



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata RUCIRETA	Presidente
Nicola BONTEMPO	Consigliere
Francesco BELSANTI	Consigliere
Vincenzo DEL REGNO	Consigliere
Paolo BERTOZZI	Consigliere
Fabio ALPINI	Referendario
Rosaria DI BLASI	Referendario
Anna PETA	Referendario, Relatore

Nell'adunanza da remoto dell'11 settembre 2020;

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

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 e successive modificazioni;

Visto il Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 149, recante "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", e in particolare l'art. 4, concernente le relazioni di fine mandato;

Visto il D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che all'art. 1 *bis* ha modificato l'art. 4 del Decreto legislativo n. 149/2011;

Visto il D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, che all'art. 11 ha modificato i commi 2, 3, 3bis del medesimo art. 4;

Visto il Decreto Interministeriale 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 superiore o uguale a 5.000 abitanti (allegato B) e dei Sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (allegato C);

Viste la richiesta istruttoria del 7 agosto 2020 SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006455 e la nota di risposta del Comune di Arezzo del 26 agosto 2020, prot. GE 2020/0108076;

Vista l'ordinanza dell'8 settembre 2020, n. 24, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il Relatore, dott.ssa Anna Peta.

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Arezzo figura tra gli enti per i quali avranno luogo le consultazioni elettorali per l'elezione diretta del Sindaco e per il rinnovo del Consiglio Comunale in data 20 e 21 settembre 2020, con eventuale turno di ballottaggio per il 4 e il 5 ottobre 2020, come stabilito dal decreto del Ministro dell'Interno del 15 luglio 2020.

Al riguardo, in data 28 luglio 2020, l'Ente trasmetteva a questa Sezione la relazione di fine mandato, sottoscritta dal Sindaco in data 20 luglio 2020, certificata dai componenti dell'Organo di revisione nelle date del 27 e 28 luglio 2020.

Nell'ambito dell'attività istruttoria per lo svolgimento del controllo *ex art. 4 D. Lgs. n. 149/2011* e al fine di garantire il contraddittorio con l'Ente, il Magistrato Istruttore, con nota del 7 agosto 2020 SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006455 richiedeva al Comune di: **i)** comunicare la data in cui l'obbligo di pubblicazione della relazione era stato adempiuto, attesa l'impossibilità di verificare il rispetto del termine sulla base della documentazione versata in atti e sul portale dell'Amministrazione Trasparente, ove la relazione risultava già pubblicata; **ii)** fornire chiarimenti sulla non piena coerenza del Prospetto 8 "*Spesa di personale*" (*parte III - Situazione finanziaria*), limitatamente al punto 8.1 - "*Andamento della spesa del personale durante il periodo del mandato*", relativo all'importo della spesa di personale per l'esercizio 2016, calcolata ai sensi dell'art. 1, c. 557 e 562 della L. 296/2006, al fine di vagliare la corrispondenza del contenuto della relazione medesima con i dati in possesso della Sezione, come desunti dai questionari trasmessi *ex art. 1, comma 166 e ss., della L. n. 266/2005* e dai prospetti dei rendiconti acquisiti con gli stessi, limitatamente agli esercizi disponibili (2015, 2016, 2017 e 2018).

Con nota del 26 agosto 2020 (prot. GE 2020/0108076), il Comune di Arezzo forniva tempestivo riscontro alla predetta nota istruttoria, indicando che la pubblicazione della relazione di fine mandato sul sito dell'Ente era avvenuta il 29 luglio 2020, nonché esplicitando le ragioni della discrasia segnalata nella nota istruttoria. A tale ultimo riguardo, il Comune chiariva che la differenza rilevata rispetto al punto 8.1. *Andamento della spesa del personale durante il periodo del mandato*, annualità 2016, era dovuta alla circostanza che *“il prospetto di calcolo dimostrativo del rispetto della spesa di personale ai sensi del comma 557 l. 296/2006 relativo al consuntivo 2016 era stato rettificato successivamente all'approvazione del rendiconto 2016, in quanto era stato riscontrato il mancato inserimento della spesa di personale relativa alle categorie protette (euro 1.079.347,97) tra le componenti delle somme escluse. Conseguentemente l'importo della spesa di personale calcolata ai sensi dell'art. 1, comma 557 e 562 della legge 296/2006 è passato da euro 19.289.772,45 ad euro 18.210.424,48. Con delibera n. 102 del 24.07.2017 il Consiglio Comunale aveva preso atto della rettifica di cui sopra”*.

