



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

| | |
|---------------------------|------------------------|
| Maria Annunziata RUCIRETA | Presidente |
| Nicola BONTEMPO | Consigliere |
| Francesco BELSANTI | Consigliere |
| Paolo BERTOZZI | Consigliere |
| Patrizia IMPRESA | Consigliere |
| Fabio ALPINI | Primo Referendario |
| Rosaria DI BLASI | Referendario |
| Anna PETA | Referendario, Relatore |

Nell'adunanza da remoto del 23 settembre 2021;

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 20 settembre 2021, n. 28, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il Relatore, dott.ssa Anna Peta.

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Massarosa figura tra gli enti per i quali avranno luogo le consultazioni elettorali per l'elezione diretta del Sindaco e per il rinnovo del Consiglio comunale in data 3 e 4 ottobre 2021, come stabilito dal decreto del Ministro dell'Interno del 3 agosto 2021.

La convocazione dei comizi, in via anticipata rispetto alla scadenza ordinaria della consiliatura, si è resa necessaria a causa dello scioglimento del Consiglio comunale, disposto con d.P.R. del 16/6/2021 (G.U. n. 154 del 30/6/2021) a seguito delle dimissioni rassegnate da nove consiglieri su sedici assegnati all'ente, non potendo essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi; contestualmente allo scioglimento del Consiglio comunale, con il medesimo d.P.R. si è provveduto a nominare il Commissario straordinario per la provvisoria gestione del Comune fino all'insediamento degli organi ordinari, conferendogli i poteri spettanti al Consiglio Comunale, alla Giunta ed al Sindaco.

Tanto premesso, in data 17 agosto 2021, l'Ente trasmetteva a questa Sezione la relazione di fine mandato, sottoscritta dal Sindaco in data 16 agosto 2021 e certificata dall'Organo di revisione in data 17 agosto 2021; la stessa risultava altresì pubblicata sul portale istituzionale dell'ente in data 17 agosto 2021, con l'indicazione della data di avvenuta trasmissione della relazione a questa Corte.

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* 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 D.Lgs. n. 149/2011, essa 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 agevolare 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, nell'ipotesi di scadenza ordinaria della consiliatura. Nel caso di scioglimento anticipato, invece, la certificazione deve avvenire nel termine di venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni. 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 citata deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, 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 speciale composizione 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 n. 28/2019/DELIC 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. Pertanto, l'inadempimento di ogni singolo obbligo previsto dalla

sequenza procedimentale descritta dal citato articolo 4 costituisce il presupposto di applicabilità della sanzione, facendo così ritenere che la redazione-certificazione-controllo-pubblicazione siano tappe insopprimibili, predisposte al fine di coniugare i principi di “buon andamento” e “trasparenza” dell’azione amministrativa (così, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 28/2019/DELC).

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”*.

Per l’anno 2021 l’operatività di tale meccanismo sanzionatorio è stata tuttavia sospesa in ragione della situazione pandemica da Covid-19; l’art. 3-ter del d.l. n. 25/2021, convertito, con modificazioni, nella l. n. 58/2021, infatti recita: *“per l’anno 2021, non trova applicazione il comma 6 dell’articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149”*.

2. Vertendosi in un’ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio comunale, il Comune di Massarosa rientra nel perimetro applicativo dell’art. 4, comma 3, del D.Lgs. n. 149/2011, in base al quale la sottoscrizione della relazione di fine mandato e la relativa certificazione da parte degli organi di controllo interno devono avvenire entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni.

Nel caso di specie, tenuto conto che i comizi elettorali sono stati indetti con il richiamato decreto ministeriale del 3 agosto 2021, il termine ultimo per le attività di sottoscrizione e certificazione della relazione di fine mandato deve essere individuato nel 23 agosto 2021.

