



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario, <i>relatore</i>
Daniela Piacente	Referendario
Lucia Minervini	Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sul rispetto degli adempimenti e della tempistica previsti dall'art. 4 del d.lgs. 06.09.2011, n. 149 e ss.mm.ii. in tema di relazione di fine mandato da parte del comune di Melendugno (LE);

udito il relatore, referendario dott. Nunzio Mario Tritto, nella camera di consiglio del 20 luglio 2022, convocata con ordinanza n. 15/2022.

Premesso in

FATTO

Il comune di Melendugno (LE) figura tra gli enti per i quali si sono svolte le consultazioni elettorali per l'elezione diretta del Sindaco e per il rinnovo del Consiglio comunale il 12 giugno 2022.

Le precedenti elezioni amministrative si erano svolte in data 11 giugno 2017, con successiva proclamazione del Sindaco in data 12 giugno 2017.

In data 21 aprile 2022 il Comune di Melendugno (LE), con nota acquisita tramite PEC (prot. Cdc n. 1767 del 22.04.2022), ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo la relazione di fine mandato di cui all'art. 4 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, sottoscritta dal Sindaco in data 11.04.2022 e corredata dalla certificazione dell'Organo di revisione sottoscritta in data 12.04.2022. La relazione e la certificazione sono state pubblicate all'albo pretorio *on line* dell'ente dal 20.04.2022 al 19.05.2022, come si dirà *infra*.

Considerato in

DIRITTO

1. Per quanto qui rileva, 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 del 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, i Comuni presentino una relazione di fine mandato, redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale e sottoscritta 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.

La relazione è certificata dall'organo di revisione dell'ente locale entro e non oltre quindici giorni dalla sottoscrizione o lo stesso giorno della sottoscrizione, in caso di scioglimento anticipato; nei tre giorni successivi, la relazione e la certificazione devono essere trasmesse dal Sindaco alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente, mentre nei sette giorni successivi alla data di certificazione i medesimi documenti sono pubblicati sul sito istituzionale con l'indicazione della data di trasmissione alla Sezione.

La relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività 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 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 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 5.000 abitanti (allegato B) e per i Sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (allegato C).

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

La Corte dei conti ha avuto occasione di affermare che anche la violazione dei termini di redazione della relazione di fine mandato (e quindi la tardiva adozione e/o certificazione e/o pubblicazione e/o trasmissione della medesima alla competente Sezione regionale di controllo) è suscumbibile nella più grave violazione dell'obbligo di redazione di cui all'art. 4, comma 6 del d.lgs. n. 149/2011 (in tal senso, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, sentenza n. 5/2021/EL).

2. La disciplina dettata dal legislatore in materia di relazione di fine mandato, come evidenziato dalla Sezione delle autonomie di questa Corte con deliberazione 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 recante *"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 (in tal senso, tra le più recenti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, sentenza n. 13/2022/DELC).

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, dev'essere resa edotta della reale situazione finanziaria

dell'ente, secondo le tempistiche previste dal legislatore e ritenute dallo stesso congrue a tale fine. Ciò per il compimento sostanziale del processo cognitivo alla base del principio democratico nel cui ambito il cittadino elettore deve avere la possibilità di poter effettuare, prima del voto, un confronto tra quanto programmato (i.e. nella relazione di inizio mandato) e quanto effettivamente realizzato (ed indicato nella 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-gestionale-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.

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

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 costituisca presupposto di applicabilità della sanzione essendo stato concepito un sistema sanzionatorio omogeneo, identico per ciascuna delle violazioni in esame.

3. Relativamente ai termini di sottoscrizione della relazione di fine mandato, la Sezione delle autonomie (e in analogo senso è la 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 la già citata 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, hanno affermato 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 T.U.E.L. e la legge n. 182/1991, all'art. 1, tengono ben distinte la data di nuove elezioni e quella di scadenza fisiologica del mandato. Al riguardo, ai sensi della normativa dettata dall'art. 1, comma 2, della legge n. 182/1991, 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”*.

La Sezione delle autonomie, con la già citata deliberazione n. 15 del 2015, nel rilevare come la relazione di fine mandato costituisca, secondo le intenzioni del legislatore, strumento correlato alle 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 siano 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 ed i fini *ut supra* ricordati.

La Sezione delle autonomie 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 e ss.mm.ii., 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.

Come si è detto, il decreto del Ministro dell'Interno del 31.03.2022 ha fissato per il giorno 12 giugno 2022 le consultazioni per l'elezione diretta dei sindaci e dei consigli comunali, con previsione del giorno 26 giugno 2022 per l'eventuale turno di ballottaggio, non applicabile comunque al Comune di Melendugno (LE) in quanto avente popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

5. Come si è anticipato, per quanto concerne il comune di Melendugno (LE), vertendosi in ipotesi di scadenza naturale della consiliatura e tenuto conto della data delle precedenti elezioni amministrative (11 giugno 2017 e proclamazione del Sindaco il 12 giugno 2017), alla luce del richiamato art. 1, comma 2 della legge n. 182/1991, la scadenza del mandato "originario" del Sindaco di Melendugno (LE) può individuarsi nel 12 giugno 2022.

