



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Al Sindaco del Comune di Torrice  
PEC: protocollo.torrice@pec.it

Al Consiglio delle Autonomie Locali  
P.E.C.: cal@cert.consreglazio.it

**Oggetto: Deliberazione n. 112/2021/QMIG - Comune di Torrice (FR).**

Si trasmette in allegato la deliberazione indicata in oggetto adottata dalla Sezione Regionale di controllo per il Lazio nella Camera di consiglio da remoto del 14 ottobre 2021.

Il Funzionario responsabile del servizio di supporto

*dott. Aurelio Cristallo*



AURELIO CRISTALLO  
CORTE DEI CONTI  
25.10.2021  
14:36:56  
GMT+01:00



CORTE DEI CONTI



Deliberazione n. 112/2021/QMIG  
Comune di Torrice (FR)

REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Antonio MEZZERA	presidente
Laura D'AMBROSIO	consigliera
Mauro NORI	consigliere
Alessandro FORLANI	consigliere
Francesco SUCAMELI	consigliere
Ottavio CALEO	referendario (relatore)

nella Camera di consiglio del 14 ottobre 2021

ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

VISTO il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la l. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la nota n. 16616 del 20 settembre 2021, con cui il Consiglio delle autonomie locali del Lazio ha trasmesso una richiesta di parere del commissario prefettizio del Comune di Torrice (FR);

VISTA l'ordinanza n. 39 del 12 ottobre 2021, con cui il presidente ha convocato la Sezione in camera di consiglio;

UDITO il relatore Ottavio Caleo;

**RITENUTO IN FATTO**

Con la nota predetta si chiede, con riguardo all'art. 4 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, quale sia il soggetto legittimato alla sottoscrizione della relazione di fine mandato comunale in caso di annullamento delle operazioni elettorali e della proclamazione

degli eletti con effetti *ex tunc*, pronunciato dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

### CONSIDERATO IN DIRITTO

a) L'istanza è soggettivamente ammissibile, in quanto avanzata, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, dal commissario straordinario che sostituisce, in ipotesi di scioglimento, rimozione o sospensione degli organi comunali, l'organo politico, assumendo il potere di rappresentare l'ente e, di conseguenza, di sollecitare la funzione consultiva della Magistratura contabile (*ex multis*, delibb. n. 58/2018/PAR di questa Sezione; n. 77/2020/PAR, Sez. contr. Lombardia; n. 28/2016/PAR, Sez. contr. Emilia-Romagna).

Sull'ammissibilità oggettiva, la Corte ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della 'contabilità pubblica' coincidente con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici; la stessa non è una consulenza generalizzata, dovendo, peraltro, essere intesa in una prospettiva dinamica che sposta "l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri". Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi attinenti a casi concreti o ad atti gestionali; infatti, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di 'coamministrazione' (*ex multis*, delib. n. 21/2012/PAR, Sez. contr. Marche) e "non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari" (delib. n. 24/SEZAUT/2019/QMIG). L'istanza in esame, nella sua connotazione di generalità e astrattezza, risulta ammissibile, riguardando l'interpretazione e, in particolare, l'ambito applicativo della disciplina in tema di relazione di fine mandato che, nel contesto normativo del diritto del bilancio, si colloca tra le materie di contabilità pubblica, lasciando impregiudicate, peraltro, le funzioni di vigilanza intestate a questa Corte dallo stesso art. 4 del d.lgs. n. 149/2011.

b) L'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 prevede che, per garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, i comuni presentino una relazione di fine mandato, redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal

segretario generale e sottoscritta dal sindaco, non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza dello stesso. Questa contiene la descrizione delle principali attività svolte su: 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, evidenziando le carenze nella gestione degli enti controllati, indicando le azioni intraprese per porvi rimedio; e) azioni poste in essere 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 realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; f) quantificazione della misura dell'indebitamento. La relazione è certificata dall'organo di revisione entro 15 giorni dalla sottoscrizione; nei 3 giorni successivi, questa e la certificazione sono trasmesse alla Sezione regionale della Corte; per garantirne gli obiettivi di divulgazione nei confronti dei cittadini elettori, inoltre, sono pubblicate sul sito istituzionale delle amministrazioni entro 7 giorni dalla certificazione.

