COMUNE DI OPI - Protocollo n.0001125 del 07-05-2021 in arrivo

Del. n. 126/2021/VSG

Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere (relatore)
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 7 aprile 2021, in riferimento alla relazione di fine mandato 2015-2020 del **Comune di Opi (AQ)**, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

visto l'articolo100, secondo comma, 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;

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 decreto ministeriale del 26 aprile 2013, con il quale sono stati approvati gli schemi tipo di relazione di fine mandato dei Presidenti delle Province (ex allegato A), dei Sindaci dei Comuni con popolazione pari o superiore a 5.000 abitanti (ex allegato B) e dei Sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (ex allegato C);

visto il *"Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti"* approvato con deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 9 aprile 2015 n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, concernente l'individuazione dei soggetti legittimati alla sottoscrizione della relazione di fine mandato;

vista la sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, n. 5/2021/EL del 16 febbraio 2021;

vista la *e-mail*, trasmessa a mezzo pec del 18 dicembre 2020 (ns. prot. n. 5294), del Responsabile dell'Ufficio Finanziario del Comune di Opi (AQ);

vista la deliberazione dell'11 febbraio 2021, n. 14/2021/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma delle attività di controllo per l'anno 2021;

vista la ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 30 settembre 2020, n. 12, e successivamente modificata con decreto del 31 marzo 2021, n. 2;

vista l'ordinanza del 2 aprile 2021, n. 12/2021, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Francesca Paola Anelli;

PREMESSO CHE

- l'articolo 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011 - come modificato dall'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012 e successivamente sostituito dall'articolo 11, comma 1, decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68 - prevede che, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e del principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, è predisposta una relazione di fine mandato provinciale e comunale, 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 20 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, al fine di favorire e rendere effettivo il controllo democratico dei cittadini, in occasione delle elezioni

COMUNE DI OPI - Protocollo n.0001125 del 07-05-2021 in arrivo

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 trasparenza del controllo democratico di cui all'articolo 1 della legge 5 maggio 2009, n. 42, *"Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*;

- a tal fine, 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, indicando le 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 quale parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;

  f) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale;

- 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;

- al fine di garantire l'adempimento degli obblighi di informazione nei confronti dei cittadini-elettori, il legislatore ha previsto che la relazione di fine mandato e la certificazione siano pubblicate sul sito istituzionale della provincia o del comune a cura 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;

- per rendere cogenti le disposizioni dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011, il legislatore ha previsto specifiche misure sanzionatorie nei casi di mancata redazione e pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente della relazione di fine mandato; più precisamente, tali misure consistono in sanzioni di tipo pecuniario (riduzione della metà, per le tre successive mensilità, dell'indennità di mandato e degli emolumenti, rispettivamente, per il Sindaco e, qualora non abbia predisposto la relazione, per il Responsabile del servizio finanziario del

COMUNE DI OPI - Protocollo n.0001125 del 07-05-2021 in arrivo

comune o per il Segretario generale) e in obblighi di *disclosure* (il Sindaco deve dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'Ente);

- in sintesi, l'obbligo di redazione è oggetto di una disciplina assai articolata, che prevede contenuti (commi 5 e 6), tempi e verifiche esterne da parte dei revisori (comma 2). La "mancata" redazione assorbe tutti questi profili, considerato che il bene tutelato dalla norma è la tempestività e la correttezza dell'informazione alla comunità amministrata, in vista del futuro esercizio del diritto di voto che debba essere il più consapevole possibile. L'obbligo di redazione, previsto dall'articolo 4, è disciplinato in modo da individuare tutti gli elementi essenziali dell'adempimento in ragione di tale *ratio*. I termini fissati per rendere tali comunicazioni servono, infatti, a garantire un informato esercizio delle prerogative democratiche da parte dei componenti della comunità amministrata. I termini, in definitiva, sono direttamente strumentali allo scopo per cui l'obbligo è imposto, quindi immediatamente rilevanti per l'esatto adempimento. L'interesse è quello della rendicontazione dell'attività prestata a favore della collettività amministrata che consiste, peraltro, in una comunicazione completa, la cui ampiezza è rimessa alla discrezionalità del dichiarante riguardo all'utilizzo delle risorse pubbliche assegnate per il raggiungimento delle finalità che l'amministrazione deve perseguire;
- da ultimo, la recente sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, n. 5/2021/EL ha chiarito, tra l'altro, i criteri per la valutazione del corretto adempimento dei predetti incombenti relativi alla redazione della relazione di fine mandato, alla luce dello *ius superveniens*, di cui alle disposizioni emergenziali legate al fenomeno pandemico, contenute nell'articolo 103 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (conv. dalla legge 24 aprile 2020, n. 27), nell'articolo 37 del d.l. 8 aprile 2020, n. 23 (conv. con modificazioni dalla legge 5 giugno 2020, n. 40) e nel d.l. n. 26 del 20 aprile 2020. È stato, in particolare, posto in evidenza che, mentre la legge disciplina articolatamente il caso della scadenza ordinaria (art. 51 Tuel; art. 1 della legge n. 182 del 1991; art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011) e dello scioglimento anticipato del Consiglio (art. 2 della legge n. 182 del 1991 e art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 149 del 2011), non altrettanto fa nel caso di proroga del mandato. L'articolo 51 del Tuel e l'articolo 1 della legge n. 182 del 1991 dimostrano che la data delle elezioni e la data della scadenza del mandato vanno tenute ben distinte. Nel caso di fisiologico svolgimento integrale della consiliatura, afferma la citata sentenza, il *dies a quo* per la redazione della relazione «*non oltre il sessantesimo giorno*» (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 149 del 2011), coincide con la scadenza del mandato, ossia la fine dei 5 anni decorrenti dalla data della prima elezione (art. 51 Tuel), indipendentemente dalla data delle nuove elezioni. La normativa emergenziale, all'articolo 1

