



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 luglio 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 15 luglio 2021, n. 25, 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 Grosseto 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 tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021 secondo quanto disposto dall'art. 1, c. 1, lett. a), del decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25 recante "*Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2021*", convertito, con modificazioni, dalla L. 3 maggio 2021, n. 58.

Al riguardo, in data 24 giugno 2021, l'Ente trasmetteva a questa Sezione la relazione di fine mandato, sottoscritta dal Sindaco in data 23 giugno 2021, certificata dai componenti dell'Organo di revisione in data 24 giugno 2021 e pubblicata sul sito istituzionale in data 25 giugno 2021.

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; 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 deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG citata, 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, 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 speciale composizione n. 28/2019/DELC 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 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 scadenza ordinaria della consiliatura, il Comune di Grosseto rientra nel perimetro applicativo dell'art. 4, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, secondo cui la relazione di fine mandato deve essere sottoscritta non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato.

L'iter di fissazione della data di convocazione dei comizi per la tornata elettorale 2021 non è avvenuto secondo l'ordinaria cadenza prevista dall'art. 1, c. 1, della L. n. 182/1991, alla stregua del quale *«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»*.

Nell'intento dichiarato di contenere la diffusione del contagio da COVID-19, l'art. 1, c. 1, lett. a) del d.l. n. 25/2021, in continuità con quanto disposto per le elezioni amministrative del 2020, ha statuito che *"in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 giugno 1991, n. 182, le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali previste per il turno annuale ordinario si tengono tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021"*.

L'effetto della richiamata disposizione sull'iter temporale che scandisce gli obblighi in tema di relazioni di fine mandato è stato scrutinato dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con sentenza n. 5/2021/EL avente ad oggetto l'omologa previsione di cui all'art. 1, comma 1, lett. b) del D.L. n. 26/2020. In tale sede è stato affermato che *"L'art. 1 comma 1, lett. b) del D.L. n. 26/2020 ha (omissis) spostato in avanti la data delle elezioni, ma non quella della scadenza del mandato. (omissis) Ne consegue che la sottoscrizione della relazione di fine mandato avrebbe dovuto essere effettuata nel termine ultimo "ordinario" di 60 giorni dalla scadenza del mandato originario"* (cfr., anche, Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n.

108/2021/VSG; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazioni n. 55/2021/VSG e n. 188/2021/VSG; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 49/2021/VSG; Sezione regionale di controllo per l'Umbria deliberazione n. 33/2021/VSG).

Tanto precisato, il mandato "originario" del Sindaco di Grosseto è venuto a scadenza in data 20 giugno 2021; pertanto, facendo applicazione del principio di diritto suesposto, il termine ultimo per la sottoscrizione della relazione di fine mandato deve essere individuato nel 21 aprile 2021, con conseguente certificazione entro i quindici giorni successivi da parte dell'Organo di revisione (i.e., 6 maggio 2021) e pubblicazione nei sette giorni successivi dall'avvenuta certificazione (i.e., 13 maggio 2021).

Sotto il profilo dell'accertamento formale del rispetto degli obblighi di cui all'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011, il Collegio rileva che il Comune di Grosseto non ha ottemperato agli adempimenti di sottoscrizione e, conseguentemente, di trasmissione e di pubblicazione della relazione di fine mandato, secondo la tempistica prescritta dal comma 2 del citato articolo 4.

La violazione del primo adempimento (i.e., la sottoscrizione) ha avuto un effetto a cascata su quelli successivi, alterando l'intera tempistica delineata dal legislatore e minando *in nuce* la funzione propria della relazione.

La relazione risulta infatti essere stata sottoscritta dal Sindaco in data 23 giugno 2021, ben oltre il termine ultimo del 21 aprile 2021. Sebbene la certificazione dei componenti dell'Organo di revisione, la trasmissione a questa Corte e la pubblicazione siano state effettuate immediatamente dopo la sottoscrizione del Sindaco, l'inadempimento del primo obbligo ha determinato una sostanziale alterazione di tutte le altre fasi.

