

PEC prot. 10.180 del 08/06/2016

Deliberazione n.58/2016/VSG



LA CORTE DEI CONTI
Sezione regionale di controllo per la Liguria

Composta dai seguenti magistrati:

Ermanno GRANELLI	Presidente
Angela PRIA	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Donato CENTRONE	Primo Referendario (relatore)
Claudio GUERRINI	Primo Referendario

nell'adunanza del 26 maggio 2016 ha reso la seguente

DELIBERAZIONE

Visto l'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, che ha disposto che i Comuni e le Province, entro il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato amministrativo, redigano una relazione di fine mandato, contenente la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato;

Visto il decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 26 aprile 2013 recante gli schemi tipo di relazione di fine mandato;

Vista la sentenza della Corte Costituzionale n. 219 del 2013 con la quale, tra le altre, sono state dichiarate non fondate, nei sensi e nei limiti riportati nella relativa motivazione, le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011

FATTO

Il Comune di Diano Marina (IM), avente popolazione, al 31 dicembre 2015, pari a 5.999 abitanti, non ha trasmesso alla Sezione, nei termini previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011, la relazione di fine mandato. Pertanto, in data 19 maggio 2016, il magistrato istruttore

[Signature] 1

competente ha depositato le proprie osservazioni e chiesto al Presidente della Sezione la fissazione di un'adunanza collegiale al fine di discutere, in contraddittorio con i rappresentanti del Comune, del riferito inadempimento. Con ordinanza n. 35 del 20 maggio 2016 il Presidente ha convocato la Sezione, in adunanza collegiale, per il 26 maggio 2016.

In seguito, in data 26 maggio 2016, il Comune ha trasmesso la relazione di fine mandato, firmata dal sindaco Giacomo Chiappori nella medesima data, completa della certificazione dell'organo di revisione, anch'essa intervenuta in data 26 maggio 2016.

DIRITTO

L'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011 ha prescritto, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, nonché il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, che i comuni e le province redigano una relazione di fine mandato, contenente la descrizione dettagliata delle principali attività amministrative espletate. In particolare, il comma 2 del citato art. 4 (come novellato dall'art. 11 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68) ha disposto che *"la relazione di fine mandato, redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato. Entro e non oltre quindici giorni dopo la sottoscrizione della relazione, essa deve risultare certificata dall'organo di revisione dell'ente locale e, 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 certificazione sono 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"*. Il mancato adempimento degli obblighi descritti comporta conseguenze di natura sanzionatoria. Il comma 6 della medesima norma dispone, infatti, 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".

L'esame del Collegio concerne la non corretta osservanza degli adempimenti richiesti dall'esposto art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011. L'obbligo di redigere e pubblicare la relazione di fine mandato appare funzionale a concorrere alla realizzazione della pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativo-politica degli enti locali. 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).

La norma di riferimento dispone, infatti, che la relazione di fine mandato mira a realizzare "*il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa*". Tale premessa appare necessaria per individuare la corretta interpretazione della disciplina ed il significato da attribuire alla redazione e pubblicazione della relazione nei termini ivi previsti. Le scadenze temporali individuate dal legislatore nazionale non appaiono casuali, ma, in funzione del principio di trasparenza sopra esposto, impongono che la relazione di fine mandato sia redatta e, soprattutto, pubblicata nei termini prescritti, in modo da consentire al cittadino di valutare l'operato dell'amministrazione uscente e di adottare scelte maggiormente consapevoli.

Per tale motivo il legislatore prevede un sistema sanzionatorio omogeneo, sia nel caso di mancata redazione della relazione, sia in quello di mancata pubblicazione, producendo entrambi, quale effetto, la minore conoscenza, per il cittadino, delle decisioni adottate nel precedente mandato amministrativo e dei relativi risultati. L'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149 del 2011 dispone 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, inoltre, è tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, esplicitando le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente.



Per quanto riguarda le modalità applicative dell'esposto sistema sanzionatorio, occorre far riferimento ai principi di diritto affermati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti nella deliberazione n. 15/QMIG del 30 aprile 2015, adottata nell'esercizio dei poteri conferiti dall'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (risoluzione di contrasti interpretativi o di questioni di massima di particolare rilevanza, ai cui principi di diritto le Sezioni regionali devono conformarsi).

