



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**DETERMINAZIONE DEL TERMINE PER LA SOTTOSCRIZIONE
DELLA RELAZIONE DI FINE MANDATO IN CASO DI
SCADENZA DELLA CONSILIATURA OLTRE IL QUINTO ANNO**

DELIBERAZIONE N. 17/SEZAUT/2025/QMIG



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 17/SEZAUT/2025/QMIG

Adunanza del 4 luglio 2025

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidente della sezione preposto
alla funzione di referto

Francesco PETRONIO

Presidente della sezione preposto
alla funzione di coordinamento

Maria Annunziata RUCIRETA

Presidenti di sezione

Salvatore PILATO, Stefano SIRAGUSA, Rossella
SCERBO, Vincenzo PALOMBA, Marcovalerio
POZZATO, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela
PESEL, Ugo MONTELLA, Antonio ATTANASIO,
Cinzia BARISANO, Paolo PELUFFO, Antonio
BUCCARELLI, Stefania FUSARO, Susanna LOI,
Luisa D'EVOLI

Consiglieri

Elena TOMASSINI, Antongiulio MARTINA, Rosa
FRANCAVIGLIA, Marcello DEGNI, Giampiero
Maria GALLO, Stefano GLINIANSKI, Tiziano
TESSARO, Luigi DI MARCO, Francesco
SUCAMELI, Andrea LUBERTI, Gianpiero
D'ALIA, Alessandro VISCONTI, Stefania Anna
DORIGO, Franco Emilio Mario VIETTI

Primi Referendari

Emanuele SCATOLA, Luigia IOCCA, Ruben
D'ADDIO, Cristina RAGUCCI, Lorenzo
GATTONI

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 l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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;

Vista la deliberazione n. 94/2025/QMIG, adottata nella camera di consiglio del 26 giugno 2025, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Piemonte in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Comune di Baveno (VB), tramite il Consiglio delle autonomie locali, ha sottoposto al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa l'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, o alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, la seguente questione di massima ai fini dell'adozione di una pronuncia di orientamento generale: « *se, nel caso di rinvio delle elezioni dei consigli comunali ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera b), D.L. 20 aprile 2020, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 giugno 2020, n.59, il calcolo del termine per la sottoscrizione della relazione di fine mandato, di cui all'art. 4, comma 2, D.lgs. 149/2011, debba essere effettuato a ritroso dalla data di scadenza dei cinque anni di mandato decorrenti dalle elezioni ai sensi dell'art. 51, comma 1, D.lgs. 267/2000; ovvero se debba essere effettuato a ritroso dalla data fissata per le nuove elezioni* »;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 9 del 27 giugno 2025, 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. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti, prot. n. 2584 del 29 giugno 2025, di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Vista la nota del Presidente preposto alla funzione di Referto della Sezione delle autonomie, prot. n. 2591 del 1° luglio 2025, con la quale è stata comunicata ai componenti del Collegio la possibilità di partecipazione anche tramite collegamento da remoto;

Udito il Relatore, Consigliere Stefania Anna Dorigo;

PREMESSO

1. Il Comune di Baveno (VB), tramite il CAL, poneva alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti del Piemonte un quesito inerente al termine per la sottoscrizione della relazione di fine mandato per quegli enti che, a seguito del rinvio delle elezioni, disposto con l'art. 1, comma 1, lettera b), d.l. n. 26/2020, durante la fase pandemica,

hanno eletto i loro consigli comunali e il Sindaco nelle date del 20 e 21 settembre 2020, vale a dire in un periodo diverso rispetto al momento elettorale ordinario (che, ai sensi dell'art. 1 della legge 182 del 1991, coincide con il 15 aprile – 15 giugno di ogni anno). A seguito di tale disposizione, le consultazioni elettorali si tenevano nelle date del 20 e 21 settembre 2020 per ben 962 comuni sul territorio nazionale.

