



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario (Relatore)
dott.ssa Giulia Ruperto	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 22 settembre 2022, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Bienno (BS)

esame relazione di fine mandato 2021-2022

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

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

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di

controllo della Corte dei conti, e s.m.i.;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, n. 15/SEZAUT/2016/QMIG e n. 18/SEZAUT/2021/QMIG;

VISTO il Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 149, concernente meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della Legge 5 maggio 2009, n. 42;

VISTO il Decreto-Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213, ed in particolare l'articolo 1-bis, contenente modifiche all'articolo 4 del Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

VISTA la sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013, con cui, *inter alia*, sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'articolo 4 del D.Lgs. n. 149/2011, nei limiti di cui in parte motiva della medesima sentenza;

VISTO il Decreto-Legge 4 maggio 2022, n. 41, recante "Disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale delle elezioni amministrative e dei referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2022, nonché per l'applicazione di modalità operative, precauzionali e di sicurezza ai fini della raccolta del voto", convertito con modificazioni dalla Legge 30 giugno 2022, n. 84;

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);

VISTO il D.M. del 31 marzo 2022, di fissazione della data del 12 giugno 2022 per lo svolgimento delle consultazioni per l'elezione diretta dei sindaci e dei consigli comunali nonché per l'elezione dei consigli circoscrizionali;

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

UDITO il Relatore dott. Francesco Testi;

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Bienna (BS) figura tra gli Enti per i quali in data 12 giugno 2022 hanno

avuto luogo le consultazioni elettorali per l'elezione diretta del Sindaco e per il rinnovo del Consiglio comunale, secondo quanto previsto dal Decreto del 31 marzo 2022 del Ministero dell'Interno e dal D.L. 4 maggio 2022, n. 41.

Segnatamente, giova rammentare che con deliberazione n. 151 del 4 settembre 2021, adottata ex art. 30, d.P.R. n. 570/1960, la IV Sottocommissione elettorale circondariale di Breno ha ricusato la lista "Bienno è anche tuo!!!" , unica compagine presentatasi per l'elezione del Sindaco e del Consiglio Comunale di Bienno del 3-4 ottobre 2021, con conseguente esclusione della stessa dalla competizione elettorale.

Ai fini che qui rilevano, va aggiunto che la legittimità di ricusazione ed esclusione è stata confermata dal Giudice amministrativo in entrambi i gradi di giudizio (cfr. infatti TAR Lombardia – Sez. Staccata di Brescia, Sez. I, sent. 10 settembre 2021, n. 796; nonché Cons. Stato in s.g., Sez. II, sent. 15 settembre 2022, n. 6313).

Di talché, in considerazione dell'impossibilità di svolgimento delle elezioni amministrative per mancanza di liste, con Decreto del 5 ottobre 2021 il Prefetto di Brescia ha disposto la nomina del Commissario prefettizio per la provvisoria gestione del Comune in esame, richiamando a supporto l'art. 85, comma 3, D.P.R. n. 570/1960¹, applicato in via analogica.

Il Commissario, pertanto, risulta essere rimasto in carica per la provvisoria gestione dell'Ente dalla data del Decreto del Prefetto (come detto, 5 ottobre 2021) sino al rinnovo del Consiglio Comunale con altra tornata elettorale, occorsa in data 12 giugno 2022.

A fronte di ciò, tuttavia, la relazione di fine mandato non risulta essere stata inoltrata a questa Sezione, né appare pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente.

Con riferimento alla consiliatura precedente, per converso, va sottolineato che il

¹ Si riporta, per comodità, il dettato dell'art. 85, D.P.R. n. 570/1960 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali):

"Nel caso in cui sia stata pronunciata decisione di annullamento delle elezioni, il Prefetto provvede all'amministrazione del Comune a mezzo di un commissario sino a quando, a seguito di impugnativa, la decisione predetta non venga sospesa o il Consiglio comunale non sia riconfermato con decisione definitiva, oppure sino a quando il Consiglio medesimo non venga rinnovato con altra elezione.

