



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario



adunanza pubblica e camera di consiglio del 17 giugno 2016

Visto l'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, che ha disposto che i Comuni e le Province, entro il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato amministrativo, redigano una relazione di fine mandato, contenente la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato;

Visto il decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 26 aprile 2013 recante gli schemi tipo di relazione di fine mandato;

Vista la sentenza della Corte Costituzionale n. 219 del 2013 con la quale, tra le altre, sono state dichiarate non fondate, nei sensi e nei limiti riportati nella relativa motivazione, le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011

FATTO

Il Comune di Buscate (MI), avente popolazione pari a 4.777 abitanti, non ha trasmesso alla Sezione, nei termini previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011, la relazione di fine mandato. Pertanto, in data 30 maggio 2016, il magistrato istruttore competente ha

depositato le proprie osservazioni e chiesto al Presidente della Sezione la fissazione di un'adunanza collegiale al fine di discutere, in contraddittorio con i rappresentanti del Comune, del riferito inadempimento. Con ordinanza n. 62 del 31 maggio 2016 il Presidente ha convocato la Sezione, in adunanza collegiale, per il 17 giugno 2016.

In data 15 giugno 2016, il Comune ha trasmesso la relazione di fine mandato, firmata, dal Sindaco il 5 giugno 2016, e certificata dall'organo di revisione. Nella nota di trasmissione sono state esplicitate, altresì, le motivazioni del ritardo nella redazione e pubblicazione della relazione, nonché nella conseguente trasmissione alla Sezione regionale di controllo.

All'adunanza pubblica del 17 giugno 2016 non è intervenuto alcun rappresentante del Comune.

DIRITTO

L'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011 ha prescritto, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, nonché il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, che i comuni e le province redigano una relazione di fine mandato, contenente la descrizione dettagliata delle principali attività amministrative espletate. In particolare, il comma 2 del citato art. 4 (come novellato dall'art. 11 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68) ha disposto che *"la relazione di fine mandato, redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato. Entro e non oltre quindici giorni dopo la sottoscrizione della relazione, essa deve risultare certificata dall'organo di revisione dell'ente locale e, 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 certificazione sono 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"*. Il mancato adempimento degli obblighi descritti comporta conseguenze di natura sanzionatoria. Il



comma 6 della medesima norma dispone, infatti, 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"*.

L'esame del Collegio concerne la non corretta osservanza degli adempimenti richiesti dall'esposto art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011. 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. 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).

La norma di riferimento dispone, infatti, che la relazione di fine mandato mira a realizzare *"il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa"*. Tale premessa appare necessaria per individuare la corretta interpretazione della disciplina ed il significato da attribuire alla redazione e pubblicazione della relazione nei termini ivi previsti. Le scadenze temporali individuate dal legislatore nazionale non appaiono casuali, ma, in funzione del principio di trasparenza sopra esposto, 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 tale motivo il legislatore prevede un sistema sanzionatorio omogeneo, sia nel caso di mancata redazione della relazione, sia in quello di mancata pubblicazione, producendo entrambi, quale effetto, la minore conoscenza, per il cittadino, delle decisioni adottate nel precedente mandato amministrativo e dei relativi risultati. L'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149 del 2011 dispone 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, inoltre, è tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente.

Per quanto riguarda le modalità applicative dell'esposto sistema sanzionatorio, occorre far riferimento ai principi di diritto affermati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti nella deliberazione n. 15/QMIG del 30 aprile 2015, adottata nell'esercizio dei poteri conferiti dall'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (risoluzione di contrasti interpretativi o di questioni di massima di particolare rilevanza, ai cui principi di diritto le Sezioni regionali devono conformarsi).

In quella occasione è stato osservato, in primo luogo, come il legislatore non qualifichi come "*sanzioni pecuniarie*" le decurtazioni dell'indennità del sindaco o degli emolumenti del responsabile del servizio finanziario e del segretario generale. Di conseguenza, richiamando i principi generali dell'ordinamento, la Sezione delle autonomie ha rilevato che la ~~previsione~~ di specifiche sanzioni pecuniarie e la relativa potestà sanzionatoria devono essere espressamente assegnate per legge (come avviene, per esempio, con i poteri sanzionatori attribuiti alle Sezioni regionali di controllo dalle norme in materia di collegi elettorali e di rendiconti dei funzionari delegati). Parimenti, sono espressamente previste ~~ex lege~~ molteplici ipotesi di responsabilità amministrativa sanzionatoria, fattispecie in cui il legislatore individua sia la condotta vietata che l'ammontare della sanzione. Tale forma di responsabilità amministrativa, non generica ma tipizzata, in quanto di natura sanzionatoria, è stata ancorata (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 12/2007/MQ) ai parametri enucleabili dall'art. 25 della Costituzione, espressione del principio di stretta legalità (tipicità, tassatività, determinatezza e specificità, sia del precetto che della sanzione).

