



Repubblica Italiana
Corte dei Conti

La Sezione del Controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Cristina Ragucci	Primo Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Tiziana Sorbello	Referendario (<i>relatore</i>)
Dott. Raffaele Giannotti	Referendario
Dott. Davide Nalin	Referendario

nella camera di consiglio del 17 novembre 2025

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. del 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, recante "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42" e, in particolare, l'art. 4, concernente le relazioni di fine mandato;

Visto il decreto interministeriale del 26 aprile 2013, che ha approvato gli schemi tipo di

relazione di fine mandato dei Presidenti delle province (allegato A), dei Sindaci di comuni con popolazione superiore o uguale a 5.000 abitanti (allegato B) e dei Sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (allegato C);

Vista la nota n. 4759 del 12 novembre 2025 con la quale il magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per la discussione in Camera di consiglio;

Vista l'ordinanza n. 16 del 12 novembre 2025, successivamente integrata con ordinanza n. 17 del 13 novembre 2025, con le quali il Presidente ha convocato la Sezione in camera di consiglio in data odierna per le determinazioni conclusive;

Udito il relatore, referendario Tiziana Sorbello;

PREMESSO IN FATTO

La Provincia di Oristano è stata interessata dalle elezioni amministrative del Presidente della Provincia e Consiglio Provinciale del 29 settembre 2025, indette con decreto del Presidente della Regione n. 70 del 31 luglio 2025.

A tal proposito, si premette che la legge regionale 19 luglio 2024, n. 9 ha disciplinato il completamento del processo di riordino delle province e delle città metropolitane della Sardegna, già delineato dalla legge regionale 12 aprile 2021, n. 7, definendo l'assetto territoriale e amministrativo dei nuovi enti.

In attuazione della legge regionale del 2024 sopra citata, al fine di regolare la fase transitoria, con deliberazione della Giunta regionale n. 36/2 del 19 settembre 2024, è stato nominato l'Amministratore straordinario della Provincia di Oristano, che subentra alla precedente gestione commissariale, al quale sono attribuiti «i poteri previsti dall'ordinamento in capo al presidente della provincia, alla giunta e al consiglio provinciale», fino all'insediamento degli organi politici di governo degli enti sovracomunali.

Con nota del 16 settembre 2025, prot. Cdc n. 3828, è stata trasmessa a questa Sezione, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011, la relazione di fine mandato, sottoscritta dall'Amministratore straordinario, certificata dall'Organo di revisione il 15 settembre 2025 e pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente il 16 settembre 2025.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, come da ultimo modificato dall'art. 11 del decreto-legge 6 marzo 2014 n. 16, ha introdotto l'obbligo per province e comuni di redigere una relazione di fine mandato, al fine di garantire, in particolare, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa.

Il comma 2 del citato art. 4 dispone che la relazione di fine mandato è «*redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale e 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*».

In caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale o provinciale, ai sensi del successivo comma 3, «*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*».

La relazione deve descrivere in maniera dettagliata le principali attività dell'amministrazione uscente nel corso del mandato, con particolare riferimento ai seguenti profili della gestione: a) il sistema e gli esiti dei controlli interni; b) gli eventuali rilievi della Corte dei conti; c) le azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e lo stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni

standard; d) la situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal Comune o dalla Provincia ai sensi dei nn. 1 e 2 del comma 1 dell'art. 2359 cod. civ., e indicando le azioni intraprese per porvi rimedio; e) le azioni intraprese per contenere la spesa e lo 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 migliore rapporto qualità-costi; f) la quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale e comunale.

Al fine di agevolare la stesura, il comma 5 del medesimo art. 4 ha previsto l'adozione di uno schema tipo per la redazione della relazione di fine mandato, nonché una forma semplificata del medesimo schema per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Tali schemi sono stati adottati con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze del 26 aprile 2013.

1.1. La normativa si iscrive all'interno del percorso intrapreso dal legislatore verso l'adozione di documenti finalizzati a rendere trasparente l'attività svolta dagli amministratori pubblici nei confronti degli elettori.

La relazione di fine mandato risponde al principio di *accountability* degli amministratori locali, i quali sono chiamati a dare conto della propria gestione amministrativa, al fine di consentire al cittadino il controllo sull'operato dell'amministrazione nel corso del mandato e, al termine di questo, una valutazione consapevole dei risultati conseguiti.

L'obbligo di redazione, se correttamente adempiuto, rende la relazione strumento di conoscenza dell'attività svolta dagli amministratori nell'esercizio delle rispettive funzioni nella fase di passaggio da una amministrazione all'altra, in cui deve essere fotografata la reale situazione finanziaria dell'ente (*cfr.* Sezione delle autonomie, delibera n. 15/SEZAUT/2015/QMIG).