In via preliminare, ai fini della corretta individuazione del soggetto su cui grava l’obbligo di sottoscrizione, il Collegio rammenta che, nel caso di specie, lo scioglimento anticipato del Consiglio comunale - disposto con d.P.R. del 16/6/2021 a seguito delle dimissioni della maggioranza dei consiglieri in carica - ha contestualmente determinato la nomina del Commissario straordinario per la provvisoria gestione del Comune fino all’insediamento degli organi ordinari, a cui sono stati conferiti i poteri

spettanti al Consiglio comunale, alla Giunta ed al Sindaco.

Ciò però non ha comportato alcuna traslazione di competenze dal Sindaco al Commissario straordinario in punto di sottoscrizione della relazione di fine mandato. Le disposizioni dell'art. 4 del D.Lgs. n. 149/2011 individuano i soggetti tenuti alla redazione della relazione di fine mandato e regolano in maniera puntuale i tempi di disciplina, di redazione, certificazione e pubblicazione sul sito *web* dell'Ente della relazione di fine mandato, tanto per l'ipotesi della scadenza ordinaria della consiliatura che per quella della scadenza anticipata.

Pertanto, come affermato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG) *“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, quella 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 ad attuazione”*; in applicazione di tale principio di diritto la relazione deve essere, dunque, sottoscritta dal Sindaco cui si riferisce il mandato, come è avvenuto nel caso in esame.

Sotto il profilo dell'accertamento formale del rispetto della tempistica imposta dalla legge, il Collegio rileva che il Comune di Massarosa ha ottemperato agli adempimenti di redazione, certificazione, trasmissione e pubblicazione della relazione di fine mandato, secondo quanto prescritto dall'art. 4, comma 3, del D.Lgs. n. 149/2011.

Difatti, la stessa è stata: *i)* sottoscritta dal Sindaco in data 16 agosto 2021 nel rispetto del predetto termine; *ii)* certificata dall'Organo di revisione in data 17 agosto 2021, nei termini di legge; *iii)* trasmessa a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in data 17 agosto 2021; *iiii)* pubblicata sul portale istituzionale del Comune in pari data nel rispetto del termine di sette giorni, indicando altresì la data di avvenuta trasmissione della relazione a questa Corte.

Sotto il profilo contenutistico, la Sezione rileva altresì che la relazione risulta in linea con le prescrizioni dell'art. 4 del 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, alle azioni intraprese per contenere la spesa, agli organismi partecipati, ai rilievi della Corte dei conti, nonché

alla quantificazione della misura dell'indebitamento comunale.

In merito alla parte III - *Situazione economico-finanziaria dell'ente*, si rileva che l'Ente ha dato evidenza della propria situazione finanziaria, esponendo i dati richiesti dallo schema tipo, in un formato coerente con gli aggiornamenti dei prospetti della contabilità armonizzata ex D.Lgs. n. 118/2011; nella relazione non risultano, tuttavia, valorizzate alcune voci dei riquadri richiesti dai punti 3.4. *Risultati della gestione: fondo di cassa e risultato di amministrazione* e 8 *"Spese per il personale"* del citato Decreto interministeriale. Più in dettaglio, l'ente non ha reso informazioni in ordine all'utilizzo dell'anticipazione di cassa (ultimo campo del punto 3.4) e al rispetto dei limiti assunzionali da parte delle aziende speciali e delle istituzioni (punto 8.6). L'Ente avrebbe dovuto fornire tali dati anche in caso di risposta negativa in coerenza con la funzione propria della relazione di fine mandato.

P.Q.M.

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

DELIBERA

- di dare atto del rispetto dei termini di redazione, sottoscrizione, certificazione da parte dell'Organo di revisione, trasmissione e pubblicazione sul sito istituzionale della relazione di fine mandato del Comune di Massarosa;
- di dare 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, fatta eccezione - limitatamente alle voci indicate in parte motiva - per i punti 3.4. *Risultati della gestione: fondo di cassa e risultato di amministrazione* e 8 *"Spese per il personale"* del citato Decreto interministeriale.

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Commissario Straordinario del Comune di Massarosa.

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 nella Camera di consiglio da remoto del 23 settembre 2021.

Il Relatore
Anna Peta
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 24 settembre 2021.

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)