In quella occasione è stato osservato, in primo luogo, come il legislatore non qualifichi come "sanzioni pecuniarie" le decurtazioni dell'indennità del sindaco o degli emolumenti del responsabile del servizio finanziario e del segretario generale. Di conseguenza, richiamando i principi generali dell'ordinamento, la Sezione delle autonomie ha rilevato che la previsione di specifiche sanzioni pecuniarie e la relativa potestà sanzionatoria devono essere espressamente assegnate per legge (come avviene, per esempio, con i poteri sanzionatori attribuiti alle Sezioni regionali di controllo dalle norme in materia di collegi elettorali e di rendiconti dei funzionari delegati). Parimenti, sono espressamente previste *ex lege* molteplici ipotesi di responsabilità amministrativa sanzionatoria, fattispecie in cui il legislatore individua sia la condotta vietata che l'ammontare della sanzione. Tale forma di responsabilità amministrativa, non generica ma tipizzata, in quanto di natura sanzionatoria, è stata ancorata (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 12/2007/MQ) ai parametri enucleabili dall'art. 25 della Costituzione, espressione del principio di stretta legalità (tipicità, tassatività, determinatezza e specificità, sia del precetto che della sanzione).

Sempre la Sezione delle autonomie, nella deliberazione n. 15/2015/QMIG, ha evidenziato come, già in precedenza, alcune Sezioni regionali di controllo, accertato il mancato adempimento degli obblighi previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011, ne abbiano dato formale comunicazione al Sindaco ed all'organo di revisione (cfr. SRC Veneto, deliberazioni n. 362/VSG/2014 e n. 771/VSG/2014), ritenendo che spetti allo stesso ente locale il potere-dovere di irrogare le sanzioni, in assenza di apposita previsione volta ad attribuire espressamente alla Corte dei conti la relativa competenza (cfr. SRC Puglia, deliberazione n. 36/VSG/2015 e SRC Liguria, deliberazione n. 8/2015), con onere per l'ente locale di comunicare alla Sezione regionale le misure adottate (cfr. SRC Abruzzo, deliberazione n. 65/VSG/2014). Pertanto, in assenza di un'espressa attribuzione normativa, è stato ritenuto che

il comma 6 dell'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011 si collochi tra le disposizioni, connotate da finalità di tutela della finanza pubblica, che spetta all'ente locale portare ad attuazione. L'applicazione della sanzione pecuniaria, di conseguenza, è di sua esclusiva spettanza. A tal fine, l'ente deve fare riferimento ai presupposti ed ai principi di carattere generale posti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, in particolare agli articoli 1 e seguenti. Infatti, come già ricordato nella deliberazione della scrivente Sezione n. 8/2015, l'art. 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"*.

Per quanto riguarda i parametri sulla cui base le Sezioni regionali devono svolgere il controllo sulle relazioni di fine mandato, e sui relativi esiti, la Sezione delle autonomie, nella citata deliberazione n. 15/2015/QMIG, ha evidenziato come l'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011 non fornisca chiari elementi in merito. Tuttavia, rilevato che tale relazione costituisce, secondo le espresse intenzioni del legislatore, uno strumento di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa finalizzato a garantire il coordinamento della finanza pubblica, anche il ruolo assegnato alle Sezioni regionali non può che essere funzionale ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali, nonché il rispetto degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (Corte Costituzionale, sentenze n. 60/2013 e n. 198/2012).

Conseguentemente, le Sezioni regionali di controllo devono procedere all'esame delle relazioni di fine mandato, accertando, in particolare, il rispetto dei contenuti previsti dal decreto ministeriale del 26 aprile 2013. Fra questi ultimi sono indicati, in apposito paragrafo, i *"Rilievi degli organismi esterni di controllo"*, ripartiti in due sottoparagrafi, dedicati, il primo, agli accertamenti condotti dalla Sezione regionale di controllo (ed alle eventuali sentenze delle Sezioni giurisdizionali) ed, il secondo, ai rilievi verbalizzati dall'organo di revisione.

La valutazione della Corte dei conti sul contenuto della relazione di fine mandato

Nella relazione di fine mandato inviata in data 26 maggio 2016, il Comune di Diano Marina non ha addotto giustificazioni al ritardo, esposto nella parte in fatto, nella redazione e pubblicazione della relazione di fine mandato.



