

Comune di AVIGLIANO (PZ)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 24 settembre 2020

composta dai magistrati:

dr. Michele Oricchio	Presidente,
dr. Rocco Lotito	Consigliere,
dr. Luigi Gianfranceschi	Consigliere, Relatore,
dr. Michele Minichini	Referendario;

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 e integrazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti" e successive modifiche e integrazioni;

Vista la deliberazione n. 14 delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 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 2 luglio 2008);

Visto il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;



Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» e, in particolare, l'art. 7, comma 7;

Vista la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

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»;

Visto l'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011 che, nell'ambito del Capo IV (rubricato «Meccanismi sanzionatori»), disciplina la «Relazione di fine mandato comunale e provinciale»;

Visto il Decreto-legge n. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213, che, all'art. 1bis, comma 2, modifica l'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011;

Visto il Decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 convertito, con modificazioni, dalla Legge 2 maggio 2014, n. 68 che, all'art. 11, modifica i commi 2, 3, 3-bis dell'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011;

Visto l'articolo 31 del Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e successive modifiche e integrazioni (rubricato «Obblighi di pubblicazione concernenti i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione»);

Visto il Decreto interministeriale del 26 aprile 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 124 del 29 maggio 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 dei comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti (allegato C);

Vista la sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013, con cui, tra l'altro, sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011, nei limiti di cui in parte motiva della stessa sentenza;

Viste le deliberazioni della Sezione Autonomie n. 15/SEZAUT/2015/QMIG e n. 15/SEZAUT/2016/QMIG;



Vista l'ordinanza n. 20 del 23 settembre 2020 con la quale il Presidente di questa Sezione regionale ha convocato l'odierna Camera di consiglio, nominando come magistrato relatore il dott. Luigi Gianfranceschi;

Udito il magistrato relatore;

Considerato in

FATTO

1. Sulla base del decreto del Ministero dell'Interno del 15 luglio 2020, che ha fissato, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera b) del D. L. 20 aprile 2020, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla Legge 19 giugno 2020, n. 59, per domenica 20 e lunedì 21 settembre 2020, con turno di ballottaggio per domenica 4 e lunedì 5 ottobre 2020 la data di svolgimento delle elezioni amministrative nelle regioni a statuto ordinario per l'elezione diretta dei Sindaci e per il rinnovo dei Consigli comunali, il Prefetto della Provincia di Potenza, con decreto prot. n. 50383 del 17 luglio 2020, ha indetto – tra gli altri – i comizi elettorali per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio comunale del Comune di AVIGLIANO.

Con nota prot. n. 12220/2020 del 17 settembre 2020, acquisita al protocollo di questa Sezione in pari data al n. 894, l'Ente ha trasmesso la relazione di fine mandato, redatta ex art. 4 del 6 settembre 2011, n. 149, in vista delle elezioni del 20 e 21 settembre 2020 afferente al mandato amministrativo iniziato con le precedenti elezioni del 31 maggio 2015.

Le risultanze dell'attività istruttoria sono riportate nel dettaglio nel successivo par. 6.



Ritenuto in**DIRITTO**

1. L'articolo 4 del D. Lgs. n. 149/2011, come modificato dall'articolo 1-bis D.L. 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”* (cfr. comma 1 del citato articolo), 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.

L' articolato in parola *“si iscrive nel più recente percorso intrapreso dal legislatore verso l'adozione di documenti finalizzati a rendere trasparente l'attività svolta dagli amministratori pubblici nei confronti degli elettori nel rispetto del principio di accountability a cui sono tenuti i soggetti investiti di cariche istituzionali nei confronti della comunità rappresentata”* (cfr. Corte dei conti, Sezione Autonomie deliberazione n. 15/2015/QMIG).

