



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del giorno 27 luglio 2022

composta dai magistrati:

- Dott. Vincenzo PALOMBA - Presidente
Dott.ssa Fabia D'ANDREA - Consigliere (Relatore)
Dott. Mario FIORENTINO - Consigliere
Dott. Fabio CAMPOFILONI - Referendario
Dott. Antonio MARSICO - Referendario

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI ANCONA

RELAZIONE DI FINE MANDATO

Articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

Visto il Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante “*Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*”;

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

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante “*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*”;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”;

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*”;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge

7 dicembre 2012, n. 213, ed in particolare l'articolo 1-bis, contenente modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

Visto il decreto- legge 6 marzo 2014, n.16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, che, all'art. 11, ha modificato i commi 2, 3, 3 bis del succitato articolo 4;

Visto il d.m. del 26 aprile 2013, con il quale sono stati approvati gli schemi tipo di relazione di fine mandato dei Presidenti delle Province (allegato A), dei Sindaci di comuni con popolazione pari o superiore a 5000 abitanti (allegato B) e dei Sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti (allegato C);

Vista la sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013, con cui, tra l'altro, sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'articolo 4 del d.lgs. n. 149/2011;

Viste le deliberazioni n. 15/SEZAUT/2015/QMIG e n. 15/SEZAUT/2016/QMIG della Sezione delle Autonomie;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 28 del 18 settembre 2019;

Vista la sentenza delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 5/2021/EL del 16 gennaio 2021;

Visto il decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante, tra l'altro, "disposizioni urgenti in materia di termini legislativi", convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2021, n. 21 che ha previsto il rinvio delle consultazioni elettorali concernenti **le elezioni dei presidenti delle province e dei consigli provinciali** anche se già indette, entro sessanta giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti nei comuni della provincia che partecipano al turno annuale ordinario delle elezioni amministrative relative all'anno 2021, disponendo altresì, fino al rinnovo degli organi, la proroga della durata del mandato di quelli in carica;

Visto il decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25, convertito con modificazioni in legge 3 maggio 2021, n. 58, recante "Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali, nonché per la semplificazione dei procedimenti elettorali e per la continuità di gestione delle università e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica per l'anno 2021";

Visto, in particolare, l'articolo 3-ter del citato decreto-legge, rubricato "Disposizioni in

materia di relazione di fine mandato”;

Visto il decreto 3 agosto 2021 del Ministro dell’Interno, concernente l’indizione del turno ordinario annuale delle elezioni amministrative 2021; con tale atto è stato stabilito lo svolgimento delle consultazioni elettorali, nei giorni di domenica 3 ottobre e di lunedì 4 ottobre 2021, con eventuale turno di ballottaggio per l’elezione diretta dei sindaci nei giorni di domenica 17 ottobre e di lunedì 18 ottobre 2021;

Viste le deduzioni trasmesse a mezzo PEC dalla Provincia di Ancona in data 30 giugno 2022, acquisite al protocollo di questa Sezione con il numero 2003 del 30 giugno 2022, prodotte in riscontro alla nota istruttoria prot. 1908 del 17 giugno 2022;

Vista la nota con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Cons. Fabia D’Andrea,

PREMESSO CHE

- il Legislatore, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell’unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa nonché il perseguimento degli obiettivi di divulgazione informativa nei confronti dei cittadini-elettori, ha previsto, con l’articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, la redazione di una relazione di fine mandato contenente la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato elettorale, con specifico riferimento a:

a) sistema ed esiti dei controlli interni;

b) eventuali rilievi della Corte dei conti;

c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;

d) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal comune o dalla provincia ai sensi dei numeri 1 e 2 del comma 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;

- il comma 2, del medesimo articolo 4, nel disciplinare l'iter da seguire in caso di mandato giunto a scadenza, prevede che la relazione:

a) sia 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;

b) sia pubblicata entro i successivi n. 22 (*ventidue*) giorni, articolati come segue: b1) entro e non oltre quindici giorni dalla sottoscrizione, la relazione deve risultare certificata dall'Organo di revisione dell'Ente locale; b2) entro i sette giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'Organo di revisione dell'ente locale, la relazione di fine mandato e la certificazione devono essere pubblicate sul sito istituzionale della provincia o del comune, da parte del presidente della provincia o del sindaco (con l'indicazione della data di trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, che deve essere effettuata entro i tre giorni successivi alla certificazione);

- il successivo comma 3, statuisce che: *“In caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale o provinciale, la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno avvengono entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni e, 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”*;

- il successivo comma 6, contempla specifiche misure sanzionatorie in capo al sindaco, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione, e in capo al responsabile del servizio finanziario del comune o al segretario generale, in caso di mancata predisposizione, nonché l'obbligo per il “primo cittadino” di dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente.