Sempre la Sezione delle autonomie, nella deliberazione n. 15/2015/QMIG, ha evidenziato come, già in precedenza, alcune Sezioni regionali di controllo, accertato il mancato



adempimento degli obblighi previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011, ne hanno dato formale comunicazione al sindaco ed all'organo di revisione (cfr. SRC Veneto, deliberazioni n. 362/VSG/2014 e n. 771/VSG/2014), ritenendo che spetti allo stesso ente locale il poterdovere di irrogare le eventuali sanzioni, in assenza di apposita previsione volta ad attribuire espressamente alla Corte dei conti la relativa competenza (cfr. SRC Puglia, deliberazione n. 36/VSG/2015 e SRC Liguria, deliberazione n. 8/2015), con onere per l'ente locale di comunicare alla Sezione regionale le misure adottate (cfr. SRC Abruzzo, deliberazione n. 65/VSG/2014). Pertanto, in assenza di un'espressa attribuzione normativa, è stato ritenuto che il comma 6 dell'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011 si collochi tra le disposizioni, connotate da finalità di tutela della finanza pubblica, che spetta all'ente locale portare ad attuazione. L'applicazione dell'eventuale sanzione pecuniaria è di sua esclusiva spettanza. A tal fine, l'ente deve fare riferimento ai presupposti ed ai principi di carattere generale posti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, in particolare agli articoli 1 e seguenti. Infatti, come già ricordato nella deliberazione della scrivente Sezione n. 8/2015, l'art. 12 della legge n. 689 del 1981 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"*.

Per quanto riguarda i parametri sulla cui base le Sezioni regionali devono svolgere il controllo sulle relazioni di fine mandato, e sui relativi esiti, la Sezione delle autonomie, nella citata deliberazione n. 15/2015/QMIG, ha evidenziato come l'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011 non fornisca chiari elementi in merito. Tuttavia, rilevato che tale relazione costituisce, secondo le espresse intenzioni del legislatore, uno strumento di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa finalizzato a garantire il coordinamento della finanza pubblica, anche il ruolo assegnato alle Sezioni regionali non può che essere funzionale ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali, nonché il rispetto degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (Corte Costituzionale, sentenze n. 60/2013 e n. 198/2012).



Conseguentemente, le Sezioni regionali di controllo devono procedere all'esame delle relazioni di fine mandato, accertando, in particolare, il rispetto dei contenuti previsti dal decreto ministeriale del 26 aprile 2013. Fra questi ultimi sono indicati, in apposito paragrafo, i "Rilievi degli organismi esterni di controllo", ripartiti in due sottoparagrafi, dedicati, il primo, agli accertamenti condotti dalla Sezione regionale di controllo (ed alle eventuali sentenze delle Sezioni giurisdizionali) ed, il secondo, ai rilievi verbalizzati dall'organo di revisione.

La valutazione della Sezione sul ritardato invio della relazione di fine mandato

Nella memoria inviata il 15 giugno 2016, a firma della rag. Enrica Garavaglia, Responsabile dell'area amministrativa e finanziaria, il Comune ha evidenziato, in primo luogo, l'incremento del carico lavorativo in capo al servizio a seguito dell'accorpamento delle funzioni obbligatorie. Infatti, il Comune, a decorrere dal 1° settembre 2013, ha sottoscritto una convenzione con il Comune di Nosate per la gestione associata obbligatoria delle funzioni di cui all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, di cui è a capo. Successivamente, con deliberazione di Consiglio n. 44 del 15 dicembre 2014, è stata approvata una nuova convenzione per la gestione associata obbligatoria delle funzioni tra i Comuni di Buscate (capo convenzione), Bernate, Ticino e Nosate, estendendo anche il numero delle funzioni associate. Con l'approvazione della suddetta convenzione, prosegue la memoria, sono rimasti in carico alla Responsabile dei servizi finanziari del Comune di Buscate, i servizi di ragioneria, tributi, personale, segreteria, affari generali, economato e contratti (oltre che l'elettorale per il solo Comune di Buscate).

