



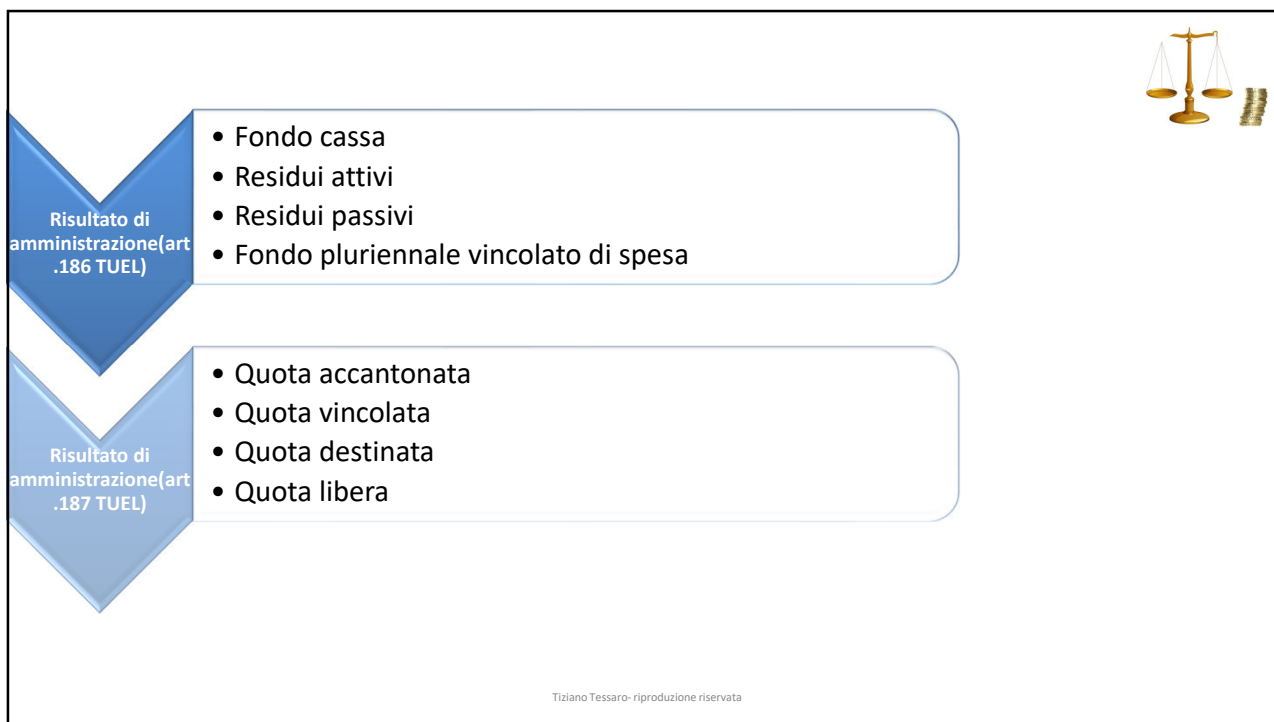
226

Il disavanzo e il suo riassorbimento		227
La nozione e gli effetti	Corte dei conti, Sezioni riunite spec. comp., sentenza 1 del 2019	il disavanzo d'amministrazione esprime un deficit di risorse disponibili rispetto alla spesa effettuata, certificando la mancanza di risorse a copertura delle passività registrate in bilancio. Tale saldo, perciò, può assimilarsi ad un debito che l'ente ha verso sé stesso, causato dall'aver sostenuto spese maggiori rispetto alle entrate. Per riportare la gestione in equilibrio, l'ente deve eliminare questa passività, reperendo risorse reali ed effettive
	Corte dei conti, Sezioni Riunite spec. comp., sentenza n. 4 del 2023	Il disavanzo comporta per l'ente la necessità di reperire risorse a copertura dello stesso.
Il tempo del riassorbimento del disavanzo	Corte cost n. 6/2017 e n. 107/2016, sent. n. 274/2017 e n. 18/2019	problematicità di soluzioni normative che consentono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto ampi, ben oltre l'orizzonte del mandato elettorale, fatta salva l'esigenza, straordinaria, di garantire la continuità di funzionamento dell'ente e la certezza del diritto.
	Corte cost. sentenza 115 del 2020	pericolosità di «soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio». La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale»

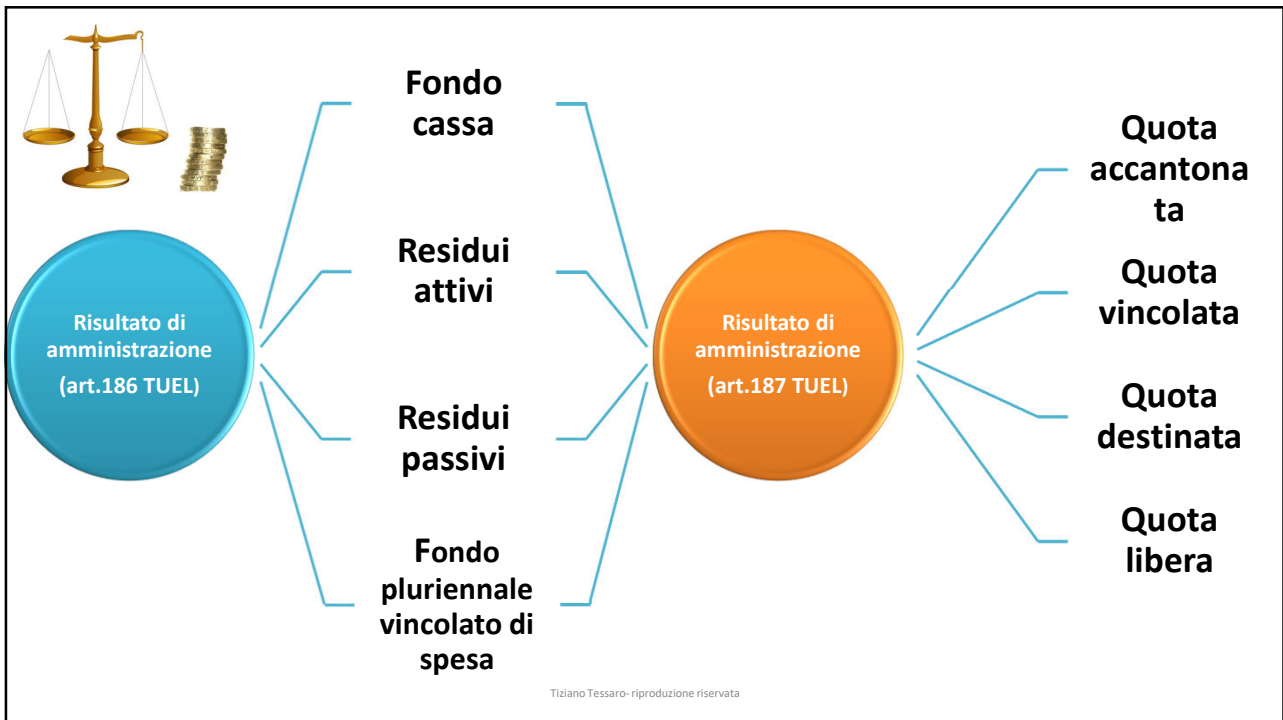
227



228



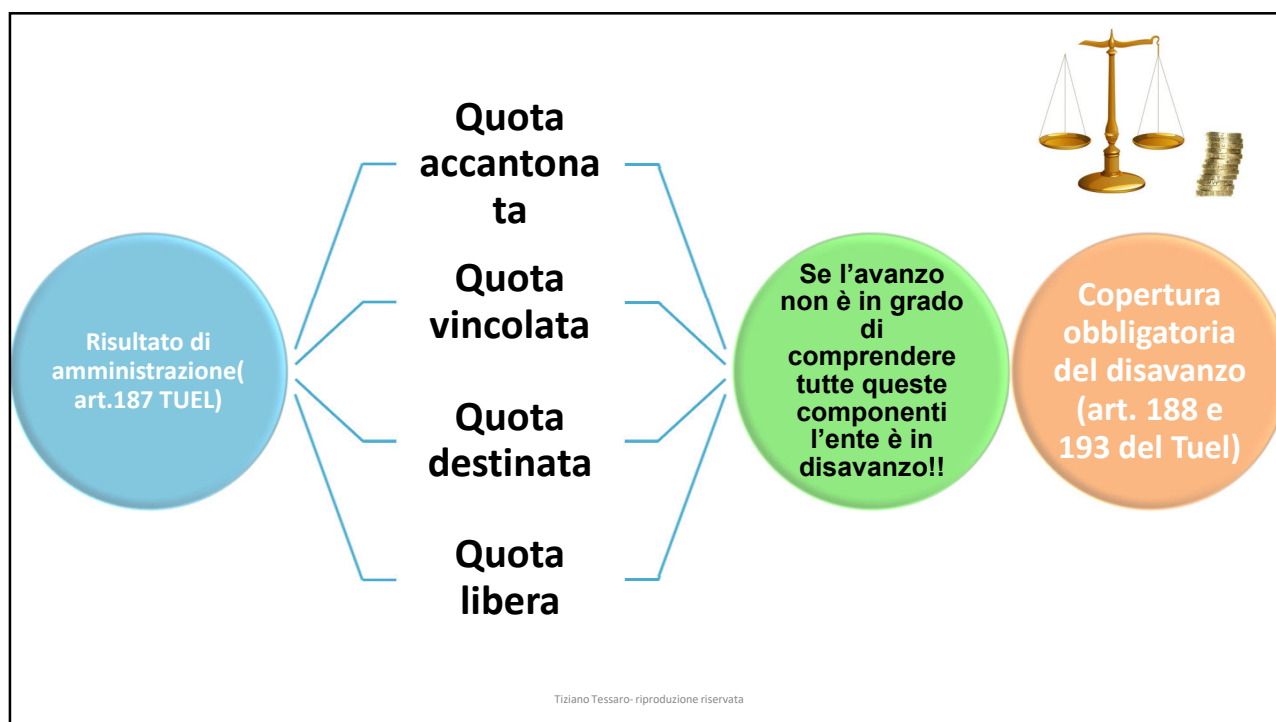
229



230



231



232

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre ...:	
Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/	
Fondo al 31/12/N-1	
Fondo al 31/12/N-1	
	Totale parte accantonata (B) 0,00
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	
Vincoli derivanti da trasferimenti	
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	
Altri vincoli	
	Totale parte vincolata (C) 0,00
Parte destinata agli investimenti	
	Totale parte destinata agli investimenti (D) 0,00
	Totale parte disponibile (E=A-B-C-D) 0,00
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare	

