



Audizione del Presidente Avv. Giuseppe Busia

Commissione 1^a Affari Costituzionali – Senato della Repubblica – 22
settembre 2021

**A.S. n. 2310 "Norme in materia di indennità di funzione dei sindaci
metropolitani e dei sindaci", e i connessi A.S. 2266¹, A.S. 2245² e A.S. 2361³**

Premessa

Si esprime un **sentito ringraziamento** al Presidente e a tutti i membri della Commissione per la richiesta di audizione informale dell'Autorità che, in tal modo, risulta coinvolta in un'**iniziativa legislativa** che affronta **senza dubbio un tema di attualità e rilevanza** per l'assetto istituzionale complessivo del Paese.

I sindaci, infatti, rappresentano certamente i **punti di riferimento istituzionali primari della comunità di riferimento**, anche alla luce dell'elezione diretta di tale carica che contribuisce in modo decisivo al consolidamento di un rapporto con la comunità territoriale, per certi versi, più stretto rispetto alle altre cariche istituzionali.

1. Quadro normativo di riferimento

Con riferimento agli organi dell'ente locale, e quindi, ai sindaci, il **decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267** (di seguito, anche T.U.E.L.) sancisce all'art. 77, comma 1, che «*La Repubblica tutela il diritto di ogni cittadino chiamato a ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli enti locali ad*

¹ *Disposizioni per l'equiparazione delle indennità di funzione dei sindaci delle città metropolitane a quelle previste per i membri del Parlamento per l'incremento delle indennità dei sindaci dei comuni*, d'iniziativa del Senatore La Russa, e comunicato alla Presidenza del Senato l'8 giugno 2021.

² *Disposizioni in materia di incremento dell'indennità di funzione minima per l'esercizio della carica di sindaco*, d'iniziativa dei senatori Tiraboschi e Mallegni, e comunicato alla Presidenza del Senato il 24 maggio 2021.

³ *Modifica all'articolo 82 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, recante misure per la valorizzazione delle funzioni dei sindaci*, d'iniziativa dei senatori Salvini, Romeo, Augussori, Calderoli, Alessandrini, Arrigoni, Bagnai, Bergesio, Borghesi e altri, e comunicato alla Presidenza del Senato il 5 agosto 2021.



espletare il mandato, disponendo del tempo, dei servizi e delle risorse necessari ed usufruendo di indennità e di rimborsi spese nei modi e nei limiti previsti dalla legge».

D'altro canto, l'art. 78, comma 1, T.U.E.L. indica che *«Il comportamento degli amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione»* nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità dei predetti amministratori e quelle proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni.

Nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 la disciplina dell'indennità di funzione è contenuta nel Titolo III, Capo IV dedicato allo *"Status degli amministratori locali"* dove sono disciplinati anche i doveri e la condizione giuridica, i permessi, le aspettative e gli altri diritti soggettivi in capo agli organi dell'ente.

Come evidenziato dalla giurisprudenza contabile con riferimento all'indennità di funzione, essa appartiene ai diritti di carattere economico connessi allo *status* di amministratore locale, *«che rinviengono fondamento nei principi sanciti dall'art. 51 della Costituzione nonché nell'art. 7 della Carta Europea dell'autonomia locale recepita nel nostro ordinamento con Legge di ratifica 30 dicembre 1989 n. 439 che, pur priva di immediato contenuto precettivo (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 325/2010), si pone come parametro di riferimento per il legislatore e l'interprete»*⁴

In conformità ai principi espressi nel T.U.E.L., sopra richiamati, la disciplina della corresponsione dell'**indennità di funzione** agli amministratori locali deve essere espressione di un temperamento tra la tutela dei diritti soggettivi in capo agli stessi e le esigenze di cura degli interessi pubblici coinvolti nell'esercizio delle funzioni connesse all'espletamento del mandato elettorale.

Come noto, l'indennità di funzione è specificamente regolata all'**articolo 82 T.U.E.L.**, il cui **comma 8** stabilisce che le indennità del sindaco e dei componenti della giunta comunale sono **determinate con decreto** del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel rispetto dei parametri ivi indicati. In particolare, le indennità previste dall'art. 82 sono determinate in base al **DM 4 aprile 2000, n. 119** che ha **fissato i relativi parametri**, prevedendo un sistema tabellare diversificato a seconda delle categorie di amministratori e delle dimensioni demografiche degli enti.

