



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio del 12 luglio 2022, composta dai Magistrati:

Salvatore	PILATO	Presidente
Adriana	LA PORTA	Consigliere
Alessandro	SPERANDEO	Consigliere
Giuseppe	GRASSO	Consigliere
Tatiana	CALVITTO	Referendario
Antonio	TEA	Referendario
Massimo Giuseppe	URSO	Referendario - Relatore
Emanuele	MIO	Referendario

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, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 02.07.2008);

VISTA la deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG e la deliberazione n. 15/SEZAUT/2016/QMIG, entrambe della Sezione delle Autonomie;

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);

CONSIDERATA l'evoluzione degli orientamenti interpretativi della disciplina vigente sulla relazione di *inizio* e di *fine* mandato, i quali collegano tali adempimenti di natura inderogabile e doverosa alla contabilità armonizzata ex D.lgs. n.118/2011, costituendo fonte del diritto *vivente* che procede oltre la staticità dei contenuti della sentenza costituzionale n. 219 del 2013;

ESAMINATO l'esito dell'attività istruttoria svolta;

VISTA la propria deliberazione n. 164/2021/VSG;

VISTA l'ordinanza n. 83/2022 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, referendario Massimo Giuseppe Urso;

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

CONSIDERATO IN FATTO

- in data 12.06.2022 si sono svolte le elezioni amministrative del Comune di Lampedusa e Linosa;
- sulla base delle verifiche effettuate d'ufficio, la relazione di fine mandato non risulta pubblicata sul sito istituzionale del citato Comune, né trasmessa a questa Sezione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Come statuito nella sentenza delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 23/2022/DELC: *“La relazione di fine mandato è pacificamente considerata una*

rendicontazione che, anche se non inserita direttamente nel ciclo di bilancio, costituisce espressione del dovere di trasparenza e disclosure cui sono tenuti coloro che amministrano le risorse pubbliche nel rispetto dei principi costituzionali e in particolare dell'art. 97 Cost. "

Pertanto, il fondamento giuridico dell'obbligo di redazione della relazione di fine mandato va rinvenuto direttamente nell'art. 97 della Costituzione, sia nel comma 1 che prevede che: "le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico", sia nel comma 2, secondo cui: "i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione". Entrambe le norme costituzionali, contenute nella stessa disposizione, sono poste a presidio anche della tempestività e la correttezza dell'informazione contabile alla comunità amministrata, di cui la relazione di fine mandato costituisce ontologicamente l'ipotesi, in vista del futuro esercizio del diritto di voto.

La relazione di fine mandato, infatti, risponde al principio di *accountability* 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 democratico dei cittadini, in occasione delle elezioni amministrative e ciò non può che avvenire, come si vedrà, attraverso le relazioni di inizio e fine mandato.

In tale contesto normativo, la relazione di fine mandato si inserisce nel novero degli strumenti di attuazione dei principi di responsabilizzazione, di effettività e di trasparenza del controllo democratico, 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".

La relazione di fine mandato costituisce, pertanto, un fondamentale ed indefettibile strumento di conoscenza dell'attività svolta nell'esercizio delle rispettive 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 dell'ente (attraverso le due relazioni di inizio e fine mandato), secondo le tempistiche previste dal legislatore e ritenute dallo stesso congrue a tale fine.

Ciò al fine del compimento sostanziale del processo cognitivo alla base del principio democratico, nel cui ambito il cittadino-elettore deve avere la possibilità di conoscere, in

tempo utile ed anteriore all'espressione del voto, tutti gli elementi informativi necessari al raffronto tra gli obiettivi programmati (relazione di inizio mandato) e risultati realizzati (relazione di fine mandato). In tal modo, al termine del periodo di consiliatura elettiva, si conclude il processo scandito annualmente dal confronto tra il bilancio di previsione ed il rendiconto della gestione, il quale si riflette - sul versante programmatico - nella rimodulazione del Documento Unico di programmazione.

Dunque, l'obbligo di redazione e di pubblicazione della relazione di fine mandato è funzionale a concorrere alla realizzazione della pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativo-politica degli enti locali e, 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. Ai fini dell'unità giuridica della Repubblica, quest'ultimo provvedimento normativo, come è noto, contiene disposizioni che attengono espressamente all'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione (art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013).

Proprio alla luce delle appena richiamate finalità, la relazione di fine mandato deve contenere la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a:

- a) il sistema e gli esiti dei controlli interni;
- b) gli eventuali rilievi della Corte dei conti;
- c) le azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;
- d) la situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal comune o dalla provincia ai sensi dei nn. 1 e 2 del comma primo dell'articolo 2359 del Codice civile, ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio;
- e) le azioni intraprese per contenere la spesa e lo 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) la quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Lo schema tipo di relazione, ai sensi dell'articolo 4, comma 5, d.lgs. 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).