COMUNE DI OPI - Protocollo n.0001125 del 07-05-2021 in arrivo

comma 1, lett. b) del d.l. n. 26 del 2020, di fatto, ha spostato in avanti la data delle elezioni, ma non quella della scadenza del mandato; in tal modo, si è determinata una nuova ed eccezionale ipotesi di "*prorogatio*" delle funzioni (ma non del mandato), in deroga a quella ordinariamente prevista dall'articolo 1 del d.l. n. 293 del 1991 (conv. dalla legge n. 444 del 1994). Ne consegue che la sottoscrizione della relazione di fine mandato avrebbe dovuto essere effettuata nel termine ultimo "ordinario" di 60 giorni dalla scadenza del mandato originario. Tuttavia, anche questo termine è stato in effetti prorogato per effetto dell'articolo 37 del citato d.l. n. 23 del 2020. Ciò in quanto l'ulteriore norma emergenziale ha sospeso tutti i termini amministrativi, ivi inclusi quelli perentori, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, per il periodo compreso tra il 23 febbraio 2020 e il 15 maggio 2020;

- la già citata sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, n. 5/2021/EL ha, altresì, affermato la giurisdizione esclusiva di questa Corte sulla verifica integrale del presupposto delle sanzioni di cui all'articolo 4, comma 6, del d.lgs. n. 149 del 2011, evidenziando la funzione del controllo intestato alle Sezioni regionali. Per quanto qui maggiormente interessa, è stato affermato che «*la competenza giurisdizionale ... [delle] Sezioni riunite, per la richiamata regola del parallelismo, si radica quindi sulla "materia" oggetto del controllo, ossia sul corretto adempimento dell'obbligo di redazione della relazione di fine mandato; per l'effetto attrae l'esercizio del potere sanzionatorio esercitato sulla base di tale presupposto, in quanto atto necessitato e vincolato della P.A. Tale giurisdizione contenziosa sussiste a garanzia degli interessi finanziari adespoti che sorgono attorno a siffatto dovere democratico nonché, per materia, sui correlati diritti a non vedere ingiustamente compressa la propria sfera giuridica da atti amministrativi che constatano la violazione di tale obbligo, direttamente ovvero in esecuzione degli accertamenti non contenziosi della medesima Corte dei conti. Ne consegue che – in deroga a quanto previsto in generale all'art. 22 della L. n. 689/1981 – sussiste la giurisdizione esclusiva e per materia della Corte dei conti, sulla verifica integrale del presupposto delle sanzioni di cui all'art. 4 comma 6 del d.lgs. n. 149 del 2011. Tale giurisdizione si radica, in deroga all'art. 22 della L. n. 689/1981, in forza del combinato disposto dell'art. 20 comma 2 della L. n. 243/2012 e dell'art. 4 commi 2 D.lgs. 149/2011, il quale ha stabilito la cognizione della Corte dei conti sull'esatto adempimento dell'obbligo di redazione della relazione di fine mandato, nonché degli artt. 100, 103 e 25 Cost. che sanciscono la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, in materia di bilancio. Le sanzioni dell'art. 4, comma 6, infatti, sono il precipitato necessario della verifica dell'inesatto adempimento del ridetto obbligo. Sulla cognizione di tale presupposto, si radica la competenza di queste Sezioni riunite (art. 11 comma 6, lett. e) ed f) c.g.c.). Ovviamente, resta salva la giurisdizione del giudice ordinario, art. 22 L. n. 689/1981, per i restanti aspetti procedurali che presidiano e vincolano l'esercizio del potere sanzionatorio. (...) nel silenzio della legge, la sanzione*

COMUNE DI OPI - Protocollo n.0001125 del 07-05-2021 in arrivo

pecuniaria prevista dall'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149 del 2011 non può che essere emanata a mezzo di un provvedimento dell'amministrazione di cui il sindaco è espressione».