La disciplina ha ricevuto alcune modifiche attraverso interventi legislativi ispirati da esigenze di contenimento della spesa pubblica, come l'**art. 1, comma 54, l. n. 266/2005** che ha previsto **una riduzione**, nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005, **di una serie di emolumenti** spettanti agli amministratori locali, tra cui le indennità del sindaco.

In parziale inversione di tendenza rispetto a quanto sopra, il **decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124** ha **introdotto il comma 8-bis** all'interno del citato **articolo 82 del T.U.E.L.**, secondo cui *"la misura*

⁴ Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG.



dell'indennità di funzione di cui al presente articolo spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è incrementata fino all'85 per cento della misura dell'indennità spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti". Tale incremento persegue la principale finalità di contrastare la carenza di candidature alle elezioni amministrative dei piccoli comuni e richiede, ai fini dell'operatività, uno specifico provvedimento dell'ente, limitandosi la disposizione a prevedere soltanto la soglia massima dell'incremento⁵.

In generale, come comprovano i disegni di legge presentati da diversi esponenti parlamentari, **è oggi avvertita un'esigenza di un ripensamento dell'indennità di funzione dei Sindaci** nell'ottica di una **valorizzazione della stessa al fine di garantire una più ampia rispondenza alle responsabilità che negli anni la normativa ha attribuito a tali cariche** in virtù dell'assunzione delle funzioni e dell'esercizio del mandato elettorale.

I disegni di legge all'esame della Commissione sono volti a incidere sull'impianto normativo disciplinante l'indennità di funzione, attraverso una modifica dell'attuale art. 82 T.U.E.L., riconducendo l'istituto a sistemi diversi di determinazione di indennità di altre cariche politiche.

Senza entrare nel merito delle singole proposte contenute nei disegni di legge esaminati e della loro congruenza con il sistema generale, anche di finanza pubblica, l'Autorità intende offrire taluni spunti di riflessione in ordine alla scelta legislativa di incrementare le indennità di funzione, sotto il profilo delle istanze di prevenzione della corruzione e di tutela della trasparenza.

2. Le osservazioni di ANAC

2.1. Sulla connessione indennità di funzione–corruzione

Trasferendo l'analisi della questione oggetto del provvedimento in esame su un **piano generale**, si osserva che **diversi studi internazionali**⁶, anche risalenti⁷, si sono occupati di indagare la **possibile correlazione tra l'aumento delle retribuzioni nel settore pubblico e gli effetti anti-corruttivi**, affermando che l'incremento retributivo per politici e amministratori tende generalmente a ridurre la corruzione.

⁵ L'art. 1, DM 23 luglio 2020 disciplinante l'indennità dei sindaci dei comuni fino a 3.000 abitanti, ha indicato che «Le misure mensili dell'indennità di funzione spettante ai sindaci dei comuni delle regioni a statuto ordinario con popolazione fino a 3.000 abitanti, stabilite dal decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 4 aprile 2000, n. 119, ferma restando la riduzione del 10 per cento di cui all'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono incrementate, a decorrere dal 1° gennaio 2020, fino all'85 per cento della misura dell'indennità stabilita per sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti».

⁶ Interessante, in questo senso, è lo studio di alcuni dipendenti della Banca Mondiale; cfr. Asli Demirgüç-Kunt, Michael Lokshin, Vladimir Kolchin, *Effects of Public Sector Wages on Corruption: Wage Inequality Matters*, Policy Research Working Paper no.9643, World Bank Group, Europe and Central Asia Region Office of the Chief Economist, April 2021.

⁷ Per una lettura, si segnala Caroline Van Rijckeghem, Beatrice Weder, *Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?*, International Monetary Fund Working Paper, 1997.



Giova precisare che tali studi hanno considerato, per lo più, tale rapporto come **fortemente influenzato da alcune variabili** quali le **caratteristiche generali del Paese** interessato dall'indagine⁸, ovvero il grado di **disparità salariale** presente nel contesto di riferimento⁹.

L'**aumento dell'indennità** di figure politiche, quali quelle dei sindaci, proposta con i disegni di legge attualmente all'esame della Commissione può trovare giustificazione nella volontà di attrarre **figure maggiormente qualificate** che, altrimenti, difficilmente rinuncerebbero allo stipendio dell'occupazione di provenienza ovvero, in altri casi, opterebbero per opportunità più vantaggiose nel settore privato fungendo, in tal modo, da "incentivo" al fine di rendere la **macchina amministrativa più efficiente** e rispondente ai bisogni delle comunità di riferimento.

