



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
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 Iole Genua	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del giorno 21 settembre 2023, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Berzo Demo (BS) esame relazione di fine mandato 2019-2022

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;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie di questa Corte, n. 15/SEZAUT/2015/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;

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'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011, nei limiti di cui in parte motiva della medesima sentenza;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica del 6 aprile 2022, di scioglimento del Consiglio Comunale di Berzo Demo e di nomina del commissario straordinario;

VISTO il decreto del Ministro dell'interno del 3 marzo 2023, di fissazione delle date di elezione dei sindaci e dei consigli comunali nel turno annuale ordinario del 2023;

VISTO il decreto del Prefetto della Provincia di Brescia, in data 7 marzo 2023, concernente l'indizione dei comizi elettorali;

VISTA la nota di sollecito prot. Cdc 3965 del 20 marzo 2023, a firma del Magistrato istruttore, inoltrata al Comune di Berzo Demo;

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

UDITO il Relatore, dott. Francesco Testi;

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Berzo Demo (BS) figura tra gli Enti per i quali il 14-15 maggio 2023 hanno avuto luogo le consultazioni elettorali per l'elezione diretta del Sindaco e per il rinnovo

del Consiglio Comunale, secondo quanto previsto dal D.M. Interno del 3 marzo 2023 e dal competente decreto prefettizio d.d. 7 marzo 2023 di indizione dei relativi comizi. Al riguardo, giova premettere che le precedenti elezioni amministrative si sono svolte in data 26 maggio 2019, mentre la proclamazione del Sindaco è avvenuta in data 27 maggio 2019.

Tuttavia, a seguito delle dimissioni presentate dal Sindaco in data 2 marzo 2022, con decreto del Presidente della Repubblica del 6 aprile 2022 è stato disposto lo scioglimento del Consiglio Comunale con contestuale nomina di un commissario straordinario, *ex artt.* 53, comma 3 e 141, comma 1, lett. b), n. 2, del decreto legislativo n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali - "TUEL").

A seguito di una nota di previo sollecito (prot. Cdc 3965 del 20 marzo 2023) inviata dal Magistrato istruttore in ottica collaborativa, ed all'esito delle ulteriori verifiche dallo stesso svolte, è emerso che la relazione di fine mandato relativa al periodo 2019-2022 per un verso non è stata trasmessa a questa Corte, e per l'altro risulta pubblicata sul sito *web* istituzionale dell'Ente solamente in data 11 aprile 2023 (presso la sezione "Amministrazione trasparente") senza la pertinente data di sottoscrizione da parte del Sindaco, nonché *prima facie* in mancanza di firma da parte dell'Organo di revisione.

Il Magistrato istruttore ha pertanto chiesto alla Presidente di sottoporre la questione all'esame collegiale della Sezione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011, come modificato dall'art. 1-*bis* del decreto legge n. 174/2012, conv., 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 al secondo comma 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.

Ai fini che qui interessano, nell'ipotesi di scioglimento anticipato assume rilevanza il comma 3 dello stesso art. 4, d.lgs. n. 149/2011 cit., la cui vigente formulazione è del seguente tenore: *“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”*.

In entrambi i casi (decorso ordinario e scioglimento anticipato della consiliatura), la relazione di fine mandato risponde al principio di responsabilità democratica 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 dei cittadini, in occasione delle elezioni amministrative.

La relazione *de qua* costituisce, pertanto, un importante strumento di conoscenza dell'attività svolta nell'esercizio delle 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 del Comune, secondo le tempistiche previste dal legislatore e ritenute dallo stesso congrue a tale fine.

La legge, infine, prevede un obbligo di tempestiva pubblicazione che 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. 103/2022/VSG, che richiama la propria pregressa del. 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'art. 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. n. 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, del citato decreto, 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”*.

Come illustrato in apertura, il Legislatore ha pertanto fissato una serie di termini (per la redazione, certificazione, invio alla Corte dei conti e pubblicazione sul sito istituzionale) non casuali, che - in funzione del principio di trasparenza - impongono che la relazione di fine mandato sia redatta e pubblicata secondo precise scadenze temporali, in modo da consentire al cittadino di valutare l'operato dell'amministrazione uscente e di adottare scelte maggiormente consapevoli.

