CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_TOS - SC_TOS - 0003818 - Uscita - 18/06/2024 - 17:54

Deliberazione n. 185/2024/VSG

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario NISPI LANDI	Presidente
Francesco BELSANTI	Consigliere
Paolo BERTOZZI	Consigliere
Patrizia IMPRESA	Consigliere, Relatore
Rosaria DI BLASI	Primo Referendario
Anna PETA	Primo Referendario
Matteo LARICCIA	Referendario

Nell'adunanza del 13 giugno 2024;

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

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 e successive modificazioni;

Visto il Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 149, recante "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 in particolare l'art. 4, concernente le relazioni di fine mandato;

Visto il D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che all'art. 1 *bis* ha modificato l'art. 4 del Decreto legislativo n. 149/2011;

Visto il D.L. 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, 3bis del medesimo art. 4;

Visto il Decreto Interministeriale 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 superiore o uguale a 5.000 abitanti (allegato B) e dei Sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (allegato C);

Vista l'ordinanza del 7 giugno 2024, n. 19, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il Relatore, consigliere Patrizia Impresa.

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di PALAZZUOLO SUL SENIO, provincia di Firenze, figura tra gli enti chiamati alle consultazioni elettorali per l'elezione diretta del Sindaco e per il rinnovo del Consiglio comunale dell'8 e 9 giugno 2024, come stabilito dal decreto del Ministro dell'Interno del 10 aprile 2024.

Al riguardo, in data 16 aprile 2024, l'Ente trasmetteva a questa Sezione la relazione di fine mandato, sottoscritta dal Sindaco in data 4 aprile 2024 e certificata dall'Organo di revisione in data 15 aprile 2024. Con nota *prot*. n. 3475/2024, il Magistrato istruttore richiedeva chiarimenti sulla mancata indicazione della data di pubblicazione sul sito istituzionale. A riscontro (nota 3526/2024), l'Ente attestava il 16 aprile 2024 quale data di pubblicazione sul sito.

Ritenuta esaurita l'istruttoria, il Magistrato Istruttore procedeva a richiedere al Presidente della Sezione il deferimento della questione alla Camera di consiglio per l'esame collegiale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'articolo 4 del Decreto Legislativo n. 149/2011, come da ultimo modificato dall'art. 11 del D.L. 6 marzo 2014, n. 16, 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 sono tenuti a presentare 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.

1.1. La relazione di fine mandato risponde al principio di *accountability* [responsabilità] degli amministratori locali, i quali sono chiamati a dare conto della propria gestione, al fine di favorire e rendere effettivo il controllo democratico dei cittadini, in occasione delle elezioni amministrative. Essa costituisce, quindi, uno strumento di conoscenza dell'attività svolta dagli amministratori nell'esercizio delle rispettive funzioni nella fase di passaggio da una consiliatura all'altra, in cui deve essere fotografata la reale situazione finanziaria dell'ente (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG).

In quest'ottica, la relazione di fine mandato si inserisce nel novero degli strumenti volti a

garantire la massima responsabilizzazione, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli elettori, 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*".

Come disposto dal più volte citato art. 4 del decreto legislativo n. 149/2011, la relazione contiene infatti 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, con indicazione delle eventuali 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, e delle 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, come parametro di riferimento, realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; ***f)*** quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Al fine di agevolarne la stesura, il comma 5 del medesimo art. 4 ha previsto l'adozione di uno schema tipo per la redazione della relazione di fine mandato, nonché una forma semplificata del medesimo schema per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Tali schemi sono stati adottati - d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ex art. 3 del D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281 - con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 26 aprile 2013 (G. U. n. 124 del 29 maggio 2013).

Per garantire l'attendibilità dei dati in essa rappresentati, la relazione deve essere 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.

Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG citata, l'esame delle relazioni di fine mandato "*deve ritenersi inscrivibile 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 sono tenute pertanto a verificare, in primo luogo, il rispetto formale, da parte degli Enti, degli adempimenti e della relativa tempistica imposti dal legislatore. La giurisprudenza contabile, sia a livello centrale (cfr. Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 28/2019/DELC), sia a livello locale (cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 24/2018/VSG; Sezione regionale di

controllo per la Liguria, deliberazioni n. 86/2018/VSG e n. 85/2017/VSG; Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 58/2017/VSG; Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 133/2017/VSG; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 419/2014/VSG), ha inoltre precisato che la funzione di controllo affidata alla Corte dei conti deve estendersi anche all'accertamento del rispetto dei contenuti previsti dal Decreto Interministeriale del 26 aprile 2013, primi fra i quali gli eventuali rilievi posti dagli organismi esterni di controllo, al fine di assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali e il rispetto degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea. Infine, nell'ottica di trasparenza nei confronti dei cittadini-elettori, il legislatore ha prescritto che la relazione di fine mandato e la 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.

1.2. Al fine di rendere cogenti le predette disposizioni, il legislatore ha previsto, al comma 6 del citato art. 4, specifiche misure sanzionatorie nei casi di mancata redazione e di mancata pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente della relazione di fine mandato; più precisamente, tali misure consistono in sanzioni di tipo pecuniario (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 deve dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente).

Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 28/2019/DELC, hanno ulteriormente precisato che dal tenore letterale della normativa testé citata emerge con chiarezza 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; 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 esercizio dei poteri pubblici.

Con la deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG la Sezione delle Autonomie, corroborando l'indirizzo già manifestato dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, 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 collochi 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".

2. Tanto premesso, sotto il profilo dell'accertamento formale del rispetto della tempistica imposta dalla legge, il Collegio rileva che il Comune di PALAZZUOLO SUL SENIO non ha ottemperato agli adempimenti prescritti secondo la tempistica delineata dall'art. 4 del D.Lgs. n. 149/2011, come di seguito meglio descritto.

2.1. Più in dettaglio, in merito alla redazione e sottoscrizione della relazione *de qua*, si osserva che, vertendosi in un'ipotesi di scadenza ordinaria della consiliatura, il Comune di PALAZZUOLO SUL SENIO rientra nel perimetro applicativo dell'art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 149/2011, secondo cui la relazione di fine mandato deve essere sottoscritta non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato.

Sul punto, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 5/2021/EL, hanno affermato che il termine a ritroso dei 60 giorni deve decorrere dalla data di scadenza del mandato e non dalla data delle nuove elezioni. Ciò in quanto l'art. 51 del TUEL e la legge n. 182/1991 all'art. 1 tengono ben distinte la data delle nuove elezioni e quella di scadenza fisiologica del mandato. Tuttavia, "*nel caso in cui la data fissata per le elezioni risulti antecedente al termine di scadenza del mandato di cui all'art. 51 del TUEL, il termine per la sottoscrizione della relazione di fine mandato stabilito dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 149/2011 deve essere calcolato computandolo a ritroso dalla data fissata per le nuove elezioni*" (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2023/QMIG).

Nella fattispecie all'odierno esame, il mandato del Sindaco ha avuto inizio in data 26 maggio 2019.

Difatti, in base al richiamato principio di diritto, il *dies a quo* per il computo a ritroso del termine di sessanta giorni deve essere individuato nella data fissata per le nuove elezioni (*i.e.*, 8 giugno 2024). Pertanto, in applicazione di tale criterio, la relazione - redatta secondo lo schema tipo approvato con il Decreto Interministeriale del 26 aprile 2013 - risulta sottoscritta dal Sindaco oltre i termini di legge (*i.e.*, 4 aprile 2024).

La relazione di fine mandato è stata certificata dall'Organo di revisione in data 15 aprile 2024. Come attestato dall'Ente, in risposta alla nota istruttoria, la relazione *de qua* è stata pubblicata in data 16 aprile 2024 nella sezione "Amministrazione Trasparente-Organizzazione-organi di indirizzo politico" del portale istituzionale, con l'indicazione della data di avvenuta trasmissione della stessa a questa Sezione (i.e., 16 aprile 2024).