Inoltre, si ritiene che un **aumento dell'indennità risponda al principio di ragionevolezza** – naturale corollario del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione – che esige corrispettivi proporzionati agli oneri agli stessi legati e, dunque, "alla qualità" del lavoro svolto, anche alla luce di quanto stabilito dall'articolo 51, comma 3, della Costituzione, secondo cui "chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro".

Peraltro, tale **intervento di modifica** legislativa sembra andare decisamente nella direzione di garantire che alla **vita politica** possano accedere tutti i cittadini, **indipendentemente dai mezzi finanziari** a loro disposizione nel pieno rispetto, dunque, di quanto stabilito dal sopra richiamato

⁸ I risultati empirici cui è pervenuta l'analisi contenuta nel *Working Paper* di C. Van Rijckeghem e B. Weder del Fondo Monetario Internazionale (nota n. 5) mostrano, tra gli altri, che "civil service wages are highly correlated with measures of rule of law and quality of the bureaucracy, and may therefore have additional indirect effects on corruption", e inoltre che "stronger internal and external controls are associated with lower corruption across countries". A ciò si aggiunga che i paesi presi in considerazione dallo studio sono extra europei (Bolivia, Colombia, Guatemala, Uruguay, Perù, Egitto, India e Corea, solo per citarne alcuni).

Al contrario, diversi paesi europei - tra cui, Germania, Italia, Francia, Belgio e Spagna – sono stati considerati nello studio di Van-Ha Le, Jakob de Haan, Erik Dietzenbacher, *Do Higher Government Wages Reduce Corruption? Evidence Based on Novel Dataset*, CESIFO Working Paper no.4254, May 2013, in cui si è sostenuto che "The impact of government wages on corruption is moderated by the level of per capita income. When income per capita is relatively low, higher government wages reduce corruption. This negative impact reduces as the level of income increases, and eventually becomes positive, though insignificant. Intuitively, petty corruption is more prevalent in poor countries, and well paid bureaucrats forgo such type of corruption. However, when income is higher, petty corruption becomes less important. Grand corruption, involving more secret transactions that violate the laws and regulations, becomes prevalent. (...) To combat the latter form of corruption, increasing government wages might not be efficient. (...) Government wages may not be an efficient policy tool to reduce corruption in upper middle- or high-income countries with a relatively high level of corruption, such as Greece and Italy. In low-income countries, increasing wages may substantially reduce corruption".

⁹ Nello studio della Banca Mondiale citato alla precedente nota n.4, gli autori affermano che, a seguito dell'utilizzo di uno specifico panel di dati di carattere nazionale "The results show that wage inequality in the public sector is an important determinant of the effectiveness of anti-corruption policies. Increasing the wages of public officials could help reduce corruption in countries with low public sector wage inequality. In countries where public sector wages are highly unequal, however, raising the wages of government employees could increase corruption".

Alla luce delle analisi condotte, anche attraverso l'utilizzo di modelli empirici, si conclude che "Combining increases in public sector wages with policies affecting the wage distribution could help policy makers design cost-effective programs to reduce corruption in their countries".



articolo 51, comma 1, della Costituzione, ai sensi del quale *"Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. (...)".*

2.2. La disciplina dell'indennità di funzione nell'ottica della prevenzione della corruzione.

L'analisi dei quattro disegni di legge considerati lascia emergere un chiaro rafforzamento della figura istituzionale del sindaco, sia mediante la suddetta proposta dell'**aumento dell'indennità di funzione**, sia attraverso un'ulteriore proposta relativa all'**abrogazione della disposizione che impone il dimezzamento della stessa indennità** per i lavoratori dipendenti che non abbiano chiesto l'aspettativa.

Come noto, infatti, il decreto legislativo n. 267/2000 attualmente prevede la possibilità che i **sindaci** possano in qualche misura **"mantenere"** la loro **precedente professione di lavoratore dipendente** mediante la richiesta di collocamento in **aspettativa non retribuita** (articolo 81, T.U.E.L.)¹⁰, con conseguente divieto di trasferimento¹¹. In caso contrario, ossia nell'ipotesi in cui **non si opti per tale aspettativa, la normativa prevede un dimezzamento dell'indennità di funzione** (articolo 82, comma 1, d.lgs. n. 267/2000).