CONSTATATO CHE

Le misure sanzionatorie, di cui al comma 6 del citato art. 4, si sostanziano in sanzioni di tipo pecuniario (riduzione della metà, per le tre successive mensilità, dell'indennità di mandato e degli emolumenti, rispettivamente, per il Sindaco e, qualora non abbia predisposto la relazione, per il Responsabile del servizio finanziario del comune o per il segretario generale) e in obblighi di trasparenza (il Sindaco deve dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente).

Con Sentenza n. 28/2019/DELC, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione hanno precisato come il tenore letterale della normativa sopra citata manifesti, con chiarezza, la volontà del legislatore di equiparare, anche ai fini sanzionatori, la mancata predisposizione della relazione di fine mandato con la sua mancata pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente; solamente la pubblicazione, infatti, determina la effettiva attuazione del principio di trasparenza, consentendo forme di "controllo diffuso" da parte dei cittadini che abbiano interesse a valutare il corretto esercizio dei poteri pubblici. Quindi *"l'inadempimento di ogni singolo obbligo previsto dalla sequenza procedimentale relativa alla relazione di fine mandato, 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. 149/2011; di conseguenza anche la mancata pubblicazione, nelle modalità prescritte, della relazione di fine mandato, pur debitamente redatta e certificata, comporta l'irrogazione della pena pecuniaria contabile"* (cfr. Sentenza Sezioni riunite in speciale composizione n. 28/2019/DELC).

Con la deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, la Sezione delle Autonomie, rafforzando l'indirizzo già manifestato dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ha inoltre precisato che *"in assenza di un'espressa attribuzione normativa, la disposizione prevista dal comma 6 dell'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011 si collochi tra le disposizioni precettive connotate da finalità di tutela della finanza pubblica, che spetta all'ente locale portare in attuazione. L'applicazione della sanzione pecuniaria è, quindi, di esclusiva spettanza dell'ente locale e, in particolare, deve essere attuata dagli uffici dell'Ente appositamente preposti alla liquidazione delle competenze"*.

L'art. 3-ter del d.l. n. 25/2021, convertito, con modificazioni, nella l. n. 58/2021, ha tuttavia sospeso, in considerazione del protrarsi della crisi pandemica da Covid-19, l'operatività di tale meccanismo sanzionatorio, per l'anno 2021, disponendo testualmente: *“per l'anno 2021, non trova applicazione il comma 6 dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149”*.

Nell'ipotesi di scadenza ordinaria della consiliatura, nel perimetro applicativo dell'art. 4, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, la relazione di fine mandato deve essere sottoscritta non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato del Sindaco, tuttavia, per la tornata elettorale 2021, la data di convocazione dei comizi non è stata fissata secondo l'ordinaria cadenza prevista dall'art. 1, c. 1, della L. n. 182/1991, alla stregua del quale *“Le elezioni dei consigli comunali e provinciali si svolgono in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno, ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre”*. A causa della crisi pandemica in atto, infatti, l'art. 1, c. 1, lett. a) del d.l. n. 25/2021, come già avvenuto per le precedenti elezioni amministrative del 2020, ha stabilito che *“in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 giugno 1991, n. 182, le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali previste per il turno annuale ordinario si tengono tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021”*. Le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con sentenza n. 5/2021/EL, hanno affermato che *“L'art. 1 comma 1, lett. b) del D.L. n. 26/2020 ha (omissis) spostato in avanti la data delle elezioni, ma non quella della scadenza del mandato. (omissis). 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”* (cfr., anche, questa Sezione regionale di controllo, deliberazione n. 108/2021/VSG; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazioni n. 55/2021/VSG e n. 188/2021/VSG; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 49/2021/VSG; Sezione regionale di controllo per l'Umbria deliberazione n. 33/2021/VSG).

Al riguardo, si rammenta che ai sensi della normativa dettata dall'art.1, comma 2, della legge n.182/1991, il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data delle elezioni.

La citata sentenza n. 5/2021, tuttavia, non riverbera i propri effetti sulle elezioni degli organi provinciali anno 2021, in quanto la normativa emergenziale di cui al decreto-legge

31 dicembre 2020, n. 183, ha disposto la proroga dei mandati degli organi in carica fino al loro rinnovo;

La Sezione Autonomie, con la succitata delibera del 2015, nel rilevare come le funzioni di controllo esercitate dalle Sezioni regionali della Corte dei conti siano finalizzate ad assicurare la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, ha ritenuto che l'esame delle relazioni di fine mandato "*sia ascrivibile nell'ambito delle molteplici funzioni di controllo assegnate alle Sezioni regionali e caratterizzate da finalità di tutela degli equilibri di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica*".

Le Sezioni regionali di controllo sono, pertanto, tenute a verificare il rispetto formale da parte degli Enti degli adempimenti e della tempistica imposti dal legislatore in linea con i succitati principi e finalità.