Il dubbio del Sindaco del Comune di Baveno concerne il calcolo dei termini di sottoscrizione della relazione. L'Ente prospetta due possibili soluzioni sul computo del termine: 1) a ritroso rispetto alla data di naturale scadenza del mandato, vale a dire cinque anni dal 22 settembre 2020; 2) a ritroso dalla data delle prossime elezioni amministrative, da tenersi nella primavera del 2026 (cfr. circolare n. 83/2024 del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali).

2. La competente Sezione territoriale evidenziava che, nel caso di specie, non si rinviene un contrasto giurisprudenziale fra Sezioni territoriali della Corte dei conti, non essendoci pronunce specifiche sul punto. Rilevava elementi d'incertezza applicativa su una questione di particolare rilevanza (art. 6, comma 4, d.l. n. 174 del 2012): infatti, un elevato numero di enti comunali (n. 962) andranno al voto nella primavera del 2026; la stessa problematica si potrebbe ripresentare nel 2026, visto che l'art. 1, comma 1, lettera a), del d.l. n. 25/2021 aveva disposto il rinvio delle elezioni dei consigli comunali in un periodo compreso fra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021; la fattispecie risulta inoltre connessa all'apparato sanzionatorio previsto dall'art. 4, comma 6, d.lgs. n. 149/2011. Per tali motivi, con deliberazione n. 94 del 26 giugno 2025, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte sollevava la seguente questione di massima: *«se, nel caso di rinvio delle elezioni dei consigli comunali ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera b), D.L. 20 aprile 2020, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 giugno 2020, n.59, il calcolo del termine per la sottoscrizione della relazione di fine mandato, di cui all'art. 4, comma 2, D.lgs. 149/2011, debba essere effettuato a ritroso dalla data di scadenza dei cinque anni di mandato decorrenti dalle elezioni ai sensi dell'art. 51, comma 1, D.lgs. 267/2000; ovvero se debba essere effettuato a ritroso dalla data fissata per le nuove elezioni»*.

La questione veniva deferita alla Sezione delle autonomie con ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 9 del 27 giugno 2025.

CONSIDERATO

1. Il quesito odiernamente proposto è ammissibile, sia sotto il profilo soggettivo (presentazione da parte del Sindaco, tramite CAL) ,sia sotto il profilo oggettivo (materia afferente alla contabilità pubblica); per un più ampio esame dei requisiti di ammissibilità si fa rinvio alle motivazioni contenute nella deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte, n. 94/2025/SRCPIE/QMIG, qui integralmente condivise.

2. La disciplina della relazione di fine mandato è finalizzata, come unanimemente riconosciuto dalla giurisprudenza contabile, ad assicurare che, alla conclusione del

mandato elettorale, venga elaborato e poi diffuso un articolato e completo quadro informativo dell'attività amministrativa svolta.

Come sottolineato da questa Sezione, «*la relazione di fine mandato costituisce, secondo le intenzioni del legislatore, strumento 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*» (Sezione delle autonomie, n. 15/2016/QMIG).

3. La questione sottoposta alla Sezione attiene, di fatto, alla scadenza del termine della sottoscrizione della redazione di fine mandato quando intercorrano più di cinque anni dalla proclamazione degli eletti alla data delle elezioni.

Nel caso di specie, questa circostanza si è verificata per un fattore emergenziale. Infatti, il d.l. n. 26 del 2020 ha, in conseguenza della emergenza Covid, spostato la data delle elezioni dal periodo "ordinario" (15 aprile – 15 giugno) a un periodo successivo (15 settembre – 15 dicembre); la data imposta per la tornata elettorale del 2020 ha fatto sì che le elezioni successive, ove regolarmente portato a termine il mandato, avvengano nell'anno successivo alla scadenza del mandato medesimo, come da previsione dell'art. 1, legge n. 182 del 1991 (*"Le elezioni dei consigli comunali si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno ... dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre"*). Di tenore analogo alla disposizione citata è la previsione dell'art. 1, comma 1, lett. a) del d.l. n. 25 del 2021 che, per la tornata elettorale del 2021, sempre per ragioni connesse alla crisi epidemiologica ha previsto che le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali si tenessero tra il 15 settembre e il 15 ottobre.