Facendo applicazione delle previsioni dell'art. 4, comma 2 del d.lgs. n. 149/2011 e ss.mm.ii. e del riferito principio di diritto affermato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, per il comune di Melendugno (LE) i termini per gli adempimenti in esame devono essere così individuati:

- i)* sottoscrizione della relazione di fine mandato da parte del sindaco entro il 13.04.2022, con conseguente certificazione da parte dell'organo di revisione entro il 28.04.2022;
- ii)* trasmissione a questa Sezione regionale di controllo della relazione e della certificazione entro il 1° maggio 2022;
- iii)* pubblicazione della relazione e della certificazione entro il 5 maggio 2022.

Nel caso di specie, il Collegio rileva come la relazione di fine mandato del Comune di Melendugno (LE) sia stata sottoscritta dal Sindaco in data 11 aprile 2022 e certificata dall'Organo di revisione in data 12.04.2022. La relazione risulta poi trasmessa a questa Sezione regionale di controllo in data 21.04.2022 (acquisita al prot. Cdc n. 1767 del 22.04.2022).

Con riferimento al rispetto del termine di pubblicazione, non risultando reperibile nella sezione del sito "*Amministrazione trasparente*" né altrove la detta relazione, con nota del 22.06.2022 (prot. Cdc n. 2751) si è provveduto a chiedere chiarimenti al Comune di Melendugno (LE). L'ente ha riscontrato la detta richiesta con nota acquisita al prot. Cdc n. 2798 del 27.06.2022, mediante trasmissione di attestazione dell'avvenuta pubblicazione all'Albo Pretorio dal 20.04.2022 al 19.05.2022 «*dell'atto avviso pubblico con oggetto relazione di fine mandato 2017-2021 trasmessa alla Corte dei conti*», senza tuttavia specificare se l'atto pubblicato contenesse effettivamente la relazione o fosse un semplice avviso per estratto, né giustificando le ragioni che hanno portato a questa pubblicazione solo per un periodo di tempo limitato (dal 20.04.2022 al 19.05.2022).

Il Collegio osserva, quindi, come la riferita pubblicazione nell'albo pretorio «*dell'atto avviso pubblico con oggetto relazione di fine mandato 2017-2021 trasmessa alla Corte dei conti*» non sia conforme alla normativa di riferimento (d.lgs. n. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016) che prevede la pubblicazione del documento in parola sul sito istituzionale dell'ente.

In effetti, il Collegio rileva che la pubblicazione temporalmente limitata (dal 20.04.2022 al 19.05.2022), unitamente alla impossibilità di reperimento della relazione di fine mandato sul sito istituzionale dell'ente, confligga con i richiamati principi di trasparenza amministrativa e contabile e di *accountability* alla base dell'istituto in esame.

In linea con detto principio, è stato accertato che anche dopo il riscontro alla richiesta istruttoria di questa Sezione regionale di controllo, la pubblicazione *de qua* continua a non essere accessibile, atteso che né la generica ricerca sul portale istituzionale dell'ente né quella nell'albo pretorio *online* (tramite la c.d. "ricerca avanzata") consentono di risalire con immediatezza alla relazione di fine mandato relativa al quinquennio 2017-2022; la ricerca sul portale istituzionale restituisce, infatti, solo una precedente relazione, relativa al periodo 2012-2017.

Pertanto, il Collegio ritiene che la pubblicazione temporalmente limitata sull'albo pretorio «*dell'atto avviso pubblico con oggetto relazione di fine mandato 2017-2021 trasmessa alla Corte dei conti*» non sia conforme ai principi di trasparenza e *accountability* espressi dalle vigenti disposizioni in materia di pubblicazione della relazione di fine mandato ed integri la violazione delle disposizioni dell'art. 4, comma 2 del d.lgs. n. 149/2011.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia,

ACCERTA

la violazione, da parte del comune di Melendugno (LE), dell'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale della relazione di fine mandato 2022, secondo quanto specificato in motivazione.

DISPONE

1) che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco, al Segretario generale, al Consiglio comunale e all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Melendugno (LE) nonché alla Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia;

2) che l'ente dia riscontro alla presente pronuncia, comunicando a questa Sezione ed alla Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia, entro giorni 30 (*trenta*) dalla ricezione della presente deliberazione, le misure adottate per dare attuazione, ricorrendone le condizioni di legge, alle

conseguenze sanzionatorie di carattere pecuniario prescritte dall'art. 4, comma 6 del d.lgs. n. 149/2011 e ss.mm.ii.;

3) che la presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'ente ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e ss.mm.ii..

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 20 luglio 2022.

Il Magistrato Relatore
Nunzio Mario TRITTO

Il Presidente
Enrico TORRI