



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere (relatore)
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

**Adunanza del 28 settembre 2021
Comune di Vigarano Mainarda (FE)
Relazione di fine mandato 2016/2020**

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;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto- legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14 e successive modificazioni;

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, con modificazioni, 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 decreto- legge 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, 3 bis del medesimo articolo 4;

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;

Viste le deliberazioni n.15/SEZAUT/2015/QMIG e n.15/SEZAUT/2016/QMIG della Sezione delle Autonomie;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 28 del 18 settembre 2019;

Visto il decreto-legge 20 aprile 2020 n. 26, convertito con legge 19 giugno 2020, n. 59, con cui sono state dettate disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020;

Vista la deliberazione n. 121/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2021;

Viste le richieste istruttorie prot. SEZ_CON_EMI - SC_ER - 0008109 - del 09/08/2021 e prot. SEZ_CON_EMI - SC_ER - 0008765 - del 10/09/2021, le note di risposta del Comune di Vigarano Mainarda (FE) prot. nn. 11959 del 27/08/2021 e 13400 del 24/09/2021;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 108 del 27 settembre 2021 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per l'odierna camera di consiglio;

Udito nella camera di consiglio il relatore dott.ssa Gerarda Maria Pantalone;

FATTO

Il Comune di Vigarano Mainarda (FE), avente popolazione di 7.608 abitanti (al 31 dicembre 2020), sarà interessato dalle consultazioni per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale indette, con decreto del Ministro dell'Interno del 3 agosto 2021 per i giorni 3 e 4 ottobre 2021.

Il Sindaco di Vigarano Mainarda era stato proclamato eletto al primo turno

delle elezioni amministrative, tenutesi il 5 giugno 2016, in cui è stato rinnovato il Consiglio comunale con l'elezione di dodici consiglieri.

Con provvedimento del 5 ottobre 2020 il Prefetto della Provincia di Ferrara, ha proposto lo scioglimento del Consiglio comunale ai sensi dell'art. 141, comma 1, lettera b), n. 4, del d.lgs. n. 267/2000, disponendone, nel contempo, ai sensi del comma 7 dello stesso articolo, la sospensione, con la conseguente nomina del Commissario per la provvisoria gestione dell'Ente, in quanto nel Consiglio comunale di Vigarano Mainarda si è venuta a determinare una situazione di crisi a causa della riduzione dell'organo assembleare a quattro unità, per effetto delle dimissioni di otto consiglieri.

Con decreto del Presidente della Repubblica in data 28 ottobre 2020, su proposta del Ministro dell'Interno, è stato poi disposto lo scioglimento del Consiglio comunale di Vigarano Mainarda e contestualmente nominato un Commissario straordinario per la provvisoria gestione del Comune, a cui sono conferiti i poteri spettanti al Consiglio comunale, alla Giunta e al Sindaco, fino all'insediamento degli organi ordinari.

Effettuate le verifiche nell'ambito delle attività di controllo ai fini della tutela degli equilibri di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica riguardanti l'esame delle relazioni di fine mandato, è emerso che la relazione di fine mandato di che trattasi, relativa al periodo 2016-2021, non risultava trasmessa a questa Sezione, né risultava pubblicata sul sito web istituzionale del Comune di Vigarano Mainarda, nella sezione 'Amministrazione trasparente'.

Pertanto, il Magistrato Istruttore, con note istruttorie prot. SEZ_CON_EMI - SC_ER - 0008109 del 9 agosto 2021 e prot. SEZ_CON_EMI - SC_ER - 0008765 del 10 settembre 2021 ha richiesto al Comune di Vigarano Mainarda notizie e necessarie attestazioni in ordine all'assolvimento degli obblighi di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 e alla redazione e successiva sottoscrizione dell'ex Sindaco in virtù del principio di diritto fissato con deliberazione della Sezione Autonomie n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, ovvero che *"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..."*.

L'Ente ha trasmesso a questa Sezione, mediante l'applicativo Con.Te, la nota prot. 11959/2021, acquisita al prot. della Sezione n. 8359 del 27 agosto 2021, e la nota prot. 13400/2021, acquisita al prot. della Sezione n. 9146 del 24 settembre 2021, in cui ha comunicato che *"... allo stato attuale l'ente sta provvedendo alla redazione della relazione di fine mandato relativa al periodo 2016-2020 ..."*.

DIRITTO

1. 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 è 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.

La relazione di fine mandato e la relativa certificazione sono pubblicate sul sito istituzionale della Provincia o del Comune da parte del Presidente della Provincia o del Sindaco entro i 7 giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'Organo di revisione, con l'indicazione della data di trasmissione alla Sezione regionale della Corte dei conti.

La relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con 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 dei numeri 1 e 2 del comma primo dell'articolo 2359 del codice civile, 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.

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).

Il comma 6 dell'articolo 4 del d.lgs. n. 149/2011 prevede, infine, 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.

1.2. La disciplina dettata dal legislatore in materia di relazione di fine mandato, come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte con delibera n.15/SEZAUT/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 legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" e 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.

Essa, pertanto, rappresenta un importante strumento di conoscenza dell'attività svolta nell'esercizio delle proprie 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, nei termini previsti dal legislatore, è 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 (Corte conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia delib. n. 4 del 25 gennaio del 2019).

Tutti i termini stabiliti, invero, non appaiono casuali ma finalizzati a far conoscere al cittadino le azioni messe in campo da chi lo ha amministrato, con piena trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, in modo da renderlo consapevole delle scelte da adottare (Corte conti, Sez. Lombardia 175/2018).

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione con deliberazione n. 28 del 2019 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; 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 funzionamento dei poteri pubblici.

Pertanto, l'inadempimento di ogni singolo obbligo previsto dalla sequenza procedimentale dettata dal legislatore costituisce il presupposto di applicabilità della sanzione, sì da far ritenere che redazione-certificazione-controllo-pubblicazione, siano tappe insopprimibili, predisposte al fine di coniugare i principi di "buon andamento" e "trasparenza" dell'azione amministrativa e che ogni singolo inadempimento costituisce presupposto di applicabilità della sanzione essendo stato concepito un sistema sanzionatorio omogeneo, identico per ciascuna delle violazioni in esame.

Relativamente ai termini di sottoscrizione della relazione di fine mandato, infine, la Sezione Autonomie (e in analogo senso copiosa giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo) con deliberazione n.15/SEZAUT/2016/QMIG, ha affermato che il predetto termine è calcolato a ritroso rispetto alla data delle elezioni amministrative fissate con decreto del Ministro dell'Interno.

Con sentenza n.5/2021/EL le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, in

speciale composizione, nell'esplicitare i criteri per la valutazione del corretto adempimento della redazione della relazione di fine mandato alla luce della normativa emergenziale connessa all'epidemia da Covid-19, ha infine affermato, innovando rispetto al consolidato orientamento della Corte, che i termini a ritroso dei 60 giorni entro i quali deve essere sottoscritta la relazione di fine mandato debbano decorrere, nella ipotesi di scadenza ordinaria del mandato, dalla data di scadenza di quest'ultimo e non dalla data delle nuove elezioni. Ciò in quanto l'art. 51 del TUEL e la legge 182/1991 all'art. 1 tengono ben distinte la data di nuove elezioni e quella di scadenza fisiologica del mandato e la normativa emergenziale che sposta in avanti le consultazioni elettorali determina una prorogatio delle funzioni e non del mandato (cfr. anche Sezione regionale controllo Marche del. n. 108/2021, Sez. reg. contr. Abruzzo del. n. 188/2021, Sez. reg. contr. Lazio, del. n. 49/2021, Sez. reg. contr. Umbria 33/2021, Sez. reg. contr. Toscana n. 43/2021).

Al riguardo, si richiama inoltre la normativa dettata dall'art. 1, comma 2, della legge n. 182/1991, secondo cui il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data delle elezioni.

Nelle ipotesi di scioglimento anticipato degli organi elettivi dell'Ente, di cui alla vigente normativa, il termine per la redazione della relazione di fine mandato continua ad essere fissato "entro i venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni".

1.3. La Sezione Autonomie, con la già citata delibera del 2015, nel rilevare come la relazione di fine mandato costituisce, secondo le intenzioni del legislatore, strumento delle decisioni di entrata e di spesa, nonché strumento di democrazia e di bilancio, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica e come le funzioni di controllo esercitate dalle Sezioni regionali della Corte dei conti sono finalizzate ad assicurare la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, ha ritenuto che l'esame delle relazioni in questione "sia ascrivibile 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 di controllo sono, pertanto, tenute a verificare il rispetto formale da parte degli Enti degli adempimenti e della tempistica imposti dal legislatore in linea con i principi e le finalità di cui sopra.

La Sezione delle Autonomie, corroborando l'indirizzo già manifestato dalla giurisprudenza delle Sezioni, 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 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 quindi l'assenza di apposita previsione volta ad attribuire alla Corte dei conti la predetta competenza, l'ente locale deve fare riferimento ai presupposti ed ai principi di carattere generale posti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 che all'articolo 12 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 (deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo n. 65/VSG/2014 e n. 24/2019/VSG).

La legge 3 maggio 2021, n. 58 di conversione con modifica del decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25, recante disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2021, all'art. 3-ter prevede che per l'anno 2021 non trova applicazione il comma 6 dell'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

Tale disposizione, rileva la Sezione, comporta la sospensione del meccanismo sanzionatorio, ma non ha alcuna incidenza sugli obblighi dettati dal legislatore del 2011 in materia di relazioni di fine mandato che restano in vigore e ad essi sono tenuti ad uniformarsi gli amministratori degli enti locali; la nuova norma di cui alla legislazione emergenziale del 2021 lascia intatto quindi l'impianto della relazione quale strumento di trasparenza e di accountability di chi amministra la cosa pubblica nei confronti del cittadino elettore, disponendo per un arco temporale determinato, l'anno 2021, la inapplicabilità delle sanzioni previste in caso di inadempimento degli obblighi di redazione e pubblicazione della relazione di fine mandato.

2. La fattispecie all'esame dell'odierna adunanza del Collegio involge un caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale per ipotesi dissolutiva dell'organo elettivo, disciplinata dall'art. 141, comma 1, lett. b), n. 3 del TUEL e nomina di un commissario straordinario per la gestione dell'Ente, fino al rinnovo degli organi ordinari, con i poteri spettanti al Consiglio comunale, alla Giunta e al Sindaco.

Ai sensi dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 149/2011 al Comune di Vigarano Mainarda si applica la disciplina in base alla 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, quindi, il termine ultimo per le attività di sottoscrizione e certificazione della relazione di fine mandato deve essere individuato nel 23 agosto 2021.

Il Collegio intende richiamare nella circostanza la citata delibera n. 15 del 2015, con la quale la Sezione Autonomie ha ritenuto che la relazione di fine mandato costituisce un atto proprio del Sindaco, non demandabile al Commissario straordinario nominato a seguito dello scioglimento dell'organo consiliare, stante la *ratio* voluta dal legislatore di far conoscere agli elettori l'attività della consiliatura terminata; sul Sindaco, pertanto, incombe sempre l'obbligo di sottoscrivere la relazione di fine mandato, prima di poter considerare conclusi i suoi rapporti con il Comune (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna delibera n. 35 del 17 marzo 2021).

Cosicché, la relazione di fine mandato del Comune di Vigarano Mainarda - redatta secondo lo schema tipo approvato con il Decreto interministeriale del 26 aprile 2013 - avrebbe dovuto essere redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale dell'Ente e sottoscritta dall'ex Sindaco di Vigarano Mainarda e certificata dall'Organo di revisione, entro la data del 23 agosto 2021 e successivamente, nel rispetto della tempistica di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 149/2011, trasmessa a questa Sezione e pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente.

Il Collegio rileva, quindi, come nella circostanza siano stati violati gli obblighi imposti dall'articolo 4 del decreto legislativo 149/2011 e disattese le finalità perseguite dal legislatore di garantire l'esercizio effettivo del controllo democratico dei cittadini elettori (Corte cost., sent. n. 184/2016).

Gli inadempimenti, tuttavia, non comportano l'obbligo di sanzione di cui al comma 6 dell'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011, stante la sospensione per l'anno 2021 dell'operatività del sistema sanzionatorio per effetto del già citato art. 3-ter del D.L. n. 25 del 2021, convertito con modificazioni con legge n. 58 del 2021.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna

DELIBERA

- di accertare la violazione degli obblighi di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 149/2011 per mancata sottoscrizione, certificazione, trasmissione alla Sezione regionale di controllo e pubblicazione della relazione di fine mandato

sul sito istituzionale del Comune di Vigarano Mainarda.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco, al Consiglio comunale ed all'Organo di revisione dei conti del Comune di Vigarano Mainarda (FE);

- che la deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale del Comune di Vigarano Mainarda ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 33 del 2013, come sostituito dall'articolo 27, comma 1 del decreto legislativo n. 97 del 2016;

- che l'originale della delibera resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 28 settembre 2021.

Il Presidente
Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Il relatore

Gerarda Maria Pantalone

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 29 settembre 2021

Il funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)