233



234

MODALITÀ' DI RIPIANO DEL DISAVANZO

ART. 193TUEL

- La copertura può avvenire mediante l'utilizzo delle economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, ed eventualmente con contestuale modifica delle tariffe e delle aliquote relative ai tributi di propria competenza in deroga all'art. 1, comma 169, della legge 296/2006 **[entro il 31 luglio]**, nonché dei proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento solo a squilibri di parte capitale.

art. 188TUEL

- Agli enti locali che presentino un disavanzo di amministrazione, nelle more della variazione di bilancio che ne dispone la copertura, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi

235

in proposito è utile ricordare che l'art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000 prescrive che «[l]’eventuale disavanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell’articolo 186, è immediatamente applicato all’esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all’adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

E quali che siano i tempi di rientro dal deficit, il richiamato art. 188 detta procedure e adempimenti immediatamente cogenti, funzionali – tra l’altro – a esaltare l’assunzione delle responsabilità dei risultati imputabili alle amministrazioni che si sono succedute durante la formazione del disavanzo: «[l]a deliberazione, contiene l’analisi delle cause che hanno determinato il disavanzo, l’individuazione di misure strutturali dirette ad evitare ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il sindaco o il presidente trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro, con il parere del collegio dei revisori. L’eventuale ulteriore disavanzo formatosi nel corso del periodo considerato nel piano di rientro deve essere coperto non oltre la scadenza del piano di rientro in corso».

**Corte cost.
4/2020**



236

Le tipologie di disavanzo



237

DIVERSE TIPOLOGIE DI DISAVANZO DISTINGUIBILI PER

Tipologia di disavanzo

Ripiano *disavanzo*

238

Tipologie di disavanzo di amministrazione

Disavanzo ordinario di amministrazione

(Art. 188 del D.Lgs. n. 267/2000)

Disavanzo ordinario di amministrazione.

Ripiano nell'esercizio in corso a quello di approvazione del rendiconto in cui si è manifestato il disavanzo ovvero negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura.

Disavanzo da Piano di riequilibrio finanziario pluriennale

(art. 243- bis comma 5 dell' del D.Lgs. n. 267/2000)

Squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli artt. 193 e 194 del TUEL non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata compresa tra 4 e 20 anni, compreso quello in corso, funzionale al progetto di rientro.

Disavanzo tecnico

(art. 3 Comma 13 del D.Lgs. n.118/2011)

che si verifica quando, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, i residui passivi reimputati a un esercizio sono di importo superiore alla somma del FPV stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati allo stesso esercizio.

Copertura rinviabile all'esercizio in cui matura l'esigibilità dei residui attivi reimputati.

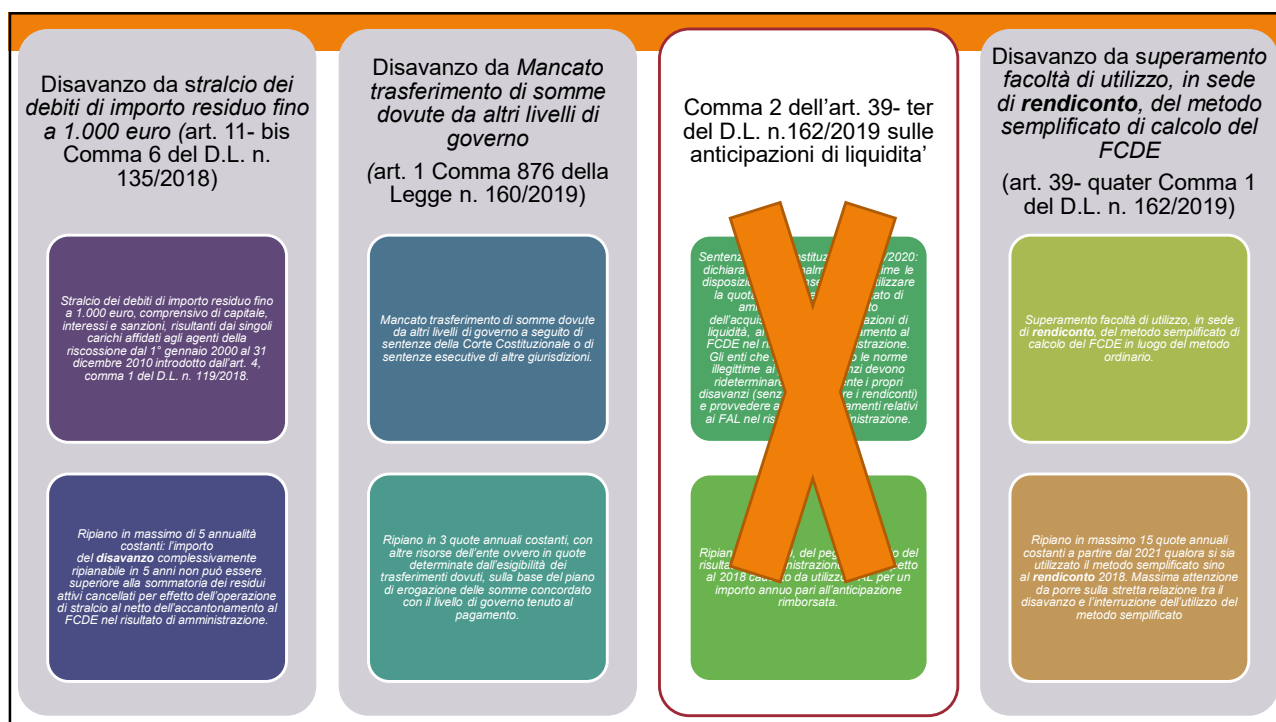
Maggiore disavanzo di amministrazione

(art. 3 Comma 14 del D.Lgs. n. 118/2011)

Maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015 rispetto al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014, derivante dalla rideterminazione del risultato di amministrazione a seguito dell'attuazione del riaccertamento straordinario dei residui e dal 1° accantonamento al FCDE.

Ripiano in non più di 30 esercizi a quote costanti l'anno a partire dal 2015 fino al 2044.

239



240

Tipologia di disavanzo	Normativa	Ripiano
Disavanzo ordinario	Art. 188 T.U.E.L.	Max 3 anni
Disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui	Art. 3, c. 7 e ss., d.lgs. 118/2011	Max 30 anni
Disavanzo del PRFP	Art. 243-bis T.U.E.L.	Da 4 a 20 anni
Disavanzo da mancati trasf. di risorse per sentenze	Art. 1, c. 876, L. 160/2019	Nei 3 es. successivi a quello del mancato ripiano
Disavanzo da passaggio metodo semplificato a metodo ordinario FCDE	Art. 39- <i>quater</i> d.l. 162/2019	Max 15 anni – a partire dal 2021
Disavanzo da FAL	Art. 1, c. 13, d.l. 35/2013; art. 52 c. 1-bis d.l. 73/2021	Max 10 anni dal 2021
Disavanzo da stralcio mini-cartelle	Art. 4, c. 1, d.l. 119/2018	Max 5 anni
Disavanzo da stralcio mini-cartelle	Art. 4, c. 4, d.l. 41/2021	Max 10 anni
Disavanzo da stralcio mini-cartelle	Art. 1, c. 252 L.197/2022	Max 5 anni

241

Tiziano Tessaro- riproduzione riservata

a) *Lo stralcio delle mini-cartelle ai sensi dell'art. 11-bis, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Decreto fiscale 2019).*



d.l. 23 ottobre 2018, n. 119 (c.d. "decreto fiscale 2019"), convertito con modificazioni dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12



(art. 4, comma 1) : automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010.



A seguito dello stralcio di tali crediti è possibile la formazione di un disavanzo, che ai sensi del c. 6 dell'art. 11-bis del d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136, può essere ripianato in un numero massimo di cinque annualità in quote costanti.

242

Tiziano Tessaro- riproduzione riservata

b) *Lo stralcio delle mini-cartelle ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 22 marzo 2021, n.41, conv. dalla legge n. 69 del 2021 (Decreto Sostegni).*



decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (cd. "Decreto Sostegni"), convertito dalla legge 21 maggio 2021, n. 69,



comma 4 dell'art. 4 : l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a 5.000 euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, ancorché ricompresi nelle definizioni di cui all'articolo 3 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, all'articolo 16-bis del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e all'articolo 1, commi da 184 a 198, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 delle persone fisiche che hanno conseguito, nel periodo d'imposta 2019, un reddito imponibile ai fini delle imposte sui redditi fino a 30.000 euro e dei soggetti diversi dalle persone fisiche che hanno conseguito, nel periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2019, un reddito imponibile ai fini delle imposte sui redditi fino a 30.000 euro.



A seguito di tale annullamento, viene prevista dal comma 5 dello stesso articolo la facoltà per gli enti di ripianare l'eventuale maggiore disavanzo in non più di dieci annualità a decorrere dall'esercizio finanziario in cui è effettuato il riaccertamento straordinario dei residui attivi cancellati in attuazione del comma 4, in quote annuali costanti.

