



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

Ugo MONTELLA	Presidente
Paolo ONELLI	Consigliere
Enrico TEDESCHI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Primo Referendario
Chiara GRASSI	Primo Referendario (relatore)
Federica LELLI	Referendario
Vitaliana VITALE	Referendario

DELIBERAZIONE

ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003

COMUNE DI PENNADOMO (CH)

VISTI gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

VISTO il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante *"Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti"*;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante *"Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"*;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"*;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*;

VISTO, in particolare, l'articolo 7, comma 8, della richiamata legge;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, n. 4, recante *"Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

VISTA la deliberazione della medesima Sezione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 4 giugno 2009, recante *“Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”*;

VISTE le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 8/CONTR/2010 e n. 54/CONTR/2010;

VISTA la deliberazione n. 16/2026/INPR, del 12 febbraio 2026, con la quale questa Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha approvato il *“Programma delle attività di controllo per l’anno 2026”*;

VISTA la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 16 febbraio 2026, n. 3;

VISTA la nota del Comune di Pennadomo (CH), acquisita con dalla Sezione con prot. n. 354 del 3 febbraio 2026, con la quale è stata inoltrata richiesta di parere ai sensi dell’art. 7, comma 8, legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l’ordinanza n. 7 del 19 febbraio 2026, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di Consiglio;

UDITO il magistrato relatore, dott.ssa Chiara Grassi;

FATTO

Con nota acquisita al protocollo della Sezione in data 3 febbraio 2026 con prot. n. 354, il Sindaco del Comune di Pennadomo (CH), ai sensi dell’articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ha formulato richiesta di parere in merito all’applicazione dell’articolo 4, comma 6, del d.lgs. n. 149 del 2011.

Nello specifico vengono posti due quesiti.

Il primo riguarda le conseguenze, in caso di cessazione anticipata del Sindaco dopo qualche settimana dalle elezioni e successiva nomina di un Commissario prefettizio, per la mancata predisposizione della relazione di fine mandato: *“in caso di mandato sindacale di durata inferiore al periodo di riferimento sanzionatorio (tre mesi) e cessato anticipatamente, la sanzione pecuniaria debba essere quantificata riproporzionandola alla durata effettiva del mandato esercitato (applicando la riduzione del 50% alle sole mensilità maturate), al fine di garantire il rispetto del principio di proporzionalità, procedendo al recupero delle somme nei confronti dell’ex amministratore secondo le norme di diritto”*.

Il secondo quesito riguarda l’individuazione del responsabile della predisposizione della relazione di fine mandato nel caso in cui il Sindaco abbia svolto funzioni di Responsabile del servizio finanziario, funzioni poi assunte dal Commissario prefettizio, e il Segretario comunale sia assegnato *“a scavalco”*: *“ai fini dell’applicazione della sanzione accessoria per mancata*

predisposizione della relazione, in un ente privo di Responsabile del Servizio Finanziario titolare, la responsabilità ricada in via esclusiva sul Segretario Comunale anche se operante in regime ('a scavalco a giorni'), escludendo profili di responsabilità in capo al Commissario Prefettizio per il periodo di mandato elettivo pregresso o la responsabilità ricada sul Commissario prefettizio stesso, in quanto ha ricoperto, defacto, la posizione di responsabile del servizio finanziario e, in tale ipotesi, quale sia la base di calcolo della sanzione".

IN DIRITTO

1. Presupposti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere.

In coerenza con l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, preliminarmente all'esame di merito della richiesta di parere trasmessa ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 maggio 2003, n. 131, le Sezioni regionali di controllo sono tenute a verificare che l'istanza presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'amministrazione e dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, con riferimento all'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica ed alla sua generalità ed astrattezza.

