Lombardia/ 72/2017/VSG

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 24 maggio 2017

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.

FATTO

Il Comune di Canegrate (MI) ha adempiuto alla trasmissione alla scrivente Sezione di controllo della relazione di fine mandato del Sindaco in data 13 marzo 2017, nonché alla prescritta pubblicazione sul proprio sito internet istituzionale. Tuttavia, nella relazione non ha attestato i rilievi accertati dalla scrivente Sezione regionale di controllo con la deliberazione n. 12/2014/PRSE. Pertanto, in data 18 maggio 2017, il magistrato istruttore competente ha depositato le proprie osservazioni e chiesto al Presidente della Sezione la fissazione di un'adunanza collegiale in camera di consiglio, comunicata al Comune

controllato, del riferito inadempimento. Il Presidente ha convocato la Sezione, in camera di consiglio, per il 24 maggio 2017. In data 22 maggio 2017, il Comune ha inviato memoria.

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, motivandone 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 hanno 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 eventuali 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 dell'eventuale sanzione pecuniaria 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 (come già ricordato dalla scrivente Sezione nella deliberazione n. 8/2015).

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 Sezione sul contenuto della relazione di fine mandato

Il Comune di Canegrate (MI) ha adempiuto alla trasmissione alla scrivente Sezione di controllo della relazione di fine mandato del Sindaco, nonché alla prescritta pubblicazione sul proprio sito internet istituzionale. Tuttavia, nella predetta relazione, trasmessa in data 13 marzo 2017, non ha attestato i rilievi accertati dalla scrivente Sezione regionale di controllo con la deliberazione n. 12/2014/PRSE.

In data 22 maggio 2017, il Comune ha inviato una memoria, nella quale ha preso atto del riferito inadempimento, precisando, tuttavia, che l'indicata deliberazione della Sezione n. 12/2014/PRSE risultava originata dall'esame del questionario compilato dall'organo di revisione sul rendiconto dell'anno 2011. Tale atto era stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 18 del 18 aprile 2012 e l'Amministrazione, chiamata alla relazione di fine mandato in esame, si è insediata successivamente alle consultazioni amministrative del 6 e 7 maggio 2012. Tanto premesso, l'Ente riferisce di aver considerato, in buona fede, che gli accertamenti della Corte dei conti sulle risultanze del consuntivo 2011, confluiti nella citata deliberazione n. 12/2014, non andassero indicati nella relazione di fine mandato del periodo 2012/2017, conformarsi ad un'interpretazione letterale dell'art. 4 comma 4 del d.lgs. 149 del 2011 ("*la relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato*"). L'Amministrazione, infatti, precisa che, nell'adempiere per la prima volta al dettato normativo di cui al d.lgs. 149 del 2011, ha inteso che la normativa in questione ed il decreto del Ministero dell'interno, recante schema tipo per la redazione, fossero riferite alle principali attività amministrative espletate nel corso del proprio mandato elettivo 2012/2017, ed ha, conseguentemente, relazionato su di esse. L'Ente conclude sottolineando che la deliberazione della Sezione n. 12/2014/PRSE è stata, comunque, pubblicata, nella sezione del sito internet "*Amministrazione trasparente*", sotto-sezione "*Controlli e rilievi sull'amministrazione*".

La Sezione, pur prendendo atto dell'ambiguità della norma, nonché delle ragioni rappresentate dal Comune, sottolinea che la deliberazione n. 12/2014/PRSE, che ha avuto come punto di partenza, per il controllo finanziario prescritto dall'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005 e dall'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, il questionario dell'organo di revisione sul rendiconto consuntivo 2011, ha accertato alcune irregolarità amministrativo-contabili, anche attinenti ai rapporti con società partecipate, estese agli esercizi 2012 e 2013. In particolare, rinviando per ulteriori approfondimenti alla motivazione della predetta deliberazione, la Sezione aveva accertato: 1) la perdita d'esercizio ed il patrimonio netto negativo registrato dalla società AMGA sport srl,

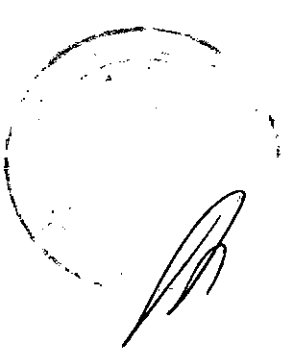
partecipata indirettamente dal Comune, a mezzo della società AMGA Legnano spa; 2) la riscossione solo parziale del credito derivante dalla concessione in locazione di immobile, di proprietà del Comune, alla Fondazione "*Il Cerchio Onlus*", costituita dai Comuni di Canegrate e Busto Garolfo; 3) l'azzeramento del fondo patrimoniale attribuito dai Comuni fondatori, in sede di costituzione, alla Fondazione "*Il Cerchio Onlus*", con conseguente depauperamento del patrimonio pubblico attribuito e potenziale incidenza sugli scopi perseguiti dall'ente strumentale. Su tale base, aveva invitato l'Amministrazione comunale in carica, come accade ordinariamente per le deliberazioni fondate sul citato art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, a: 1) adottare i necessari provvedimenti e comportamenti atti a mantenere il rapporto con gli organismi strumentali, anche non societari, nell'ambito delle regole previste dal Codice civile o imposte da principi di razionalità economica e, in particolare, a rispettare le regole di finanza pubblica dettate per questi ultimi; 2) verificare il puntuale adempimento del contratto di locazione stipulato con la Fondazione "*Il Cerchio Onlus*" e far conoscere le misure adottate per la riscossione dei crediti già maturati; 3) verificare, alla luce delle circostanze del caso concreto, la legittimità dell'affidamento dell'appalto del servizio di igiene urbana alla società AEMME Linea Ambiente srl, partecipata indirettamente dal Comune, a mezzo della società AMGA Legnano spa.

Per quanto concerne gli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017, la scrivente Sezione regionale di controllo procederà, in occasione dell'analisi delle relazioni-questionario sui bilanci preventivi e rendiconti consuntivi, redatte dall'organo di revisione ai sensi dell'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, alla prescritta verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno (dal 2016, del saldo di finanza pubblica), della finalizzazione dell'indebitamento a spesa di investimento, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti, con specifico riferimento all'adozione dei principi contabili posti dal d.lgs. n. 118 del 2011.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Lombardia

accerta



l'incompleta redazione, da parte del Sindaco del Comune di Canegrate, del paragrafo della Relazione di fine mandato, 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 gli eventuali 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 Canegrate, nonché la pubblicazione sul sito internet ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013.

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria

6 GIU 2017

Il direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)