In tale percorso, che, partendo dalla legge sul procedimento amministrativo (Legge n. 241/1990 e s.m.i.), si snoda attraverso il D. Lgs. n. 150/2009 (art. 11) e attraverso la legge anticorruzione (Legge n. 190/2012, art. 1, comma 15) e arriva fino alla legge riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (D. Lgs. n. 33/2013), la trasparenza da principio generale dell'azione amministrativa (art. 1 L. 241/1990 e s.m.i.) ha assunto un carattere nuovo: è anche finalizzata a favorire il c.d. *“controllo diffuso”*, ossia quelle forme di controllo civico che possono essere esercitate da chiunque abbia interesse a verificare e valutare il corretto esercizio di poteri pubblici con riferimento ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità.



In quest'ottica, come di recente affermato dalle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, la relazione di fine mandato *"si configura come strumento che garantisce "la massima responsabilizzazione, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti" (come recita anche l'art. 1, comma 1, della legge n. 42/2009), in un'ottica di avvicinamento dell'elettore all'eletto, secondo i postulati del federalismo fiscale."* (Sezioni riunite, sentenza n. 28/2019/DELC).

La *ratio* sottesa all'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011 è duplice; infatti, da un lato, mira a responsabilizzare gli amministratori in carica rispetto all'effettiva attuazione degli obiettivi del mandato ricevuto, dovendosi valutare sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità le azioni intraprese, dall'altro, mira a garantire alla collettività amministrata, nella sua duplice veste di utente e di corpo elettore, uno strumento di conoscenza *"dell'attività svolta nell'esercizio delle rispettive funzioni e momento di trasparenza nella fase di passaggio da un'amministrazione all'altra, in cui deve essere fotografata la reale situazione finanziaria dell'ente"* (cfr. Sezione Autonomie n. 15/2015/QMIG) *"garantendo così il massimo periodo di apertura della "finestra informativa" voluta dal legislatore per rendere meglio edotta la comunità rappresentata dell'attività spesa e dei risultati ottenuti, anche in termini finanziari, dall'amministrazione in scadenza"* (cfr. SRC Molise, deliberazione n. 178/2015/VSG).

La relazione di fine mandato, richiesta dal Legislatore nazionale ai Sindaci dei Comuni, nonché ai Presidenti delle Province, si viene a saldare con quella di inizio mandato che il Legislatore nazionale stesso ha richiesto debba essere curata dal decisore politico di vertice (Sindaco subentrante o Presidente della Provincia subentrante). Questo perché, come opportunamente evidenziato dalla giurisprudenza contabile, *"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"* (SRC Lombardia, deliberazione n. 200/2019/VSG).



Come puntualmente indicato dalle Sezioni riunite, già richiamate in precedenza, *“Non v’è dubbio che la relazione di fine mandato costituisca, in un’ottica di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa (come recita il citato art. 4), il documento nel quale viene formalizzato il consuntivo dell’azione amministrativa svolta nell’arco della consiliatura, nel quale cioè debbono essere rappresentati i saldi giuridico-economici con i quali i Sindaci dei Comuni (o i Presidenti di Provincia) terminano il loro quinquennio di gestione dell’ente locale, con imputazione diretta a quest’ultimo.”* (Sezioni riunite, sentenza n. 28/2019/DELC).

La legislazione vigente ha richiesto, pertanto, ai decisori politici subentranti nel governo degli Enti locali di tenere nella dovuta considerazione le autovalutazioni sull’operato che il cedente l’incarico politico (Sindaco uscente) si è impegnato ad effettuare, per l’intero periodo in cui ha governato, salvaguardando, comunque, la salute delle finanze dell’ente, considerato che il corretto funzionamento dell’Ente locale è, secondo la giurisprudenza costituzionale, *“indissolubilmente legato alla cura dei sottesi interessi finanziari”* e all’esigenza del perseguimento del bene comune, al punto che *“sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l’incuria del loro equilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti”* (Corte costituzionale, sentenza n. 228/2017).

Su tale eredità di natura *“contabile-finanziaria”* è chiamata a operare, in termini di eventuale correzione, l’amministrazione subentrante, sicché non può che condividersi l’affermazione secondo cui *“la ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari”*; infatti, *“un bilancio non in equilibrio e l’assenza di bilancio costituiscono analoghi vulnera alla programmazione delle politiche pubbliche, in relazione alle quali è svolto il mandato elettorale. Quest’ultimo, indipendentemente dalle scelte di cui è espressione, ha quale presupposto indefettibile la puntuale e corretta redazione e gestione del bilancio secondo i canoni dell’art. 97, primo comma, Cost.”* (Corte costituzionale, sentenza n. 228/2017), ai quali si ispira anche la *“contabilità di mandato”*.



