CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere (relatore)
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nella camera di consiglio da remoto del 5 novembre 2020, ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, come da ultimo modificato dall'art. 26-*ter* del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito in sede di conversione con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla Relazione di fine mandato – Comune di Mandello del Lario (LC)

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_LOM - DEL-Reg.-SC_LOM - 0000167 - 10/12/2020 - 15:18

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed 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 (G.U. n. 153 del 02.07.2008);

VISTA la deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG e la deliberazione n. 15/SEZAUT/2016/QMIG, entrambe della Sezione delle Autonomie;

VISTO il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, concernente 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;

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;

TENUTO CONTO dell'attività istruttoria svolta;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, dott.ssa Rossana De Corato;

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'articolo 4 del d.lgs. n. 149/2011, come modificato dall'articolo 1-bis del decreto legge n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, e, successivamente, sostituito dall'art. 11, comma 1, D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 68/2014, 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 presentano 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.

La relazione di fine mandato risponde al principio di *accountability* degli amministratori locali, i quali sono chiamati a dare conto della propria gestione amministrativa e finanziaria, al fine di favorire e rendere effettivo il controllo democratico dei cittadini, in occasione delle elezioni amministrative.

In quest'ottica, la relazione di fine mandato 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 legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

La relazione di fine mandato costituisce, pertanto, un importante strumento di conoscenza dell'attività svolta nell'esercizio delle rispettive funzioni e momento di trasparenza nella fase di passaggio da un'amministrazione all'altra, in cui deve essere fotografata la reale situazione dell'ente; la comunità locale, nell' esercitare consapevolmente il proprio diritto-dovere di voto, deve essere resa edotta della reale situazione finanziaria dell'ente, secondo le tempistiche previste dal legislatore e ritenute dallo stesso congrue a tale fine.

Ciò al fine del compimento sostanziale del processo cognitivo alla base del principio democratico nel cui ambito il cittadino elettore deve avere la possibilità di estrarre, prima del voto, il confronto tra programmato (relazione di inizio mandato) e realizzato

(relazione di fine mandato). In questo modo, al termine della consiliatura, si perfeziona quel processo che, annualmente, è scandito dal confronto tra bilancio di previsione e rendiconto generale e che si riflette, sul versante programmatico, nella rimodulazione del Documento Unico di programmazione.

Ne deriva, dunque, che l'obbligo di redigere e pubblicare la relazione di fine mandato appare funzionale a concorrere alla realizzazione della pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativo-politica degli enti locali e, 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 (vd. deliberazione di questa Sezione n. 174/2018/VSG).

Proprio alla luce delle predette finalità, la relazione di fine mandato 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, ed indicando 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.

Lo schema tipo di relazione, ai sensi del comma 5 dell'articolo 4 del d.lgs. 149/2011, è stato approvato con il D.M. 26 aprile 2013, d'intesa con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali. A tale Decreto, sono allegati n. 3 schemi tipo di relazione di fine

mandato, rispettivamente per i Presidenti delle Province (allegato A), per i Sindaci di comuni con popolazione pari o superiore a 5000 abitanti (allegato B) e per i Sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti (allegato C).

La specifica funzione di presidio al principio di trasparenza della relazione di fine mandato emerge anche dal testo del predetto decreto, in cui si legge, all'articolo 3, comma 3, che tali relazioni "*sono divulgate sul sito dell'ente per garantire la più ampia conoscibilità dell'azione amministrativa sviluppata nel corso del mandato elettivo*".

La relazione è certificata dall'Organo di revisione dell'ente locale entro e non oltre quindici 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.

Al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi di divulgazione informativa nei confronti dei cittadini-elettori, il Legislatore ha previsto che la relazione di fine mandato, e la relativa 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.

Tutti i termini stabiliti dal Legislatore (per la redazione, certificazione, invio alla Corte dei conti e pubblicazione sul sito istituzionale) non appaiono, dunque, casuali e, in funzione del principio di trasparenza, 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.

Per rendere cogenti le previsioni dell'articolo 4 del d.lgs. n. 149/2011, pertanto, il Legislatore ha previsto (al comma 6 del medesimo articolo) specifiche misure sanzionatorie nei casi di mancata redazione e pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente della Relazione di fine mandato; più precisamente, si prevede 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. Il sindaco è, inoltre, tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente.

Con la deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, in chiave nomofilattica, ha espresso il seguente principio di diritto "*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, la disposizione 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 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, stante l'assenza di apposita previsione volta ad attribuire alla Corte dei conti la predetta competenza (vd. deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 8/2015/PRSP).

A tal fine, l'ente locale deve fare riferimento ai presupposti ed ai principi di carattere generale posti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689. Come già ricordato nella deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 8/2015/PRSP, l'articolo 12 della legge n. 689 del 1981 prevede che le relative 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*".

Sullo stesso ente locale, peraltro, incombe l'onere di comunicare alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti le misure adottate (vd. deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo n. 65/VSG/2014 e n. 24/2019/VSG).

Sempre in chiave nomofilattica, con la successiva deliberazione n. 15/SEZAUT/2016/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha espresso il seguente ulteriore principio di diritto, alla luce delle riforma delle Province di cui alla legge n. 56/2014, "*Nel nuovo quadro delineato dalla riforma dell'ordinamento delle Province dettata dalla legge n. 56/2014 permangono le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa dettate dall'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 per la relazione di fine mandato, che costituisce atto proprio del Presidente della Provincia e, pertanto, va resa da questi al termine del mandato della durata di quattro anni previsto dall'art. 1, comma 59, della stessa legge n. 56/2014.*
Nel quadro dei principi di trasparenza, democraticità del bilancio ed accountability, non appare preclusa dalla vigente legislazione la facoltà del Presidente della Provincia di redigere la relazione anche alla scadenza del mandato biennale del Consiglio provinciale."
Relativamente ai termini di sottoscrizione della relazione di fine mandato, infine, si rinvia alla copiosa giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte, da cui emerge che il predetto termine è calcolato a ritroso rispetto alla data delle elezioni amministrative fissate con Decreto del Ministero degli interni (vd. Sezione regionale di controllo per la Calabria, deliberazioni n. 82/2015 e n. 83/2015; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 44/2015/VSG; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 531/2014/VSG; Sezione della Autonomie n. 15/SEZAUT/2016/QMIG). Al riguardo, si richiama la normativa dettata dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 182/1991, secondo cui "*il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data delle elezioni*". Ai sensi dell'articolo 51, comma 1, del TUEL, inoltre, "*il sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di cinque anni*".

RILEVATO CHE

- Il comune di Mandello del Lario ha provveduto a inviare alla Sezione e pubblicare la relazione di fine mandato nei termini;

L'Ente locale, pur avendo osservato gli obblighi di stesura della relazione, specificando in particolare - nella sezione "Rilievi della Corte dei conti" - che "…l'Ente è stato oggetto di un controllo su quanto riportato nel questionario per il conto consuntivo

2015 (…) La Corte ha disposto l'archiviazione con il seguente rilievo… " corre, tuttavia, l'obbligo di sottolineare che il Comune continua a mantenere un accumulo di residui attivi elevati e risalenti nl tempo, a ricorrere per lunghi periodi ad anticipazioni di tesoreria…" non ha dato totale attuazione e reale concretezza al principio di trasparenza previsto dall'art. 4 del d. Lgs n. 149/2011 atteso che non ha richiamato in tale atto la specifica deliberazione che questa Corte ha emanato nel periodo oggetto di interesse della relazione di fine mandato: la deliberazione **380/2016/PRSE del 19 dicembre 2016.**

La delibera aveva accertato il peggioramento dell'equilibrio economico nel 2014, il ricorso costante ad anticipazioni di tesoreria, un sensibile scostamento fra accertamento e riscossione in relazione alle entrate per permessi per costruire e sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, accumulo di residui attivi risalenti nel tempo, invitando "l'Amministrazione civica ad adottare misure adeguate a far fronte, in chiave prospettica, alle riscontrate criticità".

Al principio di trasparenza, difatti, va data attuazione non solo in senso formale, ma anche e soprattutto in senso sostanziale, attesa la specifica finalità della disciplina normativa in esame che intende dare alla comunità locale tutti gli strumenti e le informazioni utili, per un controllo democratico dei cittadini e per garantire la più ampia conoscibilità dell'azione amministrativa nel corso del mandato elettivo.

Sul punto giova altresì osservare che, lo stesso modello di relazione di fine mandato, approvato con D.M. 26 aprile 2013, espressamente prevede, in tutti i suoi allegati A), B) e C), che laddove vi siano rilievi da parte della Corte dei conti, degli stessi occorre "riportare in sintesi il contenuto".

CONSIDERATO CHE

la Sezione non può esimersi dall'evidenziare che la violazione dell'obbligo di redazione completa della relazione di fine mandato, nei termini di cui all'articolo 4 del d.lgs. n. 149/2011, non ha consentito a tale relazione di assolvere alla finalità di legge di garantire l'esercizio effettivo del controllo democratico dei cittadini, essendo stata redatta in maniera incompleta.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ACCERTA

la non corretta applicazione da parte dell'Ente delle disposizioni contenute nell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 e successive modificazioni e integrazioni;

DISPONE

- che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata al rappresentante dell'Ente e al Consiglio comunale di Mandello del Lario (LC);

RAMMENTA

l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. n. 33/2013, come sostituito dall'articolo 27, comma 1, del d.lgs. n. 97/2016.

Così deciso nella camera di consiglio da remoto del 5 novembre 2020.

Il Magistrato Relatore

(dott.ssa Rossana De Corato)

ROSSANA DE CORATO CORTE DEI CONTI 10.12.2020 11:35:15 UTC

Il Presidente

(dott. Maria Riolo)

MARIA RIOLO CORTE DEI CONTI/80218670588 10.12.2020 10:09:25 CET

Depositata in Segreteria il
10 dicembre 2020

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)

SUSANNA PAOLA DE BERNARDIS CORTE DEI CONTI 10.12.2020 13:34:02 CET