

**Deliberazione n. 59/2021/VSG**

*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati\*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere (relatore)
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

\* riuniti mediante collegamento telematico

**Adunanza del 22 aprile 2021**  
**Relazioni di fine mandato anno 2019**

**Misure adottate dagli enti locali per dare attuazione alle sanzioni di cui all'art. 4, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149**

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

Visto il Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto- legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14 e successive modificazioni;

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, con modificazioni, 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 decreto- legge 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, 3 bis del medesimo articolo 4;

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

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

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 28 del 18 settembre 2019;

Viste le deliberazioni n. 1/2020/INPR e n. 93/2020/INPR con le quali la Sezione ha approvato la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2020; nonché la deliberazione n. 121/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2021;

Considerato che con delibere nn. 110, 111, 112, 113, 114, 115 e 123/2020/VSG la Sezione ha accertato violazioni in materia di relazioni di fine mandato dell'anno 2019 nei confronti dei Comuni, rispettivamente, di Casteldelci (RN), Corniglio (PR), Montecchio Emilia (RE), Rivergaro (PC), Travo (PC), Zerba (PC), Tornolo (PR) e richiesto l'applicazione delle sanzioni ai sensi dell'art. 4 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149 e ss. mm.;

Visti i riscontri forniti dai Comuni interessati alle sopraccitate delibere;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 42 in data 21 aprile 2021 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per l'odierna camera di consiglio;

Udito nella camera di consiglio il relatore dott.ssa Gerarda Maria Pantalone;

#### **PREMESSO CHE**

**1.** 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 è 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.

La relazione di fine mandato e la relativa certificazione sono pubblicate sul sito istituzionale della Provincia o del Comune da parte del Presidente della Provincia o del Sindaco entro i 7 giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'Organo di revisione, con l'indicazione della data di trasmissione alla Sezione regionale della Corte dei conti.

La relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a:

- sistema ed esiti dei controlli interni;
- eventuali rilievi della Corte dei conti;
- azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;
- situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal comune 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;
- azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;
- quantificazione della misura dell'indebitamento 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).

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

**1.2.** La disciplina dettata dal legislatore in materia di relazione di fine mandato, come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte con delibera n.15/SEZAUT/2015/QMIG, si inserisce nel novero degli strumenti di attuazione dei principi di massima responsabilizzazione, di effettività e di trasparenza del controllo democratico, di cui all'art. 1 della legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" e risponde al principio di *accountability* degli amministratori locali, i quali sono chiamati a dare conto della propria gestione amministrativa e finanziaria, al fine di favorire e rendere effettivo il controllo democratico dei cittadini, in occasione delle elezioni amministrative.

Essa, pertanto, rappresenta un importante strumento di conoscenza dell'attività svolta nell'esercizio delle proprie funzioni e momento di trasparenza nella fase di passaggio da un'amministrazione all'altra, in cui deve essere fotografata la reale situazione dell'ente; la comunità locale, nell'esercitare consapevolmente il proprio diritto-dovere di voto, deve essere resa edotta della reale situazione finanziaria dell'ente, secondo le tempistiche previste dal Legislatore e ritenute dallo stesso congrue a tale fine.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione con deliberazione n. 28 del 2019 hanno ulteriormente precisato come dal tenore letterale della disposizione emerge la chiara volontà del legislatore di equiparare, anche ai fini sanzionatori la mancata predisposizione della relazione con la sua mancata pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente; difatti, è solo la pubblicazione che dà effettiva attuazione al principio di trasparenza, consentendo forme di "controllo diffuso" da parte dei consociati che abbiano interesse a valutare il corretto funzionamento dei poteri pubblici.

Pertanto, l'inadempimento di ogni singolo obbligo previsto dalla sequenza procedimentale dettata dal legislatore costituisce il presupposto di applicabilità della sanzione, sì da far ritenere che redazione-certificazione-controllo-pubblicazione, siano tappe insopprimibili, predisposte al fine di coniugare i principi di "buon andamento" e "trasparenza" dell'azione amministrativa e che ogni singolo inadempimento costituisce presupposto di applicabilità della sanzione essendo stato concepito un sistema sanzionatorio omogeneo, identico per ciascuna delle violazioni in esame.

E' stato, inoltre, sottolineato come i termini non siano casuali, ma finalizzati a far conoscere al cittadino le azioni messe in campo da chi lo ha amministrato, con piena trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, in modo da renderlo consapevole delle scelte da adottare (del. Sez. reg. contr. Lombardia n.175/2018).