Al di là della ipotesi emergenziale – che nel solo 2020 ha interessato n. 962 Comuni - ci possono essere casi concreti in cui il mandato elettorale scade nel secondo semestre dell'anno e le nuove elezioni, in applicazione del già citato art. 1 della legge 182 del 1991, hanno luogo nel turno elettorale ordinario dell'anno successivo, quindi a distanza di oltre cinque anni - potenzialmente, di ben oltre cinque anni - da quelle precedenti.

La questione del computo del *dies a quo* per la sottoscrizione della redazione di fine mandato in caso di scadenza del termine della consiliatura nel secondo semestre del quinto anno del mandato non è disciplinata a livello normativo: vi è dunque, sul punto, una *lacuna legis* che va colmata in sede interpretativa.

4. Nella giurisprudenza contabile non vi sono specifiche pronunce che affrontano la questione della scadenza del termine della sottoscrizione della redazione di fine mandato in caso di durata delle funzioni del Sindaco superiore ai cinque anni a causa della scadenza del mandato nel secondo semestre dell'anno.

Le Sezioni Riunite in speciale composizione nella sentenza n. 5/2021/EL, in un *obiter dictum* hanno distinto fra durata del mandato del Sindaco (cinque anni) e *prorogatio* delle

sue funzioni in caso di elezioni “tardive”, sposando l’argomento letterale secondo cui la relazione di fine mandato deve essere sottoscritta, ex art. 4, comma 2, d.lgs. n. 149 del 2011, non oltre sessanta giorni prima della scadenza del mandato. Afferma infatti il Collegio che, in virtù dell’art. 1, comma 1, lett. b) del d.l. n. 26 del 2020 «*si è determinata una nuova ed eccezionale ipotesi di “prorogatio” delle funzioni (ma non del mandato), in deroga a quella ordinariamente prevista dall’art. 1 del D.L. n. 293/1991 (conv. L. n. 444/1994). Ne consegue che la sottoscrizione della relazione di fine mandato avrebbe dovuto essere effettuata nel termine ultimo “ordinario” di 60 giorni dalla scadenza del mandato originario*».

La Sezione delle autonomie ha invece affrontato, recentemente, la questione dei tempi della sottoscrizione della relazione di fine mandato in caso di elezioni anticipate. A tal proposito, è stato affermato che la «*possibilità che le elezioni siano fissate prima della scadenza quinquennale solleva diverse criticità in quanto può compromettere il diritto degli elettori di prendere conoscenza della relazione di fine mandato con un congruo anticipo rispetto alla data delle elezioni*.

In tali ipotesi considerare come dies a quo il compimento del termine quinquennale dallo svolgimento delle precedenti elezioni comporta, a seconda dei casi concreti, la compressione più o meno ampia del periodo di riflessione sull’operato dell’amministrazione uscente, essendo possibile che la relazione di fine mandato venga pubblicata a ridosso delle elezioni o, addirittura, dopo la scadenza delle stesse.

È, pertanto, evidente come, in questo caso, il termine di sessanta giorni non può che calcolarsi a ritroso dalla data fissata per le nuove elezioni che, in ogni caso, costituiscono per legge (art. 1, comma 2, l. n. 182/1991) la data di inizio del mandato successivo» (Sezione delle autonomie, n. 15/2023/QMIG).