Come sottolineato dalla Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 15/SEZAUT/2016/QMIG, la relazione di fine mandato costituisce un fondamentale *«strumento di conoscenza e di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, nonché strumento di democrazia del bilancio, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e, pertanto, appare di tutta evidenza la*

rilevanza del ruolo assegnato alle Sezioni regionali destinatarie ex lege di tali relazioni» (così Sezione delle Autonomie, delibera n. 15/SEZAUT/2016/QMIG).

Funzionalmente collegata a tali finalità è non solo la certificazione della relazione da parte dei revisori, ma anche la sua pubblicazione sul sito istituzionale. Tale adempimento attua il più generale principio di trasparenza dell'azione amministrativa, come declinato dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, relativo alla disciplina degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

La legge, nel disciplinare dettagliatamente il programma di adempimento, ha riservato al tempo un ruolo determinante nel perseguimento del bene tutelato dalla norma che è quello della tempestività e correttezza dell'informazione contabile alla comunità amministrata (*cfr.* Sentenza Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in s.c., n. 5/2021/EL).

Sulla base di tale esigenza si giustifica la rigida sequenza procedimentale delineata dal legislatore, articolata secondo precise scadenze, tutte funzionali a consentire agli elettori di disporre di un quadro informativo quanto più preciso e completo in vista della successiva competizione elettorale.

Al fine di rendere cogenti gli obblighi di redazione e diffusione della relazione di fine mandato, il legislatore ha previsto specifiche misure sanzionatorie per i casi di mancata redazione e di mancata pubblicazione della relazione sul sito istituzionale dell'ente (art. 4, comma 6, del d.lgs. 149/2011).

Come affermato dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con sentenza n. 28/2019/DEL, *«l'inadempimento di ogni singolo obbligo previsto dalla sequenza procedimentale, individuata nelle insopprimibili tappe, redazione-certificazione-controllo-pubblicazione, costituisce il presupposto dell'applicabilità della sanzione di cui all'art. 4, comma 6, del d. lgs. N. 149 del 2011»*.

Tale interpretazione è stata più di recente ribadita dalla giurisprudenza della Sezione delle autonomie che, con la deliberazione n. 17/SEZAUT/2025/QMIG, nel confermare che *«il ritardo nella redazione della relazione rileva ai fini della risposta sanzionatoria»*, ha richiamato l'indirizzo già espresso dalle Sezioni riunite in speciale composizione, con

sentenza n. 5/2021/EL. In quell'occasione le stesse Sezioni riunite hanno affermato che *«La Legge, nel disciplinare il programma di adempimento, ha riservato al tempo un ruolo che non può in alcun modo essere considerato ordinatorio, bensì, quello di elemento fondamentale del valore della relazione di fine mandato, ergo, del disvalore associato alla conseguente sanzione per inadempimento; i termini servono tutti a garantire uno spatium cogendi minimo, a garanzia del consapevole esercizio delle prerogative democratiche da parte dei componenti della comunità amministrata. I termini, in definitiva, sono direttamente strumentali allo scopo per cui l'obbligo è imposto, quindi immediatamente rilevanti per l'esatto adempimento»*.

Da ciò discende che il rispetto della tempistica stabilita dalla legge rappresenta un elemento fondamentale della relazione di fine mandato e, pertanto, la violazione della stessa costituisce un elemento oggettivo, da valutare necessariamente quale possibile presupposto della sanzione per inadempimento prevista dal comma 6 dell'art. 4 del D.lgs. n. 149 del 2011.

2. Tanto premesso, al fine di individuare la regola nella quale sussumere l'odierna fattispecie, occorre fare riferimento all'indirizzo ermeneutico di questa Sezione che, richiamando le argomentazioni svolte dalla Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2021/QMIG del 7 dicembre 2021, ha affermato che *«sussiste in capo al commissario straordinario l'obbligo della relazione»* e, inoltre, *«in assenza di un termine prefissato per la scadenza del suo mandato, debba farsi riferimento alla data di indizione delle elezioni degli organi politici, in analogia a quanto dispone l'art. 4 comma 3^a del d. lgs. 149/2011 e art.2 della L. 182/1991, in caso di scioglimento anticipato del consiglio comunale e provinciale»* (cfr. Sezione controllo Sardegna, delib. n.95/2022/PAR).

La soluzione da ultimo richiamata risulta non solo la più aderente al caso concreto - giacché l'indizione delle nuove elezioni è intervenuta non nei tempi ordinariamente previsti e prevedibili della scadenza del mandato, in quanto rimessa alla decisione dell'organo politico della Regione -, ma anche quella maggiormente conforme alla *ratio* della normativa applicabile. Quest'ultima, come sopra esposto, è ispirata alla finalità di garantire agli elettori un'adeguata conoscenza dell'attività amministrativa svolta dall'Ente nel periodo immediatamente precedente la nuova consultazione elettorale.

