



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

*SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE*

**in speciale composizione**

composta dai signori magistrati:

<b>Mario PISCHEDDA</b>	<b>Presidente</b>
<b>Marta TONOLO</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Alfredo GRASSELLI</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Carmela MIRABELLA</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Elena TOMASSINI</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Maria Cristina RAZZANO</b>	<b>I referendario relatore</b>
<b>Elena PAPA</b>	<b>I referendario</b>

ha emanato la seguente

**S E N T E N Z A**

Nel giudizio iscritto al n. 654/SR/DELCL del registro di Segreteria delle Sezioni riunite, proposto da **Capuozzo Rosa**, (CF: CPZRSO70H67F839J), nata a Napoli il 27.06.1970 e residente in Quarto (Na) alla Via Masullo n. 3/A, elettivamente domiciliata in Napoli alla Via Santa Maria in Portico n. 3, presso lo studio del Prof. Avv. Angelo Scala dal quale è rappresentata e difesa, giusta procura speciale in calce al ricorso introduttivo;

### **per l'annullamento**

della deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, n. 150/2018/VGS del 19 dicembre 2018;

visto il ricorso introduttivo del giudizio;

visti i decreti del Presidente della Corte dei conti che hanno determinato la composizione del Collegio, la fissazione d'udienza e la nomina del relatore;

esaminato il ricorso e gli altri atti e documenti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 18 settembre 2019, con l'assistenza del Segretario d'udienza sig.ra Maria Elvira Addonizio, il relatore, Primo referendario dott.ssa Maria Cristina Razzano, il rappresentante del Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale dott.ssa Maria Nicoletta Quarato; nessuno è comparso per la ricorrente.

### **F A T T O**

1. Con ricorso notificato alla Procura generale e alla Sezione regionale di controllo per la Campania in data 4 luglio 2019, l'Avv. Capuozzo Rosa ha impugnato la deliberazione della medesima Sezione n. 150/2018/VSG del 19 dicembre 2018, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e, del codice di giustizia contabile (c.g.c.) approvato con d.lgs. n. 174/2016.

2. Ella espone di aver rivestito la carica di Sindaco del Comune di Quarto, a far data dal rinnovo delle cariche istituzionali per il medesimo, a seguito di consultazioni elettorali del 31 maggio 2015. Con decreto prefettizio del 5.02.2019 veniva dichiarato lo

scioglimento anticipato della consiliatura, confermato con decreto del Presidente della Repubblica del 21.02.2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 57 del 9.03.2018, ove si evidenziava che *“nel citato ente non può essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi a causa della riduzione dell’organo assembleare per impossibilità di surroga, a meno della metà dei componenti del consiglio”*. Con il medesimo d.P.R. era nominato il commissario straordinario per il Comune di Quarto, indicato nella persona del dott. D. M., e a questi erano conferiti i poteri spettanti al Consiglio comunale, alla Giunta ed al Sindaco. A seguito di tale provvedimento, l’ormai ex Sindaco Capuozzo procedeva a sottoscrivere la relazione di fine mandato prevista dall’art. 4, comma 4, d.lgs. n. 149/2011, che disciplina il cronoprogramma per l’iter formativo e perfezionativo della relazione stessa, nell’ipotesi di scioglimento anticipato della consiliatura. Successivamente alla sottoscrizione, la relazione di fine mandato era trasmessa al Segretario generale in carica, il quale provvedeva alla comunicazione della stessa al collegio dei revisori dei conti. In data 15.03.2018 la menzionata relazione era trasmessa alla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania, come attestato dal documento a firma del Capo Settore Bilancio, in atti.

3. Con deliberazione n. 150/2018/VSG del 19 dicembre 2018, la detta Sezione, nell’ambito dei controlli previsti dal citato d. lgs. n. 149/2011, come novellato dall’art. 11 del d.l. 6 marzo 2014, n. 16 convertito in l. 2 maggio 2014 n. 68, ha così disposto: *“gli organi comunali indicati nella deliberazione della Sezione delle Autonomie*

n. 15/2015 applicheranno 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 prot. n. 7238 del 12.11.2018, con la quale erano stati chiesti adeguati chiarimenti al Comune di Quarto.