5


Inoltre, per quanto riguarda i contenuti, alla *"parte IV - Rilievi degli organi esterni di controllo"*, la relazione inviata in data 26 maggio 2016 ha evidenziato che *"durante il mandato 2010-2015 non sono stati elevati rilievi e non sono state richieste misure correttive, ad eccezione della deliberazione n. 72/2015 con la quale la Corte ha invitato l'Ente a porre in essere alcuni comportamenti in relazione a specifiche criticità riscontrate"*. La riferita relazione non specifica, tuttavia, né la natura dei rilievi evidenziati dalla scrivente Sezione regionale di controllo, né le azioni correttive imposte. L'omissione si riverbera sull'esigenza di trasparenza delle decisioni amministrative alla base della normativa in discorso, che, come visto, è stata voluta dal legislatore nell'ottica di rafforzare il *"principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa"*, imponendo a tal fine non solo la redazione della relazione di fine mandato, ma anche la sua pubblicazione, entro termini predeterminati, sul sito internet istituzionale dell'ente locale (nonché la trasmissione alla Sezione regionale di controllo, in funzione di verifica del corretto adempimento delle prescrizioni normative).

Con la deliberazione n. 72/2015/PRSE, la scrivente Sezione, sulla base dell'esame del questionario inviato dall'organo di revisione del Comune di Diano Marina in relazione al rendiconto consuntivo 2013, e della successiva attività istruttoria, culminata nell'adunanza pubblica del 25 settembre 2015, ha accertato: 1) la presenza di una cospicua mole di residui passivi per spesa di investimento, risalenti, in particolare, ad esercizi anteriori al 2009; 2) il riconoscimento, mediante l'adozione di una delibera di Giunta comunale, di debiti verso una società partecipata, in difformità all'attribuzione di competenze prevista dalla legge; 3) la mancata riscossione di crediti, anche risalenti nel tempo, vantati verso una società partecipata.

Alla luce dei riferiti accertamenti, la Sezione ha invitato il Comune di Diano Marina a: 1) monitorare la sostenibilità finanziaria delle opere connesse ai residui passivi di parte capitale, specie in caso di programmato utilizzo di entrate di parte corrente, procedendo alle prescritte operazioni di riaccertamento dei residui passivi non riferiti a lavori o opere già appaltate; 2) procedere all'eventuale riconoscimento di debiti fuori bilancio in conformità ai presupposti e requisiti previsti dalla legge; 3) adottare le opportune iniziative tese a garantire la riscossione dei crediti vantati verso società partecipate.

Inoltre, ritenendo presente negli accertamenti indicati ai numeri 2) e 3) ipotesi di danno erariale ha disposto la trasmissione della deliberazione alla Procura regionale della Corte dei

conti (oltre alla prescritta pubblicazione sul sito internet del Comune ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Liguria

accerta

il tardivo invio, da parte del Comune di Diano Marina, della relazione di fine mandato prevista dall'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011, la ritardata pubblicazione sul sito istituzionale, nonché l'incompleta redazione del paragrafo, imposto dal decreto ministeriale del 23 aprile 2013, relativo ai rilievi effettuati, durante il mandato, dagli organi esterni di controllo

invita

l'Amministrazione a trasmettere alla scrivente Sezione regionale di controllo i provvedimenti adottati, ai sensi dell'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149 del 2011, entro 60 giorni dal ricevimento della presente deliberazione

dispone

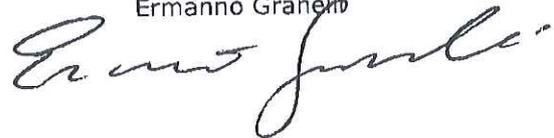
la trasmissione della deliberazione al Sindaco, all'organo di revisione, al segretario comunale ed al responsabile del servizio finanziario del Comune di Diano Marina, nonché la pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 26 maggio 2015.

Il magistrato estensore
Donato Centrone



Il Presidente
Ermanno Granelli



Depositato in segreteria il ⁴⁻⁶⁻²⁰¹⁶.....
IL FUNZIONARIO PREPOSTO
(Dott.ssa Antonella Sfetina)