**1.3.** Nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo finalizzate alla tutela degli equilibri di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica ed in linea con la programmazione annuale delle attività, questa Sezione ha provveduto nel corso del 2020 all'esame delle relazioni di fine mandato prodotte dai comuni interessati dalle competizioni elettorali del 26 maggio 2019.

A seguito di istruttoria, la Sezione ha accertato, nei confronti dei sottoindicati comuni, la violazione degli obblighi di cui all'art. 4 del d. lgs. n. 149/2011 e ss. mm., in merito, in particolare, alla tardiva pubblicazione delle relazioni di fine mandato sul sito istituzionale dell'Ente, con pregiudizio della stessa finalità della norma, tesa a garantire l'esercizio effettivo del controllo democratico dei cittadini elettori:

- Comune di Casteldelci (RN): delibera n. 110/2020/VSG;
- Comune di Corniglio (PR): delibera n. 111/2020/VSG;
- Comune di Montecchio Emilia (RE): delibera n. 112/2020/VSG;
- Comune di Rivergaro (PC): delibera n. 113/2020/VSG;
- Comune di Travo (PC): delibera n. 114/2020/VSG;
- Comune di Zerba (PC): delibera n. 115/2020/VSG;
- Comune di Tornolo (PC): delibera n. 123/2020/VSG.

Sono state inoltre accertate le ulteriori violazioni degli obblighi previsti, rappresentate da: - tardiva trasmissione della relazione di fine mandato a questa Sezione (Comuni di Casteldelci, Montecchio Emilia, Zerba); - tardiva sottoscrizione e certificazione, nonché mancata trasmissione della relazione di fine mandato a questa Sezione (Comune di Tornolo).

Con le stesse delibere sopracitate, in relazione al principio emanato dalla Sezione Autonomie con delibera n.15/SEZAUT/2015/QMIG secondo il quale, in assenza di diversa ed espressa attribuzione normativa, l'applicazione della

sanzione in questione è di esclusiva spettanza dell'ente locale, è stato chiesto ai comuni sopracitati di dare riscontro entro 60 giorni, comunicando alla Sezione ed alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna le misure adottate per dare attuazione alle sanzioni disposte dall'art. 4, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, in relazione alle violazioni accertate.

#### **CONSIDERATO CHE**

Tutti gli enti locali destinatari delle delibere di accertamento delle violazioni di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 e ss. mm. hanno fornito riscontro alla Sezione di controllo; in particolare, circa le misure adottate, hanno comunicato quanto segue:

- il Comune di Casteldelci (con nota acquisita al prot. 3118 in data 16 febbraio 2021), oltre il termine assegnato di 60 gg., ha comunicato di aver pubblicato la delibera della Sezione n. 110/2020/VSG sul proprio sito istituzionale, "unitamente alle ragioni della mancata pubblicazione nei termini previsti". Per quanto riguarda le sanzioni, rappresenta l'Ente che "non sono state applicate, in quanto il Sindaco in carica non percepiva alcun compenso relativo all'indennità di carica, avendovi fatto espressa rinuncia".
- Il Comune di Corniglio (con nota acquisita al prot. 1105 in data 2 febbraio 2021), entro il termine assegnato, ha comunicato: - di aver pubblicato la delibera della Sezione n. 111/2020/VSG, unitamente alle ragioni della mancata pubblicazione nei termini previsti; - per quanto riguarda le sanzioni, di aver dato applicazione alla procedura (mediante determina n. 14 del 2 febbraio 2021 del responsabile amministrativo – contabile e consequenziale ordinanza-ingiunzione di pagamento n. 1792, di pari data).
- Il Comune di Montecchio Emilia (con nota acquisita al prot. n. 70 in data 7 gennaio 2021) entro il termine assegnato, ha fornito parziale riscontro, rappresentando le motivazioni del ritardo nella trasmissione e nella pubblicazione della relazione di fine mandato; quanto all'applicazione delle sanzioni, l'Ente, pur comunicando che il Sindaco in carica allora "non ha più rapporto con il Comune di Montecchio Emilia", rinvia il definitivo riscontro in merito ad un prossimo Consiglio comunale, previsto "per lunedì 18 gennaio 2021". La comunicazione conclusiva del Comune di Montecchio Emilia è infine pervenuta, tramite pec, in data 15 aprile 2021 (con nota acquisita al prot. 4157). L'Ente, con delibera di Giunta n. 30 in data 12 aprile 2021 (che verrà portata all'attenzione del Consiglio comunale "nella prima adunanza possibile"), nel prendere atto dei contenuti della delibera della Sezione n. 112/2020, adduce motivazioni circa le violazioni contestate, riaffermando che "il Sindaco pro tempore allora in carica non ha più avuto rapporto con

l'Ente e [...] non pare dovesse avere alcun interesse recondito nell'ometterne la pubblicazione in quanto, essendo già il secondo mandato, non avrebbe potuto comunque ricandidarsi nella legislatura successiva". La delibera di Giunta n. 30/2021 dà pertanto atto che "si è verificata l'esimente prevista dagli artt. 4 l. n. 689/1981 e 51 e 59 C.P. [...]" e che non vi è "alcuna responsabilità da ascrivere al Sindaco pro tempore in carica al momento dei fatti [...]", stabilendo "di non dover procedere alla comminazione di alcuna sanzione".