4. In via preliminare, la ricorrente deduce di essere legittimata ad agire ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e, c.g.c., essendo attribuita alla cognizione della Corte dei conti a Sezioni riunite, in composizione speciale, l'impugnazione della delibera delle sezioni regionali di controllo, ove viziate.

5. Nel merito, dopo aver evidenziato che il d. lgs. n. 149/2011 prevede, nell'ipotesi di scioglimento anticipato della consiliatura, tempistiche differenti rispetto a quelle imposte in caso di scadenza ordinaria, la ricorrente precisa che la sottoscrizione della relazione e la sua pubblicazione sono state previste in due momenti distanti nel tempo, e non sovrapponibili, in quanto a seguito della firma si rendono necessarie ulteriori attività, al fine di completare l'iter a norma di legge. Nel caso di specie, contestualmente al decreto di scioglimento del Consiglio comunale (d.P.R. del 21.02.2018, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 57 del 9.03.2018), si è provveduto alla nomina del commissario straordinario, al quale era affidata la temporanea gestione del Comune suddetto, fino all'insediamento degli organi ordinari, attribuendo a costui i poteri spettanti al Consiglio, alla Giunta ed al Sindaco. Orbene, nella prospettazione attorea, se la sottoscrizione della relazione di fine mandato - in quanto contenente la descrizione dettagliata delle principali attività

normative e amministrative svolte – è un atto proprio del Sindaco, che ha la rappresentanza dell'ente, e non potrebbe essere demandata al commissario straordinario (così, Sezione delle Autonomie, delibera n. 15 del 2015), stessa cosa non può dirsi per la pubblicazione della relazione. Quest'attività avrebbe dovuto essere adempiuta esclusivamente dal soggetto che, nel momento in cui era sorto l'onere, avrebbe la possibilità materiale di provvedere al disbrigo di tale incombenza. Diversamente opinando, l'art. 4, comma 6, del menzionato decreto legislativo rischierebbe di configurare una responsabilità oggettiva, per un'omissione non imputabile al soggetto individuato dall'amministrazione.

6. Con memoria depositata in data 4 settembre 2019, la Procura generale ha chiesto il rigetto del ricorso.

6.1. Ha rilevato, in via pregiudiziale, l'inammissibilità per mancanza dell'interesse ad agire, in ragione dell'accertata violazione dell'obbligo di pubblicazione di cui alla delibera della Sezione di controllo e della mancanza di vizi propri della deliberazione in esame. Una volta annullato l'atto impugnata, *“permarrebbe l'obbligo in capo al dirigente comunale: 1) di verificare la sussistenza dei presupposti di applicabilità della misura di cui all'art. 4, comma 6, del d.lgs. 149 del 2011; 2) di individuare il responsabile della violazione; di provvedere all'irrogazione della sanzione”*.

6.2. Nel merito, il ricorso sarebbe infondato. Ad avviso della Procura generale, la delibera della Sezione di controllo sarebbe corretta nei presupposti di diritto e, in ogni caso, la stessa amministrazione si sarebbe preoccupata di verificare il soggetto obbligato alla

pubblicazione, individuandolo nel Sindaco.

7. All'udienza odierna, dopo aver rigettato, con ordinanza a verbale, l'istanza di differimento della discussione per impedimento (non motivato) del procuratore costituito, sentita la rappresentante della Procura generale, che si è riportata alle conclusioni in atti, la causa è stata trattenuta in decisione.

## **DIRITTO**

1. La ricorrente ha impugnato la deliberazione n. 150/2018/VSG del 19 dicembre 2018 della Sezione regionale di controllo per la Campania, con la quale è stata accertata la mancata pubblicazione, nelle modalità prescritte dalla normativa in materia, della relazione di fine mandato, pur debitamente redatta e certificata.