243

c) Lo stralcio delle mini-cartelle e la definizione agevolata ai sensi della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

- La legge del 29 dicembre 2022, n. 197, ha infatti disposto l'annullamento automatico di debiti di importo residuo fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi e sanzioni, risultanti alla data del 1° gennaio 2023 dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015. (commi da 222 a 227)
- Gli enti locali hanno la facoltà di stabilire di non applicare le disposizioni di cui all'art. 1, commi 227 e 228, legge 29 dicembre 2022 n. 197, così come previsto dal comma 229 della medesima legge: ciò è possibile adottando un proprio provvedimento¹⁸, da comunicare all'agente della riscossione.
- Nel caso in cui si decidesse di procedere allo stralcio, l'eventuale maggiore disavanzo derivante da esso può essere ripianato in non più di cinque annualità, in quote annuali costanti, ai sensi del comma 252 dell'art. 1 della medesima legge. Tale comma prevede anche un'ulteriore casistica di disavanzo ripianabile in cinque annualità, sempre in quote costanti annuali: quello derivante dalla definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022. Infatti, i commi da 231 a 251 dell'art. 1 della legge di bilancio 2023 prevedono che i debiti risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022 possano essere estinti senza corrispondere le somme affidate all'agente della riscossione a titolo di interessi e di sanzioni, e le somme aggiuntive di cui all'art. 27, comma 1, del Dlgs. n. 46/1999, e le somme maturate a titolo di aggio, versando le somme dovute a titolo di capitale e quelle maturate a titolo di rimborso delle spese per le procedure esecutive e di notificazione della cartella di pagamento.

LA TRACCIABILITA' DELLA QUOTA DI DISAVANZO



ALL 4/1 AL D.LGS. N. 118/2011

ANALISI DEL DISAVANZO PRESUNTO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO PRESUNTO				
	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DELL'ULTIMO RENDICONTO APPROVATO ⁽¹⁾ (a)	DISAVANZO PRESUNTO ^(b) ⁽²⁾	DISAVANZO RIPIANATO NEL PRECEDENTE ESERCIZIO ^(c) = (a) - (b) ⁽³⁾	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO PRECEDENTE ^(d) ⁽⁴⁾	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO PRECEDENTE ^(e) = (d) - (c) ⁽⁵⁾
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le regioni e le Province autonome)					
Disavanzo al 31.12.2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera					
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui					
Disavanzo tecnico al 31 dicembre					
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL 35/2013					
Disavanzo da ripianare secondo le procedure previste dall'art. 243-bis del TUEL ⁽⁷⁾					
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera					
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera					
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio precedente					
Totale					

(1) Gli enti che non hanno approvato il rendiconto dell'esercizio precedente quello cui si riferisce il risultato di amministrazione presunto, fanno riferimento a dati di precosuntivo
(2) Il totale corrisponde all'importo di cui alla lettera E dell'allegato a) al bilancio di previsione, concernente il risultato di amministrazione presunto (se negativo). Se il rendiconto
(3) Indicare solo importi positivi (che rappresentano disavanzo effettivamente ripianato)
(4) Indicare gli importi definitivi iscritti nel precedente bilancio di previsione come ripiano del disavanzo, distintamente per le varie componenti che compongono il disavanzo, nel rispetto della legge.
(5) Indicare solo importi positivi

246

D.M. del 7 settembre 2020 il 13° decreto correttivo, intervenuto in modifica del principio contabile 4/2,

ha stabilito che qualora la norma identifichi **specifiche modalità di ripiano di singole quote del disavanzo di amministrazione,**



nella **RELAZIONE SULLA GESTIONE DI ACCOMPAGNAMENTO AL RENDICONTO DEVE ESSERE DESCRITTA** la composizione del **disavanzo** tra tali componenti



e la **composizione delle relative quote di ripiano** da applicare agli esercizi considerati nel bilancio di previsione.

247

Relazione sulla gestione allegata al rendiconto passaggi descrittivi obbligatori



È necessario descrivere all'interno della relazione le cause che hanno determinato il risultato negativo.

L'allegato al **rendiconto** deve esplicitare quali siano stati gli interventi assunti e le azioni realizzate in seguito all'eventuale emersione del **disavanzo presunto**.

In aggiunta a quanto sopra riportato è opportuno specificare che cosa debbano ulteriormente inserire all'interno della relazione al **rendiconto** gli enti che si trovavano già in stato di **disavanzo** al 31 dicembre dell'esercizio precedente.

Questi devono dettagliare le azioni attuate per il ripiano di tale **disavanzo**, segnalando se l'importo del **disavanzo** al 31 dicembre è migliorato, rispetto a quello nell'esercizio precedente, di un importo almeno pari a quello iscritto in via definitiva nel bilancio di previsione.

Qualora il ripiano del **disavanzo** non sia avvenuto nel rispetto del riparto programmato si dovrà allora indicare l'importo di questa maggior somma applicata in bilancio, distinguendola dall'eventuale importo dell'ulteriore **disavanzo** formatosi nel corso dell'esercizio.

248

- riproduzione riservata

allegato 4/2, punti da 9.2.25 a 9.2.30

- qualora il riassorbimento del disavanzo sia assistito da un piano di rientro (com'è ad esempio, necessariamente, nel caso di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale) l'anticipata realizzazione delle azioni previste da questo piano, che si sia tradotta contabilmente in un recupero del disavanzo maggiore di quanto per quelle annualità inizialmente previsto dal piano stesso, consentirà la compensazione di tali maggiori quote attraverso la mancata previsione di rientro, per pari ammontare, negli esercizi successivi.
- Qualora invece, più in generale, il maggior recupero non sia attribuibile alla realizzazione anticipata di specifiche attività già programmate, l'ente potrà, nel solo esercizio successivo, non iscrivere a preventivo un ammontare pari, al massimo, al minor valore tra la quota di recupero annuale che era stata inizialmente prevista dal piano di rientro per quell'esercizio ed il maggior recupero registrato in precedenza .
- **In presenza di distinte componenti di disavanzo, qualora l'ente non sia in grado di collegare il miglioramento del disavanzo all'attuazione dei piani di rientro in essere, il maggior recupero andrà attribuito alle componenti del disavanzo di amministrazione "in ordine di anzianità di formazione del disavanzo stesso" (punto 9.2.26 dell'allegato 4/2)**

249

SECONDA PARTE

Il controllo sulla
relazione di fine
mandato

250

Il controllo sulla
relazione di fine
mandato



251

La norma : Art. 4 D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 Relazione di fine mandato provinciale e comunale

- 1. 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 redigere una relazione di fine mandato.
- 2. 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 novantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato. Entro e non oltre dieci giorni dopo la sottoscrizione della relazione, essa deve risultare certificata dall'organo di revisione dell'ente locale e, nello stesso termine, trasmessa al Tavolo tecnico interistituzionale, se insediato, istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composto pariteticamente da rappresentanti ministeriali e degli enti locali. Il Tavolo tecnico interistituzionale verifica, per quanto di propria competenza, la conformità di quanto esposto nella relazione di fine mandato con i dati finanziari in proprio possesso e con le informazioni fatte pervenire dagli enti locali alla banca dati di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ed invia, entro venti giorni, apposito rapporto al presidente della provincia o al sindaco. Il rapporto e la relazione di fine mandato sono pubblicati sul sito istituzionale della provincia o del comune entro il giorno successivo alla data di ricevimento del rapporto del citato Tavolo tecnico interistituzionale da parte del presidente della provincia o del sindaco. Entrambi i documenti sono inoltre trasmessi dal presidente della provincia o dal sindaco alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.
- 3. In caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale o provinciale, la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno avvengono entro quindici giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni. Il Tavolo tecnico interistituzionale, se insediato, invia quindi al presidente della provincia o al sindaco il rapporto di cui al comma 2 entro quindici giorni. Il rapporto e la relazione di fine legislatura sono pubblicati in fine sul sito istituzionale della provincia o del comune entro il giorno successivo alla data di ricevimento del rapporto da parte del citato Tavolo tecnico interistituzionale.
- 3-bis. La relazione di cui ai commi 2 e 3 è trasmessa, entro dieci giorni dalla sottoscrizione del presidente della provincia o del sindaco, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

252

I SINGOLI ADEMPIMENTI

- ➡ 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.

Tiziano Tessaro

253

I soggetti deputati a firmare



Tiziano Tessaro

254

Tiziano Tessaro

Sezione delle autonomie della Corte dei conti deliberazione n. 15/QMIG del 30 aprile 2015



SCIoglimento ANTICIPATO E PRESENZA DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO

la relazione di fine mandato costituisce un atto proprio del Presidente della provincia e del Sindaco non demandabile al commissario straordinario nominato a seguito allo scioglimento dell'organo consiliare stante la ratio voluta dal legislatore di far conoscere agli elettori l'attività della consiliatura terminata.

Pertanto, in caso di scioglimento anticipato e nomina di un commissario prefettizio, sul sindaco incombe sempre l'obbligo, prima di poter considerare conclusi i rapporti con il comune, di sottoscrivere la relazione di fine mandato.

Nel caso di scioglimento anticipato del consiglio comunale per impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco, CON PRESENZA DEL VICESINDACO

spetti al vice sindaco, che ai sensi dell'articolo 53 del TUEL sostituisce il sindaco fino alla prima data utile per il voto, e quindi nella sua veste di organo di vertice politico che detiene la rappresentanza istituzionale dell'ente, sottoscrivere la relazione di fine mandato.