Le elezioni saranno rinnovate in occasione del primo turno elettorale utile, ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni, dalla data in cui la sentenza di annullamento è divenuta definitiva. Analogamente si procede quando le elezioni non possono aver luogo per mancanza di candidature o perché si è verificata la ipotesi di cui al primo comma dell'art. 36, oppure quando le elezioni sono risultate nulle per non essersi verificate le condizioni previste dall'art. 60".

Sindaco *pro tempore* aveva provveduto il 6 aprile 2021 alla sottoscrizione della relazione di fine mandato e, dopo aver ottenuto la certificazione dell'Organo di revisione (18 aprile 2021), ne curava la pubblicazione *on line* il successivo 19 aprile 2021, inoltrandola in pari data a questa Sezione di controllo.

CONSIDERATO 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, a sua volta convertito con modificazioni dalla Legge n. 68/2014) prevede che, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le Province e i Comuni presentano una relazione di fine mandato, redatta dal Responsabile del servizio finanziario o dal Segretario generale e sottoscritta dal Presidente della Provincia o dal Sindaco, non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato, ovvero entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni, in caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale o provinciale.

La relazione di fine mandato risponde al principio di *accountability* degli amministratori locali, i quali sono chiamati a dare conto della propria gestione amministrativa e finanziaria, al fine di favorire e rendere effettivo il controllo democratico dei cittadini, in occasione delle elezioni amministrative.

In quest'ottica, la relazione di fine mandato si inserisce nel novero degli strumenti di attuazione dei principi di massima responsabilizzazione, di effettività e 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").

La relazione di fine mandato costituisce, pertanto, un importante 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 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. Ciò, al fine del compimento sostanziale del processo cognitivo alla base del principio democratico nel cui ambito il cittadino elettore deve avere la possibilità di estrarre, prima del voto, il confronto tra programmato (relazione di inizio mandato) e realizzato (relazione di fine mandato). In questo modo, al termine della consiliatura, si perfeziona quel processo che, annualmente, è scandito dal confronto tra bilancio di previsione e rendiconto generale e che si riflette, sul versante programmatico, nella rimodulazione del Documento Unico di programmazione.

L'obbligo di redigere e pubblicare la relazione di fine mandato concorre, per tale via, alla realizzazione della pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativo-politica degli Enti locali e, in tal senso, rappresenta un adempimento che si affianca a quelli elencati nel Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, concernente la disciplina degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, anch'esso presidiato da specifiche sanzioni (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 174/2018/VSG).

Proprio alla luce delle predette finalità, la relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a: a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) eventuali rilievi della Corte dei conti; c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni *standard*; d) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal Comune o dalla Provincia ai sensi dei numeri 1 e 2 del comma primo dell'articolo 2359 del Codice civile, ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio; e) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni *standard*, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli *output* dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; f) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Lo schema tipo di relazione, ai sensi del comma 5 dell'art. 4 del D.Lgs. 149/2011, è

stato approvato con il D.M. 26 aprile 2013, d'intesa con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali. A tale Decreto, sono allegati n. 3 schemi tipo di relazione di fine mandato, rispettivamente per i Presidenti delle Province (allegato A), per i Sindaci di Comuni con popolazione pari o superiore a 5000 abitanti (allegato B) e per i Sindaci di Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti (allegato C).

La specifica funzione di presidio al principio di trasparenza della relazione di fine mandato emerge anche dall'art. 3, comma 3, D.M. cit., secondo cui tali relazioni *“sono divulgate sul sito dell'ente per garantire la più ampia conoscibilità dell'azione amministrativa sviluppata nel corso del mandato elettivo”*.

La relazione è certificata dall'Organo di revisione dell'Ente locale entro e non oltre quindici giorni dalla sottoscrizione; nei tre giorni successivi, la relazione e la certificazione devono essere trasmesse dal Presidente della Provincia o dal Sindaco alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Come accennato, al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi di divulgazione informativa nei confronti dei cittadini-elettori, il Legislatore ha previsto che la relazione di fine mandato, e la relativa certificazione, siano pubblicate sul sito istituzionale della Provincia o del Comune da parte del Presidente della Provincia o del Sindaco entro i sette giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'Organo di revisione dell'Ente locale, con l'indicazione della data di trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Ai sensi dell'art. 4, comma 3, del D.Lgs. 149/2011, inoltre, *“in caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale o provinciale, la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno avvengono entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni e, nei tre giorni successivi, la relazione e la certificazione sono trasmesse dal Presidente della Provincia o dal Sindaco alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. La relazione di fine mandato è pubblicata sul sito istituzionale della Provincia o del Comune entro e non oltre 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”*.