Tanto premesso, sotto il profilo dell'accertamento formale del rispetto della tempistica imposta dalla legge, il Collegio rileva che il Comune di PALAZZUOLO SUL SENIO non ha

ottemperato agli adempimenti di redazione, certificazione, trasmissione e pubblicazione della relazione di fine mandato, secondo quanto prescritto dall'art. 4 D.Lgs. n. 149/2011.

Al riguardo, il Collegio osserva che l'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 delinea in modo rigoroso la sequenza temporale degli adempimenti ivi previsti, fissando termini che devono ritenersi perentori. In tal senso, infatti, milita il dato testuale della norma che qualifica le scadenze con espressioni ("*non oltre*", "*entro e non oltre*", "*entro*") che ne evidenziano la natura non derogabile. Al fine di rendere cogenti le predette disposizioni, il legislatore ha previsto, all'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149/2011 specifiche misure sanzionatorie di tipo pecuniario, nei casi di mancata redazione e pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente della relazione di fine mandato.

Atteso il rapporto di strumentalità tra obbligo di legge presidiato e misura sanzionatoria in caso di inadempimento, il perimetro applicativo di quest'ultima va definito in base alla finalità che il legislatore ha inteso perseguire attraverso l'imposizione degli adempimenti in tema di relazione di fine mandato.

La finalità di quest'ultima, nella ricostruzione giurisprudenziale della Corte dei conti, è di consentire alla collettività un controllo democratico (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG e Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 28/2019/DELC). Le scadenze temporali individuate dal legislatore trovano fondamento nel principio di trasparenza, consentendo ai consociati un adeguato spazio temporale per valutare le attività gestionali poste in essere dal Sindaco durante l'intero periodo della consiliatura.

Pertanto, tali obblighi possono ritenersi utilmente adempiuti solo se gli stessi sono effettuati nel rispetto della tempistica prevista dal legislatore. Eventuali ritardi, infatti, finirebbero per comprimere il diritto del cittadino di valutare adeguatamente l'operato dell'amministrazione uscente e di maturare, in tempo utile, scelte consapevoli nella determinazione dei futuri organi di governo locale. In tal modo, verrebbero in sostanza svilite le finalità proprie della relazione di fine mandato.

Ad essere sanzionata dalla legge, quindi, è la mancata tempestiva sottoscrizione/pubblicazione della relazione di fine mandato, nei termini di legge.

Tale ricostruzione interpretativa è pienamente conforme alla consolidata giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, le quali sono uniformi nel ritenere che la tardiva sottoscrizione della relazione di fine mandato e la sua tardiva pubblicazione integrino il mancato adempimento degli obblighi secondo la tempistica delineata dall'art. 4, comma 6, del D.Lgs. 149/2011 anche sul piano delle conseguenze sanzionatorie (*ex plurimis*, da ultimo, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 21/2023/VSG, n. 22/2023/VSG,

n. 23/2023/VSG; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazioni n. 139/2022/VSG, n. 24/2019/VSG e n. 188/2016/VSG; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 29/2020/VSG; Sezione regionale di controllo per la Calabria, deliberazione n. 152/2018/VSG; Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazioni n. 156/2019/VSG, n. 67/2019/VSG e n. 141/2018/VSGR; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazioni n. 106/2020/VSG e n. 92/2020/VSG; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 47/2019/VSG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazioni n. 119/2020/VSG, n. 128/2020/VSG, n. 248/2019/VSG e n. 167/2018/VSG; Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 45/2019/VSG; Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 73/2020/VSG; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 28/2020/VSG; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 108/2022/VSG e n. 73/2019/VSG; Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 101/2020/VSG; Sezione regionale di controllo per la Sicilia, deliberazione n. 157/2022/VSG).

Per quanto concerne le modalità attuative dell'eventuale sanzione pecuniaria, conformemente ai principi di diritto affermati dalla Sezione delle Autonomie nella già menzionata deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, l'applicazione stessa è rimessa esclusivamente all'ente locale e, in particolare, agli uffici del comune appositamente preposti alla liquidazione delle competenze.