- Il Comune di Rivergaro (con nota acquisita al prot. n. 1202 in data 3 febbraio 2021), entro il termine assegnato, ha trasmesso l'ordinanza – ingiunzione n. 4 del 3 febbraio 2021, a firma del Responsabile Finanziario con cui è irrogata la sanzione al Sindaco, per il periodo 2014-2019: è ingiunto il pagamento di € 1.882,50 "come ritenuta del 50% delle somme corrisposte a titolo di indennità di funzione per tre mensilità".
- Il Comune di Travo (con nota acquisita al prot. 1102 in data 2 febbraio 2021), entro il termine assegnato, ha trasmesso l'ordinanza – ingiunzione n. 2 del 2 febbraio 2021, a firma del Responsabile Finanziario, con cui è irrogata la sanzione al Sindaco, per il periodo 2014-2019: è ingiunto il pagamento di € 1.244,54 "come ritenuta del 50% delle somme corrisposte a titolo di indennità di funzione per tre mensilità".
- Il Comune di Zerba (con nota acquisita al prot. n. 492 del 25 gennaio 2021), entro il termine assegnato, ha comunicato le motivazioni connesse al ritardo accertato della pubblicazione. Per quanto attiene alle sanzioni, rappresenta l'Ente che "non è possibile provvedere alla riduzione del 50% del compenso del Sindaco, in quanto né il precedente Sindaco né il Sindaco attuale hanno mai percepito indennità di carica". Prosegue l'Ente "analogo ragionamento vale per il Responsabile Finanziario, in quanto la funzione è in capo al Sindaco. Per quanto riguarda il Segretario comunale, che interveniva a scavalco solo in occasione dei consigli comunali, senza percepire alcun compenso, ci risulta trasferito in altra Regione e probabilmente in quiescenza".
- Il Comune di Tornolo (con nota acquisita tramite l'applicativo Con.Te al prot. n. 3176 del 17 febbraio 2021), entro il termine assegnato, ha trasmesso l'ordinanza - ingiunzione di pagamento n. 4 del 15 febbraio 2021, a firma del Sindaco: detto atto irroga le sanzioni previste e ingiunto il pagamento di € 674,84 a carico del Sindaco protempore, per il periodo 2014-2019, e di € 816,89 a carico del Segretario comunale a scavalco.

**P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-

Romagna

### **PRENDE ATTO**

dei riscontri forniti dai predetti enti locali in ordine all' applicazione delle sanzioni di cui all'art. 4 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149 e ss. mm, a seguito delle delibere nn. 110, 111, 112, 113, 114, 115 e 123/2020/VSG con cui la Sezione ha accertato violazioni in materia di relazioni di fine mandato relative al periodo 2014/2019 nei confronti dei Comuni, rispettivamente, di Casteldelci (RN), Corniglio (PR), Montecchio Emilia (RE), Rivergaro (PC), Travo (PC), Zerba (PC), Tornolo (PR);

### **DISPONE**

- che la deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, ai Sindaci, ai Consigli comunali, ai segretari comunali, ai responsabili dei servizi finanziari ed agli Organi di revisione dei conti dei Comuni di Casteldelci (RN), Corniglio (PR), Montecchio Emilia (RE), Rivergaro (PC), Travo (PC), Zerba (PC), Tornolo (PR);

- che la deliberazione, sia pubblicata sul sito istituzionale dei citati Comuni ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 33 del 2013, come sostituito dall'articolo 27, comma 1, del decreto legislativo n. 97 del 2016;

- che copia della delibera sia trasmessa alla Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna;

- che l'originale della delibera resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 22 aprile 2021.

Il Presidente  
Marco Pieroni

*(firmato digitalmente)*

Il relatore

Gerarda Maria Pantalone

*(firmato digitalmente)*

Depositata in Segreteria nella data di apposizione della  
firma del Funzionario preposto

Il funzionario preposto

Roberto Iovinelli

*(firmato digitalmente)*