



REPUBBLICA ITALIANA
La Corte dei conti
Sezione regionale di controllo per la Campania

composta dai magistrati:

Alfredo Grasselli	Presidente
Emanuele Scatola	Primo Referendario (relatore)
Alessandro De Santis	Referendario

nella camera di consiglio del 10 ottobre 2024

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge 7 giugno 1991, n. 182;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTO il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

VISTO il d.m. 26 aprile 2013, con cui è stato approvato lo schema tipo di relazione di fine mandato;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 15/SEZAUT/2015/QMIG del 30 aprile 2015 e n. 15/SEZAUT/2023/QMIG del 23 ottobre 2023;

Vista la deliberazione n. 50/2024/INPR, con la quale questa Sezione ha approvato il programma di controllo per l'anno 2024;

VISTA la relazione di fine mandato del **Comune di Maddaloni (CE)**, trasmessa a mezzo PEC il 13.06.2023 e acquisita al prot. Cdc n. 3705 in data 14.06.2023;
VISTA l'ordinanza n. 119 del 2024, con la quale è stata fissata l'odierna camera di consiglio;
UDITO nell'odierna camera di consiglio, il magistrato relatore, Primo Ref. Emanuele Scatola;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con decreto del Ministro dell'Interno del 3 marzo 2023 sono state fissate le consultazioni per l'elezione diretta dei sindaci e dei consigli comunali, nonché per l'elezione dei consigli circoscrizionali, per il giorno di domenica 14 e lunedì 15 maggio 2023, con eventuale turno di ballottaggio per il giorno di domenica 28 e lunedì 29 maggio 2023.

Ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 1 e 2 della legge n. 7 giugno 1991, n. 182, alle elezioni del 14 e 15 maggio 2023, quale data di svolgimento del primo turno di consultazioni, sono state interessate sia le Amministrazioni pervenute alla naturale scadenza del mandato, per esaurimento del quinquennio nel primo semestre 2023, sia quelle in cui la rinnovazione degli organi era ascrivibile a motivazioni diverse dalla scadenza naturale del mandato.

In data 14 e 15 maggio 2023 si sono tenute le elezioni amministrative relative al **Comune di Maddaloni (CE)**.

Il rinnovo degli organi di governo del Comune di **Maddaloni** è avvenuto per scadenza naturale della consiliatura.

Con nota n. 3666 dell'8.06.2023, questo Ufficio di controllo ha chiesto al Comune informazioni in ordine alla mancata trasmissione della relazione di fine mandato.

Con nota n. 29334, trasmessa a mezzo PEC il 13.06.2023, acquisita al prot. Cdc n. 3705 il 14.06.2023, l'Ente ha trasmesso la relazione di fine mandato sottoscritta dal Sindaco in data 29.05.2023, corredata dalla certificazione dell'Organo di revisione avvenuta il 5.06.2023. Tale documento è stato pubblicato sul sito istituzionale del Comune in data 12.06.2023.

DIRITTO

1. La disciplina dettata dall'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, in materia di relazione di fine mandato, attua il principio contenuto nell'articolo 2, comma 2, lettera dd) della legge 5 maggio 2009, n. 42 (recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale) e finalizzato alla trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa. Tale atto, come uniformemente riconosciuto dalla giurisprudenza contabile (cfr., da ultimo, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2023/QMIG), ha l'obiettivo "di

rendere conoscibile e, dunque, valutabile l'attività svolta, nel corso del mandato elettorale, dagli amministratori al fine di assicurare il corretto funzionamento della dinamica democratica, secondo cui gli eletti sono tenuti a render conto alla collettività di riferimento del mandato ricevuto". Sin dalla prima pronuncia sull'istituto in esame, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che *"la normativa si iscrive nel percorso intrapreso dal legislatore verso l'adozione di documenti finalizzati a rendere trasparente l'attività svolta dagli amministratori pubblici nei confronti degli elettori, nel rispetto del principio di accountability a cui sono tenuti i soggetti investiti di cariche istituzionali nei confronti della comunità rappresentata"* (cfr. deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG).

2. Ciò premesso in termini di inquadramento sistematico, l'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 detta un'articolata disciplina volta ad individuare i soggetti tenuti alla redazione della relazione ed a regolare il procedimento finalizzato a renderla pubblica. Segnatamente, l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 149/2011 prevede - 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 - l'obbligo per le province e i comuni di redigere una relazione di fine mandato. Il successivo comma 2 precisa che tale documento deve essere redatto dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale e sottoscritto dal presidente della provincia o dal sindaco, *"non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato"* (sulla individuazione del *dies a quo* del termine di sessanta giorni per la sottoscrizione della relazione di fine mandato, v. Sez. aut. n. 15/2023).

3. Per garantire l'attendibilità dei dati in essa rappresentati, la relazione deve essere certificata dall'organo di revisione dell'ente locale entro e non oltre 15 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"*.

4. Al fine di assicurarne la diffusione e la conoscibilità da parte del corpo elettorale, la relazione di fine mandato deve essere 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"*.