1.1. L'ammissibilità soggettiva, dunque, è subordinata alla provenienza della richiesta da uno degli enti individuati dal citato articolo 7, comma 8, della legge 5 maggio 2003, n. 131, nonché alla presentazione della stessa da parte dell'Organo rappresentativo dell'ente stesso, nel caso di specie, come disciplinato dall'articolo 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dal Sindaco.

Al tempo stesso si rileva che la richiesta di parere non è stata trasmessa per il tramite del CAL, a differenza di quanto disposto dall'articolo 7, comma 8, della legge 131 del 2003: *"Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*.

1.2. Per quanto attiene il profilo oggettivo, giova sottolineare come la richiesta di parere debba riferirsi a questioni interpretative riconducibili all'ambito della "contabilità pubblica", con riferimento alla quale le Sezioni Riunite di questa Corte, intervenendo, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, con una pronunzia in sede di coordinamento della finanza pubblica, hanno delineato una nozione unitaria incardinata sul sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici.

Al contempo, non si può trascurare, come da costante giurisprudenza contabile, la necessaria sussistenza del carattere generale ed astratto del quesito oggetto dell'istanza.

La richiesta di parere, infatti, può essere indirizzata unicamente a conseguire più approfondite conoscenze, informazioni e valutazioni inerenti alla corretta interpretazione di principi, norme e regole afferenti alla contabilità pubblica e non può né intervenire sulla concreta attività gestionale dell'amministrazione istante, configurando, in caso contrario, una sorta di non consentita cogestione amministrativa, né generare interferenze con le funzioni requirenti o giudicanti della magistratura contabile ovvero di altri plessi magistratuali. (cfr., Sezioni Riunite in sede di controllo deliberazione n. 54 del 2010).

2. Verifica dei Presupposti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere del Comune di Pennadomo (CH).

2.1. Tutto quanto sopra premesso, con riferimento al profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile, nonostante non sia stata trasmessa per il Consiglio delle Autonomie locali.

2.2. Relativamente al profilo oggettivo e alla luce dei principi sopra richiamati, i quesiti posti dall'Amministrazione comunale di Pennadomo non sono stati formulati in termini astratti e generali in quanto presenta specifici riferimenti alla fattispecie concreta del Comune come l'evidenziazione di alcuni provvedimenti dell'Ente o il richiamo alla deliberazione n. 154/2022/VSG con cui questa Sezione ha accertato *"ai fini dei conseguenti provvedimenti di competenza dell'amministrazione comunale, ai sensi dell'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149 del 2011, la mancata redazione e pubblicazione della relazione"*.

Pertanto, gli aspetti normativi alla base della richiesta di parere saranno analizzati nella sola misura in cui si propone una questione interpretativa generale e astratta.

3. Quadro normativo generale di riferimento

3.1. Il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 disciplina la redazione della relazione di fine mandato, in particolare l'art. 4, commi 2 e ss. 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.

3.1.1. 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 venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni e, nei tre giorni successivi, la relazione e la certificazione sono trasmesse dal presidente della provincia o dal sindaco alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. La relazione di fine mandato è pubblicata sul sito istituzionale della provincia o del comune entro e non oltre i sette giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'organo di revisione dell'ente locale, con l'indicazione della data di trasmissione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

3.1.2. La relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a:

- a) sistema ed esiti dei controlli interni;
- b) eventuali rilievi della Corte dei conti;
- c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;
- d) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal comune o dalla provincia ai sensi dei numeri 1 e 2 del comma primo dell'articolo 2359 del codice civile, ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio;
- e) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;
- f) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

3.1.3. Il comma 6 del richiamato articolo prevede *“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”*.

3.2. Al riguardo, si richiama la delibera della Sezione delle Autonomie del 2015 n. 15/SEZAUT/QMIG *“E' pur vero che la disciplina dettata, dal su richiamato terzo comma, per le ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio comunale si limita all'espressione 'sottoscrizione della*

relazione' senza indicare espressamente i soggetti tenuti a tale sottoscrizione, ma tale adempimento non può che spettare al Sindaco o al Presidente della Provincia poiché la lettura della norma deve essere posta in relazione con il precedente comma, che pone in capo a tali soggetti l'obbligo di provvedere alla relazione di fine mandato, nonché, come sottolineato dalla Sezione regionale di controllo per l'Umbria, con l'identità di ratio che ispira le previsioni di entrambe le norme finalizzate a far conoscere agli elettori l'attività svolta nella consiliatura di cui trattasi".