Per rafforzare la coerenza delle previsioni dell'articolo 4 del D.Lgs. n. 149/2011, il

comma 6 della stessa norma ha previsto specifiche sanzioni pecuniarie nei casi di mancata redazione e pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente della Relazione di fine mandato, nonché l'obbligo del Sindaco di dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'Ente.

2. Orbene, posto che nel Comune di Bienno si è sostanziata una gestione commissariale, occorre verificare se in capo al Commissario di nomina prefettizia sussista l'obbligo di presentare la relazione stessa, fermo restando che (come chiarito sopra in fatto) per la consiliatura precedente il Sindaco vi aveva ritualmente provveduto.

Sull'obbligo di presentazione della relazione di fine mandato, da parte del Commissario Straordinario, in giurisprudenza si registrano i seguenti orientamenti.

2.1. Secondo un primo e risalente orientamento, fatto proprio dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, l'adempimento dell'obbligo di formulare la relazione *de qua* "non può che spettare al Sindaco o al Presidente della Provincia poiché la lettura della norma deve essere posta in relazione con il precedente comma, che pone in capo a tali soggetti l'obbligo di provvedere alla relazione di fine mandato, nonché, con l'identità di ratio che ispira le previsioni di entrambe le norme finalizzate a far conoscere agli elettori l'attività svolta nella consiliatura di cui trattasi. Inoltre, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente della relazione di fine mandato, è il Sindaco che subisce una decurtazione della propria indennità. La relazione di fine mandato costituisce, pertanto, atto proprio del Presidente della Provincia e del Sindaco non demandabile al Commissario straordinario nominato in seguito allo scioglimento dell'organo consiliare, posto che trattasi di fattispecie espressamente disciplinata dal comma 3, dell'art. 4 del D.lgs. n. 149/2011".

Per quanto qui d'interesse, preme rimarcare che tale pronuncia è scaturita da un commissariamento operato in forza dell'art. 141, comma 1, D.Lgs. n. 267/2000, correlato alle "dimissioni di nove su sedici consiglieri comunali con conseguente scioglimento del Consiglio comunale" (così delib. n. 15/SEZAUT/2015 nella premessa in fatto).

2.2. Con successiva deliberazione n. 18/SEZAUT/2021/QMIG, la stessa Sezione delle

Autonomie ha affermato l'obbligo del Commissario di presentare la relazione a fronte di una peculiare fattispecie.

In particolare, la richiesta di intervento era stata formulata dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio in tali termini: *“se gli obblighi di sottoscrizione della relazione di fine mandato di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 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”*.

La Sezione delle Autonomie, nella deliberazione in questione, ha replicato enunciando il seguente principio di diritto: *“all'annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali e, in particolare, dell'atto di proclamazione degli eletti si applica il comma 3 dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149. L'obbligo di sottoscrivere la relazione di fine mandato sussiste in capo al commissario e la relazione dovrà riguardare sia il periodo del mandato elettivo oggetto dell'annullamento giurisdizionale sia il periodo della gestione commissariale”*.

In tal caso, come si vede, il commissariamento ha avuto luogo in virtù di un differente riferimento normativo, dato dall'art. 85, D.P.R. n. 570/1960: non a caso, già la Sezione regionale remittente si premurava di rimarcare la diversità di paradigma *“sottolineando le differenze esistenti tra lo scioglimento anticipato dell'organo consiliare e l'annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali”* (ibidem).

2.3. Tanto premesso, ad avviso del Collegio la fattispecie in esame risulta sussumibile in quella di cui alla pronuncia della Sezione Autonomie n. 18/2021, come si va ad illustrare.