Tuttavia, è bene considerare che **le due strade** proposte nei disegni di legge di cui sopra **appaiono come alternative**, soprattutto con riferimento ai comuni di maggiori dimensioni, i cui sindaci sarebbero in prospettiva destinatari di retribuzioni paramtrate a quelle delle più alte cariche elettive della Repubblica, che – in caso di abrogazione della disposizione richiamata – potrebbero quindi sommare integralmente al loro emolumento come lavoratori dipendenti. Inoltre, l'abrogazione della norma che prevede il dimezzamento dell'indennità per chi non opti per l'aspettativa – stante la maggiore entità delle indennità previste – accentuerebbe la disparità con gli altri soggetti eletti che non esercitano attività lavorativa come dipendenti.

¹⁰ Articolo 81 (*Aspettative*), d.lgs. n. 267/2000: *"I sindaci, i presidenti delle province, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei comuni di cui all'articolo 22, comma 1, i presidenti delle comunità montane e delle unioni di comuni, nonché i membri delle giunte di comuni e province, che siano lavoratori dipendenti possono essere collocati a richiesta in aspettativa non retribuita per tutto il periodo di espletamento del mandato. Il periodo di aspettativa è considerato come servizio effettivamente prestato, nonché come legittimo impedimento per il compimento del periodo di prova. I consiglieri di cui all'articolo 77, comma 2, se a domanda collocati in aspettativa non retribuita per il periodo di espletamento del mandato, assumono a proprio carico l'intero pagamento degli oneri previdenziali, assistenziali e di ogni altra natura previsti dall'articolo 86".*

¹¹ Articolo 78 (*Doveri e condizione giuridica*), comma 6: *"Gli amministratori lavoratori dipendenti, pubblici e privati, non possono essere soggetti, se non per consenso espresso, a trasferimenti durante l'esercizio del mandato. La richiesta dei predetti lavoratori di avvicinamento al luogo in cui viene svolto il mandato amministrativo deve essere esaminata dal datore di lavoro con criteri di priorità".*



Si ritiene, dunque, **preferibile la proposta normativa che prevede** una modifica del citato articolo 82 del T.U.E.L., al fine di corrispondere a tali cariche elettive **un'indennità maggiore**, anche in considerazione del fatto che quest'ultima generalmente rappresenta una garanzia di indipendenza del soggetto eletto.

Tale proposta normativa agevolerebbe la scelta dell'amministratore locale di dedicarsi pienamente al proprio mandato, con l'acquisizione di maggiori garanzie in ordine alla completa dedizione dello stesso rispetto alle funzioni da espletare, anche alla luce del fatto che l'attuale assetto di compiti e responsabilità assegnate ai sindaci risulta estremamente variegato rispetto al passato.

L'Autorità naturalmente non entra nel merito delle scelte politiche, specie con riguardo all'entità e al sistema di parametrizzazione che il Parlamento sta valutando. Sul punto, tuttavia, si osserva che, seppur improntati ad una medesima logica di valorizzazione del ruolo istituzionale dei sindaci, alcuni disegni di legge propongono una **equiparazione e/o parametrizzazione delle indennità di funzione a quelle previste per altre cariche politiche** - membri del Parlamento, presidenti delle giunte regionali e consiglieri regionali - mentre altri provvedimenti considerano quale riferimento **specifiche retribuzioni** di personale della pubblica amministrazione, seppure posto in posizioni del tutto particolari (*i.e.*, i magistrati con funzioni di presidente di sezione della Corte di cassazione).

Ebbene, dal punto di vista sistemico, non essendo il mandato elettivo assimilabile ad un'attività lavorativa e non contemplando una serie di istituti propri del rapporto di lavoro pubblico applicabili invece ai magistrati, si ritiene **più coerente impostare i criteri** di parametrizzazione dell'indennità di funzione dei sindaci **considerando** la sfera delle **cariche politiche**.

Inoltre, merita ricordare che le peculiari responsabilità sussistenti in capo ai Sindaci, che sono alla base della proposta legislativa di procedere ad un incremento dell'indennità di funzione, sono naturalmente sottoposti alle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione ed in particolare al-complesso **regime delle cause di ineleggibilità, incompatibilità¹² e inconfiribilità¹³ di incarichi** che

¹² Il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al fine di assicurare che il comportamento degli amministratori degli enti locali sia improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, prevede agli articoli 55 e seguenti, dedicati alle cause di "Incididabilità, ineleggibilità, incompatibilità", un elenco di situazioni e di incarichi considerati incompatibili per chi ricopre la carica di sindaco e consigliere comunale.