In coerenza con tale *ratio*, la relazione di fine mandato deve essere trasmessa alla Corte dei conti dopo la sottoscrizione e certificazione, affinché venga sottoposta a verifica non solo la sincerità e veridicità dei contenuti necessari, ma anche la tempestività della relazione, trattandosi di aspetto ugualmente connesso all'obbligo di *accountability* degli amministratori.

Come chiarito dalla Sezione delle autonomie, nella delibera già richiamata (n. 15/2015/QMIG del 9 aprile 2015), è evidente, dunque, il ruolo assegnato alle Sezioni regionali della Corte dei conti da espletarsi nell'ambito delle proprie funzioni di controllo, al fine di assicurare la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (Corte costituzionale, sentenze n. 60/2013, n. 198/2012, n. 179/2007).

In conclusione, ricostruendo l'evoluzione interpretativa della materia, la Sezione rileva che la relazione di fine mandato va coordinata con la relazione d'inizio mandato, sulla cui applicabilità in Sicilia non possono esservi dubbi, in virtù del richiamo che l'art. 243 bis, comma 5, vi fa (disposizione certamente vigente nell'ordinamento siciliano in quanto espressione della disciplina del dissesto, al cui "sistema" rinvia l'art. 58 della legge regionale n. 26/1993: cfr. del. n. 28/2022 di questa Sezione), seppure ai fini della decorrenza del termine per la rimodulazione del Piano dopo le elezioni amministrative.

Se, pertanto, la relazione di inizio mandato va certamente adottata dagli organi di vertice degli enti locali siciliani, non si vede come possa essere facoltativa l'adozione della relazione di fine mandato, considerato che, per la giurisprudenza contabile "*La normativa si iscrive nel più recente 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. La relazione di fine mandato costituisce, quindi, uno strumento di conoscenza dell'attività svolta nell'esercizio delle rispettive funzioni e momento di trasparenza nella fase di passaggio da un'amministrazione all'altra, in cui deve essere fotografata la reale situazione finanziaria dell'ente" (Sez. Aut. N. 15/2015/QMIG).

La giurisprudenza contabile ha, altresì, chiarito che "In realtà la relazione di fine mandato persegue anche un'altra finalità, di rango costituzionale. Il documento, infatti, scatta una fotografia della reale situazione finanziaria dell'ente (...) e, in quest'ottica, essa appare funzionale a responsabilizzare gli amministratori in carica rispetto all'effettiva attuazione degli obiettivi del mandato ricevuto, sotto il profilo della 'legalità contabile¹, oltre che dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità delle azioni intraprese. Solo valorizzando tale funzione, si comprende il rinvio alla garanzia del "coordinamento della finanza pubblica" e al "rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica", contenuto nella disposizione. È noto che, dopo la riforma del Titolo V e – in particolare – dell'art. 119 Cost., il principio del 'coordinamento della finanza pubblica' e quello 'dell'unità economica e giuridica del Paese' fungano da contraltare alla piena valorizzazione dell'autonomia finanziaria e tributaria, insita nell'assetto policentrico della Repubblica, secondo lo schema voluto dal costituente nel 2001. Spetta, di conseguenza, al legislatore statale dettare il quadro unitario di riferimento dell'intera finanza pubblica nel rispetto delle garanzie costituzionali poste a tutela del decentramento istituzionale e del principio autonomistico, al fine di assecondare le imprescindibili esigenze di mantenere l'unitarietà del sistema di finanza pubblica rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale e di quelli posti dal diritto dell'Unione europea.(...) In tale ottica, il comma 4 dell'articolato in questione, prescrive che la relazione di fine mandato debba contenere la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato (...)Su tale eredità di natura "contabile-finanziaria" è chiamata a operare, in termini di eventuale correzione, l'amministrazione subentrante , sicché non può che condividersi l'affermazione secondo cui "la ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari"; infatti, "un bilancio non in equilibrio e l'assenza di bilancio costituiscono analoghi vulnera alla programmazione delle politiche pubbliche, in relazione alle quali è svolto il mandato elettorale. Quest'ultimo, indipendentemente dalle scelte di cui è espressione, ha quale presupposto indefettibile la puntuale e corretta redazione e gestione del bilancio secondo i canoni dell'art. 97, primo comma, Cost." (ancora Corte costituzionale, sentenza n. 228/2017 cit.), ai quali si ispira anche la "contabilità di mandato". Proprio la delineata e complessa natura della

relazione de qua giustifica il controllo successivo esercitato dalla Sezione regionale della Corte dei conti (...) Il contenuto della relazione, quindi, potrà essere valutato, in un'ottica di controllo successivo di legalità finanziaria, anche in ordine alla valutazione della 'sana gestione finanziaria' dell'ente che la Sezione regionale normalmente effettua ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., l. n. 266 del 2005. Il controllo sulla relazione di fine mandato rappresenta, in definitiva, l'epilogo dell'intera attività di controllo (di natura finanziaria/sulla gestione) che il legislatore nazionale ha intestato alle Sezioni regionali di controllo, rendendole così responsabili della verifica dell'effettivo perseguimento del principio del buon andamento (così Sezione regionale di controllo Basilicata, deliberazione n. 18 del 12.06.2018), ma anche dell'attuazione degli equilibri di bilancio alla luce di quanto sopra esposto" (SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. n. 28/2019).