255

CORTE DEI CONTI
 SEZIONE DELLE AUTONOMIE ADUNANZA DEL 29 NOVEMBRE 2021
 QUESTIONE DI MASSIMA
 IN MATERIA DI OBBLIGHI DI SOTTOSCRIZIONE DELLA RELAZIONE DI FINE MANDATO NEL CASO IN CUI SIANO STATE ANNULLATE, CON SENTENZA DEFINITIVA, LE OPERAZIONI ELETTORALI

- La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio, con la deliberazione n. 112/2021/QMIG del 25 ottobre 2021, pronuncia il seguente principio di diritto:
- «In caso di annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali e, in particolare, dell'atto di proclamazione degli eletti, **l'obbligo di sottoscrivere la relazione di fine mandato sussiste in capo al commissario ed è disciplinato dal comma 3 dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149. La relazione dovrà riguardare sia il periodo del mandato elettivo oggetto dell'annullamento giurisdizionale, sia il periodo della gestione commissariale**».

256

Lo schema di trattazione dei singoli controlli



A) l'oggetto

B) Il parametro

C) Il momento cogente (l'esito) del controllo della Corte

D) Gli elementi di impugnazione

257



L'**OGGETTO** della verifica della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti

tradizionale (Ugo Forti)

- 1  conoscenza della attività controllata (**l'oggetto**)
- 2  giudizio circa la rispondenza di determinate attività a determinate norme e principi (**il parametro**)
- 3  provvedimenti che ne conseguono

Tiziano Tessaro

258

Tiziano Tessaro

Iter , soggetti e termini stabiliti dalla legge

Redazione della relazione di fine mandato,	Sottoscrizione della relazione di fine mandato,	Certificazione della relazione	Trasmissione della relazione di fine mandato e la certificazione	Pubblicazione sul sito istituzionale del comune
<div style="background-color: #4b0082; color: white; padding: 5px; border-radius: 10px; text-align: center; margin-bottom: 10px;">da parte del responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale,</div> <div style="background-color: #4b0082; height: 40px; border-radius: 10px;"></div>	<div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 5px; border-radius: 10px; text-align: center; margin-bottom: 10px;">da parte del Sindaco</div> <div style="background-color: #0056b3; height: 40px; border-radius: 10px;"></div>	<div style="background-color: #00a68a; color: white; padding: 5px; border-radius: 10px; text-align: center; margin-bottom: 10px;">dall'organo di revisione dell'ente locale,</div> <div style="background-color: #00a68a; height: 40px; border-radius: 10px;"></div>	<div style="background-color: #00b050; color: white; padding: 5px; border-radius: 10px; text-align: center; margin-bottom: 10px;">dal Sindaco alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.</div> <div style="background-color: #00b050; height: 40px; border-radius: 10px;"></div>	<div style="background-color: #c4c400; color: white; padding: 5px; border-radius: 10px; text-align: center; margin-bottom: 10px;">da parte del Sindaco</div> <div style="background-color: #c4c400; height: 40px; border-radius: 10px;"></div>
<div style="background-color: #4b0082; height: 40px; border-radius: 10px;"></div>	<div style="background-color: #00838f; color: white; padding: 5px; border-radius: 10px; text-align: center; margin-bottom: 10px;">non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato.</div> <div style="background-color: #00838f; height: 40px; border-radius: 10px;"></div>	<div style="background-color: #00b050; color: white; padding: 5px; border-radius: 10px; text-align: center; margin-bottom: 10px;">entro e non oltre 15 giorni,</div> <div style="background-color: #00b050; height: 40px; border-radius: 10px;"></div>	<div style="background-color: #00b050; color: white; padding: 5px; border-radius: 10px; text-align: center; margin-bottom: 10px;">nei 3 giorni successivi alla certificazione</div> <div style="background-color: #00b050; height: 40px; border-radius: 10px;"></div>	<div style="background-color: #c4c400; color: white; padding: 5px; border-radius: 10px; text-align: center; margin-bottom: 10px;">entro i 7 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.</div> <div style="background-color: #c4c400; height: 40px; border-radius: 10px;"></div>

259

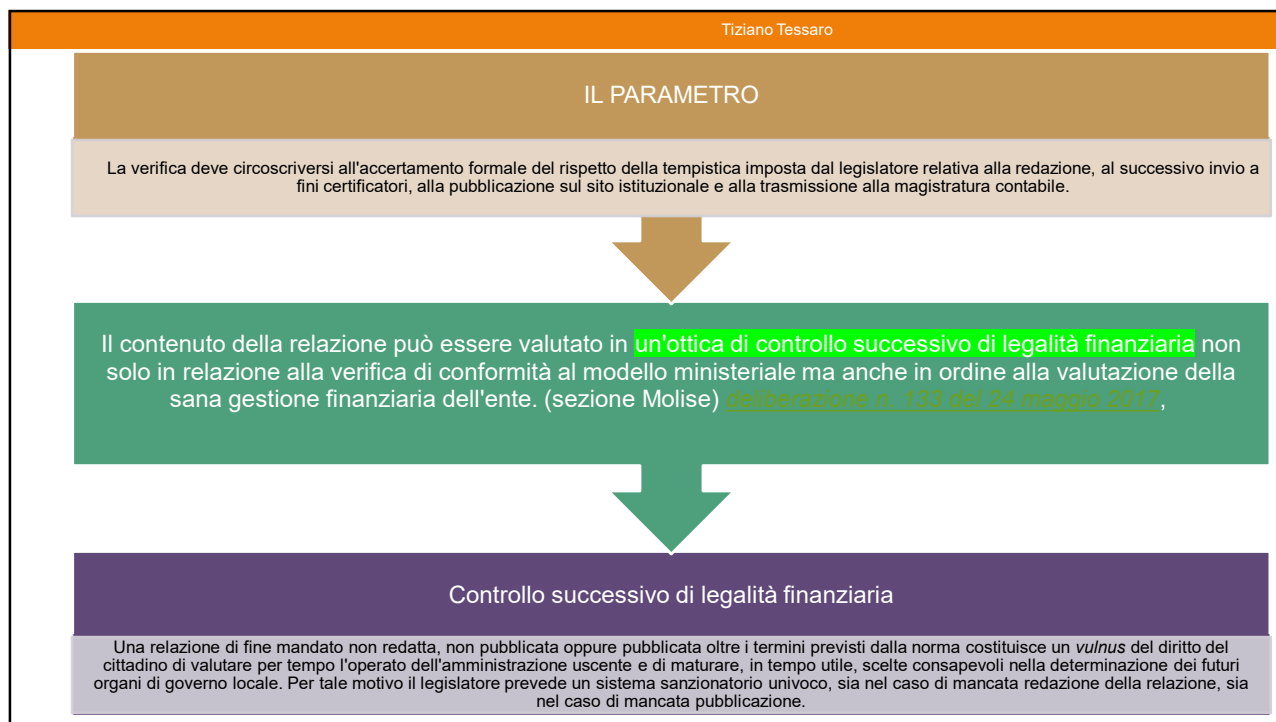
Il **PARAMETRO** di verifica della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti



CORTE DEI CONTI



260



261

La scansione temporale



i termini non sono casuali, ma finalizzati a far conoscere al cittadino le azioni messe in campo da chi lo ha amministrato, con piena trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, in modo da renderlo consapevole delle scelte da adottare (Corte conti, Sez. reg. contr. Lombardia delib. n. 175/2018).

262

controllo «cartolare»

Relazione di fine mandato

- sezione regionale di controllo per la Basilicata, [Delib., 12 giugno 2018, n. 24](#)
- accerta il rispetto dei termini di redazione e sottoscrizione, l'avvenuta certificazione da parte dell'organo di revisione e la pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente nel rispetto dei termini di legge, la **sostanziale corrispondenza del contenuto a quanto previsto dall'[art. 4, D.Lgs. n. 149 del 2011](#) e allo schema tipo ministeriale**

263

La **MISURA** conseguente affidata alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti

tradizionale (Ugo Forti)

- 1  conoscenza della attività controllata (**l'oggetto**)
- 2  giudizio circa la rispondenza di determinate attività a determinate norme e principi (**il parametro**)
- 3  provvedimenti che ne conseguono

Tiziano Tessaro

264

Tiziano Tessaro

Sanzioni (comma 6)

- in caso di **mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione** nel sito dell'ente, della relazione di fine mandato, al sindaco e, **qualora non abbia predisposto la relazione**, al responsabile del servizio finanziario 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 home page del sito medesimo.

265

sanzioni: il comma 6

Mancata predisposizione della relazione,

- l'importo degli emolumenti al responsabile del servizio finanziario o al segretario generale ridotto della metà, con riferimento alle tre successive mensilità

mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione nel sito dell'ente, della relazione di fine mandato,

- l'importo dell'indennità di mandato al sindaco è ridotto della metà, con riferimento alle tre successive mensilità,

Mancata pubblicazione

- Il sindaco è inoltre tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella home page del sito medesimo.

266

Sanzioni



Si applica la riduzione del 50% per le tre mensilità successive:



degli emolumenti del responsabile del servizio finanziario o del segretario, nel caso di mancata predisposizione della redazione;



dell'indennità di mandato del sindaco, nel caso in cui la relazione di fine mandato non sia pubblicata sul sito istituzionale.



Il sindaco è inoltre tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale del Comune.

267

L'INDIVIDUAZIONE DELLE SANZIONI E DEL GIUDICE CHE LE APPLICA

268



Le due tesi sulla giurisdizione

Per maggior chiarezza si ricorda che sulla questione relativa alla giurisdizione in tema di sanzioni derivanti dalla omessa redazione e pubblicazione della relazione di fine mandato vi sono stati due pronunciamenti.

269

A quale giudice rivolgersi per impugnare le sanzioni ?

La tesi della competenza del giudice ordinario in base alla legge 689/1081 (Sezione delle autonomie della Corte dei conti deliberazione n. 15/QMIG del 30 aprile 2015)

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 spese elettorali e di rendiconti dei funzionari delegati).

sono espressamente previste *ex lege* molteplici ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile 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).

il legislatore non qualifica come "sanzioni pecuniarie" le decurtazioni dell'indennità del sindaco o degli emolumenti del responsabile del servizio finanziario e del segretario generale.

Tiziano Tessaro

La tesi della competenza della Sezione giurisdizionale della Corte

(SS. RR. Speciale Composizione, sent. n. 28 dell'8 ottobre 2019)



è espressione della c.d. "contabilità di mandato", ex art. 1 Cost., nei termini concettuali delineati dalla Corte Costituzionale con le sentenze n.184/2016, n.228/2017 e n.18/2019.



La relazione di fine mandato è normativamente funzionalizzata al coordinamento della finanza pubblica, all'unità economica della Repubblica ed al principio di trasparenza del Bilancio e rientra perciò nelle "materie di contabilità pubblica", ex art. 102. c. 2, e 103, c.2, Cost. .

270

La prima tesi

Tiziano Tessaro

271

Sezione Autonomie 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 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".
- L'ente locale deve fare riferimento ai presupposti ed ai principi di carattere generale posti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 che all'articolo 12 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".
- Sullo stesso ente locale, peraltro, incombe l'onere di comunicare alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti le misure adottate (Corte conti Sez. reg. contr. Abruzzo delibb. n. 65/VSG/2014 e n. 24/2019/VSG).

Tiziano Tessaro

272

Sezione delle Autonomie n. 15 del 2015

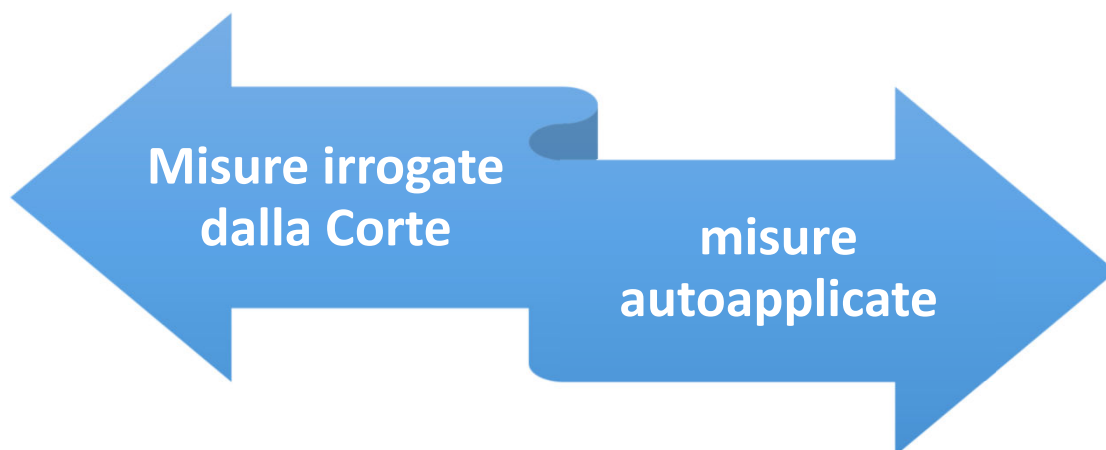


- " quale sia l'organo al quale l'art. 4, comma 6, del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149, e s.m.i., intesta il potere sanzionatorio ivi previsto; b) quale sia il procedimento che la Sezione regionale di controllo deve seguire, nella comminatoria della sanzione in discorso, in ipotesi diversa da quella ritenuta dalla Sezione di spettanza ad essa del relativo potere, e quale sia l'organo giurisdizionale competente a conoscere delle eventuali controversie sul provvedimento adottato, che va in esso indicato".
- Come più volte richiamato sia nel ricorso introduttivo ex art. 133 c.g.c sia nel decreto opposto, la Sezione ha ritenuto che, in assenza di apposite previsioni legislative, **la competenza vada individuata secondo le consuete regole vigenti in materia di sanzioni amministrative e, quindi, principalmente, secondo quanto disposto dalla legge n. 689/1981.** "D'altra parte, quando il legislatore ha voluto attribuire alla Corte dei conti la competenza ad applicare sanzioni di carattere pecuniario lo ha espressamente previsto (in materia di Collegi elettorali e rendiconti dei funzionari delegati ex art. 13 della Legge n. 96/2012). Pertanto, la disposizione prevista dall'art. 4, comma 6 del Dlgs. 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 e, in particolare, deve essere adottata dagli Uffici dell'Ente appositamente preposti alla liquidazione delle competenze"

Tiziano Tessaro

273

SINGOLE TIPOLOGIE DI SANZIONI E MISURE



Tiziano Tessaro

274

Misure autopPLICATE (Sezione Autonomie 15/2015)



