



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere (relatore)
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

**Adunanza del 26 gennaio 2022
Provincia di Ravenna (RA)
Relazione di fine mandato 2016/2020**

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

Visto il Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto- legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di 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 6 settembre 2011, n. 149, concernente 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 medesimo 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, *inter alia*, 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, recante "Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2021", convertito, con modificazioni, con legge 58/2021, con cui, in considerazione del permanere del quadro epidemiologico da Covid-19, è stato disposto lo svolgimento, per l'anno 2021, in deroga all'art.1, comma 1 della legge 182/1991, delle elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali previste per il turno annuale ordinario, in data compresa tra il 15 settembre ed il 15 ottobre 2021;

Visto l'art. 3-*ter* della legge 3 maggio 2021, n. 58 di conversione con modifica del predetto decreto-legge n. 25/2021;

Vista la deliberazione n. 121/2020/INPR con la quale la Sezione ha approvato la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2021;

Vista la relazione di fine mandato 2016/2020, trasmessa dal Presidente della Provincia di Ravenna (RA), tramite l'applicativo Con.Te ed acquisita al protocollo della Sezione nn. 4017 e 4018 del 29 ottobre 2020;

Vista la richiesta istruttoria prot. SEZ_CON_EMI - SC_ER -0000148 - del 13 gennaio 2022 e la nota di risposta del 17 gennaio 2022 della Provincia di Ravenna prot. n. SEZ_CON_EMI - SC_ER -0000216;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 6 in data 25 gennaio 2022 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per l'odierna camera di consiglio;

Udito nella camera di consiglio il relatore dott.ssa Gerarda Maria Pantalone;

FATTO

La Provincia di Ravenna (RA), avente popolazione di 389.980 abitanti (al 31 dicembre 2019), è stata interessata dalle consultazioni per l'elezione del Presidente e del Consiglio Provinciale, tenutesi il 18 dicembre 2021, data definita in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali che nell'adunanza straordinaria del 28 settembre 2021 ha preso atto di specifico documento approvato dal Comitato direttivo dell'UPI contenente indicazioni per lo svolgimento delle elezioni provinciali per il 2021.

Con successivo decreto del Presidente della Provincia del 3 novembre 2021, n. 23 le elezioni sono quindi state convocate per il giorno 18 dicembre 2021.

Il Presidente della Provincia di Ravenna (RA) era stato proclamato eletto il 4 agosto 2016; il mandato del presidente della provincia ha una durata di 4 anni, ai sensi dell'art. 1, comma 59 l. n. 56/2014.

L'Ente ha inviato in data 29 ottobre 2020 a questa Sezione di controllo la relazione di fine mandato che reca l'indicazione del periodo 2016-2020, sottoscritta dal Presidente in data 12 ottobre 2020 e certificata in data 22 ottobre 2020 dall'Organo di revisione.

La data di sottoscrizione del Presidente è stata accertata anche a seguito di istruttoria esperita con nota del Magistrato Istruttore prot. SEZ_CON_EMI - SC_ER - 0000148 -del 13/01/2022, cui l'Ente ha dato riscontro in data 17 gennaio 2022 (con nota prot. SEZ_CON_EMI - SC_ER - 0000216), fornendo chiarimenti ed attestando la data del 12 ottobre 2020 quale data di sottoscrizione della relazione da parte del Presidente.

La trasmissione è stata effettuata tramite l'applicativo Con.Te ed acquisita

al protocollo della Sezione nn. 4017 (relazione) e 4018 (verbale di certificazione) del 29 ottobre 2020.

Con l'istruttoria sono state richieste anche notizie circa la pubblicazione della relazione: l'Ente attesta che in data 29 ottobre 2020 la relazione di fine mandato è risultata pubblicata sul sito web istituzionale, nella Sezione 'Amministrazione trasparente'.

DIRITTO

1. L'articolo 4 del d.lgs. n. 149/2011, come modificato dall'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, e, successivamente, sostituito dall'art. 11, comma 1, d.l. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 68/2014, prevede che, 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, le Province e i Comuni presentano una relazione di fine mandato, 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, ovvero entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni, in caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale o provinciale.

La relazione è certificata dall'Organo di revisione dell'ente locale entro e non oltre 15 giorni dalla sottoscrizione; 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 relativa certificazione sono pubblicate sul sito istituzionale della Provincia o del Comune da parte del Presidente della Provincia o del Sindaco entro i 7 giorni successivi alla data di certificazione effettuata dall'Organo di revisione, con l'indicazione della data di trasmissione alla Sezione regionale della Corte dei conti.

La relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a:

- sistema ed esiti dei controlli interni;
- eventuali rilievi della Corte dei conti;
- azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;

- 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;
- 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;
- quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Lo schema tipo di relazione, ai sensi del comma 5 dell'articolo 4 del d.lgs. 149/2011, è stato approvato con il d.m. 26 aprile 2013, d'intesa con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali. A tale decreto, sono allegati n. 3 schemi tipo di relazione di fine mandato, rispettivamente per i Presidenti delle Province (allegato A), per i Sindaci di comuni con popolazione pari o superiore a 5000 abitanti (allegato B) e per i Sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti (allegato C).

Il comma 6 dell'articolo 4 del d.lgs. n. 149/2011 prevede, infine, 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.

1.2. La disciplina dettata dal legislatore in materia di relazione di fine mandato, come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte con delibera n.15/SEZAUT/2015/QMIG, si inserisce nel novero degli strumenti di attuazione dei principi di massima responsabilizzazione, di effettività e di trasparenza del controllo democratico, di cui all'art. 1 della legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" e risponde al principio di *accountability* degli amministratori locali, i quali sono chiamati a dare conto della propria gestione amministrativa e finanziaria, al fine di favorire e rendere effettivo il controllo democratico dei cittadini, in occasione delle elezioni amministrative.

Essa, pertanto, rappresenta un importante strumento di conoscenza dell'attività svolta nell'esercizio delle proprie funzioni e momento di trasparenza

nella fase di passaggio da un'amministrazione all'altra, in cui deve essere fotografata la reale situazione dell'ente; la comunità locale, nell'esercitare consapevolmente il proprio diritto-dovere di voto, deve essere resa edotta della reale situazione finanziaria dell'ente, secondo le tempistiche previste dal Legislatore e ritenute dallo stesso congrue a tale fine.

Ciò al fine del compimento sostanziale del processo cognitivo alla base del principio democratico nel cui ambito l'elettore deve avere la possibilità di estrarre, prima del voto, il confronto tra programmato (relazione di inizio mandato) e realizzato (relazione di fine mandato). In questo modo, al termine della consiliatura, si perfeziona quel processo che, annualmente, è scandito dal confronto tra bilancio di previsione e rendiconto generale e che si riflette, sul versante programmatico, nella rimodulazione del Documento unico di programmazione.

Ne deriva, dunque, che l'obbligo di redigere e pubblicare la relazione di fine mandato, nei termini previsti dal legislatore, è funzionale a concorrere alla realizzazione della pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativo-politica degli enti locali e, in tal senso, rappresenta un adempimento che si affianca a quelli elencati nel decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, concernente la disciplina degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, anch'esso presidiato da specifiche sanzioni (Corte conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia delib. n. 4 del 25 gennaio del 2019).

Tutti i termini stabiliti, invero, non appaiono casuali ma finalizzati a far conoscere al cittadino le azioni messe in campo da chi lo ha amministrato, con piena trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, in modo da renderlo consapevole delle scelte da adottare (Corte conti, Sez. Lombardia 175/2018).

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione con deliberazione n. 28 del 2019 hanno ulteriormente precisato come dal tenore letterale della disposizione emerga la chiara volontà del legislatore di equiparare, anche ai fini sanzionatori la mancata predisposizione della relazione con la sua mancata pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente; difatti, è solo la pubblicazione che dà effettiva attuazione al principio di trasparenza, consentendo forme di "controllo diffuso" da parte dei consociati che abbiano interesse a valutare il corretto funzionamento dei poteri pubblici.

Relativamente ai termini di sottoscrizione della relazione di fine mandato, infine, la Sezione Autonomie (e in analogo senso copiosa giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo) con deliberazione n.15/SEZAUT/2016/QMIG, ha affermato che il predetto termine è calcolato a ritroso rispetto alla data delle elezioni amministrative fissate con decreto del Ministro dell'interno.

Con sentenza n.5/2021/EL le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, nell'esplicitare i criteri per la valutazione del corretto adempimento della redazione della relazione di fine mandato alla luce della normativa emergenziale connessa all'epidemia da Covid-19, ha infine affermato, innovando rispetto al consolidato orientamento della Corte, che i termini a ritroso dei 60 giorni entro i quali deve essere sottoscritta la relazione di fine mandato debbano decorrere, nella ipotesi di scadenza ordinaria del mandato, dalla data di scadenza di quest'ultimo e non dalla data delle nuove elezioni. Ciò in quanto l'art. 51 del TUEL e la legge 182/1991 all'art. 1 tengono ben distinte la data di nuove elezioni e quella di scadenza fisiologica del mandato e la normativa emergenziale che sposta in avanti le consultazioni elettorali determina una *prorogatio* delle funzioni e non del mandato (cfr. anche Sezione regionale controllo Marche del. n. 108/2021, Sez. reg. contr. Abruzzo del. n.188/2021, Sez. reg. contr. Lazio, del. n.49/2021, Sez. reg. contr. Umbria 33/2021, Sez. reg. contr. Toscana n.43/2021).