Conseguentemente, ha enunciato il seguente principio di diritto *"la relazione di fine mandato costituisce atto proprio del Presidente della Provincia e del Sindaco, non demandabile al commissario prefettizio nominato in seguito allo scioglimento dell'organo consiliare; in assenza di un'espressa attribuzione normativa, quella prevista dal comma 6 dell'art. 4 del d. lgs. n. 149/2011 si colloca tra le disposizioni precettive connotate da finalità di tutela della finanza pubblica che spetta all'ente locale portare ad attuazione"*.

3.3. In caso di scioglimento del Consiglio, se ciò avviene a poche settimane dalla elezione del Sindaco e quindi si verifichi, *ab initio*, l'impossibilità a svolgere il mandato occorre bilanciare la *ratio* della norma con la fattispecie concreta. Preme ricordare, infatti, che la Relazione di fine mandato ha finalità di comunicazione, verso la cittadinanza, dell'attività svolta nell'arco del mandato politico affinché si possa offrire un resoconto trasparente sui risultati conseguiti e sulle scelte compiute, ponendosi quale collegamento tra obiettivi programmati e risultati raggiunti, favorendo la valutazione critica e costruttiva dell'operato degli organi del Comune. Inoltre, la relazione si pone quale strumento di rendicontazione del mandato politico anche in un'ottica di passaggio verso la nuova amministrazione, facilitando le scelte dei cittadini per la gestione futura.

La norma in parola, pur non specificando nulla sul rapporto tra effetti sanzionatori e durata minima del mandato, può essere interpretata in occasione di materiale impossibilità, *ab initio*, allo svolgimento di qualunque iniziativa possa essere rendicontata ai cittadini.

Appare evidente che una durata del mandato così breve da non dar tempo al Sindaco di svolgere alcuna attività, se non riconducibile alla responsabilità del Sindaco stesso, condurrebbe a vanificare la portata e la finalità della relazione di fine mandato riducendola ad un mero adempimento burocratico svuotato di contenuto e privo di utilità nei confronti dei cittadini stessi.

Tale impostazione acquista maggior concretezza quando vi sia la contestuale nomina di un Commissario prefettizio in luogo del Sindaco e successivamente un Commissario straordinario che riporti, nei presupposti del decreto di nomina, le cause che hanno determinato l'impossibilità del Sindaco a svolgere il proprio mandato.

Le motivazioni della nomina, infatti, coinciderebbero con l'unico contenuto da iscrivere nella relazione di fine mandato ossia l'impossibilità di governare.

3.4. In merito alla responsabilità dei soggetti in capo ai quali è previsto l'obbligo di redazione della relazione in esame, la Sezione giurisdizionale per la Regione Valle d'Aosta, con sentenza n. 7 del 2024 afferma che tale obbligo è *“di competenza espressamente riservata a determinate figure organizzative (Responsabile del Servizio finanziario o dal Segretario generale dell'ente), le professionalità esterne mai avrebbero potuto assumere, in via esclusiva, il compito di elaborare quel documento, nemmeno in una situazione organizzativa che si assumeva gravemente carente”*.

Tale impostazione è stata richiamata anche dalla Sezione delle Autonomie con la già citata deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, secondo cui *“la relazione di fine mandato costituisce atto proprio del Presidente della Provincia e del Sindaco, non demandabile al commissario prefettizio nominato in seguito alla scioglimento dell'organo consiliare”*.