1.1. Si rende necessario tracciare il quadro normativo di riferimento. L'art. 4 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149, come modificato dall'art. 1-bis del d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012 (convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213) e, quindi, dall'art. 11 del d.l. 6 marzo 2014, n. 16 (convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68) prevede che *“le Province e i Comuni sono tenuti a redigere una relazione di fine mandato, 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”*. Non v'è dubbio che la relazione di fine mandato costituisca, in un'ottica di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa (come recita il citato art. 4), il documento nel quale viene formalizzato il consuntivo dell'azione amministrativa svolta

nell'arco della consiliatura, nel quale cioè debbono essere rappresentati i saldi giuridico-economici con i quali i Sindaci dei Comuni (o i Presidenti di Provincia) terminano il loro quinquennio di gestione dell'ente locale, con imputazione diretta a quest'ultimo.

Come posto in rilievo da talune Sezioni regionali di controllo (in particolare da Sezione regionale di controllo per l'Umbria, con deliberazione n. 129/2014/QMIG del 12 novembre 2014), *in relazione alla predetta funzione, il documento costituisce un atto formale ad efficacia plurima, nel senso che:*

- *deve fornire la prova documentale di cosa si è fatto e, soprattutto, di come si è fatto nella trascorsa consiliatura;*
- *deve rendere edotti i cittadini sulle reali condizioni economico-patrimoniali dell'ente locale, indispensabili per esprimere in modo consapevole il loro consenso/dissenso, atteso che graverà su di essi il maggiore costo dei servizi e/o il maggior peso tributario necessario per sanare l'eventuale precarietà economico-finanziaria dell'ente locale.*

La relazione di fine mandato, pertanto, si configura come strumento che garantisce *“la massima responsabilizzazione, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti”* (come recita anche l'art. 1, comma 1, della legge n. 42/2009), in un'ottica di avvicinamento dell'elettore all'eletto, secondo i postulati del federalismo fiscale.

La normativa si iscrive, indubbiamente, nel percorso intrapreso dal legislatore verso l'adozione di documenti finalizzati a dare

attuazione al principio di *accountability*, al quale sono chiamati i soggetti investiti di cariche istituzionali nei confronti della comunità rappresentata.

Non v'è dubbio che funzionale a tale precipuo obiettivo sia proprio la rigida scansione temporale degli adempimenti connessi alla redazione e alla pubblicazione della relazione di fine mandato e, con particolare riferimento alla fattispecie in esame, la previsione contenuta nel comma 3 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), secondo cui, nell'ipotesi 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, dunque, prima del rinnovo della consiliatura.

La disposizione, tuttavia, non esaurisce la sua portata precettiva nella garanzia di strumento volto a tutelare l'esigenza della collettività amministrata, nella sua duplice veste di utente e di corpo elettore, di conoscere l'attività svolta nell'esercizio delle funzioni e, dunque, di trasparenza nella fase di passaggio da un'amministrazione all'altra. In realtà, la relazione di fine mandato persegue anche un'altra finalità, di rango costituzionale. Il documento, infatti, scatta una fotografia della reale situazione finanziaria dell'ente (in termini, Corte dei conti, Sezione Autonomie deliberazione n. 15/2015/QMIG), e, in quest'ottica, essa appare funzionale a responsabilizzare gli amministratori in carica rispetto



all'effettiva attuazione degli obiettivi del mandato ricevuto, sotto il profilo della "legalità contabile", oltre che dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità le azioni intraprese. Solo valorizzando tale funzione, si comprende il rinvio alla garanzia del "*coordinamento della finanza pubblica*" e al "*rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica*", contenuto nella disposizione.

È noto che, dopo la riforma del Titolo V e - in particolare - dell'art. 119 Cost., il principio del "*coordinamento della finanza pubblica*" e quello "*dell'unità economica e giuridica del Paese*" fungano da contraltare alla piena valorizzazione dell'autonomia finanziaria e tributaria, insita nell'assetto policentrico della Repubblica, secondo lo schema voluto dal costituente nel 2001. Spetta, di conseguenza, al legislatore statale dettare il quadro unitario di riferimento dell'intera finanza pubblica nel rispetto delle garanzie costituzionali poste a tutela del decentramento istituzionale e del principio autonomistico, al fine di assecondare le imprescindibili esigenze di mantenere l'unitarietà del sistema di finanza pubblica rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale e di quelli posti dal diritto dell'Unione europea. Gli interventi normativi successivi innervano, dunque, tale tessuto costituzionale e restituiscono al giudice contabile, nell'esercizio della sua funzione di controllo, il ruolo di organo terzo e imparziale preposto anche alla verifica della sana gestione economico-finanziaria degli enti territoriali (Corte costituzionale, 6 luglio 2006 n. 267), ritenendosi tale controllo strumentale al rispetto degli obblighi assunti dallo Stato nei

confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio, soprattutto dopo le modifiche apportate dalla l. cost. n. 1 del 2012 (Corte costituzionale, 13 novembre 2013 n. 266). Sul presupposto, infatti, che il principio di “equilibrio tendenziale del bilancio” (art. 81 Cost.), alla cui realizzazione (in uno alla “sostenibilità del debito pubblico”) concorrono tutte le pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.), sia funzionale alla “garanzia dei diritti di cittadinanza inclusiva”, permettendo la sostenibilità dello stato sociale anche in una prospettiva intergenerazionale (Corte costituzionale 14 febbraio 2019 n. 18), l’intervento diretto della magistratura contabile sulla sostenibilità dei percorsi volti al riequilibrio dei bilanci locali e alla verifica dei risultati raggiunti appare indispensabile strumento di perseguimento di tali obiettivi, dovendo concorrere lo Stato ad assicurare il finanziamento da parte delle autonomie territoriali dei *“livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali.”* (art. 5, l. cost. 1/2012).

Su questo sfondo si innesta la disciplina della relazione di fine mandato con la riforma di cui al d.lgs. n. 249/2011. L’esigenza di garantire *“il massimo periodo di apertura della «finestra informativa» voluta dal legislatore per rendere meglio edotta la comunità rappresentata dell’attività spesa e dei risultati ottenuti, anche in termini finanziari, dall’amministrazione in scadenza”* (Sez. Autonomie, deliberazione n. 15/2015 cit.) viene a coniugarsi in modo indissolubile, secondo la giurisprudenza costituzionale, *“alla cura*

*dei sottesi interessi finanziari”*, e all’esigenza del perseguimento del bene comune, al punto che *“sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l’incuria del loro equilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti”* (Corte costituzionale, 26 settembre 2017 n. 228).

In tale ottica, il comma 4 dell’articolo in questione, prescrive che la relazione di fine mandato debba contenere 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 1 dell'articolo 2359 c.c., e 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.

Su tale eredità di natura “contabile-finanziaria” è chiamata a operare, in termini di eventuale correzione, l’amministrazione subentrante, sicché non può che condividersi l’affermazione secondo cui *“la ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari”*; infatti, *“un bilancio non in equilibrio e l’assenza di bilancio costituiscono analoghi vulnera alla programmazione delle politiche pubbliche, in relazione alle quali è svolto il mandato elettorale. Quest’ultimo, indipendentemente dalle scelte di cui è espressione, ha quale presupposto indefettibile la puntuale e corretta redazione e gestione del bilancio secondo i canoni dell’art. 97, primo comma, Cost.”* (ancora Corte costituzionale, sentenza n. 228/2017 cit.), ai quali si ispira anche la “contabilità di mandato”.

Proprio la delineata e complessa natura della relazione *de qua* giustifica il controllo successivo esercitato dalla Sezione regionale della Corte dei conti (cui la relazione di fine mandato deve essere trasmessa - in caso di scioglimento anticipato del consiglio, nei tre giorni successivi dall’avvenuta certificazione effettuata dall’organo di revisione dell’ente locale), nonché l’onere di pubblicazione sul sito istituzionale della provincia o del comune entro e non oltre i sette giorni successivi alla data appena specificata (con l’indicazione della data di trasmissione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti), e l’assoggettamento a un rigido sistema sanzionatorio, in caso di

violazione delle suddette prescrizioni.