5. Sotto il profilo contenutistico, la relazione di fine mandato contiene, a norma dell'art. 4, comma 4, d. lgs. n. 149/2011, la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato. Al fine di agevolarne la stesura, il successivo comma 5 prevede che, previa intesa con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali, il

Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, adottò uno schema tipo, nonché una forma semplificata del medesimo schema per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Tali schemi sono stati adottati con decreto del Ministro dell'Interno del 26 aprile 2013 (G. U. n. 124 del 29 maggio 2013).

6. In sintesi, le disposizioni dell'art. 4 del d. lgs. n. 149/2011 individuano i soggetti tenuti alla stesura e alla sottoscrizione della relazione di fine mandato e regolano in maniera puntuale i tempi di redazione, certificazione da parte dell'organo di revisione, trasmissione alla magistratura contabile e pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente di tale documento, tanto per l'ipotesi di scadenza ordinaria della consiliatura, quanto per quella di scadenza anticipata.

7. Al fine di rendere cogenti le predette disposizioni, il legislatore ha previsto, al comma 6 del citato art. 4, specifiche misure sanzionatorie nei casi di mancata redazione e di mancata pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente della relazione di fine mandato; segnatamente, 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 o per il Segretario generale) e in obblighi di informazione pubblica (il Sindaco deve dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente).

8. Ciò premesso con riferimento al regime normativo, giova precisare che la *ratio* dell'istituto in esame si coglie nel collegamento tra mandato elettorale e perseguimento degli equilibri di bilancio. La relazione di fine mandato è una rendicontazione che, pur non inserendosi direttamente nel ciclo di bilancio, è espressione del dovere di trasparenza e informazione cui sono tenuti, ai sensi dell'art. 97 Cost., coloro che amministrano le risorse pubbliche (cfr., in questi termini, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale - in speciale composizione, sentenza n. 5/2021/EL).

9. La relazione di fine mandato risponde, dunque, al principio di *accountability* degli amministratori locali, i quali sono chiamati a dare conto della propria gestione, al fine di favorire e rendere effettivo il controllo democratico dei cittadini, in occasione delle elezioni amministrative. Essa costituisce, quindi, uno strumento di conoscenza dell'attività svolta dagli amministratori in carica, che si colloca nella fase di passaggio da una consiliatura all'altra, in cui deve essere fotografata la reale situazione finanziaria dell'ente (così Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG).

10. In altre parole, la relazione di fine mandato è uno degli strumenti attraverso cui trova attuazione il diritto degli elettori di essere informati al fine di esprimere un voto libero e consapevole (art. 48 Cost.). Come è stato chiarito dalla Sezioni riunite nella suddetta pronuncia n. 5/2021/EL, *“il bene tutelato dalla norma è, infatti, la tempestività e la correttezza dell’informazione contabile alla comunità amministrata, in vista del futuro esercizio del diritto di voto”*. Per assolvere a tale finalità, la redazione e la pubblicazione della relazione soggiacciono a puntuali vincoli contenutistici e temporali.

11. È questo stretto collegamento con l’esercizio dell’elettorato attivo che spiega, infatti, la rigida scansione temporale fissata dall’art. 4, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011. Il mancato rispetto di questo rigido *iter* procedimentale compromette la possibilità degli elettori di avere un quadro informativo preciso ed esauriente in tempo utile per esprimere in modo consapevole il proprio diritto di voto. L’obiettivo del legislatore, infatti, è quello di mettere a disposizione della comunità locale, in tempo utile rispetto all’esercizio del diritto di voto, un documento certificato dall’organo di revisione contenente una descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte dagli organi in carica durante il mandato.

12. In questa sequenza temporale si inserisce l’attribuzione di controllo della Corte dei conti, il cui oggetto è unitariamente il contenuto e la tempestività della relazione di fine mandato, in quanto direttamente connessa all’obbligo di *accountability* degli amministratori (cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sent. nn. 18/2019 e 115/2020). Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 15/2015, l’esame delle relazioni di fine mandato *“deve ritenersi inscrivibile nell’ambito delle molteplici funzioni di controllo assegnate alle Sezioni regionali e caratterizzate da finalità di tutela degli equilibri di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica”*.

13. Le Sezioni regionali sono tenute pertanto a verificare, in primo luogo, il rispetto formale, da parte degli Enti, degli adempimenti e della relativa tempistica imposti dal legislatore. La giurisprudenza contabile, sia a livello centrale (cfr. Sezioni riunite in speciale composizione n. 28/2019/DELC), sia a livello locale (cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 24/2018/VSG; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazioni n. 86/2018/VSG e n. 85/2017/VSG), ha inoltre precisato che la funzione di controllo affidata alla Corte dei conti deve estendersi anche all’accertamento del rispetto dei contenuti previsti dal decreto interministeriale del 26 aprile 2013, primi fra i quali gli eventuali rilievi posti dagli organismi esterni di controllo, al fine di assicurare la sana

gestione finanziaria degli enti territoriali e il rispetto degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