Nello specifico, la disciplina delle incompatibilità recata dall'articolo 63 del T.U.E.L. stabilisce una serie di ipotesi che ne condizionano l'assunzione della carica, volte a prevenire le situazioni di conflitto di interessi in capo ai titolari di cariche elettive attraverso l'individuazione di posizioni o di situazioni che tipicamente possono dar luogo a tale conseguenza."

¹³ Pur in un'ottica parzialmente diversa - precipuamente volta a tutelare lo svolgimento dell'attività amministrativa da indebite pressioni politiche - il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, ("Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico"), parimenti prevede il divieto di cumulo tra cariche politiche e ruoli gestionali in società controllate o che prestano servizi per il comune di appartenenza. Dall'applicazione dei principi e delle disposizioni di cui ai testi normativi sopra citati consegue, dunque, che gli amministratori comunali (sindaco, consiglieri e assessori) non possono, al contempo, ricoprire incarichi nelle società partecipate e negli altri enti, istituti, consorzi, aziende sui quali l'ente locale di appartenenza eserciti il controllo o la vigilanza.



afferisce alla persona del sindaco e di quanti rivestano un ruolo politico all'interno dei consigli comunali.

Questa Autorità ha la competenza a vigilare sul rispetto delle disposizioni in materia di incompatibilità ed inconferibilità di incarichi, ed ha, con molteplici segnalazioni a Governo e Parlamento, ribadito la cruciale importanza di una disciplina che evidenzia e sanziona le ipotesi di conflitto di interessi dei pubblici amministratori, sostenendo l'essenziale rilievo di questa disciplina anche laddove la stessa preveda conseguenze onerose per chi riveste ruoli a servizio della collettività¹⁴.

L'interesse pubblico alla tutela dell'immagine e all'imparzialità dell'azione amministrativa nonché il raggiungimento degli obiettivi dell'efficienza e dell'efficacia della stessa, che costituiscono il cardine costituzionale dell'organizzazione e dell'attività della pubblica amministrazione, devono considerarsi prioritari rispetto alla possibilità per i soggetti che ricoprono determinate posizioni politiche di svolgere attività che diano luogo a possibili conflitti di interesse.

Alla luce di questo, **l'aumento dell'indennità legata allo svolgimento della funzione** come quello prospettato nei provvedimenti in esame può pertanto trovare giustificazione anche quale sorta di "compensazione" per i diversi e importanti limiti posti all'esercizio delle suddette cariche, anche in ossequio a quanto previsto dall'**articolo 7 della Carta Europea dell'autonomia locale**, il cui comma 2 sancisce espressamente la necessità che *"lo statuto"* dei rappresentanti politici locali garantisca *"una compensazione economica per i profitti persi"*.

2.3. La trasparenza come strumento di controllo pubblico dell'operato degli amministratori locali.

A fronte di una modifica della disciplina delle indennità di funzione degli amministratori, l'Autorità ritiene ancora più importante rafforzare i presidi legislativi a tutela della trasparenza rispetto all'espletamento delle funzioni degli stessi nell'esercizio del mandato elettorale, tenuto anche conto che l'aumento dell'importo delle indennità dei sindaci determinerà anche l'aumento delle indennità degli altri amministratori (vice sindaci e assessori)¹⁵.

¹⁴ Si pensi che ai sindaci ed ai componenti dei consigli e delle giunte comunali è precluso l'accesso a incarichi amministrativi di vertice o di amministratore in enti pubblici o imprese controllate dall'amministrazione di riferimento non prima che siano trascorsi due anni di "raffreddamento" dalla cessazione dalla carica politica, in modo tale che il distanziamento temporale tra le funzioni svolte assicuri che lo svolgimento del successivo incarico amministrativo non venga condizionato dall'esperienza politica appena conclusa.

¹⁵ L'articolo 82, comma 8, del decreto legislativo n. 267/2000 stabilisce che la misura dell'indennità di funzione debba essere prevista da un decreto ministeriale che tenga conto, tra gli altri, del seguente criterio: *"c) articolazione dell'indennità di funzione dei presidenti dei consigli, dei vice sindaci e dei vice presidenti delle province, degli assessori, in rapporto alla misura della stessa stabilita per il sindaco e per il presidente della provincia. (...)"*.



Come noto, diverse informazioni e documenti concernenti gli organi degli enti territoriali sono incluse nell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 33 del 2013 in quanto oggetto degli obblighi di pubblicazione sottoposti a vigilanza dell'ANAC.