Seppur pronunciando in caso diverso da quello che qui interessa – e, per alcuni versi, di opposta natura, giacché ci si trova ora di fronte non all’anticipo delle elezioni, ma al suo “posticipo” – il principio di diritto su cui si basa la pronuncia da ultimo citata valorizza pienamente l’essenza della relazione di fine mandato: far conoscere agli elettori l’attività compiuta dal Sindaco/Presidente della Provincia, cosicché possa essere esercitata la scelta elettorale in modo informato e consapevole, con un preavviso congruo (sessanta giorni) ma comunque tale da porre la stesura della relazione in prossimità della scelta elettorale. Evidenzia infatti la pronuncia citata che l’elettorato deve avere un “periodo di riflessione” sull’operato dell’amministrazione uscente, ed è logico pensare che questa riflessione debba poter essere svolta in un tempo vicino alle elezioni seppur non a immediato ridosso delle stesse.

5. Ciò posto, in assenza di un dato normativo certo sul punto, ritiene questa Sezione che nello sciogliere il quesito interpretativo odiernamente proposto non possa che soccorrere il criterio della valorizzazione della *ratio legis* dell’istituto della relazione di fine mandato quale strumento di conoscenza dell’operato dell’amministrazione comunale finalizzato ad assicurare un esercizio consapevole del voto al momento del rinnovo degli organi dell’ente locale. Sotto questo profilo, fra le due alternative di computo

del *dies a quo* in astratto possibili, la più idonea appare quella che colloca il termine per la sottoscrizione della relazione non oltre sessanta giorni prima della data delle elezioni.

Si ritiene, infatti, che la soluzione secondo cui la relazione di fine mandato dovrebbe essere sottoscritta non oltre sessanta giorni prima della fine del quinquennio non riesca a garantire il “raggiungimento dello scopo” dell’istituto, nei termini di cui si è detto: dare all’elettorato una informativa sull’attività svolta dal Sindaco (o dal Presidente della Provincia) in prossimità delle elezioni, quando cioè deve essere esercitato il voto in modo pieno e consapevole.

6. Occorre considerare che collocare la sottoscrizione della relazione non oltre sessanta giorni prima della scadenza formale del mandato (ossia cinque anni dalla proclamazione degli eletti, come chiarito da Sezione delle autonomie n. 15/2016/QMIG e n. 18/2021/QMIG) comporterebbe la conseguenza della perdita di conoscenza (*rectius*, di pubblicità) su una fetta di attività svolta dal Sindaco per un periodo di tempo in potenza non breve.

Seppur vero che il Sindaco resta in carica cinque anni (art. 51, co. 1, d.lgs. n. 267 del 2000), è vero altresì che egli esercita le sue funzioni sicuramente fino al decreto di indizione dei comizi elettorali ed è anzi discusso se gli si possano applicare le limitazioni di cui all’art. 38, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000, che secondo la giurisprudenza amministrativa è norma non riferibile agli organi dell’ente locale al di fuori del Consiglio (cfr. T.A.R. Calabria, sez. I, sentenza 29 agosto 2018, n. 1558, secondo cui «L'art. 38, D.Lgs. n. 267/2000 si riferisce espressamente al solo Consiglio comunale, impedendogli di deliberare dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali se non per atti urgenti e improrogabili. Esso, pertanto, non si riferisce agli atti di altri organi, quali la Giunta comunale»; così pure T.A.R. Abruzzo, 23 luglio 2015, n. 321). Pertanto, in caso di elezioni “tardive”, ove la disposizione di cui all’art. 4, comma 2, d.lgs. n. 149 del 2011 venisse applicata in senso letterale, esulerebbe dalla portata della relazione una parte potenzialmente significativa delle principali attività normative e amministrative che, pur non svolte a rigore durante il mandato – durante il quinquennio decorrente dalla proclamazione del Sindaco/Presidente di Provincia eletto – potrebbe essere di rilevanza far conoscere alla collettività dei consociati. Si pensi, per esempio, al caso in cui il mandato scada, come nel caso del Comune di Baveno, nel mese di settembre e le elezioni si tengano nel mese di aprile o maggio dell’anno successivo, quindi oltre un semestre dopo la scadenza del mandato: in questo non esiguo lasso di tempo potrebbero essere compiute azioni o emergere eventi degni di nota, quali esiti di controlli interni che mettano in luce rischi significativi; rilievi della magistratura contabile; consolidamento di dati finanziari in precedenza solo provvisori; anomalie nel rapporto con gli enti partecipati. Si determinerebbe pertanto un “vuoto” conoscitivo, poiché eventi di questo genere, che sono conseguenza delle scelte amministrative effettuate nel quinquennio, se non inseriti nella relazione di fine mandato dal Sindaco/Presidente di Provincia uscente non verrebbero resi noti alla collettività, in quanto il Sindaco/Presidente entrante sarà poi

