



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**SOTTOSCRIZIONE DELLA RELAZIONE DI FINE MANDATO
(EX CO. 3, ART. 4, D.LGS. 6 SETTEMBRE 2011, N. 149)
NEL CASO DI ANNULLAMENTO DELLE OPERAZIONI ELETTORALI**

DELIBERAZIONE N. 18/SEZAUT/2021/QMIG





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 18/SEZAUT/2021/QMIG

Adunanza del 29 novembre 2021

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

| | |
|-----------------------|--|
| Presidenti di sezione | Francesco PETRONIO, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio CONTU, Roberto BENEDETTI, Salvatore PILATO, Michele ORICCHIO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Piergiorgio DELLA VENTURA, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA, Rossella SCERBO, Maria Elisabetta LOCCI, Vincenzo PALOMBA, Enrico TORRI, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Irene THOMASETH; |
| Consiglieri | Paolo PELUFFO, Stefania FUSARO, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Francesco BELSANTI, Tiziano TESSARO, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Filippo IZZO; |
| Primi Referendari | Michela MUTI, Alessandra CUCUZZA; |
| Referendari | Anna Laura LEONI. |

Visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti,

approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000;
Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con
modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la deliberazione n. 112/2021/QMIG del 25 ottobre 2021, con la quale la Sezione
regionale di controllo per il Lazio, in riferimento alla richiesta di parere, presentata dal
Comune di Torrice (FR) per il tramite del Consiglio delle autonomie locali per il Lazio, ha
rimesso al Presidente della Corte dei conti, 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,
e del citato articolo 6 del decreto-legge n. 174 del 2012, una questione di massima
concernente l'individuazione del soggetto obbligato alla sottoscrizione della relazione di
fine mandato, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, in caso di
annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 17 del 3 novembre 2021, con la
quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della
predetta questione di massima ai sensi del richiamato articolo 6 del decreto-legge n. 174
del 2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione
prospettata dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 22208 del 22 novembre 2021 di
convocazione in video conferenza dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Udito il relatore consigliere Filippo Izzo;

PREMESSO

Con la deliberazione n. 112/2021/QMIG del 25 ottobre 2021, la Sezione regionale di
controllo per il Lazio ha richiesto, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10
ottobre 2012, n. 174, l'intervento nomofilattico di questa Sezione delle autonomie in
relazione al seguente quesito: *«Se gli obblighi di sottoscrizione della relazione di fine mandato di
cui all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, siano configurabili, in
caso di annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali e del verbale di proclamazione degli
eletti con effetti ex tunc, in capo al sindaco cessato o al commissario straordinario nominato per la
provvisoria amministrazione, dando conto, in quest'ultimo caso, nei termini previsti dalla norma,
delle attività successive alla data delle elezioni amministrative invalidate e dell'evoluzione della
situazione finanziaria dell'ente nella dinamica della gestione».*

Il dubbio interpretativo della Sezione regionale trae origine da una richiesta di parere
presentata, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali per il Lazio, dal commissario
prefettizio del Comune di Torrice (FR), le cui elezioni amministrative sono state oggetto
della pronuncia del Consiglio di Stato, sezione III, 22 luglio 2020, n. 4689, che, in riforma
della sentenza di primo grado, resa dal Tar Lazio, sez. Latina, 4 luglio 2019, n. 475, ha
annullato le operazioni elettorali svoltesi in quel Comune in data 10 giugno 2018, nonché

il verbale di proclamazione degli eletti alla carica di sindaco e consigliere comunale del 12 giugno 2018.

La richiesta di parere riguarda l'individuazione del soggetto tenuto alla sottoscrizione della relazione di fine mandato, prevista e disciplinata dall'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, nel caso di annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali.

Valutate l'ammissibilità soggettiva e quella oggettiva della richiesta, la Sezione regionale ha richiamato il principio di diritto espresso da questa Sezione con la deliberazione 30 aprile 2015, 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 straordinario nominato in seguito allo scioglimento dell'organo consiliare»*; tuttavia, ha ritenuto il suddetto principio non applicabile al caso sottoposto alla sua attenzione, sottolineando le differenze esistenti tra lo scioglimento anticipato dell'organo consiliare e l'annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali.

Nel considerare comunque necessaria la relazione di fine mandato, in quanto atta a garantire la *«massima responsabilizzazione»*, nonché l'*«effettività e trasparenza del controllo democratico»*, anche in ragione dei suoi collegamenti con la relazione di inizio mandato, di cui al successivo articolo 4-bis del medesimo decreto legislativo n. 149 del 2011, la Sezione remittente, tenuto conto *«della rilevanza generale della questione e dell'esigenza, per il futuro, di garantire indicazioni uniformi»*, ha sospeso la decisione sulla richiesta di parere, adottando la deliberazione n. 112 sopra richiamata.