Ritenuta esaurita l'istruttoria, il Magistrato Istruttore procedeva a richiedere al Presidente della Sezione il deferimento della questione alla Camera di consiglio per l'esame collegiale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'articolo 4 del Decreto Legislativo n. 149/2011, come da ultimo modificato dall'art. 11 del D.L. 6 marzo 2014, n. 16, 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 sono tenuti a presentare 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.

1.1. La relazione di fine mandato risponde 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 nell'esercizio delle rispettive funzioni nella

fase di passaggio da una consiliatura all'altra, in cui deve essere fotografata la reale situazione finanziaria dell'ente (così Sezione delle Autonomie, delibera n. 15/SEZAUT/2015/QMIG).

In quest'ottica, la relazione di fine mandato si inserisce nel novero degli strumenti volti a garantire la massima responsabilizzazione, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli elettori, 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"*.

Come disposto dal più volte citato art. 4 del decreto legislativo n. 149/2011, essa contiene infatti 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, con indicazione delle eventuali 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, e delle 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.

Al fine di agevolarne la stesura, il comma 5 del medesimo art. 4 ha previsto l'adozione di uno schema tipo per la redazione della relazione di fine mandato, nonché una forma semplificata del medesimo schema per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Tali schemi sono stati adottati - d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ex art. 3 del D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281 - con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 26 aprile 2013 (G. U. n. 124 del 29 maggio 2013).

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.

Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie nella delibera n. 15/2015 citata, 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”*.

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; Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 58/2017/VSG; Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 133/2017/VSG; Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 419/2014/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.

Infine, nell'ottica di trasparenza nei confronti dei cittadini-elettori, il legislatore ha prescritto che la relazione di fine mandato e la 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.

1.2. 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; 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 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).

Le Sezioni riunite in speciale composizione n. 28/2019/DELC hanno ulteriormente precisato che dal tenore letterale della normativa testé citata emerge con chiarezza la volontà del legislatore di equiparare, anche ai fini sanzionatori, la mancata predisposizione della relazione con la sua mancata pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente; difatti, è solo la pubblicazione che dà effettiva attuazione al principio di trasparenza, consentendo forme di "controllo diffuso" da parte dei consociati che abbiano interesse a valutare il corretto esercizio dei poteri pubblici. Pertanto, l'inadempimento di ogni singolo obbligo previsto dalla sequenza procedimentale descritta dal citato articolo 4 costituisce il presupposto di applicabilità della sanzione, facendo così ritenere che la redazione-certificazione-controllo-pubblicazione siano tappe insopprimibili, predisposte al fine di coniugare i principi di "buon andamento" e "trasparenza" dell'azione amministrativa (così, Sezioni riunite in speciale composizione n. 28/2019/DELC).

Con la delibera n. 15/SEZAUT/2015/QMIG la Sezione delle Autonomie, corroborando l'indirizzo già manifestato dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ha inoltre precisato come *"in assenza di un'espressa attribuzione normativa, la disposizione prevista dal comma 6 dell'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011 si collochi tra le disposizioni precettive connotate da finalità di tutela della finanza pubblica, che spetta all'ente locale portare in 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"*.

2. Vertendosi in un'ipotesi di scadenza ordinaria della consiliatura, il Comune di Arezzo rientra nel perimetro applicativo dell'art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 149/2011, secondo cui la relazione di fine mandato deve essere sottoscritta non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato.

L'orientamento consolidato di questa Corte - come emerge dalla giurisprudenza della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni regionali di controllo - va nel senso di calcolare il predetto termine a ritroso rispetto alla data delle elezioni amministrative

fissate con Decreto del Ministro dell'Interno (cfr. *ex plurimis*, Sezione delle Autonomie delibera n. 15/SEZAUT/2016/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Toscana delibera n. 7/2020/VSG e n. 8/2020/VSG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia delibera n. 200/2019/VSG; Sezione regionale di controllo per le Marche delibera n. 45/2019/VSG; Sezione regionale di controllo per la Calabria, delibera n. 82/2015/VSG e n. 83/2015/VSG; Sezione regionale di controllo per la Basilicata delibera n. 44/2015/VSG; Sezione regionale di controllo per il Veneto delibera n. 531/2014/VSG).