Per rendere cogenti tali previsioni, il comma 6 prevede misure sanzionatorie per l'inadempimento, prescrivendo, per il sindaco e, qualora non abbia predisposto la relazione, per il responsabile del servizio finanziario o per il segretario dell'ente, la riduzione della metà, con riferimento alle 3 successive mensilità, dell'importo dell'indennità di mandato e degli emolumenti. Il sindaco è, inoltre, tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito dell'ente; l'art. 3-ter del d.l. 5 marzo 2021, n. 25, conv. dalla l. 3 maggio 2021, n. 58, ne ha disposto la mancata applicazione per il 2021.

Sono previsti, in caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale, tempi differenti rispetto a quelli per la scadenza ordinaria; infatti, *“la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno avvengono entro 20 giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni e, nei 3 giorni successivi, la relazione e la certificazione sono trasmesse dal sindaco alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. La relazione di fine mandato è pubblicata sul sito istituzionale del comune entro e non oltre i 7 giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'organo di revisione, con l'indicazione*

della data di trasmissione alla Sezione regionale di controllo". La Corte dei conti (delib. n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, Sez. autonomie), coerentemente con la finalità di far conoscere agli elettori l'attività della consiliatura, ritiene che la relazione costituisca atto proprio del sindaco, "non demandabile al commissario straordinario nominato in seguito allo scioglimento dell'organo consiliare", anche in considerazione dell'individuazione, nel sindaco, del destinatario delle sanzioni.

Diversa appare, tuttavia, la configurabilità dell'obbligo in parola in capo al sindaco cessato per un provvedimento giurisdizionale di annullamento delle operazioni elettorali.

Come osservato (delib n. 129/2014/QMIG, Sez. reg. Umbria), la relazione di fine mandato, costituisce "un atto formale a efficacia plurima" che deve fornire la prova documentale di quanto fatto nella consiliatura e rendere edotti i cittadini delle condizioni economico-patrimoniali dell'ente, indispensabili per un esercizio consapevole del diritto di voto. Tale documento costituisce, pertanto, uno strumento di conoscenza dell'attività svolta e momento fondamentale di trasparenza nella fase di passaggio fra amministrazioni; l'obbligo di redigere e pubblicare la relazione è funzionale a concorrere alla realizzazione della pubblicità e trasparenza dell'azione politico-amministrativa. L'atto è, inoltre, intrinsecamente collegato alla relazione di inizio mandato di cui all'art. 4-bis dello stesso d.lgs. n. 149/2011, sulla cui base è possibile ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario e, in particolare, alla rimodulazione del piano prevista dall'art. 243-bis, comma 5, del TUEL. In questa prospettiva, l'obbligo di sottoscrizione della relazione apparirebbe tale da non conoscere deroghe in capo a chi abbia agito, in ogni caso, nella qualità di sindaco, quale atto di assunzione di responsabilità delle decisioni prese (delib. n. 95/2020, Sez. reg. Calabria).

Al riguardo, tuttavia, alla luce della complessità delle funzioni della relazione e del suo fondamento, va valutata anche una diversa opzione ermeneutica. Infatti, la relazione risponde al principio di *accountability* degli amministratori, chiamati a dare conto della gestione, al fine di favorire e rendere effettivo il controllo democratico dei cittadini; sotto questo profilo, essa si inserisce fra gli strumenti di attuazione dei principi di massima responsabilizzazione, di effettività e trasparenza del controllo