Per rafforzare la cogenza delle previsioni dell'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011, il comma 6 della medesima disposizione 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. Più precisamente, il comma 6 della citata disposizione statuisce 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"*.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, l'Amministrazione è tenuta ad irrogare la sanzione amministrativa ai responsabili dell'inadempimento accertato dalla Sezione regionale di controllo, trasmettendo poi a questa una sintetica relazione sugli esiti dell'attività di effettivo incasso del credito comunale (cfr. deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 69/2022/VSG).

2. Ciò premesso, osserva il Collegio che nel caso di specie, a seguito delle dimissioni irrevocabili del Sindaco, il Consiglio Comunale dell'Ente è stato sciolto con d.p.r. del 6 aprile 2022, a cui ha fatto seguito la nomina del commissario straordinario prefettizio. In tal caso, l'art. 4, comma 3, d.lgs. n. 149/2011 assume quale *dies a quo* di riferimento il *"provvedimento di indizione delle elezioni"*, qui costituito dal D.M. Interno del **3 marzo 2023** (cfr. C. conti, Sez. controllo Lombardia, del. n. 138/2021/VSG del 24 settembre 2021).

Peraltro poi, la sussistenza degli oneri *de quibus* e delle relative tempistiche era stata debitamente segnalata al Comune - in ottica collaborativa - con nota di sollecito a firma del Magistrato istruttore, prot. 3965 del 20 marzo 2023.

Tanto premesso, la relazione di fine mandato avrebbe dovuto essere sottoscritta dal Sindaco del Comune di Berzo Demo non oltre il **23 marzo 2023**, ed entro la medesima data avrebbe dovuto essere certificata da parte dell'Organo di revisione (**23 marzo**

2023), con conseguente trasmissione alla Sezione regionale di controllo entro i tre giorni successivi (**domenica 26 marzo 2023**, con conseguente slittamento a **lunedì 27 marzo 2023**) e pubblicazione entro i sette giorni dall'avvenuta certificazione (**30 marzo 2023**).

Per contro, in relazione all'istruttoria svolta emerge evidente che la relazione *de qua* sottoscritta dal Sindaco dimissionario non è stata trasmessa a questa Corte attraverso l'applicativo Con.Te, e che essa è stata pubblicata unicamente sulla sezione on line "Amministrazione trasparente" in data **11 aprile 2023**, ossia tardivamente rispetto alla scansione temporale appena illustrata.

2.1 La su esposta tardività risulta comunque confermata anche sotto altra angolazione, con riferimento al diverso orientamento giurisprudenziale che indentifica invece il "*provvedimento di indizione delle elezioni*" ex art. 4, comma 3, d.lgs. n. 149/2011, nella nota prefettizia di indizione dei comizi elettorali (cfr. C. conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in s.c., n. 13/2023/DELC del 13 settembre 2023).

Orbene, osserva il Collegio che proprio il provvedimento del Prefetto di Brescia volto alla convocazione dei comizi nel Comune di Berzo Demo è occorso in data **7 marzo 2023**, con la conseguenza che la relazione di fine mandato avrebbe comunque dovuto essere sottoscritta dal Sindaco dell'Ente non oltre il **27 marzo 2023**, ed entro la medesima data avrebbe dovuto essere certificata da parte dell'Organo di revisione (**27 marzo 2023**), con correlata trasmissione alla Sezione regionale di controllo entro i tre giorni successivi (**30 marzo 2023**) e pubblicazione *on line* entro i sette giorni dall'avvenuta certificazione (**3 aprile 2023**).

Come si vede, anche in tal caso le conclusioni in punto di tardività non mutano.

2.2. Inoltre, si rileva che, con riferimento al file pdf caricato sul sito *web* dell'Ente, manca la data di sottoscrizione da parte del Sindaco.

A ciò aggiungasi che, nel file pdf caricato sul sito *web* dell'Ente, la relazione in parola risulta *prima facie* carente della firma grafica e della data di sottoscrizione da parte dell'Organo di revisione. A tale ultimo riguardo mette conto soggiungere che, solo all'esito della puntuale verifica sulle firme digitali e sulle marche temporali ivi apposte (condotta dal Magistrato relatore sullo stesso file tramite l'applicazione Aruba), risulta

una “*firma dichiarata dal firmatario – Franca Carlotti*” effettuata il 7 aprile 2023, ossia tardivamente rispetto ai termini della scansione temporale su delineata.

3. Alla luce di quanto esposto *sub § 2 ss.*, emerge quindi evidente la violazione delle prescrizioni di legge su illustrate, informate ai principi di trasparenza e *accountability* che s’inverano nella tempestiva pubblicazione della relazione di fine mandato, nella parimenti tempestiva sottoscrizione e certificazione, nonché nella leale collaborazione con le funzioni attribuite *ex lege* a questa Magistratura contabile.

Si osserva, a tal proposito, che la redazione e la pubblicazione della relazione oltre i termini previsti dalla legge – come nel caso di specie – secondo consolidata giurisprudenza contabile concretizza l’ipotesi di inadempimento di cui al comma 6 dell’art. 4 del d.lgs. n. 149/2011, richiamato in apertura, con conseguente applicazione delle sanzioni previste dalla stessa norma (*ex plurimis* si v. C. conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 103/2022/VSG cit., nonché 128/2020/VSG, e tutta la pertinente giurisprudenza ivi menzionata).

In particolare, l’applicazione della sanzione pecuniaria è di esclusiva spettanza dell’Ente locale e deve essere attuata dagli uffici appositamente preposti alla liquidazione delle competenze, stante l’assenza di apposita previsione volta ad attribuire alla Corte dei conti la predetta competenza (v. deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 8/2015/PRSP).

A tal fine, l’Ente locale deve fare riferimento ai presupposti ed ai principi di carattere generale posti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689. Come già ricordato nella deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 8/2015/PRSP cit., l’articolo 12 della legge n. 689 del 1981 prevede che le relative disposizioni in materia di sanzioni amministrative “*si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale*”.

Sullo stesso Ente locale, peraltro, incombe l’onere di comunicare alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti le misure adottate (cfr. ancora una volta C. conti, Sez. controllo Lombardia, del. n. 128/2020/VSG e relativi precedenti ivi richiamati).

4. Ferme le su esposte conclusioni, occorre interrogarsi se analoghi obblighi di sottoscrizione, pubblicazione ed inoltro gravino anche sul commissario straordinario insediatosi a seguito delle dimissioni del Sindaco e dello scioglimento del Consiglio Comunale, giusta d.p.r. del 6 aprile 2022 cit.

Al quesito si deve dare risposta negativa, in forza dell'insegnamento nomofilattico della Sezione delle Autonomie di questa Corte, la quale già nel 2015 ha acclarato che *"la relazione di fine mandato costituisce atto proprio del Presidente della Provincia e del Sindaco, non demandabile al commissario straordinario nominato in seguito allo scioglimento dell'organo consiliare; in assenza di un'espressa attribuzione normativa, quella prevista dal comma 6 dell'art. 4 del d. lgs. n. 149/2011 si colloca tra le disposizioni precettive connotate da finalità di tutela della finanza pubblica che spetta all'ente locale portare ad attuazione"* (così del. n. 15/SEZAUT/2015/QMIG del 30 aprile 2015).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ACCERTA

- il mancato rispetto dei termini di legge da parte del Comune di Berzo Demo (BS) per la sottoscrizione, trasmissione alla Corte dei conti e pubblicazione sul sito istituzionale della relazione di fine mandato 2019-2022, con le conseguenze sanzionatorie indicate in motivazione;

RICHIEDE

- che l'Ente dia riscontro alla presente pronuncia entro sessanta giorni dal ricevimento della deliberazione, tramite l'applicativo Con.Te, comunicando le misure adottate per dare attuazione alle sanzioni disposte ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, e dell'art. 4, comma 6 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149;

INVITA

- l'Amministrazione comunale a conformarsi per il futuro alle disposizioni dell'art. 4 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149;

DISPONE

- che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco affinché informi il Consiglio comunale;
- la trasmissione della presente deliberazione all'Organo di revisione del Comune di Berzo Demo (BS);

RAMMENTA

- l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come sostituito dall'articolo 27, comma 1, del d.lgs. n. 97/2016.

La presente deliberazione è suscettibile di impugnazione davanti alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, *ex art. 11, comma 6, lett. e)*, del Codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174 e s.m.i.), nel termine prescritto dall'art. 124 del Codice stesso.

Così deciso nella camera di consiglio del 21 settembre 2023.

Il Relatore
(Francesco Testi)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
29 settembre 2023

Il Funzionario preposto f.f.
(Aldo Rosso)