In effetti, l'unico precedente specifico è rappresentato dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Umbria 24 dicembre 2013, n. 140/2013/VSG, in cui, a seguito dell'annullamento definitivo delle operazioni elettorali, la relazione di fine mandato è stata sottoscritta dal commissario prefettizio e ha riguardato le sole attività svolte nel periodo della gestione commissariale.

Più in generale, sul tema della relazione di fine mandato, la Sezione delle autonomie ha avuto occasione di esprimere il proprio orientamento, oltre che con la già richiamata deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, con la successiva deliberazione 3 maggio 2016, n. 15/SEZAUT/2016/QMIG, in cui, sul presupposto della persistenza delle *«esigenze di coordinamento della finanza pubblica, rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa dettate dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011 per la relazione di fine mandato»*, ha ribadito l'indispensabilità di tale adempimento anche nel *«nuovo quadro delineato dalla riforma dell'ordinamento delle Province dettata dalla legge n. 56 del 2014»*.

La questione, sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio con la ridetta deliberazione n. 112, è stata quindi deferita a questa Sezione delle autonomie con ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 17 del 18 ottobre 2021.

CONSIDERATO

1. Preliminarmente, questa Sezione delle autonomie condivide l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere sulla base delle argomentazioni svolte sul punto dalla Sezione remittente nella deliberazione n. 112 sopra richiamata.

2. L'articolo 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011, nel disciplinare la relazione di fine mandato, prevede un articolato percorso procedimentale, in cui tempi, contenuti e controlli sono strettamente interrelati quali elementi parimenti essenziali ai fini dell'esatto adempimento dell'obbligo di portare a conoscenza della collettività i contenuti della relazione, *«considerato che il bene tutelato dalla norma è la tempestività e la correttezza dell'informazione contabile alla comunità amministrata in vista del futuro esercizio del diritto di voto»* (così Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, 16 febbraio 2021, n. 5/2021/EL).

In particolare, il comma 2 del ridetto articolo 4 statuisce che la relazione è redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale ed è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco *«non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato»*; nei quindici giorni successivi, la relazione è *«certificata dall'organo di revisione dell'ente locale»* e, nei tre giorni successivi, trasmessa, unitamente alla certificazione, alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. La relazione e la certificazione sono anche pubblicate sul sito istituzionale dell'ente locale entro i sette giorni successivi alla certificazione.

Il successivo comma 3 disciplina i medesimi passaggi procedurali in relazione all'ipotesi dello *«scioglimento anticipato del consiglio comunale o provinciale»*, prevedendo, ai fini della redazione, sottoscrizione e certificazione della relazione, il diverso termine di *«venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni»*; anche in questo caso, la relazione è trasmessa alla sezione regionale di controllo e pubblicata sul sito istituzionale nei medesimi termini succitati rispettivamente di tre e sette giorni decorrenti dalla data di certificazione.

3. Con particolare riguardo al profilo temporale dell'adempimento, occorre considerare che la durata del mandato del sindaco, così come quella del consiglio comunale, ai sensi dell'articolo 51, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è di cinque anni e che la data di scadenza del mandato, rispetto alla quale va calcolato il termine "a ritroso" di sessanta giorni, previsto dal citato comma 2 dell'articolo 4, ha quale suo termine iniziale la proclamazione degli eletti e, più precisamente, la data del relativo verbale, che di tale proclamazione costituisce la fonte e che si pone quale atto terminale del procedimento elettorale.

4. Come ha già chiarito questa Sezione delle autonomie, nella deliberazione 3 maggio 2016, n. 15/SEZAUT/2016/QMIG, è da tale atto che sindaco e presidente della provincia *«hanno il potere di compiere atti ed assumere provvedimenti immediatamente senza attendere*

alcuna legittimazione successiva» (par. 7, ove è anche richiamato il precedente conforme di Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, 13 marzo 2015, n. 6/2015/EL, sull'immediata efficacia della proclamazione ai fini della legittimazione del sindaco a compiere gli atti di sua competenza).

5. È evidente che, nel caso di pronuncia di annullamento delle operazioni elettorali, detto termine "a ritroso" non può più essere computato, giacché a essere travolto, in ragione del carattere retroattivo proprio dell'effetto di annullamento, è innanzitutto l'atto di proclamazione degli eletti, che, ai sensi dell'articolo 130 del codice del processo amministrativo, costituisce l'oggetto necessario del ricorso avverso le operazioni elettorali, anche se a essere impugnati sono (anche) altri atti endoprocedimentali.