democratico di cui all'art. 1 della l. 5 maggio 2009, n. 42. In questo senso, per la giurisprudenza (sent. n. 28/2019/DELC, Ss. rr. in speciale composizione) la relazione *"non esaurisce la sua portata precettiva nella garanzia di strumento volto a tutelare l'esigenza della collettività amministrata, nella sua duplice veste di utente e di corpo elettore, di conoscere l'attività svolta nell'esercizio delle funzioni e, dunque, di trasparenza nella fase di passaggio da un'amministrazione all'altra. In realtà, la relazione persegue anche un'altra finalità, di rango costituzionale. Il documento, infatti, scatta una fotografia della reale situazione finanziaria dell'ente (Corte dei conti, Sez. autonomie, delib. n. 15/2015/QMIG), e, in quest'ottica, essa appare funzionale a responsabilizzare gli amministratori in carica rispetto all'effettiva attuazione degli obiettivi del mandato ricevuto, sotto il profilo della legalità contabile, oltre che dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità delle azioni intraprese. Solo valorizzando tale funzione, si comprende il rinvio alla garanzia del coordinamento della finanza pubblica e al rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, contenuto nella disposizione"*. Si pone, pertanto, in termini problematici, la configurabilità di un obbligo di rendicontazione delle attività di mandato in presenza di un *vulnus* - l'accertata illegittimità, con sentenza, delle operazioni elettorali - alla stessa valida instaurazione del legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale giustificando la rappresentanza democratica degli eletti e il successivo sindacato diffuso della collettività amministrata sul corretto esercizio di poteri pubblici; ciò anche alla luce della conseguente, preclusa attuazione delle azioni e dei progetti da sviluppare nel corso del mandato elettivo di cui alle linee programmatiche che il sindaco è tenuto a presentare, ai sensi dell'art. 46, comma 3, del TUEL.

In disparte ogni considerazione circa la portata degli effetti dell'annullamento delle operazioni elettorali sulla successiva attività amministrativa, la norma presuppone, con tutta evidenza, un mandato elettivo validamente assunto ed espletato; infatti (sent. n. 5/2021/EL, Ss rr. in speciale composizione), la relazione *"è una rendicontazione che, anche se non si inserisce direttamente nel ciclo di bilancio, è espressione di quello stesso dovere di trasparenza e disclosure cui sono tenuti coloro che amministrano le risorse pubbliche sulla base delle norme costituzionali"*.

Tale interpretazione - che ricollega, in forza del principio di *accountability*, a un legittimo atto di investitura della carica istituzionale la rendicontazione dell'azione

amministrativa svolta nell'arco della consiliatura e i relativi "saldi giuridico-economici" (delib n. 129/2014/QMIG, Sez. reg. Umbria) - è coerente con la giurisprudenza di questa Corte che ha affermato (delib. n. 15/SEZAUT/2016/QMIG), rispetto al presidente della provincia, la piena compatibilità dell'adempimento con il nuovo meccanismo elettivo introdotto dalla l. n. 56/2014.

Un collegamento tra la funzione di presidio al principio di trasparenza della relazione di fine mandato e la legittima assunzione della relativa investitura democratica si desume anche dal d.m. del 26 aprile 2013, di approvazione dello schema tipo di relazione, dove si evidenzia che le stesse relazioni "sono divulgate sul sito dell'ente per garantire la più ampia conoscibilità dell'azione amministrativa sviluppata nel corso del mandato elettivo" (art. 3, comma 3).

La lettura che precede potrebbe essere tale da scongiurare, altresì, all'atto della sottoscrizione della relazione, comportamenti opportunistici, in vista del rinnovo degli organi elettivi, di enfattizzazione delle attività svolte sulla base di un mandato illegittimamente assunto e protrattosi solo in ragione dei tempi dei contenziosi.

Ancora, una relazione di fine mandato sottoscritta dal sindaco cessato potrebbe non riflettere l'attuale situazione finanziaria dell'ente, creando significative soluzioni di continuità sul piano informativo, nel caso in cui la gestione commissariale, a seguito delle elezioni amministrative poi invalidate, abbia coperto un ampio lasso temporale, come evidente, nel caso di specie, dagli elementi di fatto presenti nell'istanza in esame. Proprio l'esigenza di garantire l'effettiva tutela del bene giuridico protetto dalla norma - ossia il diritto dei cittadini a un'informazione attuale e veritiera sulle condizioni economico-patrimoniali dell'ente, indispensabile per un esercizio consapevole del diritto di voto e una seria ponderazione dei programmi politici proposti in vista del rinnovo degli organi elettivi e dei riflessi sulla comunità locale - induce questo Collegio a chiedersi se, nell'ipotesi di annullamento *ex tunc* delle elezioni, l'orientamento espresso dalla Sezione delle autonomie nella delib. n. 15/SEZAUT/2015/QMIG possa trovare un temperamento, individuandosi, eccezionalmente, nel commissario straordinario, il soggetto chiamato a sottoscrivere la relazione in parola, dando conto, nei termini previsti dalla norma, delle attività

successive alla data delle elezioni amministrative invalidate e dell'evoluzione della situazione finanziaria dell'ente nella dinamica della gestione.