PRESO ATTO

- Che la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nell'adunanza straordinaria del 28 settembre 2021, prendendo atto dello specifico documento approvato dal Comitato direttivo dell'UPI, contenente indicazioni per lo svolgimento delle elezioni provinciali per il 2021, ha definito la data del 18 dicembre 2021 per l'elezione dei Presidenti e dei Consigli provinciali;
- Che l'Amministrazione provinciale di Ancona è stata interessata dalle consultazioni per l'elezione del Presidente e del Consiglio provinciale, tenutesi il 18 dicembre 2021;
- Che nel caso di specie, ipotesi di scadenza anticipata della consiliatura, trova applicazione la disciplina di cui all'art. 4, co. 3 del d. lgs. n.149/2011, secondo cui la relazione di fine mandato deve essere sottoscritta e certificata entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni, atto adottato dalla A.P. di Ancona in data 04 novembre 2021;
- Che, in ordine alla scadenza del mandato in esame si sono tuttavia riflesse le disposizioni di carattere emergenziale intervenute in anno 2020/2021 (decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2021 n. 21), con cui sono state rinviate le elezioni per il rinnovo alla carica di Presidente della Provincia e, ad un tempo, è stata disposta la proroga dei mandati in scadenza;
- Che in base a tale normativa, infatti, le elezioni per il rinnovo degli organi provinciali

avrebbero dovuto aver luogo “entro sessanta giorni dalla data dell’ultima proclamazione degli eletti nei comuni della provincia che partecipano al turno annuale ordinario delle elezioni amministrative relative all’anno 2021 o, comunque, nel caso in cui nella provincia non si svolgano elezioni comunali, entro sessanta giorni dallo svolgimento del predetto turno di elezioni” (art. 2, comma 4bis e 4ter). Inoltre, le medesime disposizioni prevedono che “Fino al rinnovo degli organi ... è prorogata la durata del mandato di quelli in carica” (art. 2, comma 4quater).

- Che nel caso delle elezioni provinciali non appare applicabile la citata sentenza delle Sezioni Riunite, n. 5/2021, in quanto la disciplina non si è limitata a procrastinare la data delle elezioni, ma ha, nel contempo, disposto la proroga dei mandati in essere.
- Che la disciplina riguardante il rinnovo degli organi provinciali risulta, pertanto, diversa da quella intervenuta con l. n. 58/2021 (art. 1, co. 1 lett. a) per il rinnovo degli organi comunali (cfr. Corte conti, Sez. contr. Toscana, delib. n. 90/2021/VSG; Corte conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 6/2022/VSG).
- Che, in applicazione dei suesposti principi, il mandato del Presidente della Provincia di Ancona è cessato per decadenza a seguito dell’elezione del nuovo Sindaco, vale a dire con la perdita del proprio requisito di Sindaco previsto dal comma 60 della Legge 56/2014; pertanto, per quanto sopra esposto, il termine ultimo per la sottoscrizione e certificazione della relazione di fine mandato deve essere individuato nel 24 novembre 2021, con conseguente trasmissione alla Corte dei conti entro i tre giorni successivi (27 novembre 2021) e pubblicazione nei sette giorni successivi dall’avvenuta certificazione (1 dicembre 2021).
- Che la relazione di fine mandato del Presidente della Provincia di Ancona, redatta secondo lo schema tipo approvato con il D.M. del 26 aprile 2013, risulta:
 - a) sottoscritta dal Presidente della Provincia in data 11 novembre 2021;
 - b) certificata dall’Organo di revisione in data 18 novembre 2021;
 - c) pervenuta a questa Sezione regionale di controllo in data 19 novembre 2021 (rif. Prot. 5026/2021);

d) pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente, nella sezione "Amministrazione trasparente", entro 7 giorni dalla certificazione, come da dichiarazione resa dall'ente nella propria risposta alla nota istruttoria;

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per le Marche,

ACCERTA

la pubblicazione sul sito istituzionale della relazione di fine mandato senza evidenza della relativa data, ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 del d.lgs. n. 149/2011 e 1, c. 1, lett. a) del d.l. n. 25/2021, convertito, con modificazioni, nella l. n. 58/2021.

Ai sensi dell'art. 3-ter del d.l. n. 25/2021, convertito, con modificazioni, nella l. n. 58/2021, "per l'anno 2021, non trova applicazione il comma 6 dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149".

DELIBERA

Di invitare l'Ente ad integrare il proprio sito istituzionale con le date di pubblicazione dei documenti inseriti nella sezione Amministrazione trasparente, al fine di consentire il riscontro della tempistica, soprattutto laddove espressamente prevista dalle disposizioni normative.

DISPONE

che, a cura della segreteria, la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al Presidente al Consiglio provinciale, all'Organo di revisione economico-finanziaria e al Segretario generale della Provincia di Ancona.

Ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito internet della Amministrazione provinciale secondo le modalità di legge.

Così deciso nella Camera di consiglio del 27 luglio 2022, tenuta da remoto.

Il Magistrato relatore

Fabia D'Andrea
f.to digitalmente

Il Presidente

Vincenzo Palomba
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 27 luglio 2022

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente