



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere (relatore)
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo Referendario (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario

Adunanza del 24 maggio 2023

Comune di Brescello (RE)

Relazione di fine mandato 2018/2023

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

VISTO il Testo unico delle Leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla L. 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 D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 149, concernente meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42;

VISTO il D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella L. 7 dicembre 2012, n. 213, ed in particolare l'art. 1-*bis*, contenente modifiche all'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011;

VISTO il decreto ministeriale 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);

VISTO il D.L. 6 marzo 2014, n.16, convertito, con modificazioni, nella L. 2 maggio 2014, n.68, che, all'art. 11, ha modificato i c. 2, 3, 3 bis dell'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n.15/2015/QMIG del 9 aprile 2015;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n.15/2016/QMIG del 15 aprile 2016;

VISTA la propria deliberazione n. 195/2022/INPR del 16 dicembre 2022, con la quale è stata approvata la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2023;

VISTO il decreto del 3 marzo 2023 con cui il Ministro dell'Interno ha fissato il turno annuale di svolgimento delle elezioni amministrative nelle regioni a statuto ordinario per il 14-15 maggio 2023, con eventuale turno di ballottaggio il 28-29 maggio 2023;

VISTA la relazione di fine mandato 2018/2023, trasmessa dal Sindaco del Comune di Brescello (RE), tramite l'applicativo Con.Te, ed acquisita al protocollo della Sezione n. 1352 del 3 aprile 2023;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 41/2023 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITI i relatori, Cons. Alberto Rigoni e Primo Ref. Marco Scognamiglio;

RITENUTO IN FATTO

Il Comune di Brescello (RE), con popolazione di 5.651 abitanti (al 31 dicembre 2022) è interessato dalle elezioni amministrative indette, con decreto del Ministro dell'Interno del 3 marzo 2023, per il successivo 14-15 maggio con eventuale turno di ballottaggio il 28-29 maggio 2023.

Le precedenti elezioni amministrative si erano svolte in data 10 giugno 2018 e il Sindaco del Comune di Brescello era stato proclamato l'11 giugno.

L'Ente ha inviato a questa Sezione di controllo la relazione di fine mandato 2018/2023 corredata della certificazione dell'Organo di revisione economico finanziario tramite l'applicativo Con.Te e la stessa risulta acquisita al protocollo della Sezione n. 1352 del 3 aprile 2023.

Sulla base di verifiche effettuate d'ufficio, sul portale istituzionale del

Comune si è rinvenuta, altresì, la pubblicazione della relazione e della relativa certificazione, avvenuta in data 4 aprile 2023, con l'annotazione della data di trasmissione alla Sezione regionale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. 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, 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 dell'art. 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 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 con popolazione pari o superiore a 5000 abitanti (allegato B) e per i Sindaci di Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti (allegato C).

L'art. 4 del D. Lgs. 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 tempistiche da rispettare, 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 e non oltre 15 giorni dalla sottoscrizione.

Diversamente, nel caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale o provinciale, 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.

2. Quanto al regime sanzionatorio, l'art. 4 del D.Lgs. 149/2011 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.

3. La disciplina dettata dal legislatore in materia di relazione di fine mandato, come evidenziato dalla Sezione delle autonomie di questa Corte con delibera n.15/2015/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*».

Essa mira al 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.

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 abbiano interesse a valutare il 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.

4. La relazione di fine mandato, nel caso di scadenza ordinaria del mandato, deve essere redatta e sottoscritta non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza medesima; tale termine rappresenta il momento da cui iniziano a decorrere tutti gli altri termini prescritti dal legislatore relativi a certificazione, trasmissione e pubblicazione della relazione.

Essendo il suddetto termine correlato alla data di scadenza del mandato bisogna, innanzitutto, definire l'inizio e la durata del mandato stesso.

Sul punto occorre richiamare la normativa dettata dall'art. 1 della L. 7 giugno 1991 n. 182, «*Norme per lo svolgimento delle elezioni dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali*», in combinato disposto con la disciplina dettata dal D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, «*Testo unico degli enti*

locali» (di seguito T.U.E.L.), in materia di organi di governo del Comune e della Provincia.

In particolare, l'art. 1 c. 1 della L. 182/1991 recita: *«Le elezioni dei consigli comunali e provinciali si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno, ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre»*. Al comma 2 precisa: *«Il mandato decorre per ciascun Consiglio dalla data delle elezioni»*.

Il T.U.E.L. all'art. 51 stabilisce che *«Il sindaco e il consiglio comunale [...] durano in carica per un periodo di cinque anni»*.

Inoltre, il T.U.E.L. all'art. 38, in riferimento ai Consigli comunali e provinciali, precisa *«I consiglieri entrano in carica all'atto della proclamazione... (comma 4). I consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili (comma 5)»*. Nulla dispone in merito, invece, per la carica di Sindaco e di Presidente della Provincia.

Al riguardo il Collegio ritiene che, sebbene il T.U.E.L. non contenga un'analogia previsione per la carica di Sindaco e di Presidente della Provincia, un'interpretazione logico-sistematica della normativa di riferimento impone di sostenere che entrambi gli organi monocratici si insedino immediatamente, per effetto della proclamazione consacrata nell'apposito verbale dell'ufficio elettorale, alla stessa stregua di quanto accade per Consiglieri comunali e provinciali e che, nel medesimo istante, cessi il mandato dei loro predecessori (in senso conforme si sono espresse anche le Sezioni riunite di questa Corte in sede giurisdizionale, in speciale composizione, cfr. sent. n. 6/2015/EL e la Sezione delle autonomie, cfr. del. n. 15/2016/QMIG, nonché il Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 31 luglio 2006, n. 4694).

Ciò posto, la data di inizio del mandato, anche per il Sindaco e per il Presidente della Provincia, coincide con la data della loro proclamazione effettuata dopo la chiusura delle operazioni di scrutinio ai sensi del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, recante *«Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali»*.

La scadenza del mandato va quindi individuata tenendo conto della fine

dei cinque anni (art. 51 T.U.E.L.) decorrenti dalla data della dell'elezione formalizzata con la proclamazione del candidato (in senso conforme si sono espresse di recente Sez. contr. Puglia, delib. n. 166/2021/VSG, Sez. contr. Lombardia, delib. n. 127/2022/VSG, Sez. contr. Basilicata, delib. n. 11/2023/VSG).

5. In ordine alla durata del mandato e al termine per la sottoscrizione della relazione fine mandato, si deve ulteriormente osservare quanto segue.

Come già anticipato, secondo quanto previsto dall'art. 1, c. 1, della L. n. 182/1991 le elezioni si tengono in una finestra temporale compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno, ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre.

Le elezioni per il rinnovo degli organi amministrativi, quindi, possono svolgersi anche prima della richiamata scadenza del mandato di cinque anni stabilita dall'art. 51 del T.U.E.L. (ad esempio ciò si verifica quando le nuove elezioni sono state fissate per il mese di maggio mentre quelle precedenti si erano tenute a giugno).

Ne consegue che, in tale ipotesi, si ha la cessazione del mandato amministrativo per effetto della proclamazione dei nuovi eletti, quindi prima del decorso dei cinque anni.

Relativamente ai termini per la sottoscrizione della relazione, qualora ricorra l'ipotesi sopra descritta, questa Sezione ritiene corretto uniformarsi al criterio espresso dalla pronuncia della Sezione autonomie n.15/2016/QMIG (e da consolidata giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo) che, richiamando esigenze di certezza ed omogeneità, ha affermato *"il termine dei 60 giorni antecedenti la scadenza del mandato è calcolato a ritroso rispetto alla data delle elezioni amministrative fissate con decreto del Ministro dell'Interno"*.

6. Le Sezioni regionali di controllo sono tenute a verificare il rispetto 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 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 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.

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

7. Per quanto riguarda il Comune di Brescello il Collegio rileva come, alla luce della data di indizione delle elezioni stabilita dal Ministro dell'Interno, il termine per la redazione e sottoscrizione della relazione da parte del Sindaco deve essere individuato (conteggiando a ritroso 60 giorni antecedenti alla data delle elezioni) nel 15 marzo 2023 e che da tale data decorrono i termini per i successivi adempimenti, dei quali l'ultimo è la pubblicazione sul portale dell'ente.

Pertanto, tenuto conto delle scadenze temporali fissate dall'art. 4 del D. Lgs. 149/2011, la relazione redatta e sottoscritta entro il 15 marzo 2023, deve risultare certificata entro il 30 marzo 2023 dall'Organo di revisione, inviata alla Sezione regionale entro il 2 aprile 2023, pubblicata sul sito dell'ente entro il 6 aprile 2023.

La relazione di fine mandato - redatta secondo lo schema tipo approvato con il Decreto interministeriale del 26 aprile 2013 - risulta:

- sottoscritta dal Sindaco di Brescello in data 14 marzo e certificata dall'Organo di revisione in data 29 marzo 2023, nel rispetto dei termini di legge;
- trasmessa alla Sezione in data 3 aprile 2023, oltre il termine di legge;
- pubblicata sul sito web istituzionale del Comune in data 04 aprile 2023, con l'annotazione della data di trasmissione alla Sezione regionale, entro i termini prescritti.

Il Collegio osserva come nel caso del Comune di Brescello la relazione di fine mandato sia stata inviata alla Sezione con un giorno di ritardo rispetto al termine prescritto, mentre risultano rispettati i termini di tutti gli altri adempimenti previsti dalla normativa.

In proposito occorre ricordare che ai sensi dell'art 4, c. 6, del D. Lgs. 149 del 2011 la sanzione è contemplata espressamente solo in due casi,

ossia la mancata redazione e la mancata pubblicazione della relazione.

Sul punto, il Collegio intende dare continuità all'indirizzo già espresso da questa Sezione regionale di controllo (cfr. tra le ultime delib. n. 83/2022/VSG, n. 44/2022/VSG, n. 185/2021/VSG) ritenendo che il principio di tipicità delle sanzioni - sancito dall'art. 1 della L. 24 novembre 1981, n. 689, per le sanzioni amministrative e comunque valevole per tutto il diritto cd. "punitivo" - impone di considerare i termini rilevanti ai fini sanzionatori limitatamente ai casi in cui la difformità esecutiva dei singoli adempimenti (redazione, sottoscrizione, certificazione e trasmissione alla sezione regionale) abbia compromesso la tempestività dell'obbligo di resa e diffusione della relazione di fine mandato; ciò in quanto, il bene tutelato dalla normativa che ha istituito la relazione di fine mandato va individuato nel diritto della comunità amministrata ad essere informata sull'operato degli organi in scadenza, in vista del futuro esercizio del diritto di voto.

Nel caso in esame si osserva che il ritardo nell'invio alla Sezione non ha pregiudicato il diritto dei cittadini a consultare, entro un certo lasso di tempo prima delle elezioni, le informazioni di cui alla relazione di fine mandato in vista del voto, in quanto lo stesso risulta essere stato assicurato con la pubblicazione della relazione sul sito istituzionale dell'Ente entro il termine prescritto per legge.

A parere di questo Collegio, pertanto, l'inadempimento sopra evidenziato non può considerarsi tale da costituire presupposto ai fini sanzionatori.

Invita comunque l'Ente per il futuro ad una più scrupolosa osservanza di tutte scadenze temporali previste dall'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011.

P.Q.M.

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

DELIBERA

di dare atto del rispetto degli adempimenti di cui all'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011 relativi alla relazione di fine mandato 2018/2023 del Comune di Brescello (RE).

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco, al Consiglio comunale, al Segretario

comunale, al Responsabile del servizio finanziario ed all'Organo di revisione dei conti del Comune di Brescello (RE);

- che la deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale del Comune di Brescello (RE), ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33 del 2013 «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*»;

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

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 24 maggio 2023.

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Il Relatore
Alberto Rigoni
(firmato digitalmente)

Il Relatore
Marco Scognamiglio
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria in data 7 giugno 2023

Il Funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)