A rigore, come ha sottolineato la stessa Sezione remittente, a essere annullato è proprio il mandato elettivo, tanto è vero che l'articolo 85 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, prevede un peculiare potere di commissariamento, che il prefetto è chiamato a esercitare sia per l'ipotesi dell'annullamento delle operazioni elettorali sia per quella di nullità delle elezioni (per mancanza di candidature o per mancato raggiungimento del *quorum* di votanti nel caso in cui sia stata ammessa una sola lista).

6. Constatata, quindi, l'impossibilità, nel caso di annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali, di assumere l'atto di proclamazione degli eletti ovvero lo svolgimento stesso delle elezioni quale termine iniziale di durata del mandato, non resta che prendere in considerazione la disciplina, contenuta nel comma 3 del richiamato articolo 4, quale parametro normativo cui riferire la scansione procedimentale dell'obbligo della relazione di fine mandato.

7. Confortano la conclusione appena raggiunta, che finisce per applicare analogicamente la disciplina espressamente prevista dal comma 3 del richiamato articolo 4 per l'ipotesi dello scioglimento anticipato del consiglio consumale alla diversa fattispecie dell'annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali, alcune indicazioni giurisprudenziali sulle possibili affinità morfologiche e funzionali tra la prima e la seconda occorrenza.

7.1. In primo luogo, il Consiglio di Stato, in un risalente parere n. 666 del 10 luglio 2000, reso dalla I sezione, in risposta a uno specifico quesito dell'amministrazione dell'interno in ordine alla rappresentanza del comune sottoposto a gestione commissariale in seno all'assemblea delle comunità montane, ha affermato che, anche nelle ipotesi di commissariamento ai sensi dell'articolo 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960, rimangono in carica i rappresentanti designati da un organo la cui elezione sia stata poi annullata.

Tale affermazione è resa possibile dalla più ampia considerazione che svolge la sezione consultiva secondo cui *«il carattere retroattivo degli effetti derivanti dall'annullamento della elezione trova un limite nel generale principio di conservazione degli atti secondo il quale gli atti posti in essere dal consiglio (prima che la illegittimità della sua elezione sia dichiarata) costituiscono*

espressione di un rapporto organico di fatto e sono dunque validi anche nei casi in cui non attengono a funzioni indifferibili».

La conclusione del parere n. 666 evidenzia, quindi, un significativo punto di contatto effettuale con la previsione dell'articolo 141, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, secondo cui, in ogni ipotesi di scioglimento anticipato, *«I consiglieri cessati dalla carica per effetto dello scioglimento continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti».*

7.2. Che l'invalidità delle operazioni elettorali non è mai assoluta, ma, in qualche modo, temperata da considerazioni di effettività dello svolgimento del mandato elettivo, trova ulteriore conferma nell'interpretazione da parte della Corte di cassazione del divieto di terzo mandato consecutivo, di cui all'articolo 51, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000. In particolare, Cass., sez. I, 5 giugno 2007, n. 13181, mostrando di considerare comunque rilevante lo svolgimento di un'elezione poi dichiarata nulla, ha affermato che il suddetto divieto non opera nel caso in cui la supposta terza candidatura non sia immediatamente successiva allo scadere del secondo mandato, ma intervallata da una precedente tornata elettorale – in cui il candidato sindaco non si è presentato – ancorché quest'ultima sia stata dichiarata nulla per mancato raggiungimento del *quorum* dei votanti.

8. Le surriferite affermazioni di giudici diversi da quello contabile rappresentano addentellati di diritto vivente utili a fornire un aggancio concreto alla piena utilizzazione, anche nel caso di annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali, della disciplina posta dal comma 3 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011 per l'ipotesi di scioglimento anticipato dell'organo consiliare ai fini della verifica del corretto adempimento dell'obbligo di relazione di fine mandato. In particolare, sono fatti salvi i profili temporali, in quanto sottoscrizione e certificazione della relazione sono in questo caso riferiti *«al provvedimento di indizione delle elezioni»*, che, evidentemente, quale atto preordinato al conseguente rinnovo degli organi elettivi, non rientra nel perimetro oggettivo dell'annullamento.

9. D'altra parte, negli orientamenti consultivi delle sezioni regionali di controllo, l'unico precedente specifico, richiamato in premessa, mostra, sia pure implicitamente, di condividere tale linea interpretativa.