In altre parole la relazione di inizio mandato ha un senso logico e giuridico solo se accompagnata alla relazione di fine mandato, in virtù della funzione di questi adempimenti, consentendo al cittadino-elettore di valutare l'operato dell'amministrazione locale e alla Corte dei conti di espletare il controllo costituzionalmente previsto a tutela dei beni giuridici bilancio, equilibrio di bilancio e buon andamento, protetti dalla Costituzione.

Il Collegio richiama le conclusioni a cui è giunta questa Sezione in materia di relazione di fine mandato del Sindaco: *"Pertanto, l'analisi del diritto vivente rende palese la connessione della materia con i principi fondamentali dell'armonizzazione contabile, assorbita dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 comma 2 lett. e Cost.), con il superamento sul punto in questione della staticità del quadro normativo esaminato nella sentenza costituzionale n.219/2013, il quale non può che deve essere interpretato dalla Sezione in una prospettiva evolutiva orientata all'unità economica e giuridica della Repubblica..."* (cfr. del. n. 160/2021/VSG).

D'altronde, anche il punto 8.1 dell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011 dispone: *"In considerazione delle linee programmatiche di mandato e degli indirizzi strategici, al termine del mandato, l'amministrazione rende conto del proprio operato attraverso la relazione di fine mandato di cui all'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, quale dichiarazione certificata delle iniziative intraprese, dell'attività amministrativa e normativa e dei risultati riferibili alla programmazione strategica e operativa dell'ente e di bilancio durante il mandato"*.

Il richiamato punto della disciplina dell'armonizzazione contabile appare di fondamentale importanza, considerato che, com'è noto, il legislatore regionale, con l'art. 11 della L. R. n. 3/2015, avente ad oggetto "Applicazione dei principi contabili e schemi di bilancio", inserito nel Capo II recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei

bilanci”, ha recepito nell’ordinamento contabile siciliano le disposizioni del D. Lgs. n. 118/2011, prevedendo una eccezione al solo comma 13, laddove si legge che: *“ Per quanto non diversamente regolato per effetto del rinvio operato dal comma 1 e per effetto delle ulteriori disposizioni introdotte dal presente articolo, continua a trovare applicazione la vigente disciplina regionale di contabilità”*, come chiaramente riconosciuto dalla giurisprudenza contabile, la quale ha affermato che *“allo stato è vigente in Sicilia il citato D. Lgs. n. 118/2011 (con le modifiche di cui al citato art. 11, che non interessano ai nostri fini), come d’altronde riconosciuto in tutti i documenti contabili della Regione”* (SS.RR. per la Regione Siciliana, decisione n. 6/2021/PARI).

In ordine alla sanzione prevista dall’art., comma 6, del d. lgs. n. 149/2011, la Sezione rileva che spetta all’ente locale il “potere-dovere” di irrogare la predetta sanzione, in assenza di apposita previsione volta ad attribuire espressamente alla Corte dei conti la competenza ad applicare la stessa (Sezione delle Autonomie, del. n. 15/2015; Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 132/2021/VSG; Sezione regionale di controllo per la Puglia, del. n. 36/VSG/2015; Sezione regionale di controllo per la Liguria, del. n. 8/2015). Sul punto la Sezione regionale per la Calabria ha recentemente confermato in sede consultiva che *“spetta all’ente locale statuire se l’accountability tutelata dall’art. 4 del d.lgs. 149/2011 abbia subito concreto pregiudizio e se ricorrano i presupposti per la applicazione delle misure di cui al comma 6 della citata disposizione”* (del. n. 23/2021).

CONSIDERATO

che la violazione dell’obbligo di redazione, sottoscrizione e pubblicazione della relazione di fine mandato, non consente di garantire l’esercizio effettivo del controllo democratico dei cittadini, non essendo stata la suddetta relazione resa disponibile;

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

ACCERTA

nei confronti del Comune di Lampedusa e Linosa, la violazione dell’obbligo di redazione, sottoscrizione, pubblicazione e trasmissione a questa Sezione della relazione di fine mandato.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata:

- al Sindaco e al Consiglio comunale del Comune di Lampedusa e Linosa;
- all'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica.

RICHIAMA

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

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 12 luglio 2022.

L'ESTENSORE

Massimo Giuseppe Urso

IL PRESIDENTE

Salvatore Pilato

Depositato in Segreteria il 3 agosto 2022

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Angelo Guerrera