Condivisibilmente si è affermato (Sezione regionale controllo Molise, deliberazione n. 133 del 24 maggio 2017) che la verifica demandata alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, non può ritenersi limitata all'accertamento formale del rispetto della tempistica imposta dalla legge, ma deve poter assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali nonché il rispetto degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea, per cui le sezioni sono tenute ad accertare il rispetto dei contenuti previsti dal D.M. 26 aprile 2013, primi fra i quali gli eventuali rilievi posti dagli organismi esterni di controllo. Il contenuto della relazione, quindi, potrà essere valutato, in un'ottica di controllo successivo di legalità finanziaria, anche in ordine alla valutazione della "sana gestione finanziaria" dell'ente che la sezione regionale normalmente effettua ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., l. n. 266 del 2005.

Il controllo sulla relazione di fine mandato rappresenta, in definitiva, l'epilogo dell'intera attività di controllo (di natura finanziaria/sulla gestione) che il legislatore nazionale ha intestato alle sezioni regionali di controllo, rendendole così responsabili della verifica dell'effettivo perseguimento del principio del buon andamento (così Sezione regionale controllo Basilicata, deliberazione n. 18 del 12.06.2018), ma anche dell'attuazione degli equilibri di bilancio, alla luce di quanto sopra esposto.

1.2. Con riguardo poi all'apparato sanzionatorio predisposto dal

legislatore statale, al comma 6 del citato art. 4 d.lgs. n. 149/2011 s.m.i., si richiama l'attenzione sul fatto 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”* (cfr. comma 6).

Dal tenore letterale della disposizione emerge, con chiarezza, la volontà del legislatore di equiparare, anche ai fini sanzionatori, la mancata predisposizione della relazione con la sua mancata pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente (atteso che la prima costituisce il presupposto per effettuare la seconda), e ciò in quanto solo con la pubblicazione, ricorrendo a un idoneo strumento di diffusione (come lo è il sito istituzionale dell'ente), si dà effettiva attuazione al principio di trasparenza, mediante una sorta di “controllo diffuso” esercitabile da chiunque abbia interesse a valutare il corretto esercizio di poteri pubblici con riferimento ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità.

L'inadempimento di ogni singolo obbligo previsto dalla sequenza procedimentale in esame costituisce il presupposto di applicabilità della sanzione, si da far ritenere che redazione-

certificazione-controllo-pubblicazione siano tappe insopprimibili, predisposte al fine di coniugare “buon andamento” e “trasparenza”, entrambi poli del meccanismo disegnato dal legislatore per rendere effettivi, nell’ultima fase delle consiliature locali, i principi di coordinamento della finanza pubblica e di unità economica e giuridica del Paese.

Il sistema sanzionatorio è stato, infatti, concepito come omogeneo (come posto in rilievo da numerose pronunce delle Sezioni territoriali: Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 175 del 05.06.2018; Sezione controllo Puglia, deliberazione n. 48 del 22.01.2015; Sezione controllo Veneto, deliberazione n. 614 del 26.09.2014), identico per ciascuna delle violazioni in esame.

La natura di “pena pecuniaria contabile” della sanzione ivi prevista avrebbe dovuto agevolare l’inquadramento, alla luce delle suesposte considerazioni, nel sistema sanzionatorio contabile, che si va delineando, con sempre maggiore nettezza, negli ultimi anni, in concomitanza con il depotenziamento dei tradizionali strumenti di garanzia degli equilibri finanziari complessivi (azioni di responsabilità di natura risarcitoria). Non possono non citarsi quali esempi di tale disegno legislativo: l’art. 148, ult. comma, del Tuel ai sensi del quale, in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie sul sistema dei controlli interni, le Sezioni giurisdizionali irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda

dovuta al momento di commissione della violazione; l'art. 31, comma 31, della l. 12 novembre 2011 n. 183 che assegna alle Sezioni giurisdizionali il potere di irrogare agli amministratori ed ai responsabili dei servizi finanziari che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione ed al responsabile del servizio economico-finanziario una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali; l'art. 30, comma 15, della l. 27 dicembre 2002 n. 289 che consente alle Sezioni giurisdizionali di irrogare agli amministratori dell'ente nel caso di ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione.

In quest'ottica, 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.

In assenza di una specifica norma volta ad attribuire espressamente alla Corte dei conti il potere sanzionatorio sul punto, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 15/2015,



ha, tuttavia, ritenuto che dovesse essere applicata direttamente dall'Ente interessato, giustificando tale scelta alla luce della *"finalità di tutela della finanza pubblica, che spetta all'ente locale portare ad attuazione"*.