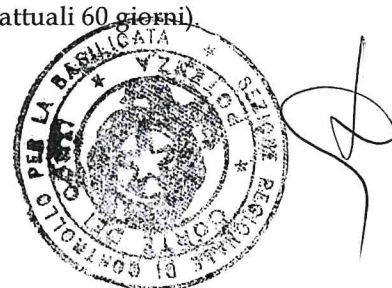
2. L'attuale formulazione dell'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011 è frutto di successivi interventi del Legislatore nazionale¹ e prevede, sostanzialmente, due tipologie di adempimenti.

La prima tipologia è di natura procedurale ed è disciplinata dal comma 2 dell'articolo in questione, ai sensi del quale *"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"*.

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.

La seconda tipologia di adempimento è di natura sostanziale ed attiene al contenuto essenziale che deve essere garantito alla relazione in questione, al fine di fornire un set di informazioni chiare e complete in merito al mandato espletato e all'uso che si sia fatto delle risorse pubbliche. Come posto in rilievo dalla giurisprudenza contabile

¹Cfr. art. 1 bis, comma 2, D.L. 10 ottobre 2012 n. 174 (convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213) che ha introdotto, tra l'altro, l'obbligo di trasmissione della relazione di fine mandato alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché l'art. 11 del DL 6 marzo 2014 n. 16 (c.d. Salva Roma ter) che è intervenuto, tra l'altro, modificando – in chiave meno stringente – i termini per la redazione della relazione di fine mandato (passando dai 90 agli attuali 60 giorni).



“il documento costituisce un atto formale ad efficacia plurima, nel senso che: 1) deve fornire la prova documentale di cosa si è fatto e, soprattutto, di come si è fatto nella trascorsa consiliatura; 2) deve rendere edotti i cittadini sulle reali condizioni economico-patrimoniali dell'ente locale indispensabili per esprimere in modo consapevole il loro consenso/dissenso, atteso che graverà su di essi il maggiore costo dei servizi e/o il maggiore peso tributario necessario per sanare l'eventuale precarietà economico-finanziaria dell'ente locale” (SRC Umbria, deliberazione n. 129/2014/QMIG).

In tale ottica il comma 4 dell'articolo in questione, prescrive che la relazione di fine mandato debba contenere 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 1 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.

Le relazioni di fine mandato devono essere redatte seguendo lo “schema tipo” approvato (per categoria di ente) con decreto del 26 aprile 2013 dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e ciò al fine di garantire una omogeneità di lettura delle informazioni ivi riportate, anche in un'ottica di tutela effettiva del principio di trasparenza perseguito dalla norma.

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).

Tali schemi sono stati redatti tenendo conto della struttura dei certificati di bilancio di cui all'art. 161 TUEL e dei questionari da inviare alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della legge 266/2005.

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"*.

3. Per rendere cogenti le previsioni dell'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011 il Legislatore ha previsto specifiche misure sanzionatorie, stabilendo 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"* (cfr. comma 6).

Da quanto sopra emerge 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 (atteso che la prima costituisce il presupposto per effettuare la seconda), e ciò in quanto solo con la pubblicazione, ricorrendo a un idoneo strumento di diffusione (come lo è il sito istituzionale dell'ente), si dà effettiva attuazione al "principio di trasparenza" inteso come *"accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche."* (cfr. art. 1, comma 1, D. Lgs. n. 33/2013).



