



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 Ferrara (FE)
Relazione di fine mandato 2018/2020

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 2018/2020, trasmessa dal Vice Presidente della Provincia di Ferrara (FE), tramite l'applicativo Con.Te ed acquisita al protocollo della Sezione n. 3817 del 14 ottobre 2020;

Vista la richiesta istruttoria prot. SEZ_CON_EMI - SC_ER -0000149 - del 13 gennaio 2022 e la nota di risposta di pari data della Provincia di Ferrara;

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 Ferrara (FE), avente popolazione di 345.503 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 Vice Presidente della Provincia del 8 novembre 2021, n. 146 le elezioni sono quindi state convocate per il giorno 18 dicembre 2021.

Il Presidente della Provincia di Ferrara (FE) era stato proclamato eletto il 31 ottobre 2018; il mandato del presidente della provincia ha una durata di 4 anni, ai sensi dell'art. 1, comma 59 l. n. 56/2014.

Va considerato che, nella fattispecie, si è determinata la scadenza anticipata del mandato del Presidente della Provincia, in quanto, a seguito decreto del Prefetto di Ferrara n. 67172 del 5 ottobre 2020 di sospensione del consiglio comunale di Vigarano Mainarda e nomina di commissario prefettizio è stato sciolto, con d.P.R. 28 ottobre 2020, il consiglio comunale (a causa della riduzione dell'organo assembleare, per impossibilità di surroga, a meno della metà dei componenti del consiglio). La nomina a commissario di viceprefetto ha prodotto la contestuale decadenza dalla carica di sindaco del Comune di Vigarano Mainarda (art. 141, co. 1, lett. b), n. 4 del d.lgs. n. 267/2000) e di presidente della Provincia di Ferrara (art. 1, co. 65 l. n.56/2014).

La Provincia di Ferrara ha inviato in data 14 ottobre 2020 a questa Sezione di controllo la relazione di fine mandato che reca l'indicazione del periodo 2018-

2020, sottoscritta dal Vice Presidente in data 6 ottobre 2020 e certificata dell'Organo di revisione in data 8 ottobre 2020.

La data di sottoscrizione e quella di certificazione sono state accertate anche a seguito di istruttoria esperita con nota del Magistrato Istruttore prot. SEZ_CON_EMI - SC_ER - 0000149 - del 13 gennaio 2022, cui l'Ente ha dato prontamente riscontro in pari data, fornendo chiarimenti ed attestando che la relazione, oltre che in data 14 ottobre 2020 tramite l'applicativo Con.Te, era già stata trasmessa con pec in data 9 ottobre 2020. Pertanto, l'Ente già con nota prot. n. 27167 del 09/10/2020 trasmetteva alla Sezione "la relazione di fine mandato sottoscritta in data 06/10/2020 dal Vice Presidente della Provincia, Nicola Minarelli e certificata dai revisori dei conti in data 08/10/2020". Inoltre, chiariva quanto segue "Si precisa che si procede con l'invio tramite PEC al fine di rispettare i tempi di cui all'art. 4 del D.Lgs 149/2011, in quanto non è possibile accedere al Portale Con.Te stante che lo stesso non è disponibile, dal 6 ottobre 2020 fino al 13 ottobre 2020, per interventi tecnici volti a consentire il passaggio alla nuova modalità di accesso tramite SPID".

Dunque, la trasmissione è stata effettuata tramite pec già in data 9 ottobre 2020 (poi, tramite l'applicativo Con.Te, è stata acquisita anche in data 14 ottobre 2020, prot. n. 3817).

Con l'istruttoria sono state richieste anche notizie circa la pubblicazione della relazione: l'Ente attesta che la relazione di fine mandato è stata pubblicata in data 9 ottobre 2020 sul sito web istituzionale, nella Sezione 'Amministrazione trasparente', "Altri contenuti - Dati ulteriori".

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. La fattispecie all'esame dell'odierna adunanza del Collegio involge un'ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio provinciale e pertanto ai sensi dell'art. 4, comma 3, del d.lgs.n. 149/2011 la sottoscrizione della relazione di fine mandato e la relativa certificazione da parte degli organi di controllo interno devono avvenire entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni.

Ai sensi dell'art. 1, comma 79 lett. b) della legge n. 56/2014, così come modificata dall'art. 1, comma 9-ter, legge n. 21 del 2016, l'elezione degli organi provinciali è indetta e si svolge entro novanta giorni dalla scadenza per fine del mandato ovvero dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali.

Al riguardo il Collegio rileva peraltro 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.

In particolare, l'art. 1 comma 4 *quinquiesdecies* del decreto-legge 7 ottobre 2020, n.125, convertito con modificazioni dalla legge 27 novembre 2020 n. 159 e successivamente modificato con decreto-legge 31 dicembre 2020 n. 183, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2021 n. 21, stabilisce che "Le consultazioni elettorali concernenti le elezioni dei presidenti delle province e dei consigli provinciali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla

legge 19 giugno 2020, n. 59, sono rinviate, anche ove già indette, e si svolgono 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, mediante l'integrale rinnovo del relativo procedimento elettorale" (art. 2, co. 4.bis e 4.ter l. n. 21 cit.). 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).

Le Province sono pertanto tenute a svolgere le elezioni entro 60 giorni dalla data dell'ultima proclamazione degli eletti nei comuni della provincia.

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.146/2021 del 8 novembre 2021 con cui il Vice Presidente della Provincia di Ferrara ha indetto i comizi elettorali.

Ai sensi dell'art. 4, comma 3, del richiamato d.lgs.n. 149/2011, il termine ultimo per le attività di sottoscrizione e certificazione della relazione di fine mandato deve essere individuato nel 28 novembre 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 Vice Presidente della Provincia di Ferrara (FE) in data 6 ottobre 2020, certificata dai componenti dell'Organo di revisione della Provincia in data 8 ottobre 2020, trasmessa in data 9 ottobre 2020 a questa Sezione e pubblicata sul sito del Comune nella stessa data 9 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 3 dell'art. 4 del decreto legislativo n. 149/2011 relativi alla relazione di fine mandato della Provincia di Ferrara (FE) per il periodo 2018/2020.

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 Ferrara (FE);

- che la deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale della Provincia di Ferrara (FE) 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)