



## CORTE DEI CONTI

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Marcello Degni	Presidente f.f.
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario (relatore)

**nella camera di consiglio del 22 maggio 2019 ha assunto la seguente**

**DELIBERAZIONE**

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

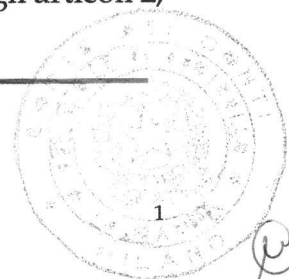
VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

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 (ex allegato A), dei Sindaci di comuni con popolazione pari o superiore a 5000 abitanti (ex allegato B) e dei Sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti (ex 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;

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

UDITO il relatore, Referendario Marinella Colucci;

#### **PREMESSO CHE**

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, 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 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, uno strumento di conoscenza dell'attività svolta nell'esercizio delle rispettive funzioni e momento fondamentale 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.

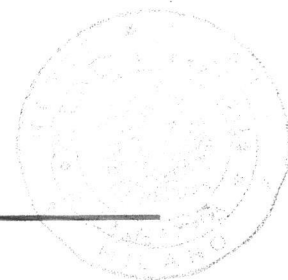
Al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi di divulgazione informativa nei confronti dei cittadini-elettori, il legislatore ha previsto che la relazione di fine mandato e la certificazione siano pubblicate sul sito istituzionale della Provincia o del Comune da parte del Presidente della provincia 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, 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 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 è, quindi, di esclusiva spettanza dell'ente locale e, in particolare, deve essere attuata dagli uffici dell'Ente appositamente preposti alla liquidazione delle competenze.

#### RILEVATO CHE



Il Comune di Adro (BS) ha provveduto a redigere, inviare alla Sezione e pubblicare la relazione di fine mandato, specificando in particolare - nella sezione "Rilievi della Corte dei conti" - che "L'ente è stato oggetto di deliberazioni in relazioni a rilievi effettuati per irregolarità in seguito ai controlli di cui ai commi 166-168 dell'articolo 1 della Legge 266/2005" e che "Nel sito internet istituzionale, nella sezione "Amministrazione Trasparente" - Controlli e Rilievi sull'Amministrazione - "corte dei Conti" - sono pubblicate le pronunce della Corte dei Conti soggette a pubblicazione ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013".

L'Ente locale, pur avendo osservato gli obblighi di stesura della relazione e di successivo invio alla Sezione regionale di controllo della relazione di fine mandato, 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 i rilievi (*id est*, le declaratorie e le relative raccomandazioni) di cui alle specifiche delibere che questa Corte ha emanato nel periodo oggetto di interesse della relazione di fine mandato: deliberazioni nn. 289/2017/PRSP; 32/2018/PRSE; 71/2018/PRSP; 184/2018/PRSP; 82/2019/PRSE.

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 il 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 "riportarne in sintesi il contenuto".

Ciò posto, con le deliberazioni sopra citate la Sezione ha accertato diverse criticità, quali:

1) deliberazione n. 289/2017/PRSP: la non conformità a legge dell'abbattimento al 36% del FCDE accantonato nel bilancio a consuntivo dell'esercizio finanziario 2015. Fissa termine di sessanta giorni per la predisposizione e l'invio alla Sezione di una relazione

sottoscritta dal responsabile del servizio finanziario e certificata dall'organo di revisione nella quale vengano evidenziate le modalità di calcolo dell'accantonamento a titolo di FCDE al 31.12.2016 per verificare se anche in questo esercizio finanziario è stato effettuato l'abbattimento. Invita il Comune ad osservare rigorosamente le previsioni legislative introdotte dal d.lgs. n. 118/2011 e, in particolare, le disposizioni contenute nei punti 9.1 (gestione dei residui) e 9.2 (risultato di amministrazione) dell'allegato 4/2.

2) deliberazione n. 32/2018/PRSE: il mancato invio della Relazione sul Rendiconto dell'esercizio 2016 del Comune di Adro. Dispone che la deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale per le valutazioni e le determinazioni di competenza; che la stessa deliberazione sia trasmessa attraverso il sistema Si.Qu.EL, all'Organo di revisione dell'ente.

3) deliberazione n. 71/2018/PRSP: -) la tardività delle misure adottate dal comune di Adro (BS) in adempimento della delibera n. 289/2017/PRSP del 25 ottobre 2017; -) l'inadeguatezza per le ragioni esplicitate nei punti a) e b) della motivazione delle misure adottate dal comune di Adro in adempimento della delibera n. 289/2017/PRSP del 25 ottobre 2017; La Sezione si riserva ogni verifica sul rendiconto per l'esercizio finanziario 2016.

4) deliberazione n. 184/2018/PRSP: a) il mancato invio, da parte del comune di Adro: - della Relazione sul Rendiconto dell'esercizio 2016; - della relazione sulla revisione straordinaria ex art. 24 d.lgs. n. 175/2016 b) il tardivo adempimento agli obblighi di pubblicazione ex art. 29 ed ex art. 31 d.lgs. n. 33/2013; c) la errata indicazione della composizione del risultato di amministrazione 2016 in BDAP; D) in relazione all'e.f. 2016: - l'errato accantonamento a titolo di Fondo crediti di dubbia esigibilità e, conseguente, disavanzo di amministrazione sostanziale dell'ente al 31.12.2016; - che l'incarico affidato alla società Scriba s.r.l. ha ad oggetto "funzioni ordinarie dell'ente"; che gli incarichi di staff in essere nel 2016 sono stati conferiti in assenza dei presupposti di cui all'art. 90 TUEL.

5) deliberazione n. 82/2019/PRSE: fermo restando quanto già accertato con delibera di questa Sezione n. 184/2018 del 05.06.2018, accerta la tardiva approvazione del consuntivo 2016; prende atto degli altri profili oggetto di deferimento e dispone, inoltre, l'invio della presente pronuncia alla Procura contabile nonché alla Procura della Repubblica territorialmente competente.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia

**ACCERTA**

la non corretta applicazione, da parte del Comune di Adro (BS), delle disposizioni prescritte dall'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 e successive modificazioni e integrazioni;

**INVITA**

l'Amministrazione comunale di Adro (BS) ad adottare le opportune misure correttive.

**DISPONE**

che la presente pronuncia sia trasmessa al Sindaco, affinché ne dia comunicazione con la massima tempestività al Consiglio Comunale.

**RAMMENTA**

l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'ente locale, 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 del 22 maggio 2019.

Il Magistrato Estensore

(dott.ssa Marinella Colucci)



Il Presidente f.f.

(dott. Marcello Degni)



Depositata in Segreteria il

22 MAG 2019

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)