La dotazione di personale nei vari comuni era invece superiore, come da analitica esposizione effettuata in memoria. Nel corso del 2015 un dipendente, di categoria B3 del Comune di Buscate, a decorrere dal 1° luglio 2015, è stato trasferito per mobilità presso la Regione Lombardia ed un altro (di categoria C1) è stato trasferito, dal 1° dicembre 2015, presso il Comune di Castano Primo. In seguito a ciò, il Comune di Buscate ha avviato procedura di mobilità riservata al personale di Area vasta (determinazione n. 255 del 1° ottobre 2015). Sono pervenute n. 2 domande, ma alla selezione ha partecipato un solo



candidato, non dichiarato idoneo. Inoltre, a decorrere dal mese di febbraio 2016, ad altro dipendente di categoria D del Comune di Bernate è stato concesso il comando presso altro ente per n. 18 ore settimanali. Pertanto, il personale dell'area amministrativa e finanziaria nel corso del 2014/2015 è diminuito di oltre n. 2 dipendenti.

La memoria prosegue evidenziando come nel corso del 2016 il carico lavorativo sia stato notevole, avendo dovuto, con personale ridotto, predisporre n. 3 bilanci di previsione 2016-2018, n. 3 conti consuntivi, n. 3 documenti di programmazione (DUP), n. 3 note di aggiornamento DUP, oltre agli adempimenti relativi al Patto di stabilità ed alle consultazioni elettorali del Comune di Buscate (nonché al referendum del 17 aprile 2016).

La memoria si chiude sottolineando come, a seguito dell'intervenuta convenzione fra vari comuni e della riduzione del personale (transitato ad altri enti), non sia stato possibile procedere alla redazione, pubblicazione ed invio della relazione di fine mandato (adempimento poi effettuato nel corso del mese di giugno 2016).

La Sezione prende atto delle motivazioni addotte dalla Responsabile del servizio finanziario del Comune di Buscate a giustificazione del ritardo nella redazione e presentazione della relazione di fine mandato. Non sono pervenute note, ~~invece~~ a firma del Sindaco.

Il ritardo nella redazione e pubblicazione della relazione ha impedito al documento di raggiungere gli obiettivi posti, con l'introduzione del ridotto adempimento, dalla normativa nazionale (le elezioni amministrative si sono tenute prima della redazione e pubblicazione del documento). L'esigenza di conoscere e valutare un documento riassuntivo dell'attività espletata durante il mandato amministrativo, ed i risultati ottenuti, può essere funzionale all'effettuazione delle pertinenti valutazioni da parte degli elettori solo nel caso in cui sia redatto, depositato e pubblicato sul sito internet istituzionale entro i termini prescritti dalla legge (60 giorni dalla scadenza del mandato).

Il ritardo nella redazione, e successiva pubblicazione, della relazione di fine mandato appare dovuto a ragioni di difficoltà organizzativa, puntualmente esplicitate nella memoria. Tuttavia, queste ultime, per come rappresentate, non sembrano possedere quel carattere di inevitabilità ed imprevedibilità tale da giustificare il ritardo o l'omissione nell'espletamento di



attività previste dalla legge (peraltro, espressamente sanzionate). Infatti, sia l'apprezzabile scelta di erogare determinati servizi mediante convenzione fra Comuni, che la meno giustificabile opzione di concedere il nulla osta alla mobilità di alcuni dipendenti, appaiono frutto di autonome determinazioni amministrative da parte degli organi dei Comuni coinvolti. Risultano assenti, in altre parole, eventi imprevisi, imprevedibili o anche solo non governabili dal Comune (per esempio, malattie, infortuni, collocamento a riposo per raggiunti limiti di età, etc.) che possono far ritenere giustificato un inadempimento ad un obbligo normativo o la sua ritardata osservanza.

I contenuti della relazione rispecchiano, invece, le indicazioni della legge e del decreto ministeriale attuativo.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Lombardia

accerta

il tardivo invio, da parte del Comune di Buscate, della relazione di fine mandato prevista dall'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011, nonché la tardiva pubblicazione sul sito istituzionale

invita

l'Amministrazione a trasmettere alla scrivente Sezione regionale di controllo gli eventuali provvedimenti adottati, ai sensi dell'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149 del 2011, entro 60 giorni dal ricevimento della presente deliberazione

dispone

la trasmissione della presente deliberazione al Sindaco, all'organo di revisione, al Segretario comunale ed al Responsabile del servizio finanziario del Comune, nonché la pubblicazione sul sito internet dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013.

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)



Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)



Depositata in segreteria

19/11/2016

Il direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