A prescindere da ogni valutazione di merito, tale scelta ermeneutica da un lato ha perimetrato il potere che la Sezione regionale di controllo può esercitare nella fase di verifica sull'iter di formazione della relazione di fine mandato, a un mero "accertamento oggettivo", circoscritto allo scrutinio *ab extrinseco* del rispetto formale della rigida sequenza disegnata dal legislatore; dall'altro, espungendo la sanzione in esame dal sistema sanzionatorio di matrice contabile sopra accennato, e riconducendola al diverso ambito delle sanzioni amministrative, irrogabili dall'ente locale ai sensi della legge n. 689 del 1981, attribuisce l'intera materia sanzionatoria alla cognizione del Giudice di pace, competente per territorio, ex art. 6 d.lgs. n. 150/2011, con esclusione della legittimazione del Procuratore regionale a intraprendere l'azione volta all'irrogazione della sanzione, oggi pienamente disponibile ex artt. 1 e 133, c.g.c..

Poiché la citata deliberazione n. 15/2015 risulta adottata ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (come poi modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116), e dunque nell'esercizio di un potere attribuito *"al fine di prevenire o risolvere"*

*contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza", tale da consentire alla Sezione delle autonomie l'adozione di delibere "di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano", ad essa la Sezione regionale di controllo per la Campania ha inteso "conformarsi" con la delibera impugnata, limitandosi ad accertare i presupposti per l'applicazione della sanzione e disponendo a carico degli organi comunali "indicati nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 15/2015" di applicare "la sanzione pecuniaria di cui all'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149/2011, ricorrendo tutte le condizioni di legge" e a imporre al Segretario Comunale la comunicazione "a questa Sezione ed alla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Campania le iniziative intraprese, entro 30 gg. dalla ricezione della presente deliberazione, avendo cura successivamente di notiziare anche degli esiti delle iniziative stesse".*

2. Fatta questa necessaria premessa, osserva il Collegio che, nel caso di specie, oggetto dell'impugnazione è, esclusivamente, la deliberazione della Sezione di controllo campana, n. 150 del 19.12.2018, che ha accertato la mancata pubblicazione sul sito istituzionale della relazione di fine mandato, dando atto che alcun riscontro è stata offerto dall'amministrazione comunale alla richiesta istruttoria prot. n. 7238 del 12.11.2018 (contenente l'invito a fornire i chiarimenti mediante adeguata documentazione). Nella prospettazione attorea, la legittimazione a impugnare il

provvedimento sanzionatorio dovrebbe giustificarsi sull'art. 11, comma 6, lett. e) c.g.c. Il ricorso è tardivo.

Trattandosi di giudizio in unico grado, promosso dinanzi a queste Sezioni riunite, in speciale composizione, sono da considerare applicabili gli artt. 123 e ss. c.g.c.. L'art. 124 c.g.c., in particolare, prescrive che *“il ricorso avverso le deliberazioni della sezione regionale di controllo è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla conoscenza legale della delibera impugnata”*.

Un principio di esegesi della norma, *in parte qua*, è già stato offerto dalle Sezioni riunite, con la sentenza n. 16/2019/EL, concludendo nel senso che il termine in esame sia *“concesso a tutte le parti legittimate, tanto che siano state destinatarie dirette della notifica della deliberazione impugnata tanto che ne abbiano avuto conoscenza per successiva comunicazione o aliunde”*.

A conforto di tale interpretazione, questo Collegio evidenzia che, nella fattispecie, la ricorrente ha chiesto l'annullamento della deliberazione della Sezione controllo campana, quale presupposto del successivo atto assunto al Protocollo generale n. 1504 del 14.01.2019, dal Comune di Quarto, in persona del Capo Settore Affari Generali, con il quale le è stato chiesto il pagamento della somma di € 4.907,70, a titolo di sanzione ex art. 4, comma 6, d.lgs. n. 149/2011. L'atto risulta notificato alla destinataria in pari data (14.01.2019), a mezzo di messo comunale.