L'indennità di funzione, ad esempio, è oggetto degli **obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali**, riconducendosi nell'ambito di applicazione dell'**articolo 14, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 33/2013** tra i "compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica".

Con riferimento al programma e al mandato elettorale, lo stesso Sindaco risponde alla collettività anche con lo strumento della **relazione di fine mandato**. Tale documento deve fornire la prova di cosa è stato fatto e deve rendere edotti i cittadini sulle reali condizioni economico-patrimoniali dell'ente, configurandosi 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»¹⁶.

La **relazione di fine mandato e la certificazione** dell'organo di revisione sono previsti come documenti **soggetti a pubblicazione obbligatoria** sul sito istituzionale dell'ente, ai sensi dell'**articolo 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011**¹⁷; sull'adempimento dell'obbligo di pubblicazione vigila la Corte dei Conti che, in caso di violazione, delibera l'irrogazione di una sanzione pecuniaria incidente proprio sull'indennità di funzione¹⁸.

Lo stesso aumento dell'indennità di funzione dovrebbe, quindi, comportare un aumento della relativa sanzione e, di conseguenza, un incentivo per garantire maggiore trasparenza.

¹⁶ Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 28/2019.

¹⁷ Dal punto di vista contenutistico, la relazione di fine mandato descrive dettagliatamente le principali attività svolte durante il mandato, includendo le informazioni previste dall'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 149/2011 relative ai seguenti aspetti: "a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) eventuali rilievi della Corte dei conti; c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard; d) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal comune o dalla provincia ai sensi dei numeri 1 e 2 del comma primo dell'articolo 2359 del codice civile, ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio; e) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; f) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale".

¹⁸ L'articolo 4, comma 6, del decreto legislativo n. 149/2011 – che non trova applicazione per l'anno 2021 ex articolo 3-ter del d.l. n. 25/2021, conv. in l. n. 58/2021 – statuisce espressamente 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".



L'ANAC ha, tuttavia, già rilevato come la norma speciale **non fornisca indicazioni** in ordine alle modalità di pubblicazione, lacuna che non è stata colmata neppure dal successivo decreto legislativo n. 33/2013.

In materia la stessa Autorità aveva suggerito di pubblicare la relazione di fine mandato sul sito istituzionale del comune, nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione di primo livello "Organizzazione", sotto-sezione di secondo livello "Organi di indirizzo politico-amministrativo".

Come è stato proposto anche nell'ambito dei lavori, condotti lo scorso anno, presso una Commissione Ministeriale presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, presieduta dal Professor Bernardo Giorgio Mattarella, cui hanno contribuito anche i funzionari di questa Autorità, sarebbe auspicabile l'inserimento espresso della relazione di fine mandato anche nell'ambito della disciplina dettata dal decreto legislativo n. 33 del 2013, nel formato aperto previsto per i documenti dell'ente locale soggetti a pubblicazione obbligatoria.

Si sottopone, a tal fine, una specifica proposta di modifica normativa del testo dell'articolo 29 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la cui formulazione è inserita, per comodità di consultazione, nell'allegato al presente documento.

Si evidenzia, infine, che sotto il profilo contenutistico, potrebbe essere altrettanto utile **includere** nella medesima relazione anche i **risultati e gli esiti delle politiche di prevenzione della corruzione** attuate con l'approvazione dei relativi programmi nel corso della consiliatura, in base a come le stesse sono state impostate sin dall'inizio del mandato e in base altresì alle relazioni di monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi rese annualmente dal RPCT.

Tutto ciò nell'ottica di un **rafforzamento delle garanzie di trasparenza** a favore dei cittadini che spesso non dispongono degli strumenti di conoscenza tali da consentire una piena comprensione dei documenti contabili quali i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi.

In prospettiva, con **l'inserimento nel Portale della Trasparenza** gestito da questa Autorità, sarebbe garantito il diritto a una piena **accessibilità** da parte dei cittadini anche a tale documento, garantendo un unico punto di accesso a tutte le relazioni di fine mandato, che sarebbero così suscettibile di una **confrontabilità contestuale da parte dei soggetti interessati**.



ALLEGATO

Proposta di modifica dell'articolo 29 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33

All'articolo 29 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, dopo il comma 1-bis, aggiungere il seguente: "1 ter. Il presidente della Provincia ed il sindaco pubblicano, ai sensi del presente articolo, la relazione di fine mandato di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n.149, anche ai fini del successivo inserimento nella Piattaforma unica della trasparenza costituita presso l'Autorità nazionale anticorruzione."