Tiziano Tessaro

275

La seconda tesi

Tiziano Tessaro

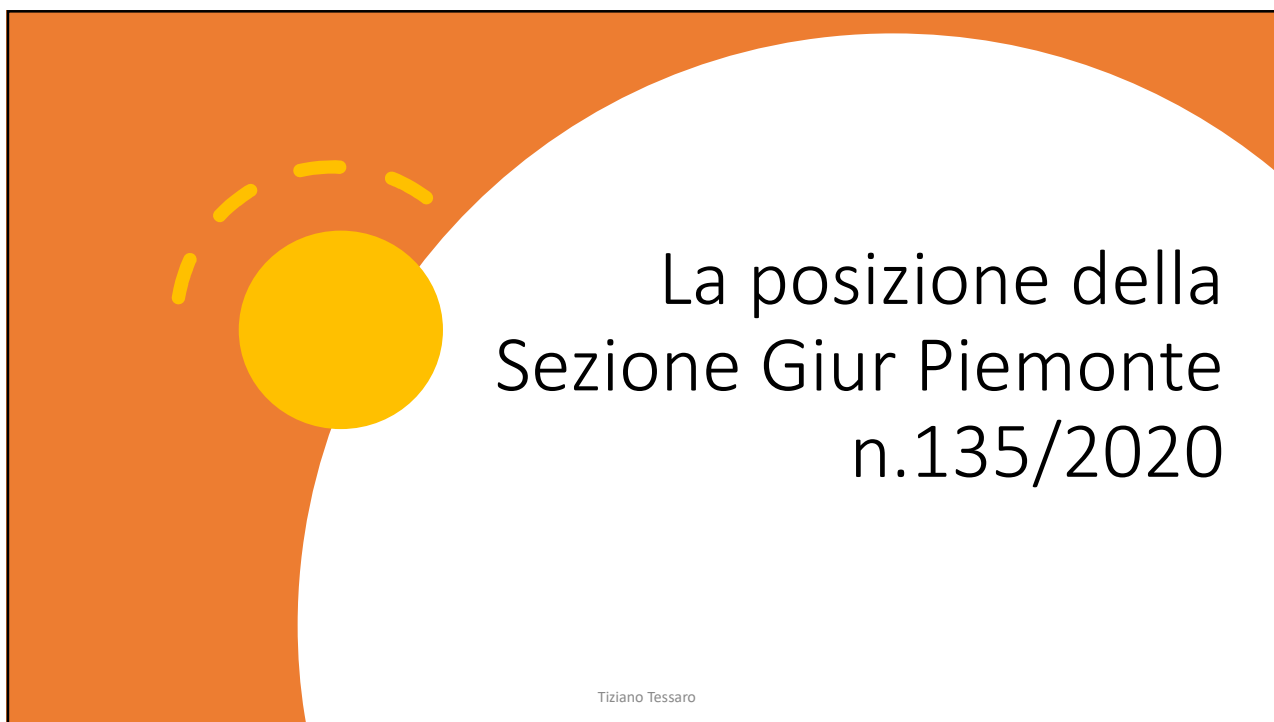
276

Sezioni Riunite in speciale composizione n. 28/2019

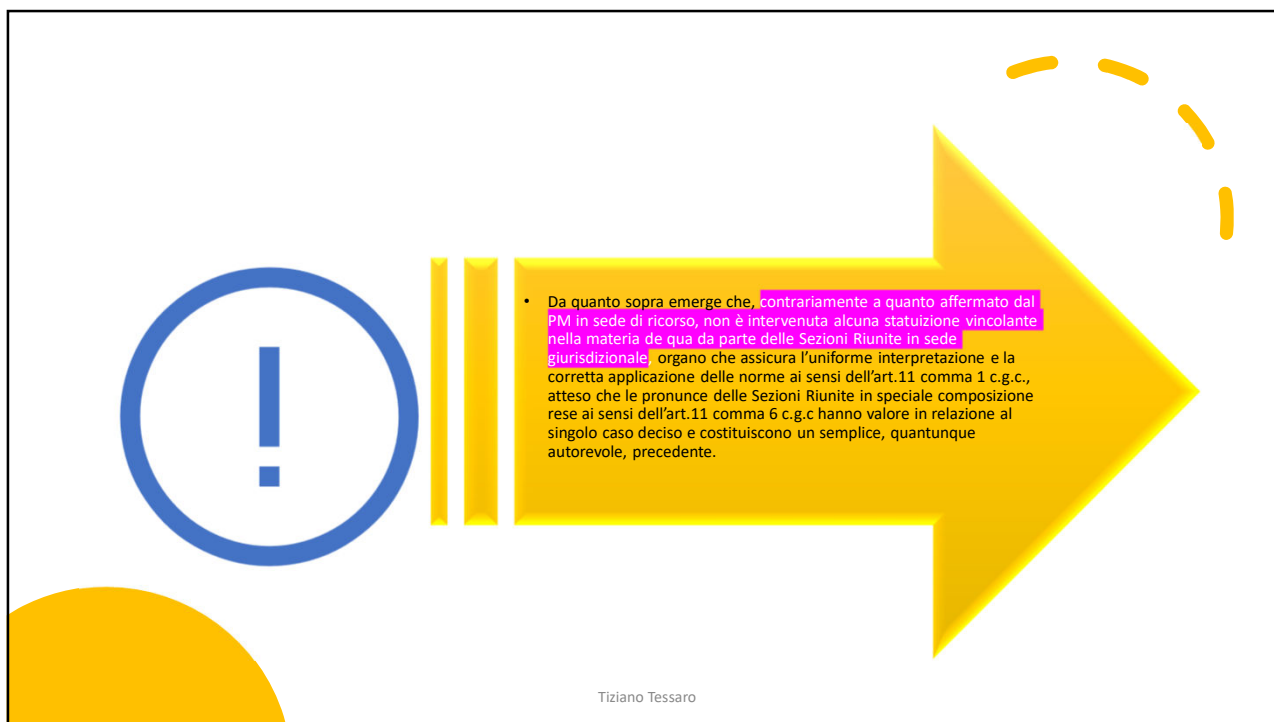


- La pronuncia delle Sezioni Riunite in speciale composizione n. 28/2019 è intervenuta, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e, c.g.c. in sede di ricorso proposto dal Sindaco di un Comune avverso la delibera della Sezione regionale di controllo per la Campania con la quale **era stata accertata la mancata pubblicazione della relazione di fine mandato**, pur debitamente redatta e certificata con invito agli organi comunali ad applicare la sanzione pecuniaria di cui all'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149/2011, ricorrendo tutte le condizioni di legge", dando atto del mancato riscontro alla nota con la quale erano stati chiesti adeguati chiarimenti al Comune. Il ricorso è stato dichiarato inammissibile per tardività. In un'ampia premessa (obiter), **la pronuncia richiamata la delibera n.15/2015 della Sezione Autonomie, il quadro giuridico di riferimento, e l'assenza di una norma volta ad attribuire espressamente alla Corte dei conti il potere sanzionatorio**, ha lamentato detta circostanza affermando che "sarebbe stato agevole colmare la lacuna normativa rinvenuta nell'art. 4, comma 6, del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149, e s.m.i., circa l'organo al quale intestare il potere sanzionatorio ivi previsto. La Corte dei conti sarebbe stata, infatti, "giudice naturale" della materia, in relazione ai beni-interesse, di rango costituzionale, chiamati in gioco", salvo fare poi un generico riferimento al potere sanzionatorio di cui il PM sarebbe attualmente provvisto in virtù dell'art.133 c.g.c.
- **affermando la giurisdizione della Corte dei conti in tema di sanzioni ai sensi dell'articolo 4, comma 6. D.lgs. n.149 del 2011 e quindi l'ammissibilità del ricorso presentato dal PM ai sensi dell'art.133 ss. c.g.c**

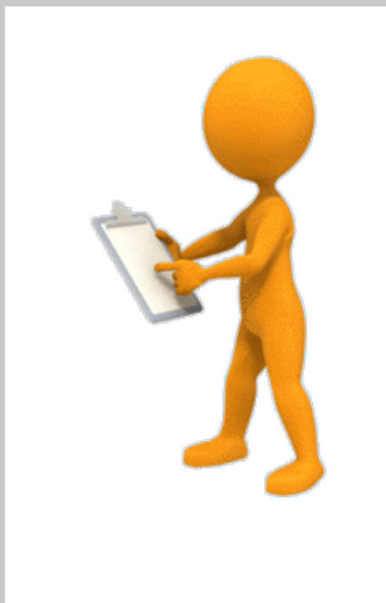
277



278



279



Sezione Giur Piemonte n. 135/2020

- è indubitabile che le sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 4 comma 6 d.lgs.149/ 2011 previste in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione, nel sito istituzionale dell'ente, della relazione di fine mandato (consistenti ,come più volte ricordato, nella riduzione della metà con riferimento alle tre successive mensilità, *rispettivamente, l'importo dell'indennità di mandato e degli emolumenti*) non rientrano fra quelle la cui irrogazione è rimessa all'iniziativa del PM, essendo invece attribuito alle Sezioni regionali di controllo, cui la relazione di fine mandato deve essere trasmessa, il potere di accertare il puntuale rispetto della disciplina attraverso un controllo che, come ricorda la stessa pronuncia n. 28/2019⁴ *“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 controllo Basilicata, deliberazione n. 18 del 12.06.2018), ma anche dell'attuazione degli equilibri di bilancio”*

Tiziano Tessaro

280




Sezione Giur Piemonte n. 135/2020

- *manchi una norma espressamente attributiva della giurisdizione è del resto dato per scontato nella pronuncia allorquando afferma che “sarebbe stato agevole colmare la lacuna normativa rinvenuta nell'art. 4, comma 6, del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149, e s.m.i., circa l'organo al quale intestare il potere sanzionatorio ivi previsto. La Corte dei conti sarebbe stata, infatti, “giudice naturale” della materia, in relazione ai beni-interesse, di rango costituzionale, chiamati in gioco”, né appare possibile ritenere (come la pronuncia sembrerebbe lasciar intuire), che la sola previsione ad opera del c. g. c della legittimazione del PM a promuovere il giudizio per l'irrogazione delle sanzioni ai sensi degli artt.1 e 133 ss c.g.c possa costituire valida base legale per l'attribuzione della potestas iudicandi, per i motivi già esposti.*

Tiziano Tessaro

281




Sezione Giur Piemonte n. 135/2020

- determina nella sua applicazione una tipica scissione tra procedimenti, e tra attività (potere) di controllo, istruttoria e decisoria (spettante alla Sezione regionale di controllo le cui delibere sono sottoposte al sindacato esclusivo delle Sezioni Riunite in speciale composizione ai sensi dell'art. 11 comma 6 c.g.c.) e potere sanzionatorio intestato all'amministrazione da esercitare sulla base dell'atto presupposto (delibera)


Tiziano Tessaro

282




Sezione Giur Piemonte n. 135/2020

- Trattasi di un sistema di doppia tutela giurisdizionale (contabile e ordinaria) che non è un *unicum* nel nostro sistema sanzionatorio,



Tiziano Tessaro

283




Sezione Giur Piemonte n. 135/2020

- Anche per le violazioni di cui all'art. 47 c.3.d.lgs.33/2013 si delinea un collegamento fra l'ANAC- cui spettano funzioni di controllo e vigilanza in materia di trasparenza - e l'autorità amministrativa cui vengono segnalate le violazioni ai fini dell'irrogazione delle sanzioni ai sensi della l.689/1981 e d.lgs.150/2011.

Tiziano Tessaro

284



Sezione Giur Piemonte n. 135/2020

- è innegabile che il provvedimento sanzionatorio, del tutto vincolato, rappresenta null'altro che la fase terminale ed esecutiva di un procedimento che si svolge, con le garanzie del contraddittorio, pressoché interamente innanzi alla Sezione regionale di controllo e culmina con una delibera di accertamento del presupposto della sanzione, rispetto alla quale residuano ben pochi spazi di discrezionalità in capo all'ente chiamato ad irrogarla che ne liquida l'ammontare in base a parametri normativi prefissati per poi riferirne alla Sezione.

Tiziano Tessaro

285

LA CONSEGUENZA : i comportamenti sanzionati

Tiziano Tessaro

286

Tiziano Tessaro

**Comportamenti
espressamente
sanzionati**

**caso di mancata
redazione della
relazione**

**Caso di
mancata
pubblicazione.**

287



SANZIONE PER I COMPORTAMENTI NON CONTEMPLATI ?

MANCATA SOTTOSCRIZIONE,

MANCATA CERTIFICAZIONE

MANCATA TRASMISSIONE

Iliziano Tessaro

288

LA PRIMA TESI :PREVISIONE TASSATIVA DEI CASI

Sezione delle autonomie della Corte dei conti deliberazione n. 15/QMIG del 30 aprile 2015

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 spese elettorali e di rendiconti dei funzionari delegati).

sono espressamente previste *ex lege* molteplici ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile 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).

il legislatore non qualifica come "*sanzioni pecuniarie*" le decurtazioni dell'indennità del sindaco o degli emolumenti del responsabile del servizio finanziario e del segretario generale.

289

Sanzionabilità mancata attestazione del revisore?

L'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149 del 2011

- dispone solo 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”*.

Sezione delle autonomie della Corte dei conti deliberazione n. 15/QMIG del 30 aprile 2015

- *«il mancato adempimento degli obblighi previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011 va formalmente comunicato al Sindaco ed all'organo di revisione»*

290

Tiziano Tessaro

LA SECONDA TESI : LE FATTISPECIE CONTEMPLATE RIGUARDANO TUTTE QUELLE PREVISTE DALLA NORMA E NON SOLO QUELLE ESPRESSAMENTE SANZIONATE



è espressione della c.d. "contabilità di mandato", ex art. 1 Cost., nei termini concettuali delineati dalla Corte Costituzionale con le sentenze n.184/2016, n.228/2017 e n.18/2019.



La relazione di fine mandato è normativamente funzionalizzata al coordinamento della finanza pubblica, all'unità economica della Repubblica ed al principio di trasparenza del Bilancio e rientra perciò nelle "materie di contabilità pubblica", ex art. 102. c. 2, e 103, c.2, Cost. .