In ordine al menzionato regime sanzionatorio, le Sezioni riunite in speciale composizione, già citate, hanno evidenziato che *“l’inadempimento di ogni singolo obbligo previsto dalla sequenza procedimentale in esame costituisce il presupposto di applicabilità della sanzione, si da far ritenere che redazione certificazione-controllo-pubblicazione siano tappe insopprimibili, predisposte al fine di coniugare “buon andamento” e “trasparenza”, entrambi poli del meccanismo disegnato dal legislatore per rendere effettivi, nell’ultima fase delle consiliature locali, i principi di coordinamento della finanza pubblica e di unità economica e giuridica del Paese. Il sistema sanzionatorio è stato, infatti, concepito come omogeneo [...], identico per ciascuna delle violazioni in esame.”* (Sezioni riunite, sentenza n. 28/2019/DELC).

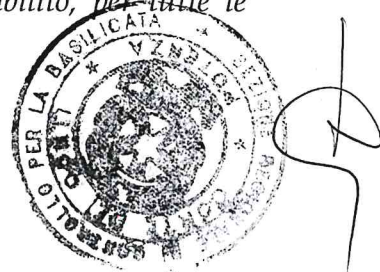
Il principio di trasparenza sotteso alla norma in questione, infatti, mira ad attuare *“il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione”* (cfr. comma 2, art. 1 D. Lgs. n. 33/2013).

La sanzione prevista è di natura pecuniaria e, in assenza di una specifica norma volta ad attribuire espressamente alla Corte dei conti il potere sanzionatorio sul punto, si ritiene debba essere applicata direttamente dall’Ente interessato, quale disposizione precettiva connotata *“da finalità di tutela della finanza pubblica, che spetta all’ente locale portare ad attuazione”* (cfr. Corte dei conti, Sezione Autonomie, deliberazione n. 15/2015).

Ai fini dell’applicazione del sistema sanzionatorio occorrerà verificare non solo l’avvenuta (o meglio, la mancata) predisposizione e pubblicazione della Relazione, ma i termini entro i quali tali adempimenti sono stati espletati.

E ciò in quanto qualora si riscontrasse un ritardo tale da vanificare – di fatto – il diritto della collettività all’esercizio *“consapevole”* del voto, tale ritardo equivarrebbe – negli effetti – alla mancata predisposizione e/o pubblicazione della Relazione, con la conseguenza di dover attivare il medesimo sistema sanzionatorio.

La procedura da seguire è quella disposta in materia di sanzioni amministrative ai sensi della legge n. 689 del 1981 e, in particolare, dall’art. 12 a norma del quale *“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".

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 l'assenza di apposita previsione volta ad attribuire alla Corte dei conti la predetta competenza (cfr. SRC Liguria, deliberazione n. 8/2015/VSG).

Sullo stesso ente locale, peraltro, incombe l'onere di comunicare alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti le misure adottate (cfr., *ex multis*, SRC Abruzzo, deliberazione n. 24/2019/VSG).

4. Relativamente all'individuazione del termine di sottoscrizione della relazione di fine mandato, si ricorda che i termini, indicati nel comma 2 dell'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011, decorrono dalla data di scadenza del mandato. Dalla copiosa giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte emerge che il predetto termine è calcolato a ritroso rispetto alla data delle elezioni amministrative fissate con Decreto del Ministero degli interni (si veda, *ex multis*, SRC Lombardia, deliberazione n. 200/2019/VSG; SRC Marche, deliberazione n. 45/2019/VSG; Sezione della Autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2016/QMIG).

5. 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 sembra fornire chiari elementi in merito.

È ragionevole, tuttavia ritenere che il controllo delle Sezioni regionali sarà diretto, naturalmente, a riscontrare l'accertamento del rispetto della procedura codificata ai sensi del comma 2, in termini di adempimento alle specifiche attività ivi prescritte (e cioè: redazione, sottoscrizione, certificazione e pubblicazione della relazione sul sito web dell'Ente e trasmissione alla competente Sezione regionale di controllo della



Corte dei conti), di riferibilità di tali attività ai soggetti indicati nella norma e di rispetto della relativa tempistica di esecuzione.

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 delle 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, n. 198/2012 e n. 179/2007). Conseguentemente, le Sezioni regionali di controllo sono tenute a procedere all'esame delle relazioni di fine mandato, accertando, in particolare, il rispetto dei contenuti previsti dal decreto interministeriale del 26 aprile 2013. Fra questi 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) e, il secondo, ai rilievi verbalizzati dall'organo di revisione.