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 peraltro non riverbera i propri effetti sulle elezioni degli organi provinciali del 2021 avendo la normativa emergenziale di cui al preambolo espressamente disposto la proroga dei mandati degli organi in carica fino al loro rinnovo.

Nelle ipotesi di scioglimento anticipato degli organi elettivi dell'ente, di cui alla vigente normativa, il termine per la redazione della relazione di fine mandato continua ad essere fissato "entro i venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni".

1.3. La Sezione Autonomie, con la già citata delibera del 2015, nel rilevare come la relazione di fine mandato costituisce, secondo le intenzioni del legislatore, strumento delle decisioni di entrata e di spesa, nonché strumento di democrazia e di bilancio, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica e come le funzioni di controllo esercitate dalle Sezioni regionali della Corte dei conti sono finalizzate ad assicurare la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, ha ritenuto che l'esame delle relazioni in questione "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 principi e le finalità di cui sopra.

2. Nel caso di specie si verte in ipotesi di scadenza ordinaria della consiliatura: la provincia di Ravenna è assoggettata alla disciplina di cui all'art. 4, co. 2 del d. lgs. n.149/2011, ai sensi del quale la relazione di fine mandato deve essere sottoscritta non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato.

Peraltro, il Collegio deve precisare che sulle fattispecie di scadenza dei mandati all'esame si sono riflesse le disposizioni di carattere emergenziale *medio tempore* intervenute, volte a rinviare le elezioni per il rinnovo alla carica di Presidente della Provincia ed, al contempo, a prorogare la scadenza dei mandati.

Ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2021, n. 21, in cui si prevede che le elezioni per il rinnovo degli organi provinciali avrebbe 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, co. 4.bis e 4.ter).

Inoltre, le medesime disposizioni prevedono che "Fino al rinnovo degli organi ... è prorogata la durata del mandato di quelli in carica" (art. 2, co. 4.ater).

Il Collegio ritiene pertanto non applicabile nel caso di specie la sentenza n. 5/2021 di Sezioni Riunite in quanto la sopracitata disciplina non si è limitata a "spostare in avanti" la data delle elezioni, senza incidere sulla durata dei mandati, ma ha nel disporre il differimento delle elezioni inciso al contempo sulla durata dei relativi mandati, disponendone la proroga.

Va messa quindi in luce la diversa portata della disciplina riguardante il rinnovo degli organi provinciali, rispetto a quella intervenuta con la 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).

Come prima già detto nella parte in fatto, inoltre, nella recente tornata elettorale riguardante il rinnovo degli organi provinciali, è stata individuata un'unica data per le elezioni, quella del 18 dicembre 2021, recepita nel decreto pres. n. 23/2021 del 3 novembre 2021 con cui il Presidente della Provincia di Ravenna ha indetto i comizi elettorali.

Cosicché, con riferimento al termine ultimo di redazione della relazione di fine mandato, deve individuarsi nel 18 ottobre 2021.

La relazione di fine mandato- redatta secondo lo schema tipo approvato

con il Decreto interministeriale del 26 aprile 2013- è risultata essere stata sottoscritta dal Presidente della Provincia di Ravenna (PR) in data 12 ottobre 2020, certificata dai componenti dell'Organo di revisione della Provincia in data 22 ottobre 2020, trasmessa in data 29 ottobre 2020 a questa Sezione e pubblicata sul sito del Comune, in data 29 ottobre 2020, nel termine prescritto di sette giorni dalla certificazione.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna

DELIBERA

- di dare atto dell'assolvimento degli obblighi di cui al comma 2 dell'art. 4 del decreto legislativo n. 149/2011 relativi alla relazione di fine mandato della Provincia di Ravenna (RA) per il periodo 2016/2020.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Presidente, al Consiglio provinciale ed all' Organo di revisione dei conti della Provincia di Ravenna (RA);

- che la deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale della Provincia di Ravenna (RA) ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 33 del 2013, come sostituito dall'articolo 27, comma 1 del decreto legislativo n. 97 del 2016;

- che l'originale della delibera resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 26 gennaio 2022

Il Presidente
Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Il relatore

Gerarda Maria Pantalone

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria in data 27 gennaio 2022

Il funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)