tenuto a riferire solo su quanto posto in essere o accaduto nell'orizzonte quinquennale del proprio mandato.

Una interpretazione delle norme tesa a valorizzare il ruolo sostanziale della relazione di fine mandato, in armonia con quanto già evidenziato da questa Sezione nella pronuncia n. 15/2023/QMIG, potrebbe far decorrere il termine per la sottoscrizione della relazione medesima a ritroso delle data delle nuove elezioni, "coprendo" così anche l'arco di tempo – come detto, potenzialmente non breve e non soltanto nelle ipotesi di cui ai DD.LL. n. 26/2020 e n. 25/2021 ma, in generale, in ogni situazione in cui il mandato scada nel secondo semestre dell'anno (art. 1, l. n. 182 del 1991) – compreso fra la scadenza del mandato e le nuove elezioni, ossia l'inizio del mandato successivo.

7. L'interpretazione che fa leva sul "raggiungimento dello scopo" informativo della relazione di fine mandato ben si armonizza anche con l'apparato sanzionatorio previsto dalla vigente normativa. Come è noto, la mancata redazione della relazione di fine mandato e la sua mancata pubblicazione comportano la previsione delle sanzioni di cui all'art. 4, comma 6, d.lgs. n. 149 del 2011. Anche il ritardo nella redazione della relazione rileva ex art. 4, comma 6, d.lgs. n. 149 del 2011; infatti, secondo quanto affermato dalle Sezioni Riunite in speciale composizione di questa Corte *«La legge, nel disciplinare il programma di adempimento, ha riservato al tempo un ruolo che non può in nessun modo essere considerato ordinatorio, bensì, quello di un elemento fondamentale del valore della relazione di fine mandato, ergo, del disvalore associato alla conseguente sanzione per inadempimento: i termini servono infatti 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»* (SSRR in spec. comp., sentenza n. 5/2021/EL). In altre parole, il ritardo nella redazione della relazione rileva come inesatto inadempimento e, pertanto, può determinare l'applicazione di sanzioni.

Ciò posto, appare ragionevole che eventuali sanzioni vengano irrogate in prossimità del periodo elettorale anziché tempo prima, quando il loro effetto – che non è meramente economico, ma è connesso anche alla risonanza del fatto – sarebbe depotenziato.

Fra l'altro, la mancata pubblicazione della relazione comporta l'obbligo per il Sindaco di motivarne le ragioni nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente. Questo adempimento informativo è sicuramente molto più efficace, ai fini dell'esercizio di un voto consapevole e critico, se effettuato in prossimità delle elezioni; potrebbe invece perdere di significatività se svolto mesi prima (anche un semestre o più) del momento elettorale.

PER QUESTI MOTIVI

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte con deliberazione n. 94/2025/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:

«Nel caso in cui le elezioni dei consigli comunali abbiano luogo oltre la scadenza del mandato il termine per la sottoscrizione della relazione di fine mandato di cui all'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 149/2011 deve essere calcolato a ritroso dalla data fissata per le nuove elezioni e non dalla scadenza del quinquennio dall'inizio del mandato».

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte 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 4 luglio 2025.

Il Relatore
Stefania Anna DORIGO
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Guido CARLINO
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 10 luglio 2025

Il Dirigente
Gino GALLI
(firmato digitalmente)

