben oltre i termini perentori sanciti dalla normativa innanzi richiamata sono avvenuti solo a seguito della nota di questa Sezione con la quale, rilevato l'inadempimento, si chiedevano spiegazioni all'ente (cfr. nota istruttoria prot. n. 4774 del 11/10/2023). (cfr Delibera 52 del 26/3/2023 della Sez Reg Calabria).

L'organo obbligato alla firma della relazione, per quanto innanzi già evidenziato, è il sindaco *pro tempore* al momento dello scioglimento del consiglio, dovendosi tenere ben distinte le due ipotesi di scioglimento anticipato e di annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali nei termini evidenziati dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte n. 18/2021/QMIG.

Atteso che il giudice contabile, tenuto alla tutela della sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché al controllo del rispetto degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (Corte costituzionale, sentenze n. 60/2013, n. 198/2012, 9 n. 179/2007) è il soggetto destinatario *ex lege* delle relazioni in parola, al fine di accertarne la sincerità e veridicità dei contenuti necessari, la tempestività della redazione e pubblicazione, si ritiene, in linea con la giurisprudenza di questa Corte (cfr. SSRR sentenza n. 22/2023/DELC) che spetti alla Magistratura contabile l'accertamento oggettivo dei fatti, che costituisce solo uno dei presupposti della fattispecie sanzionatoria, mentre l'accertamento del requisito soggettivo della colpevolezza, va valutato ai sensi della l. n. 689/1981 (cfr. le delibere n. 190/2021, n. 228/2021, n. 230/2021 della Sezione Campania e la pronuncia n. 22/2023 della

Sezione Toscana), non sussistendo automatismo tra l'accertamento della violazione e la eventuale, successiva comminazione della sanzione.

Ancora, secondo SSRR22/2023, "Una diversa opzione, da un lato, porterebbe a svuotare di significatività il segmento procedurale riservato all'ente locale e, dall'altro, determinerebbe una sorta di invasione degli ambiti propri del giudice ordinario in sede di eventuale opposizione".

Nel caso di specie, risulta verificato l'oggettivo inadempimento, attesa la tardiva redazione, sottoscrizione e pubblicazione della relazione di fine mandato da parte del sindaco uscente.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Calabria

ACCERTA

la non corretta applicazione da parte dell'Ente dell'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011, in ragione della tardiva sottoscrizione della relazione di fine mandato da parte del Sindaco,

INVITA

l'Amministrazione comunale a conformarsi per il futuro in modo puntuale a tutti i termini di cui all'art. 4 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149

DISPONE

che la presente pronuncia sia trasmessa, tramite il sistema Con.Te, al Sindaco del Comune di Nocera Terinese;

- che la presente pronuncia sia trasmessa all'Organo di revisione del Comune di Nocera Terinese;

- che la presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come sostituito dall'articolo 27, comma 1, del d.lgs. n. 97/2016.

Così deliberato, nella Camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2024.

Il Relatore
Sabina Pinto

Il Presidente
Rossella Scerbo

Depositata in segreteria
Il Direttore della segreteria
Dott.ssa Elena RUSSO