3. Alla luce delle argomentazioni che precedono la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno dovevano essere perfezionate

entro il termine di venti giorni dall'adozione del provvedimento di indizione delle elezioni, trasmesse alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro i tre giorni dalla data di certificazione e pubblicate entro e non oltre i sette giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'Organo di revisione dell'Ente locale.

3.1. Nel caso di specie, il provvedimento di indizione delle elezioni, dalla cui adozione decorre il *dies a quo* per la sottoscrizione della relazione e la correlata certificazione da parte dell'organo di controllo interno, è stato adottato il 31 luglio 2025.

Per l'effetto, la relazione di cui all'art. 4 del d.lgs.149/2011 e la relativa certificazione avrebbero dovuto essere redatte e sottoscritte entro (e non oltre) il 20 agosto 2025 (ovvero nel termine ultimo di 20 giorni dalla data del provvedimento di indizione delle elezioni).

3.2. Tanto premesso, sotto il profilo dell'accertamento formale del rispetto della tempistica imposta dalla legge, il Collegio rileva che la Provincia di Oristano non ha correttamente ottemperato agli obblighi di redazione, certificazione, trasmissione e pubblicazione della relazione di fine mandato nei termini imposti dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. 149/2011.

Difatti, la stessa è stata sottoscritta dall'Amministratore straordinario e certificata dall'Organo di revisione il 15 settembre 2025, oltre il termine di venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni.

Fermo restando il precedente rilievo, la Sezione dà comunque atto che, nel complesso, il contenuto della relazione riflette la struttura prevista dall'art. 4 del d.lgs. 149/2011, come trasposta nello schema tipo del decreto interministeriale del 26 aprile 2013.

4. Di conseguenza, rilevato il non corretto adempimento degli obblighi di legge, la Sezione deve affrontare il profilo relativo all'applicabilità in concreto delle sanzioni previste dall'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 149/2011.

4.1. In merito alla natura giuridica delle sanzioni previste dalla disposizione sopra citata, la giurisprudenza contabile ha affermato che le stesse rientrano nella categoria delle sanzioni amministrative di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, da cui consegue l'applicazione del principio di stretta legalità richiamato dall'art. 1 della medesima legge.

A tal proposito, la Sezione delle autonomie ha rilevato la presenza di un'asimmetria normativa tra i commi 1 e 2 - che sanciscono l'obbligo della relazione di fine mandato sia a carico dei Comuni che delle Province - ed il comma 6 dell'art. 4 del citato d.lgs. n. 149/2011, che invece limita l'applicazione del regime sanzionatorio soltanto al Sindaco, al responsabile del servizio finanziario del Comune e al segretario generale, nulla prevedendo per il Presidente della Provincia, per il responsabile del servizio finanziario, o per il segretario generale della Provincia, fattispecie che determina *"l'impossibilità di applicazione del regime sanzionatorio anche a questi soggetti non espressamente richiamati dal legislatore"* (cfr. Sezione autonomie, deliberazione n. 15/2015/QMIG).

Sul punto, la giurisprudenza contabile ha affermato che le sanzioni previste dall'art. 4, comma 6, del d.lgs. 149/2011, rientrano nella categoria delle sanzioni amministrative di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 da cui consegue l'applicazione del principio di stretta legalità richiamato dall'art. 1 della medesima legge.

Anche con riferimento alla relazione di fine mandato redatta dal commissario prefettizio, nominato in conseguenza dell'annullamento giurisdizionale delle operazioni elettorali, la Sezione delle autonomie ha affermato, in punto di applicabilità delle conseguenze sanzionatorie previste dal comma 6 dell'art. 4 citato, 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'art. 4 del decreto legislativo 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/SEZAT/2021/QMIG).

5. In conclusione, la Sezione rileva il mancato rispetto della scansione temporale descritta dall'art. 4, comma 3, del d. lgs. 149/2011 e raccomanda all'Ente di assicurare, per il futuro, il rispetto di tutti i termini procedurali previsti dall'art. 4 del d.lgs. 149/2011 per la tempestiva adozione della relazione di fine mandato.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Sardegna

ACCERTA

Il mancato adempimento degli obblighi previsti dall'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 nei termini sopra esposti.

DISPONE

che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente deliberazione, sia trasmessa al Presidente della Provincia di Oristano e all'Organo di revisione.

La presente deliberazione è soggetta all'obbligo di pubblicazione, da parte della medesima Provincia, sul proprio sito istituzionale, ad integrazione della relazione di fine mandato già pubblicata, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i.

Così deliberato in Cagliari, nella camera di consiglio del 17 novembre 2025.

Il Relatore

Tiziana Sorbello

Il Presidente

Antonio Contu

Depositata in Segreteria il 18 novembre 2025

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Anna Angioni