Nel caso di specie, alla luce della data di convocazione dei comizi stabilita dal Ministro dell'Interno con il richiamato decreto del 15 luglio 2020, il termine ultimo per la sottoscrizione, da parte del Sindaco, della relazione di fine mandato deve essere pertanto individuato, per l'ipotesi di scadenza ordinaria della consiliatura, nel 22 luglio 2020.

Sotto il profilo dell'accertamento formale del rispetto della tempistica imposta dalla legge, il Collegio rileva che il Comune di Arezzo ha ottemperato agli adempimenti di redazione, certificazione, trasmissione e pubblicazione della relazione di fine mandato, secondo quanto prescritto dall'art. 4 D.Lgs. n. 149/2011.

Difatti, la stessa - redatta secondo lo schema tipo approvato con il Decreto Interministeriale del 26 aprile 2013 - è stata:

- i) sottoscritta dal Sindaco in data 20 luglio 2020, nel rispetto del ricordato termine;
- ii) certificata dai componenti dell'Organo di revisione del Comune di Arezzo nelle date del 27 e 28 luglio 2020, nei termini di legge;
- iii) trasmessa in data 28 luglio 2020 a questa Sezione entro il termine prescritto dall'art. 4, comma 2, del D. Lgs. n. 149/2011 e s.m.i.;
- iv) pubblicata sul sito del Comune in data 29 luglio 2020 nel rispetto del termine di sette giorni, indicando altresì la data di avvenuta trasmissione della relazione medesima a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

La Sezione rileva altresì che il contenuto della relazione risulta in linea con le prescrizioni dell'art. 4 D.Lgs. n. 149/2011, come trasposte nello schema tipo del Decreto Interministeriale del 26 aprile 2013, con riguardo alle principali attività svolte durante il mandato, al sistema ed esiti dei controlli interni, alle azioni intraprese per contenere la spesa, agli organismi partecipati e alla situazione finanziaria e

patrimoniale, nonché alla quantificazione della misura dell'indebitamento comunale. Con particolare riguardo alla *parte III – Situazione economico – finanziaria dell’Ente* della relazione di fine mandato, questa Corte prende atto dei chiarimenti forniti dall’Ente con nota del 26 agosto 2020 (prot. GE 2020/0108076), a superamento del rilievo formulato, fermo restando che le verifiche sui rendiconti per gli esercizi 2017, 2018 e 2019 saranno oggetto di separato e specifico monitoraggio da parte di questo Organo magistratuale.

Con riguardo, invece, alla sezione “eventuali rilievi della Corte dei conti” va precisato che il Comune ha riportato, in linea con le prescrizioni normative, le delibere accertative di irregolarità e rilievi, fatta eccezione per la delibera di questa Sezione n. 280/2015/PRSP; tale delibera ha ad oggetto la verifica delle misure correttive sul rendiconto 2013 di cui alla pronuncia specifica di accertamento n. 130/2015/PRSP, già indicata nella relazione di fine mandato in esame. In dettaglio, con la pronuncia n. 280/2015/PRSP, la Sezione ha affermato: *“sulla base di quanto segnalato dall’ente, nonché dei provvedimenti assunti in ordine alla (...) criticità relative alla gestione flussi di cassa vincolati, (...) pur ritenendo non rimossa l’irregolarità riscontrata sul rendiconto 2013, prende atto degli intenti rappresentati dall’ente finalizzati ad evitare il ripetersi della irregolarità rilevata”*.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana

DELIBERA

- di dare atto del rispetto dei termini di redazione, sottoscrizione, certificazione da parte dell’Organo di revisione, trasmissione a questa Sezione, pubblicazione sul sito istituzionale della Relazione di fine mandato del Sindaco del Comune di Arezzo, nonché della sostanziale corrispondenza del contenuto della medesima con i dati in possesso della Sezione, tranne che per l’omessa indicazione della deliberazione n. 280/2015/PRSP di questa Sezione sulle misure correttive relative al rendiconto 2013;
- dispone che la presente delibera venga pubblicata sul sito istituzionale dell’Ente, ad integrazione della relazione di fine mandato già pubblicata, ai sensi dell’art. 46 del D. Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.;
- dispone la trasmissione, a cura della Segreteria della Sezione, della presente

deliberazione al Sindaco ed al Consiglio del Comune di Arezzo.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio da remoto dell'11 settembre 2020.

Il Relatore

Anna Peta
(firmato digitalmente)

Il Presidente

Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 14 settembre 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Claudio Felli
(firmato digitalmente)