Il contenuto della relazione, quindi, potrà essere valutato, in un'ottica di controllo successivo di legalità finanziaria, anche in ordine alla valutazione della c.d. "sana gestione finanziaria" dell'ente che la Sezione regionale effettua ai sensi dell'art. 1, comma 166 e seguenti, della Legge n. 266/2005 (cfr. Sezioni riunite, sentenza n. 28/2019/DELC che richiama SRC Molise, deliberazione n. 133/2017/VSG; SRC Veneto, deliberazione n. 419/2014/VSG).

"In definitiva la valutazione che la Corte dei conti è tenuta ad elaborare costituisce la "summa" dei risultati acquisiti con le diverse attività di controllo (di natura finanziaria/sulla gestione) che il Legislatore nazionale ha intestato alle Sezioni regionali di controllo, rendendole così responsabili della verifica dell'effettivo perseguimento del principio del buon andamento (art. 97 Cost.)" (cfr. SRC Basilicata, deliberazione n. 30/2016/PAR).

Fermo quanto sopra, pur nel silenzio della norma, in considerazione del fatto che la parte IV, paragrafo n.1, del sopra citato "schema tipo" è espressamente dedicata ai "Rilievi della Corte dei conti", richiedendosi a tale fine di *"indicare se l'Ente è stato*



oggetto di deliberazioni, pareri, relazioni, sentenze in relazione ai *rilevi effettuati per gravi irregolarità contabili in seguito di commi 166-168 dell'art. 1 della legge 266/2005. Se la risposta è affermativa, riportarne in sintesi il contenuto*", si ritiene che la Sezione non possa esimersi dal verificare la corrispondenza (intesa come veridicità, correttezza e completezza) delle informazioni riportate, *in parte qua*, nella relazione rispetto ai dati che sono in suo possesso.

Tale tipologia di informazioni, infatti, oltre ad essere espressamente richiesta ai sensi del comma 4, lett. b), dell'articolo in questione, si appalesa come attuazione del fondamentale principio della "circolazione organizzata delle informazioni" già affermato dalla Corte Costituzionale (cfr. Corte Costituzionale, sentenze 30 dicembre 2003, n. 376 e 27 gennaio 2005, n. 35) ed in base al quale non solo le gestioni pubbliche devono essere improntate alla trasparenza, ma l'informazione sulle stesse deve essere resa fruibile da parte di tutti. *"Nel novero di dette informazioni, assurge ad elemento conoscitivo principale del corretto utilizzo delle risorse della collettività il sistema di bilancio, le cui risultanze emergono nella stessa relazione di fine mandato: sistema che deve contemporaneamente assolvere alla funzione politico-amministrativa, alla funzione economico-finanziaria ed alla più generale funzione informativa al fine di soddisfare le esigenze comuni della gran parte degli utilizzatori"* (cfr. SRC Veneto, deliberazione n. 419/2014/VSG).

Proprio a tutela del corretto esercizio del mandato elettorale la Corte costituzionale ha affermato che *"Occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente il confronto tra il programmato e il realizzato"* (Corte costituzionale, sentenza 2 luglio 2016, n. 184).

All'interno delle coordinate ermeneutiche innanzi delineate la Sezione ritiene, analogamente a quanto deliberato da altre Sezioni regionali di controllo (*ex multis*, SRC Liguria, deliberazioni n. 51/2017/VSG, n. 89/2018/VSG e n. 90/2018/VSG e SRC Umbria, deliberazioni n. 102/2016/VSG, n. 62/2017/VSG e n. 69/2017/VSG), di



verificare se la relazione di fine mandato contenga effettivamente la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato onde evitare che *“l’omesso o erroneo richiamo nella relazione di elementi notiziali fondamentali per ricostruire l’azione amministrativa sviluppata nel corso del mandato elettivo finisca per svuotare di significato la trasparenza prevista dall’art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011”* (cfr. SRC Molise, deliberazione n. 88/2019/VSG e SRC Lombardia, deliberazione n. 430/2013/VSG).