SS. RR. Speciale Composizione,
sent. n. 28 dell'8 ottobre 2019

291

SS. RR. Speciale Composizione, sent. n. 28 dell'8 ottobre 2019

- *l'inadempimento di ogni singolo obbligo previsto dalla sequenza procedimentale dettata dal legislatore costituisce il presupposto di applicabilità della sanzione, sì da far ritenere che redazione-certificazione-controllo-pubblicazione, siano tappe insopprimibili, predisposte al fine di coniugare i principi di "buon andamento" e "trasparenza" dell'azione amministrativa e che ogni singolo inadempimento costituisce presupposto di applicabilità della sanzione essendo stato concepito un sistema sanzionatorio omogeneo, identico per ciascuna delle violazioni*

292

La finalità dell'adempimento

La norma di riferimento

- Art 4 dlgs 149/2011 dispone che la relazione di fine mandato mira a realizzare "il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa".

relazione di fine mandato

- sezione Molise *deliberazione n. 133 del 24 maggio 2017*,
- L'esame delle relazioni deve ritenersi inscrivibile nell'ambito delle funzioni di controllo assegnato alle sezioni regionali, caratterizzate da finalità di tutela degli equilibri di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica.
- La verifica deve circoscriversi all'accertamento formale del rispetto della tempistica imposta dal legislatore relativa alla redazione, al successivo invio a fini certificatori, alla pubblicazione sul sito istituzionale e alla trasmissione alla magistratura contabile.
- Il contenuto della relazione può essere valutato in un'ottica di controllo successivo di legalità finanziaria non solo in relazione alla verifica di conformità al modello ministeriale ma anche in ordine alla valutazione della sana gestione finanziaria dell'ente.

Controllo successivo di legalità finanziaria

- Una relazione di fine mandato non redatta, non pubblicata oppure pubblicata oltre i termini previsti dalla norma costituisce un *vulnus* del diritto del cittadino di valutare per tempo l'operato dell'amministrazione uscente e di maturare, in tempo utile, scelte consapevoli nella determinazione dei futuri organi di governo locale. Per tale motivo il legislatore prevede un sistema sanzionatorio univoco, sia nel caso di mancata redazione della relazione, sia nel caso di mancata pubblicazione.

293

Sospensione dell'adempimento o della sanzione per l'anno 2021 ?

Tiziano Tessaro

294

Legge 3.05.2021 n. 58 di conversione del D.L. 5.03.2021 n. 25, pubblicata sulla G.U. del 7.05.2021
(Art. 3 - ter Disposizioni in materia di relazione di fine mandato)

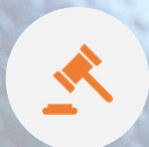
- 1. Per l'anno 2021, non trova applicazione il comma 6 dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

6. 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 e' ridotto della meta', con riferimento alle tre successive mensilita', rispettivamente, l'importo dell'indennita' di mandato e degli emolumenti. Il sindaco e', inoltre, tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente.».

Tiziano Tessaro

295

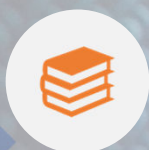
Le criticità del controllo emersi dalle prime deliberazioni della corte dei conti



il rispetto dei termini di redazione, sottoscrizione e inoltro alla Corte della relazione di fine mandato;



l'avvenuta certificazione da parte dell'Organo di revisione contabile;



l'avvenuta pubblicazione sul sito istituzionale del Comune e della certificazione dell'organo di revisione contabile;



la rispondenza del contenuto della relazione con i dati in possesso della Sezione

Tiziano Tessaro

296

Questioni interpretative alla luce delle pronunce di massima della Sezione delle Autonomie e della SSRR in sc

Ampiezza del controllo

- Se controllo cartolare o sostanziale

Il soggetto tenuto a sottoscrivere la relazione in caso di scioglimento anticipato degli organi dell'ente locale

- sezione Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 15/2015)

Individuazione del soggetto titolare del potere sanzionatorio e del giudice

- sezione Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 15/2015) ;SS. RR. Speciale Composizione, sent. n. 28 dell'8 ottobre 2019.

I difetti di coordinamento della normativa

- sezione Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 15/2015)

La riforma delle province e le sue eventuali conseguenze

- deliberazione della Sezione Autonomie n. 15/2016.

Il calcolo del termine

- delibera 15 2016 e SSRR in sc 5/2021

297

Il calcolo del termine

Tiziano Tessaro

298

La Sentenza SSR in sc 5/2021

COMPUTO TERMINI

ANDANDO A RITROSO

OPPURE CINQUE ANNI

Tiziano Tessaro

299

LE NORME

l'articolo 1,
comma 1,
della legge
182/1991
dispone che

«Le elezioni dei consigli comunali e provinciali si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno, ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre»

il comma 2
stabilisce
che

«Il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data della elezione».



Tiziano Tessaro

300

LA TESI PREVALENTE DEL CALCOLO A RITROSO



- **il termine per la sottoscrizione della relazione è calcolato a ritroso rispetto alla data delle elezioni amministrative** fissate con decreto del Ministro dell'interno (Corte conti, Sezione Autonomie deliberazione n.15/SEZAUT/2016/QMIG e copiosa giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo).

Tiziano Tessaro

301

L'OPINIONE di SEZIONE AUTONOMIE. Il calcolo del termine (il dies a quo) si fa a partire dalla proclamazione, cioè **DALL'INIZIO DEL MANDATO**

deve 'ritenersi che **il mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia abbia inizio con la proclamazione** tanto è vero che tali organi, appena proclamati eletti, hanno il potere di compiere atti ed assumere provvedimenti immediatamente, senza attendere alcuna legittimazione successiva da parte del Consiglio'.

i sessanta giorni vengono conteggiati con riferimento alla suddetta data di proclamazione degli eletti da parte dell'adunanza dei presidenti di seggio



(sezione Autonomie della Corte dei conti
delibera n. 15/2015)

302

Il calcolo del termine secondo SSRR in sc 5/2021



Nel caso di fisiologico svolgimento integrale della consiliatura

il dies a quo è la scadenza del mandato,

ossia la *fine dei 5 anni decorrenti dalla data della prima elezione* (articolo 51 del Tuel), indipendentemente dalla data delle nuove elezioni.

In tal caso la relazione di fine mandato deve essere redatta «**non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato**» (articolo 4, comma 2, del Dlgs 149/2011).

Nel caso, invece, di scioglimento anticipato degli organi democratici dell'ente locale

il termine di riferimento

è la **data delle elezioni** (articolo 4, comma 3, del Dlgs 149/2011 e articolo 2 della legge 182/1991):

la relazione di fine mandato deve essere redatta «**entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni**».

Tiziano Tessaro

303

SSRR IN SC 5/2021 : fattispecie non contemplata dalle norme



l'articolo 1, comma 1, lettera b) del DI 26/2020 ha spostato in avanti la data delle elezioni,
ma non quella della scadenza del mandato.



In tal modo, si è determinata una nuova ed eccezionale ipotesi di «prorogatio» delle funzioni (ma non del mandato),
in deroga a quella ordinariamente prevista dall'articolo 1 del DI 293/1991.



la sottoscrizione della relazione di fine mandato avrebbe dovuto essere effettuata
nel termine ultimo "ordinario" di 60 giorni dalla **scadenza del mandato originario**.

Tiziano Tessaro

304

Il caso affrontato da SSRR in sc 5/2021

- Nel caso considerato, poiché il sindaco era stato eletto il 14 giugno 2015, il mandato è scaduto il 14 giugno 2020. La relazione di cui all'articolo 4 del Dlgs 149/2011, avrebbe dovuto dunque essere redatta in un lasso temporale compreso tra la chiusura dell'esercizio 2019 (ossia il 1° gennaio 2020) e (non oltre) il 14 aprile 2020 (60 giorni dalla scadenza del mandato).
- Tuttavia nel 2020 anche questo termine è stato prorogato in avanti, per effetto dell'articolo 37 del DI 23/2020, che ha sospeso tutti i termini amministrativi per il periodo compreso tra il 23 febbraio 2020 e il 15 maggio 2020. Di conseguenza, il termine ultimo per la redazione della relazione di fine mandato, essendo un termine fisso, sarebbe scaduto il 16 maggio 2020.

Tiziano Tessaro

305

indizione anticipata di nuove elezioni.

Sezioni Autonomie della Corte dei conti [deliberazione n. 15/2023](#)
QMIG



questione di massima sottoposta dalla Sezione regionale di controllo per l'Umbria concernente la precisa individuazione del termine per la sottoscrizione della relazione di fine mandato, da parte del sindaco uscente, nel caso di indizione anticipata di nuove elezioni.



nel caso in cui la data fissata per le elezioni risulti antecedente alla scadenza ordinaria del mandato, il termine per la sottoscrizione della relazione di fine mandato (*"non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato"*) deve essere calcolato **computandolo a ritroso dalla data fissata per le nuove elezioni.**

306

TERZA PARTE

L'affidamento degli incarichi

307

L'AFFIDAMENTO DEGLI INCARICHI

TERZA PARTE

308

LE COORDINATE GENERALI IN TEMA DI INCARICHI ESTERNI



309



310

... in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:		
<p> le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali</p> <p> ad esperti</p> <p> attività specifica</p> <p> Accertamento assenza risorse umane all'interno</p> <p> Alta qualificazione</p> <p> di natura temporanea</p> <p> Confronto concorrenziale</p>	<p>con contratti di lavoro autonomo</p> <p><i>di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria,</i></p> <p>a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; per specifiche esigenze</p> <p>b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;</p> <p>c) la prestazione deve essere altamente qualificata.</p> <p>d) devono essere preventivamente determinati durata,</p> <p>Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.</p>	<p>Esclusione di incarichi a società</p> <p>d) devono essere preventivamente determinati (...) oggetto e compenso della collaborazione</p> <p>Deve concernere un'attività specifica: non potrà essere di carattere generale e astratto</p> <p>illegittimi gli incarichi cd. di "consulenza globale", ovvero, di carattere indeterminato.</p> <p>Non può riguardare lo svolgimento di funzioni ordinarie</p> <p>5-bis. E' fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro.</p> <p>non è ammesso il rinnovo;</p> <p><i>l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;</i></p>








311

... in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:		
le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi	individuali	Esclusione di incarichi a società
	con contratti di lavoro autonomo	d) devono essere preventivamente determinati (...) oggetto e compenso della collaborazione
ad esperti	di particolare e comprovata specializzazione	
	anche universitaria,	
attività specifica	a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;	Deve concernere un' attività specifica :non potrà essere di carattere generale e astratto
	per specifiche esigenze	illegittimi gli incarichi cd. di "consulenza globale", ovvero, di carattere indeterminato.
Accertamento assenza risorse umane all'interno	cui non possono far fronte con personale in servizio	
	b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;	
Alta qualificazione	c) la prestazione deve essere altamente qualificata.	Non può riguardare lo svolgimento di funzioni ordinarie
		5-bis. E' fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di
di natura temporanea	d) devono essere preventivamente determinati durata,	non è ammesso il rinnovo;
		<i>l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;</i>
Confronto concorrenziale	Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.	