14. Con riferimento al profilo sanzionatorio, questa Sezione osserva come l'art. 4 configuri una fattispecie unitaria a formazione progressiva, in cui ogni adempimento della sequenza procedimentale delineata dal legislatore concorre a realizzare l'obiettivo finale di fornire agli elettori locali un documento, in tempo utile rispetto allo scopo cui esso è univocamente preordinato. In altre parole, *"i termini servono a garantire uno spatium cogendi minimo, a garanzia del consapevole 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"* (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale - in speciale composizione, sentenza n. 5/2021/EL). È chiaro che l'elaborazione e la pubblicazione della relazione in prossimità della consultazione elettorale o addirittura dopo lo svolgimento della consultazione stessa vanifica del tutto la principale funzione attribuita dal legislatore a questo strumento, in quanto impedisce alla comunità locale di disporre della relazione di fine mandato in tempo utile per l'esercizio del diritto di voto, con la precisazione che per tempo utile deve intendersi il torno di tempo fissato dal legislatore nell'art. 4, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011.

15. Muovendo da queste premesse ermeneutiche, le Sezioni riunite hanno confermato che è sanzionabile non solo la mancata elaborazione o pubblicazione della relazione di fine mandato ma anche il mancato rispetto dei termini previsti dalla legge, in quanto *«occorre sottolineare come questi ultimi non possano essere in alcun modo considerati ordinatori, assicurando i medesimi il consapevole esercizio delle prerogative democratiche da parte dei componenti della comunità amministrata e risultando, dunque, strumentali al perseguimento delle finalità proprie dell'istituto in esame (in tal senso queste SSRR si sono già espresse nel precedente, più volte richiamato, sent. n. 5/2021). Da ciò discende che il rispetto della tempistica stabilita dalla legge rappresenta un elemento fondamentale della relazione di fine mandato e, pertanto, la violazione della stessa costituisce un elemento oggettivo, da valutare necessariamente quale possibile presupposto della sanzione per inadempimento prevista dal co. 6 dell'art. 4 del D. Lgs. n. 149 del 2011»* (Sez. riunite. sent. n. 13/2022).

16. Con riferimento all'individuazione del soggetto cui spetta irrogare la sanzione in esame, secondo la giurisprudenza contabile (cfr. Sez. aut. n. 15/2015), in assenza di un'espressa attribuzione normativa, la disposizione 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. L'applicazione della sanzione

pecuniaria è, quindi, di esclusiva spettanza dell'ente locale e, in particolare, deve essere attuata dagli uffici dell'Ente appositamente preposti alla liquidazione delle competenze.

17. Nella fattispecie, le precedenti elezioni amministrative si sono svolte il 10 giugno 2018 e il rinnovo degli organi di governo del Comune di Maddaloni (CE) è avvenuto per scadenza naturale della consiliatura. In data 14 e 15 maggio 2023 si sono tenute le elezioni amministrative per il rinnovo dei suddetti organi.

18. Con nota n. 29334, trasmessa a mezzo PEC il 13.06.2023, acquisita al prot. Cdc n. 3705 in data 14.06.2023, l'Ente ha trasmesso la relazione di fine mandato sottoscritta dal Sindaco il 29.05.2023, corredata dalla certificazione dell'Organo di revisione avvenuta in data 5.06.2023. Tale documento è stato pubblicato sul sito istituzionale del Comune in data 12.06.2023.

19. Al riguardo, il Collegio rileva come la sottoscrizione, certificazione, trasmissione alla Corte dei conti e pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente siano avvenute in ritardo rispetto alla tempistica stabilita dal comma 2 dell'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011.

20. Alla luce delle osservazioni che precedono, il Collegio non può esimersi dal rilevare l'inadempimento del Comune di Maddaloni (CE) agli obblighi previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011, in quanto la relazione di fine mandato è stata sottoscritta, certificata, trasmessa alla Corte dei conti e pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente oltre i termini stabiliti dal predetto articolo.

21. La relazione trasmessa, infine, è risultata incompleta nella Parte II, relativa al sistema dei controlli interni, segnatamente nella parte concernente i controlli di regolarità amministrativa e contabile e l'indicazione dei relativi esiti.

PQM

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania:

- accerta il mancato adempimento del Comune di Maddaloni (CE) agli obblighi previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011, per le ragioni esposte in parte motiva;
- dispone che, a cura del Servizio di Supporto della Sezione, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco ed al Segretario generale del Comune di Maddaloni (CE), nonché all'Organo di revisione per quanto di competenza;
- invita il Segretario Comunale a comunicare a questa Sezione ed alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Campania le iniziative intraprese dagli Uffici dell'Ente ex art. 4, comma 6, del d. lgs. n. 149/2011,

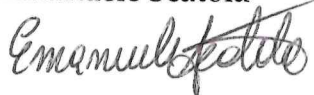
entro 30 giorni dalla comunicazione della presente pronuncia, avendo cura successivamente di notiziare anche in ordine agli esiti delle iniziative stesse;

- ordina la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 10 ottobre 2024.

L'Estensore

Emanuele Scatola



Il Presidente

Alfredo Grasselli



Depositata in Segreteria il

10 OTT. 2024

Il Direttore della Segreteria

Dott. Giuseppe Imposimato