Infatti, la Sezione regionale di controllo per l'Umbria, nella ridetta deliberazione n. 140 del 2013, ha reputato regolare la relazione di fine mandato sottoscritta dal commissario prefettizio e la sua trasmissione rispettosa del termine stabilito dalla formulazione allora vigente (precedente cioè le modifiche al testo poi introdotte dall'articolo 11 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16) dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011 per l'ipotesi di scioglimento anticipato, assumendo quale termine iniziale del computo, ai fini della sottoscrizione della relazione, la data di comunicazione al Comune del provvedimento di convocazione dei comizi elettorali.

9.1. L'assimilazione tra scioglimento e annullamento è infine avvalorata dalla stessa amministrazione richiedente, che, nella richiesta di attivazione della funzione consultiva, non contesta la sussistenza dell'obbligo della relazione di fine mandato, richiamando espressamente la disciplina posta dal ridetto comma 3 per l'ipotesi di scioglimento anticipato.

10. Chiarito, quindi, che, anche in caso di annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali, sussiste l'obbligo della relazione di fine mandato, disciplinato dal comma 3 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011, resta da stabilire chi sia il soggetto tenuto a tale adempimento: se il commissario prefettizio oppure il sindaco "uscente".

Questa Sezione delle autonomie ritiene che l'obbligo debba essere affermato nei confronti del commissario.

Le ineliminabili differenze tra scioglimento anticipato e annullamento giurisdizionale, il primo opera *ex nunc* e non mette in discussione la genuinità delle operazioni elettorali, il secondo, pur con i temperamenti sopra riferiti circa la validità degli atti posti in essere fino all'annullamento, opera retroattivamente, inducono a condividere le osservazioni della Sezione rimettente intese a reputare non applicabile al caso di specie il principio di diritto affermato da questa Sezione nella ridetta deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG sulla irrilevanza della gestione commissariale ai fini della sottoscrizione della relazione di fine mandato.

Oltre alla già rilevata peculiarità del potere di commissariamento esercitato nel caso di annullamento delle elezioni, che porta a differenziare l'organo straordinario nominato ai sensi dell'articolo 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960 da quello previsto dall'articolo 141 del decreto legislativo n. 267 del 2000, è necessario osservare, a sostegno della riferita individuazione del soggetto obbligato rispetto al sindaco, che l'annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali toglie efficacia alla stessa instaurazione del rapporto di servizio onorario perché non avvenuta conformemente alle procedure e alle forme di legge (e, infatti, il parere sopra richiamato della I sez. del Consiglio di Stato ragiona in termini di rapporto organico «*di fatto*»).

11. L'affermazione dell'obbligo della relazione di fine mandato in capo al commissario prefettizio conduce a due conseguenze ulteriori che la Sezione reputa opportuno sottolineare.

11.1. La prima è che la relazione, per le sottolineate esigenze di trasparenza e di piena rendicontazione a favore della collettività amministrata, che costituiscono il sostrato materiale del profilo finalistico dell'istituto, dovrà necessariamente riguardare sia il periodo oggetto dell'annullamento giurisdizionale, sia il periodo della gestione commissariale.

Soccorre a favore di questa conclusione anche un'esigenza di continuità delle rendicontazioni, di cui al principio generale della continuità e della costanza, costituente

il principio n. 11 nell'ambito dei "Principi contabili generali" dell'allegato 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

11.2. La seconda conseguenza è che, costituendo la relazione di fine mandato sottoscritta dal commissario prefettizio un'ipotesi peculiare, connotata da marcati tratti differenziali rispetto alle fattispecie espressamente prese in considerazione dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011, non sono prefigurabili le conseguenze afflittive 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/QMIG sia nella deliberazione n. 15/SEZAUT/2016/QMIG.

12. Sulla relazione di fine mandato, fatta predisporre, sottoscritta, pubblicata e trasmessa dal commissario, la sezione regionale di controllo eserciterà i controlli previsti (sulle modalità dei quali torna utile richiamare le indicazioni ancora attuali svolte da questa Sezione nella citata deliberazione 15/SEZAUT/2015/QMIG, spec. par. 3. del *cons. in dir.*).

P.Q.M.

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, enuncia il seguente principio di diritto:

«All'annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali e, in particolare, dell'atto di proclamazione degli eletti si applica il comma 3 dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149. L'obbligo di sottoscrivere la relazione di fine mandato sussiste in capo al commissario e la relazione dovrà riguardare sia il periodo del mandato elettivo oggetto dell'annullamento giurisdizionale sia il periodo della gestione commissariale».

La Sezione regionale di controllo per il Lazio si atterrà al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento. Al medesimo principio si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell'adunanza del 29 novembre 2021.

Il Relatore
Filippo IZZO

(Firmato digitalmente)

Il Presidente
Guido CARLINO

(Firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 7 dicembre 2021

Il Dirigente
Gino GALLI
(Firmato digitalmente)