Al riguardo, il Collegio osserva, tuttavia, come nessun vincolo o automatismo possa ritenersi sussistente tra l'accertamento oggettivo dei fatti compiuto dalla magistratura contabile e l'eventuale successiva comminazione della sanzione da parte dell'Ente locale; ciò in quanto il primo (*i.e.*, l'accertamento dei fatti) costituisce solo uno dei presupposti della fattispecie sanzionatoria, che non esaurisce tutti gli elementi che l'Ente locale è chiamato a valutare ai sensi della l. n. 689/1981, *in primis* il requisito soggettivo della colpevolezza.

Più in dettaglio, il Comune di PALAZZUOLO SUL SENIO deve fare riferimento ai presupposti e ai principi di carattere generale, previsti dalla L. n. 689/1981 (cfr. artt. 1 e seguenti). A conforto di ciò, l'art. 12 della L. n. 689/1981 statuisce infatti che le 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*" (cfr. *ex plurimis*, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 28/2019/DELC; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG; Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 133/2017/VSG; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazioni n. 62/2016/VSG e

n. 8/2015/VSG; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 108/2022/VSG; Sezione regionale di controllo per la Sicilia, deliberazione n. 157/2022/VSG; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 21/2023/VSG, n. 22/2023/VSG e n. 23/2023/VSG).

In tale sede, l'Ente dovrà acquisire ogni elemento utile per valutare la sussistenza di tutti gli elementi di fattispecie, ivi incluso quello soggettivo, ex l. n. 689/1981, ad esempio esaminando l'eventuale ricorrenza di giustificazioni in ordine alla tardiva sottoscrizione e pubblicazione della relazione di fine mandato. Tale procedimento sanzionatorio ha un esito dicotomico in quanto, a conclusione della fase istruttoria, gli uffici competenti dell'Ente potranno adottare un provvedimento motivato di archiviazione oppure di applicazione della sanzione pecuniaria.

La descritta dinamica dei rapporti tra la funzione magistratuale e il potere amministrativo si riflette anche nelle differenti forme di tutela apprestate dall'ordinamento: ricorso innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione avverso l'accertamento storico dei fatti, statuito nella delibera della Sezione regionale di controllo e ricorso innanzi al Giudice di pace, avverso le determinazioni sanzionatorie eventualmente adottate dall'Ente locale.

Da ultimo, la Sezione rileva altresì che il contenuto della relazione risulta in linea con le prescrizioni dell'art. 4 D.Lgs. n. 149/2011, come trasposte nello schema tipo del Decreto Interministeriale del 26 aprile 2013, con riguardo alle principali attività svolte durante il mandato, al sistema ed esiti dei controlli interni, alle azioni intraprese per contenere la spesa, agli organismi partecipati, alla situazione finanziaria e patrimoniale, alla quantificazione della misura dell'indebitamento comunale. In merito, infine, alla parte "R*ilievi della Corte dei conti*", nella relazione l'Ente comunica di essere stato destinatario di deliberazioni da parte della Sezione regionale di controllo fornendo indicazioni in merito.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana

- **ACCERTA** la tardiva sottoscrizione e pubblicazione, sul sito istituzionale, della Relazione di fine mandato del Sindaco del Comune di PALAZZUOLO SUL SENIO;
- **DA' ATTO** che il contenuto della relazione di fine mandato riflette la struttura prevista dall'art. 4 del D.Lgs. n. 149/2011, come trasposta nello schema tipo del Decreto Interministeriale del 26 aprile 2013.

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco ed al Consiglio del Comune di PALAZZUOLO SUL SENIO.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, da parte del Comune, sul

proprio sito istituzionale, ad integrazione della relazione di fine mandato già pubblicata, ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 13 giugno 2024.

Il Relatore
Patrizia Impresa
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 18 giugno 2024.

Il Funzionario preposto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)