Il principio della *“circolazione organizzata delle informazioni”*, peraltro, è oggi codificato da un’espressa previsione normativa, rafforzata dall’art. 1, comma 15 della Legge 6 novembre 2012, n. 190 in base al quale la trasparenza dell’attività amministrativa, che costituisce *“livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione”*, è assicurata *“mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione”*².

Peraltro, ai sensi dell’art. 31 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 recante il *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*, è stato, da tempo, statuito che le pubbliche amministrazioni pubblichino *“tutti i rilievi ancorché non recepiti della Corte dei conti riguardanti l’organizzazione e l’attività delle amministrazioni stesse e dei loro uffici”*.

6. Esiti attività istruttoria

Sulla base delle coordinate normative e nei termini di quanto sopra rilevato, si è proceduto ad esaminare la relazione di fine mandato predisposta dal Comune di AVIGLIANO.

²La disposizione di cui al comma 15 dell’art. 1 della Legge n. 190/2012 dispone anche che *“nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini”*.



Vertendosi in un'ipotesi di scadenza ordinaria della consiliatura, il Comune di Avigliano rientra nel perimetro applicativo dell'art. 4, comma 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, che, secondo l'orientamento consolidato di questa Corte, richiamato nel precedente paragrafo 4, va nel senso di calcolare il predetto termine a ritroso rispetto alla data delle elezioni amministrative fissate con Decreto del Ministro dell'Interno. Nel caso di specie, alla luce del Decreto del Ministro dell'Interno del 15 luglio 2020 e del conseguente Decreto prefettizio del 17 luglio 2020, il termine ultimo per la sottoscrizione, da parte del Sindaco, della relazione di fine mandato deve essere individuato nel 22 luglio 2020.

La data entro la quale il revisore deve sottoscrivere la relazione (entro e non oltre 15 giorni dopo la sottoscrizione del sindaco) è quella del 6 agosto 2020.

La relazione deve essere spedita alla Corte dei conti entro 3 giorni dalla certificazione del revisore, quindi entro e non oltre il 9 agosto 2020.

La data entro la quale la relazione va pubblicata sul sito del comune (entro i 7 giorni successivi alla data di certificazione del revisore), è il 13 agosto 2020.

A seguito di esame istruttorio è emerso quanto segue.

La relazione di fine mandato è stata sottoscritta dal Sindaco in data 11 settembre 2020, per cui con 51 giorni di ritardo

L'Organo di revisione ha certificato la relazione in data 14 settembre 2020, quindi nei termini di legge.

Il termine di legge per la spedizione a questa Sezione regionale risulta rispettato, essendo, la stessa, avvenuta in data 17 settembre 2020.

Il ritardo nella predisposizione della relazione si è riflesso, a cascata, sui successivi adempimenti richiesti dal comma 2 dell'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011.

Poiché alla data del 13 agosto 2020 la relazione di fine mandato non risultava pervenuta né pubblicata sul sito istituzionale del Comune, la Sezione ha provveduto ad inviare una nota istruttoria (prot. n. 850 dell'8 settembre 2020) al Sindaco *pro-*



tempore, chiedendo di dare prova "di aver provveduto, nei termini prescritti dall'articolo in questione, alla pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente della Relazione di fine mandato corredata dalla relativa certificazione".

Il Comune ha riscontrato detta nota istruttoria con la nota prot. n. 12220 del 17 settembre 2020, con la quale ha trasmesso la relazione di fine mandato, comprensiva della certificazione dell'organo di revisione, e ha comunicato l'avvenuta pubblicazione sul sito istituzionale in data 17 settembre 2020.

Al riguardo la Sezione non può che rilevare il mancato rispetto dei termini previsti dall'art. 4, comma 2, del D. Lgs. n. 149/2011, sia per la sottoscrizione che per la pubblicazione della relazione di fine mandato sul sito istituzionale dell'Ente, quest'ultima avvenuta con 35 giorni di ritardo.