Tali inadempimenti non integrano, tuttavia, la fattispecie di cui all'art. 4, c. 6, del d.lgs. n. 149/2011 in ordine alle sanzioni eventualmente comminabili da parte dell'Amministrazione comunale. Difatti, come sopra richiamato, l'art. 3-ter del d.l. n. 25/2021, convertito con modificazioni nella l. n. 58/2021, ha sospeso, per l'anno 2021, l'operatività del meccanismo sanzionatorio di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011.

Sotto il profilo contenutistico, la Sezione rileva altresì che la relazione risulta in linea con le prescrizioni dell'art. 4 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 interni, alle azioni intraprese per

contenere la spesa, agli organismi partecipati, alla situazione finanziaria e patrimoniale, nonché alla quantificazione della misura dell'indebitamento comunale. Con riguardo, infine, alla parte “*Eventuali rilievi della Corte dei conti*”, lo schema tipo richiede di indicare se l'ente sia stato oggetto di deliberazioni, pareri, relazioni, sentenze in relazione a rilievi effettuati per gravi irregolarità contabili in seguito ai controlli di cui ai commi 166-168 dell'art. 1 della Legge 266/2005, riportandone il contenuto. Nella relazione di fine mandato il Comune di Grosseto ha esposto sinteticamente le azioni poste in essere per rimuovere le irregolarità riscontrate a seguito dell'esame del rendiconto sull'esercizio 2016, senza menzionare né la pronuncia specifica di accertamento (i.e., deliberazione n. 84/2018/PRSP) né quella di verifica delle misure correttive (i.e., deliberazione n. 43/2019/PRSP).

Al riguardo, la Sezione rileva altresì che, durante il periodo della consiliatura, sono state adottate anche le seguenti pronunce: *i*) deliberazione n. 206/2016/PRSP relativa agli esiti dei controlli sul rendiconto 2014; *ii*) deliberazione n. 28/2017/PRSP, concernente la verifica delle misure correttive sul rendiconto 2014.

Tali deliberazioni, pur riguardando la gestione della precedente Amministrazione del Comune di Grosseto (esercizio 2014), avrebbero dovuto comunque essere menzionate nella relazione di fine mandato, in quanto adottate da questa Sezione nel corso della consiliatura cui la relazione stessa si riferisce. A conforto di tale conclusione si sottolinea che il legislatore e, in sede attuativa, il citato Decreto Interministeriale non operano alcuna distinzione in merito al periodo oggetto di monitoraggio, ma si limitano a richiedere all'Ente di indicare i rilievi effettuati dalla Corte dei conti per gravi irregolarità contabili, in seguito ai controlli di cui ai commi 166-168 dell'art. 1 della Legge n. 266/2005. Tale prescrizione, prescindendo dall'esercizio oggetto della pronuncia, è finalizzata a dare conto delle problematiche contabili rilevate da questa Corte e delle eventuali conseguenti attività correttive poste in essere dall'amministrazione nel corso del mandato; essa è inoltre strettamente correlata al principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni grave irregolarità riferita ad un esercizio, ove non rimossa, si riverbera a cascata su quelli successivi, con il rischio di pregiudicare in modo durevole l'equilibrio di bilancio, considerato nella sua prospettiva dinamica, quale continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il

perseguimento delle finalità pubbliche (cfr. *ex plurimis*, Corte costituzionale sentenze nn. 49/2018; 266/2013 e 250/2013).

P.Q.M.

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

ACCERTA

- la tardiva sottoscrizione e, conseguentemente, la tardiva trasmissione e pubblicazione sul sito istituzionale, da parte del Comune di Grosseto, della relazione di fine mandato ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 del D.Lgs. n. 149/2011 e 1, c. 1, lett. a) del d.l. n. 25/2021, convertito, con modificazioni, nella l. n. 58/2021;
- la corrispondenza del contenuto della relazione di fine mandato alla 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 per la mancata indicazione delle deliberazioni n. 206/2016/PRSP, n. 28/2017/PRSP, n. 84/2018/PRSP e n. 43/2019/PRSP.

Ai sensi dell'art. 3-ter del d.l. n. 25/2021, convertito, con modificazioni, nella l. n. 58/2021, *“per l'anno 2021, non trova applicazione il comma 6 dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149”*.

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco ed al Consiglio del Comune di Grosseto.

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 luglio 2021.

Il Relatore
Anna Peta
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 27 luglio 2021.

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Claudio Felli
(firmato digitalmente)