Si noti che ricorre il medesimo riferimento normativo: il decreto di nomina del Commissario del Comune di Bienno datato 5 ottobre 2021, infatti, richiama esplicitamente l'art. 85, D.P.R. n. 570/1960, norma su cui fa leva anche la deliberazione n. 18 del 2021 della Sezione delle Autonomie, la quale evidenzia che la disposizione *“prevede un peculiare potere di commissariamento, che il prefetto è chiamato a esercitare sia*

per l'ipotesi dell'annullamento delle operazioni elettorali sia per quella di nullità delle elezioni" (così delib. n. 18/SEZAUT/2021 cit.).

Al riguardo va soggiunto che la nomina del Commissario *ex art. 85, D.P.R. n. 570/1960 cit.*, non ha luogo solo in ipotesi di annullamento giurisdizionale, ma anche laddove, come è accaduto nella fattispecie in esame, le elezioni stesse non abbiano potuto tenersi all'esito di apposito contenzioso amministrativo.

2.4. Ritiene pertanto il Collegio che similmente alla fattispecie considerata dalla Sezione delle Autonomie nel 2021, caratterizzata dalla nomina del Commissario prefettizio per annullamento giurisdizionale delle elezioni, anche nel caso in esame l'esito del contenzioso amministrativo su richiamato, impedendo lo svolgimento delle elezioni, abbia comportato la nomina del Commissario prefettizio.

A ben vedere, in quella fattispecie si è osservato che *"l'annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali toglie efficacia alla stessa instaurazione del rapporto di servizio onorario perché non avvenuta conformemente alle procedure e alle forme di legge"* (cfr. ancora una volta delib. n. 18/SEZAUT/2021/QMIG). Specularmente, nel caso oggi al vaglio della Sezione la ricusazione e l'esclusione dell'unica compagine elettorale - acclarate come legittime dal Giudice amministrativo - hanno prodotto una mancanza di liste per il voto di Sindaco e Consiglio Comunale, il che ha impedito l'istaurazione di un rapporto di servizio onorario ed ha giustificato invece l'insediamento di un Commissario.

Come si è illustrato in precedenza, le elezioni amministrative nel Comune di Bienno si sono effettivamente tenute nella giornata del 12 giugno 2022.

3. Detto ciò, come già sopra esplicitato, con il Decreto del 5 ottobre 2021, a seguito della ricusazione della lista *"Bienno è anche tuo!!!"*, il Prefetto di Brescia ha disposto la nomina del Commissario prefettizio per la provvisoria gestione dell'Ente, trasmesso dalla Prefettura di Brescia con nota prot. n. 0080107 in pari data.

Attesa la gestione commissariale in essere, e in consonanza ai principi enunciati dalla deliberazione n. 18/SEZAUT/2021/QMIG, il Commissario Prefettizio avrebbe dovuto presentare una relazione afferente sia al periodo compreso tra la relazione di fine mandato tempestivamente presentata dal Sindaco uscente e la nomina del Commissario stesso, sia al periodo afferente alla gestione commissariale.

Sotto il profilo in esame, il Collegio rileva dunque la mancata presentazione della relazione fine mandato, da sottoscrivere da parte del Commissario prefettizio, che non è stata trasmessa alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti e non è stata pubblicata sul sito internet dell'Ente.

4. In ogni caso va evidenziato che, come puntualizzato dalla deliberazione n. 18/SEZAUT/2021/QMIG cit., *“costituendo la relazione di fine mandato sottoscritta dal commissario prefettizio un'ipotesi peculiare, connotata da marcati tratti differenziali rispetto alle fattispecie espressamente prese in considerazione dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011, non sono prefigurabili le conseguenze afflittive previste dal comma 6 del medesimo articolo 4 per le ragioni di stretta legalità del regime sanzionatorio già evidenziate da questa Sezione sia nella deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG sia nella deliberazione n. 15/SEZAUT/2016/QMIG”*.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ACCERTA

il mancato adempimento del Commissario straordinario del Comune di Bienno di quanto disposto dall'art. 4 del D.Lgs. n. 149/2011.

DISPONE

- che la presente pronuncia sia trasmessa, tramite il sistema Con.Te, al Commissario prefettizio;
- che la presente pronuncia sia trasmessa, tramite il sistema Con.Te, all'Organo di revisione del Comune di Bienno;
- che la presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 31 del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nella camera di consiglio del 22 settembre 2022.

Il Relatore
(Francesco Testi)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

23 settembre 2022

Il Funzionario preposto al servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)