RILEVATO CHE

- il Sindaco del Comune di Opi ha iniziato il mandato in data 1° giugno 2015, con scadenza ordinaria in data 1° giugno 2020;
- la consultazione elettorale si è tenuta il 20 e 21settembre 2020 in ragione di un differimento che non ha inciso sulla naturale durata del mandato ed è stato dettato dalla straordinaria emergenza pandemica e dalla conseguente normativa emergenziale;
- in sede istruttoria è stato accertato che gli incombenti previsti dalla disciplina sopra richiamata per le relazioni di fine mandato sono stati effettuati nelle seguenti date:
  - redazione e sottoscrizione da parte del Sindaco: 20 luglio 2020;
  - certificazione da parte dell'Organo di revisione: 20 luglio 2020;
  - invio a questa Corte, da effettuarsi nei tre giorni successivi alla data di certificazione dell'Organo di revisione: 21 luglio 2020;
  - pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente, da effettuarsi entro i sette giorni successivi alla data di certificazione dell'Organo di revisione: 21 luglio 2020.

CONSIDERATO CHE

- alla luce, tuttavia, dei principi sopra richiamati fissati dalle Sezioni riunite in speciale composizione di questa Corte e condivisi da questa Sezione, emerge, sul piano fattuale, la tardività della redazione e sottoscrizione della relazione in esame e degli atti conseguenti fino alla pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente, che avrebbero dovuto essere ancorati alla fisiologica scadenza del mandato;
- tenuto conto, in particolare, del disposto dell'articolo 4, comma 6, del d.lgs. n. 149 del 2011, della complessità del quadro disciplinatorio di riferimento e della conseguente necessità che, per assicurare la certezza dei rapporti giuridici sottesi, sia adottata una specifica pronuncia di accertamento da parte di questa Sezione, a cui compete la valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione della suddetta sanzione, con pronuncia suscettibile di diventare definitiva (Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2019 e n. 244 del 2020) e quindi di vincolare i controllati e indirettamente il giudice ordinario, per gli eventuali profili di residua giurisdizione di quest'ultimo;
- alla luce dell'insegnamento della già citata sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, n. 5/2021/EL, può ritenersi che la stratificazione normativa dettata dall'emergenza pandemica abbia reso incerta la determinazione del *dies a*

COMUNE DI OPI - Protocollo n.0001125 del 07-05-2021 in arrivo

quo da cui calcolare il termine finale per gli adempimenti dell'articolo 4 del d.lgs. n. 149 del 2011, favorendo un diffuso convincimento sull'esistenza di norme legittimanti adempimenti tardivi. Questo complesso ordito normativo si cala, peraltro, in una realtà amministrativa indebolita dalla crisi pandemica (riconosciuta normativamente con le numerose decretazioni d'urgenza sui termini). Può, dunque, ragionevolmente ritenersi che il ritardo sia stato indotto da un *"errore di diritto scusabile"*, ai sensi di quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale e comune (Corte costituzionale sentenza n. 364 del 1988 e Cass. sentenza n. 18405 del 2018);

- i ritardi di cui sopra, di fatto tutti collegati, potrebbero, peraltro, non aver consentito alla relazione di fine mandato di assolvere pienamente alla finalità di legge di garantire l'esercizio effettivo del controllo democratico dei cittadini;
- tuttavia, per quanto sopra esposto, in merito al continuo sovrapporsi di norme emergenziali ed all'ordito legislativo che ne è derivato, il Collegio ritiene che la predetta violazione sia avvenuta per un errore di diritto scusabile che interrompe il nesso di imputabilità soggettiva e che, in chiave prospettica, per l'adempimento degli incombenti in esame, appare opportuno ribadire con la presente pronuncia il corretto criterio di calcolo dei termini previsti dalla predetta disciplina.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

- in punto di fatto, la tardività della redazione e sottoscrizione della relazione in esame e degli atti conseguenti fino alla pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente;
- che, in ordine all'integrale verifica dei presupposti delle sanzioni di cui all'articolo 4, comma 6, del d.lgs. n. 149 del 2011, i ritardi di cui sopra, tra loro collegati e conseguenziali, sono, comunque, avvenuti per un errore di diritto scusabile, che interrompe il nesso di imputabilità soggettiva, escludendo, dunque, che possa trovare applicazione nel caso di specie la richiamata disposizione sanzionatoria.

DISPONE CHE

a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco ed al Presidente del Consiglio del Comune di Opi (AQ).

Richiama l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito *internet* dell'Amministrazione comunale, ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'articolo 27, comma 1, del d.lgs. n. 97 del 2016.

COMUNE DI OPI - Protocollo n.0001125 del 07-05-2021 in arrivo

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 7 aprile 2021.

L'Estensore
Francesca Paola ANELLI
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Lorella Giammaria

LORELLA GIAMMARIA
CORTE DEI
CONTI/8021867058 8
09.04.2021 12:02:39
CEST

COMUNE DI OPI - Protocollo n.0001125 del 07-05-2021 in arrivo