312



313

... in presenza dei seguenti presupposti di legittimità	
 le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi	individuali, <ul style="list-style-type: none"> • Esclusione di incarichi a società con contratti di lavoro autonomo • d) devono essere preventivamente determinati (...) oggetto e compenso della collaborazione
 ad esperti	di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, per specifiche esigenze
 attività specifica	a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; <ul style="list-style-type: none"> • Deve concernere un'attività specifica :non potrà essere di carattere generale e astratto sono stati, infatti, ritenuti illegittimi gli incarichi cd. di "consulenza globale", ovvero, di carattere indeterminato.
 Accertamento assenza risorse umane all'interno	cui non possono far fronte con personale in servizio b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; c) la prestazione deve essere altamente qualificata;
 Alta qualificazione	• Non può riguardare lo svolgimento di funzioni ordinarie • 5-bis. E' fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. d) devono essere preventivamente determinati durata;
 di natura temporanea	• non è ammesso il rinnovo; • l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;
 Confronto concorrenziale	Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

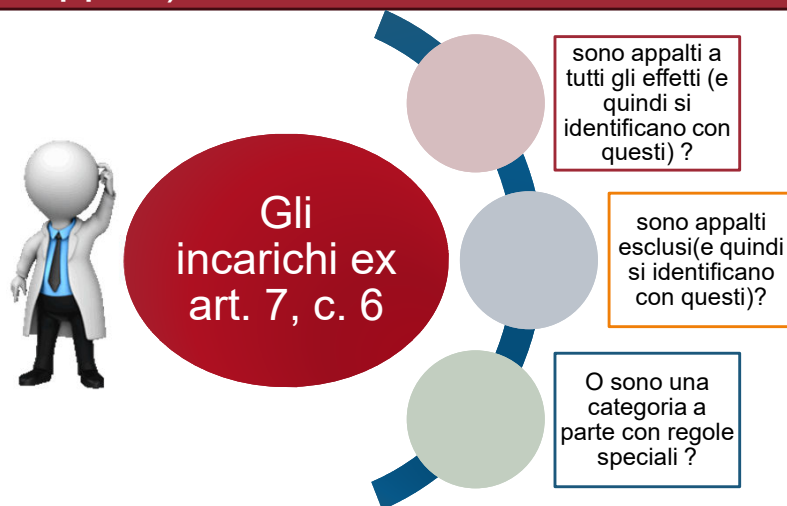
314



LA NATURA DELL'INCARICO EX ART 7 COMMA 6 DLGS 165/2001

315

Tre ipotesi sulla natura degli incarichi ex art. 7, c. 6 (e sul rapporto con gli appalti)



316

LE POSSIBILI RISPOSTE



317

Le risposte non coerenti con il Codice dei contratti

La distinzione tra appalti e incarichi si basa sulla **presenza o meno dell'organizzazione, quindi dell'azienda (quid pluris)**

La distinzione tra appalti e incarichi si basa sulla **presenza o meno dell'intuitus personae**



318

La distinzione in **ambito CIVILISTICO**

Appalto
1655 cc

Profilo soggettivo

Imprenditore

Profilo oggettivo

Organizzazione di mezzi = **azienda**



Contratto
d'opera
2222 cc

Profilo soggettivo

Prestatore d'opera

Profilo oggettivo

Lavoro prevalentemente proprio

319

319



Contratto d'appalto – art. 1655 cod. civ.

Nozione di Appalto


L'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro

320

320

Contratto d'opera - Art. 2222 cod. civ.

- Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente, si applicano le norme di questo capo, salvo che il rapporto abbia una disciplina particolare nel libro IV.



321

321

In ambito
pubblicistico

La distinzione tra
incarichi e appalti



322

La distinzione in ambito di CODICE DEI CONTRATTI

Appalto
Art. 2 Dlgs
36/2023

Profilo soggettivo

Operatore economico

Profilo oggettivo

Riconduzione alle **prestazioni individuate dal codice come appalti**

Contratto
d'opera
Art 7 comma
6 D.lgs
165/2001

Profilo soggettivo

«**esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria**»

Prestatore d'opera che non sia operatore economico

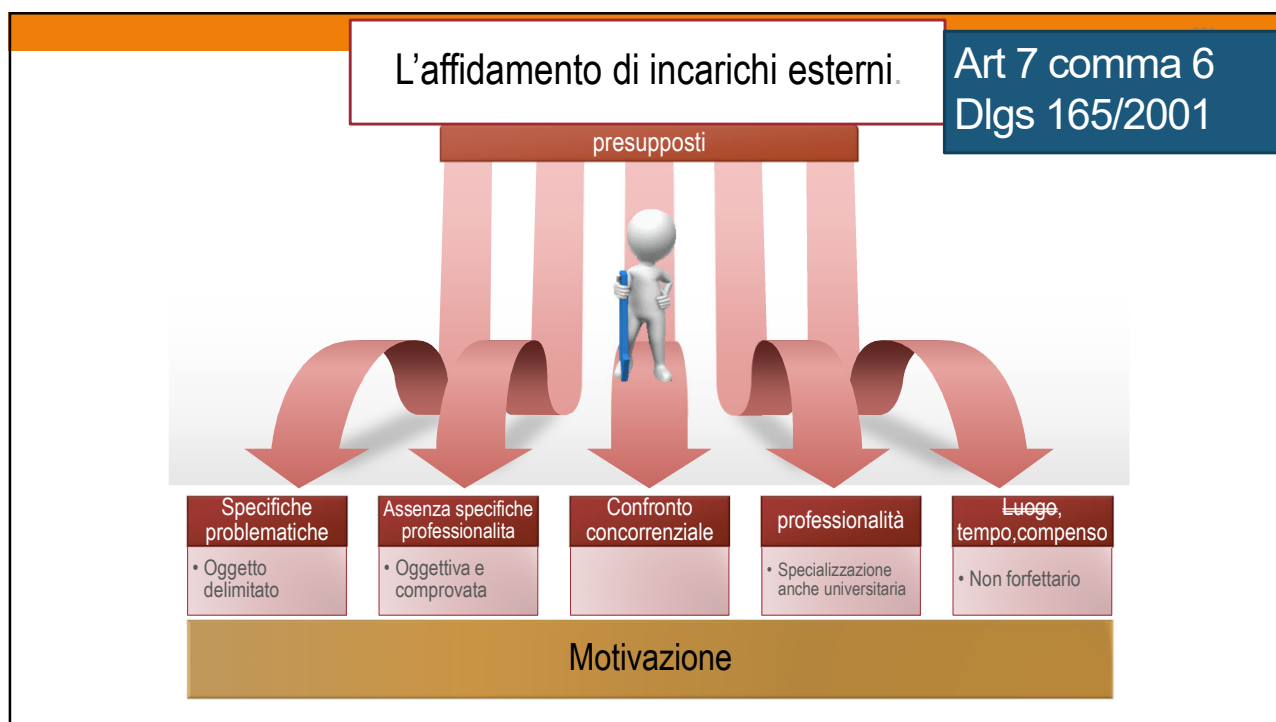
Profilo oggettivo

«**incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo**»

Lavoro prevalentemente proprio non riconducibile alle prestazioni individuate dal codice come appalti

323

323



324



325

Il profilo soggettivo: l'operatore economico

Art. 3, lett. p), d.lgs.
50/2016



una persona fisica o giuridica, un ente pubblico, un raggruppamento di tali persone o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, un ente senza personalità giuridica, ivi compreso il gruppo europeo di interesse economico (GEIE) costituito ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, **che offre sul mercato** la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi



Art. 1, c. 1, lett. l),
d.lgs. 36/2023, all. I.1



qualsiasi persona o ente, anche senza scopo di lucro, che, **a prescindere dalla forma giuridica** e della natura pubblica o privata, **può offrire sul mercato**, in forza del diritto nazionale, prestazioni di lavori, servizi o forniture corrispondenti a quelli oggetto della procedura di evidenza pubblica

326

Il concetto di «operatore economico» l'art. 1, c. 1, lett. l), del d.lgs. n. 36 del 2023, All. I.1



- «operatore economico» qualsiasi persona o ente, anche senza scopo di lucro, che, **a prescindere dalla forma giuridica** e della natura pubblica o privata, **può offrire** sul mercato, in forza del diritto nazionale, **prestazioni di lavori, servizi o forniture** corrispondenti a quelli oggetto della procedura di evidenza pubblica

327

- "La pragmaticità o flessibilità delle norme europee (che non si pongono, a quanto pare, scrupoli di corretta costruzione teorica degli istituti da esse regolati), del resto, è comprovata - per quanto concerne la materia degli appalti pubblici-anche sotto altri profili: così accade che **il prestatore di servizi non debba necessariamente, per dette fonti comunitarie, possedere un'organizzazione di impresa, requisito, invece, imprescindibile per il nostro codice civile (art. 1655 c.c.).** **allo stesso modo, le forniture di prodotti si fanno rientrare nel contratto di appalto, cosa che nel nostro ordinamento, prima dell'impatto con il diritto comunitario, non sembrava certamente corretto, non fosse altro perché il codice disciplina il contratto di fornitura".**

TAR
Veneto
26
giugno
2006,
n. 1899

328

PRIMA RISPOSTA COERENTE CON IL CODICE DEI CONTRATTI

329

Prima risposta coerente con il codice dei contratti