La relazione non fornisce alcuna evidenza relativamente alla eventuale adozione di *"indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi"*, nonché sullo stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard, elementi, questi, espressamente richiesti dall'art. 4, comma 4, del D. Lgs. n. 149/2011.

La predisposizione di indicatori quantitativi e qualitativi – di cui si deve dare atto nella relazione di fine mandato – consente, infatti, di dare visibilità ai risultati dell'attività svolta nel corso della consiliatura e di dare agevolmente conto del raggiungimento, o meno, degli obiettivi prefissati, sia sotto il profilo del semplice aumento del risultato sia sotto il profilo del gradimento o delle criticità riscontrate dalla collettività nel godimento di quei servizi. D'altro canto, anche il fabbisogno standard, quale costo e fabbisogno obiettivo, valorizzando l'efficienza e l'efficacia costituisce anch'esso un indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica.

La relazione attesta, nella parte IV – Rilievi degli Organismi esterni di controllo, punto 1 – Rilievi della Corte dei conti, che l'Ente non è stato oggetto di alcun rilievo e di alcuna sentenza.

Al riguardo, si osserva, invece, che durante il periodo del mandato è stata adottata da questa Sezione la deliberazione n. 24/2017/PRSP, depositata il 3 maggio 2017,



relativa alle anomalie e criticità riscontrate all'esito della verifica sul rendiconto 2013, la quale, pur riguardando un esercizio finanziario della precedente consiliatura, avrebbe dovuto essere inserita nella relazione di fine mandato *de qua*, essendo stata adottata nel corso della consiliatura 2015-2020. A conforto di ciò si sottolinea che il Legislatore non opera alcuna distinzione in merito al periodo oggetto di monitoraggio, ma si limita a richiedere all'Ente di indicare i rilievi effettuati dalle Corte dei conti per gravi irregolarità contabili, in seguito ai controlli di cui ai commi 166 e seguenti dell'art. 1 della Legge n. 266/2005.

Con riferimento agli ulteriori contenuti, la medesima relazione, redatta secondo lo schema tipo approvato con il citato Decreto interministeriale 26 aprile 2013, descrive le principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento: a) all'attività normativa e tributaria; b) al sistema dei controlli interni; (controllo sulle performance del personale); c) alla situazione economico-finanziaria e patrimoniale; d) alla quantificazione della misura dell'indebitamento e all'evoluzione del debito. Nulla è invece specificato in relazione alle azioni intraprese per il contenimento delle spese;

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata, per le ragioni indicate in parte motiva:

ACCERTA

- il mancato rispetto, da parte del Comune di AVIGLIANO, della procedura dettata dall'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011 relativamente ai termini di sottoscrizione e, soprattutto, di pubblicazione della relazione di fine mandato sul sito istituzionale dell'Ente;
- l'irregolarità, *in parte qua*, dei contenuti della relazione di fine mandato ai sensi dell'art. 4, comma 4, del D. Lgs. n. 149/2011;



DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di AVIGLIANO;
- che l'Ente dia riscontro alla presente pronuncia, comunicando a questa Sezione, entro 30 giorni dalla ricezione della presente deliberazione, le misure adottate dagli organi comunali indicati nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 15/2015/QMIG per dare attuazione alle conseguenze sanzionatorie di carattere pecuniario prescritte dall'art. 4, comma 6, del D. Lgs. n. 149/2011, per le ipotesi di mancata redazione e di pubblicazione nei termini della relazione di fine mandato apertosi con le elezioni del 31 maggio 2015;
- che l'Ente adotti le opportune misure correttive, provvedendo all'integrazione della relazione di fine mandato con gli elementi indicati in motivazione;
- che la presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, come sostituito dall'art. 27, comma 1, del D. Lgs. n. 97/2016.

Così deliberato in Potenza, nella Camera di consiglio del 24 settembre 2020.

Il Relatore

dott. Luigi Gianfranceschi


Il Presidente

dott. Michele Oricchio



Depositata in segreteria il 24 settembre 2020

Il Preposto ai servizi di supporto

dott. Giovanni Cappiello