Orbene, la redazione della richiesta di pagamento in esame appare chiaramente improntata alla tecnica della *“relatio sostanziale”*,

ritenuta compatibile con l'obbligo di motivazione di cui all'art. 3 comma 3 l. 7 agosto 1990 n. 241, purché ricorra la seguente duplice condizione: a) che l'atto al quale si rinvia risulti richiamato nel provvedimento, come fonte del suo contenuto, ed individuato nei suoi estremi; b) che detto atto sia reso disponibile per l'interessato. La documentazione, infatti, *"nel momento in cui viene acquisita al procedimento, assume un valore giuridico che rende possibile la relatio"* (Cons. Stato, sezione sesta, 6 agosto 2002, n. 4094). Tale principio giurisprudenziale deve trovare applicazione anche con riferimento alla deliberazione di controllo della Sezione regionale di controllo, laddove essa assurga a *"presupposto"* dell'atto impositivo di una prestazione patrimoniale (art. 23 Cost.), a carico di amministratori o dipendenti pubblici.

Convalida l'assunto il confronto con la giurisprudenza di legittimità in materia tributaria, alla cui stregua, anche nel regime introdotto dalla legge 27 luglio 2000, n. 212 (che, assieme al d.lgs. 26 gennaio 2001, n. 32, art. 1, impone l'obbligo di allegazione dell'atto richiamato, o di riproduzione del suo contenuto essenziale, salvo che di tale atto il contribuente non abbia già integrale e legale conoscenza), *"l'obbligo di motivazione degli atti tributari può essere adempiuto per relationem, ovvero mediante il riferimento ad elementi di fatto risultanti da altri atti o documenti, a condizione che questi ultimi siano allegati all'atto notificato ovvero che lo stesso ne riproduca il contenuto essenziale, per tale dovendosi intendere l'insieme di quelle parti (oggetto, contenuto e destinatari) dell'atto o del documento che risultino necessarie e sufficienti per sostenere il*

*contenuto del provvedimento adottato*” (Cass. 25 luglio 2016 n. 15348).

Nel caso di specie, la nota del Capo Settore “Affari generali”, notificata *ut supra*, si sofferma ampiamente e dettagliatamente sul contenuto della deliberazione n. 150/2018, riproducendo anche interi passaggi significativi della parte dispositiva, di talché non appare revocabile in dubbio che siano stati soddisfatti i requisiti della motivazione *per relationem*, e che l’atto presupposto sia da considerare “legalmente conosciuto” nel momento in cui è giunto, nella sfera di conoscibilità del destinatario, l’atto ritenuto “dipendente”.

Inoltre, l’effettiva conoscenza dell’atto è sicuramente desumibile dal quesito inoltrato alla Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania del 7/02/2019, allorquando la ricorrente instava per ottenere la corretta interpretazione dell’art. 4, comma 6, più volte citato, in relazione alle specifiche modalità di calcolo della sanzione ivi disciplinata. La nota (prot. n. 772 del 12.02.2019) era riscontrata negativamente con atto, prot. n. 10 del 20.02.2019, a firma del Presidente della Sezione, con la quale si chiariva l’ambito applicativo della funzione consultiva ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003.

Il ricorso per cui è causa è stato notificato – a mezzo p.e.c. – alla Procura generale e alla Sezione regionale di controllo in data 4/07/2019 (come da ricevuta di accettazione, in atti), e, dunque, a distanza di circa sei mesi dalla comunicazione dell’atto di contestazione della violazione (prot. n. 1504 del 14.01.2019), e dalla contestuale conoscenza dell’atto deliberativo, oggetto dell’odierno giudizio.

Il ricorso va dichiarato inammissibile per tardività; le spese di lite, in considerazione della decisione in rito del ricorso, possono essere integralmente compensate, ex art. 31 c.g.c..

**P. Q. M.**

La Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale a speciale composizione, dichiara inammissibile il ricorso per tardività.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 18 settembre 2019.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Maria Cristina Razzano

Mario Pischedda

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 18 settembre 2019, è stata depositata in Segreteria in data 8 ottobre 2019

Il Direttore della Segreteria

Maria Laura Iorio