È pertanto affermata l'eccezionalità della figura del commissario prefettizio/straordinario all'interno dell'attività organizzativa dell'Ente.

Al riguardo, la Sezione delle autonomie ha inoltre affermato, in punto di applicabilità delle conseguenze sanzionatorie previste dal comma 6 dell'art. 4 D.Lgs. n. 149 del 2011 citato, che *“costituendo la relazione di fine mandato sottoscritta dal commissario straordinario un'ipotesi peculiare, connotata da marcati tratti differenziali rispetto alle fattispecie espressamente prese in considerazione dall'art. 4 del D.Lgs. n. 149 del 2011, non sono prefigurabili le conseguenze afflitte previste dal comma 6 del medesimo articolo 4 per le ragioni di stretta legalità del regime sanzionatorio già evidenziate da questa Sezione sia nella deliberazione n. 15/SEZAUT/2015 sia nella deliberazione n. 15/SEZAUT/2016/QMIG”* (cfr. deliberazione n.18/SEZAUT/2021/QMIG e Corte dei conti Sardegna, Sez. contr., Delib., 18/11/2025, n. 243).

4. In conclusione, l'obbligo di redazione della relazione di fine mandato prevista dal d.lgs. 149/2011, in quanto tesa ad offrire al cittadino un tempestivo accesso alle informazioni sull'operato dell'amministrazione uscente, richiede una valutazione congiunta con le ragioni della nomina del Commissario prefettizio, limitatamente a casi particolarissimi in cui il Sindaco si trovi nell'impossibilità, immediatamente successiva alle elezioni, di governare. Nell'atto di nomina del Commissario possono essere rintracciate tutte le informazioni da rendere alla cittadinanza in ordine alla impossibilità del Sindaco di svolgere il proprio mandato.

Da ultimo, infatti, vale ricordare, affinché si rispettino tutti i requisiti di una informazione trasparente, che il decreto di nomina del Commissario deve essere pubblicato nella Sezione *“Amministrazione trasparente”* in base a quanto regolato dal d.lgs. 33/2013 essendo il

commissario prefettizio un soggetto che assume i poteri degli organi di indirizzo politico, nella sotto-sezione “*Organi di indirizzo politico*” o “*Commissario straordinario*”. Tale pubblicazione deve avvenire in modo tempestivo, possibilmente in maniera contestuale alla pubblicazione all’Albo pretorio online del Comune. In capo al Commissario, infine, permangono gli obblighi di relazione della propria gestione commissariale. Ciò al fine di salvaguardare il bene tutelato dalla norma ossia, la tempestività e la correttezza dell’informazione contabile alla comunità amministrata, in vista del futuro esercizio del diritto di voto.

In ordine ai quesiti posti, in generale è possibile ricondurre la responsabilità della predisposizione della relazione, e le correlate conseguenze sanzionatorie, esclusivamente in capo al Sindaco, al Responsabile del Servizio finanziario o al Segretario generale dell’ente o a chi ne fa le veci.

In merito alla fattispecie rappresentata nel quesito, tuttavia, si ritiene che la nomina del Commissario prefettizio, intervenuta dopo poche settimane dalla elezione del Sindaco, confermata poi da quella del Commissario straordinario, possa consentire di ritenere assorbite nelle premesse del decreto di nomina, nonché nella relazione di fine mandato commissariale, ricorrendo i requisiti di una corretta predisposizione e pubblicazione, tutte le informazioni necessarie ai fini di una informazione trasparente sulla gestione dell’intero periodo.

Resta, in ogni caso, ferma la possibilità di valutazione delle singole posizioni da far valere in altre sedi.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune di Pennadomo (CH), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali. Così deliberato in L’Aquila, nella Camera di consiglio del 24 febbraio 2026.

Estensore
Chiara GRASSI

Il Presidente
Ugo MONTELLA

Depositata in Segreteria il
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Lorella GIAMMARIA