Tale linea interpretativa appare necessitata alla luce delle peculiarità della fattispecie in esame che impone la constatazione della diversità, nella concreta prassi operativa, delle ipotesi suscettibili di dare luogo allo scioglimento anticipato dell'organo consiliare ai sensi dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 149/2011.

Essa si pone, inoltre, quale unica opzione esegetica in grado di preservare i valori dell'attualità e attendibilità dell'informazione da rendere ai cittadini nelle more dell'insediamento di una nuova amministrazione, anche in considerazione del contenuto legale tipico della relazione nonché della certificazione resa dall'organo di revisione, non surrogabile dai dati e documenti pubblicati nella sezione 'Amministrazione trasparente' del sito istituzionale che risultano, al più, complementari agli elementi informativi presenti nella stessa relazione.

La medesima impossibilità, nell'ipotesi in esame, di applicare al commissario prefettizio le sanzioni previste dall'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149/2011 in caso di non redazione e pubblicazione della relazione - espressamente riferite al sindaco - lascerebbe impregiudicata la possibilità, per le Sezioni di controllo, di accertare, a ogni effetto di legge, mancanze e ritardi nell'assolvimento agli obblighi in questione, come, peraltro, questa Sezione ha già avuto modo di fare in occasione delle recenti elezioni amministrative (*ex multis*, delib. n. 89/2021/VSG e n. 107/2021/VSG), pur in presenza del regime di sospensione delle sanzioni per il 2021.

Posto quanto sopra, si ravvisa l'esigenza di un chiarimento nomofilattico sulla portata degli obblighi di cui all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 149/2011 nella fattispecie di cui si discorre, in ragione della rilevanza generale della questione e dell'esigenza, per il futuro, di garantire indicazioni uniformi agli enti in sede di redazione e sottoscrizione delle relazioni e alle Sezioni regionali ai fini delle verifiche di legge che si pongono a completamento dell'intera attività di controllo sulla sana gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio (delib. n. 15/SEZAUT/2015/QMIG).

**P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per il Lazio

**DELIBERA**



di sospendere la decisione sulla richiesta di parere del Comune di Torrice (FR) indicata in premessa e di sottoporre al presidente della Corte la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (conv. dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213), la seguente questione di massima: *"Se gli obblighi di sottoscrizione della relazione di fine mandato di cui all'art. 4, comma 3, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, siano configurabili, in caso di annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali e del verbale di proclamazione degli eletti con effetti ex tunc, in capo al sindaco cessato o al commissario straordinario nominato per la provvisoria amministrazione, dando conto, in quest'ultimo caso, nei termini previsti dalla norma, delle attività successive alla data delle elezioni amministrative invalidate e dell'evoluzione della situazione finanziaria dell'ente nella dinamica della gestione"*.

#### DISPONE

che copia della deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di presidenza della Corte, all'ente istante e al Consiglio delle autonomie del Lazio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 14 ottobre 2021.

#### IL MAGISTRATO ESTENSORE

Ottavio CALEO

OTTAVIO  
CALEO  
CORTE DEI  
CONTI  
25.10.2021  
09:20:21  
CEST

#### IL PRESIDENTE

Antonio MEZZERA



ANTONIO MEZZERA  
CORTE DEI  
CONTI/80218670588  
25.10.2021 12:09:19  
GMT+01:00

Depositata in Segreteria il 25 ottobre 2021

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Aurelio CRISTALLO



AURELIO CRISTALLO  
CORTE DEI CONTI  
25.10.2021 12:42:38  
GMT+01:00