



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del giorno 10 maggio 2023

composta dai magistrati:

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

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI PESARO E URBINO (PU)

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" e, in particolare, l'art. 4, concernente le relazioni di fine mandato;

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);

Viste le deliberazioni n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, n. 15/SEZAUT/2016/QMIG e n. 18/SEZAUT/2021/QMIG della Sezione delle Autonomie;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 28/2019/DELC 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 4 maggio 2022, n. 41, recante *"Disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale delle elezioni amministrative e dei referendum previsti dall'art. 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2022, nonché per l'applicazione di modalità operative, precauzionali di sicurezza ai fini della raccolta del voto"*, convertito con modificazioni dalla legge 30 giugno 2022, n. 84;

Vista la legge 7 giugno 1991, n. 182, recante *"Norme per lo svolgimento delle elezioni dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali"*;

Vista la legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. Legge Delrio) recante *"Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"* e, in particolare, i commi da 58 a 82 dell'articolo 1 concernenti le disposizioni relative al procedimento elettorale;

Considerato che, ai sensi dell'art. 1, comma 79, lett. b) della predetta legge, l'elezione del Presidente e del Consiglio provinciale, ai sensi dei commi da 58 a 78, è indetta e si svolge *"entro novanta giorni dalla scadenza per fine mandato ovvero dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali..."*;

Vista la deliberazione di Giunta provinciale n. 181 del 27 agosto 2014, con cui sono state dettate *"Disposizioni operative per l'organizzazione della procedura elettorale per la elezione del Presidente della Provincia e del Consiglio provinciale di Pesaro e Urbino"*, successivamente integrate con Decreto presidenziale n. 238/2021;

Visto il Decreto del Presidente della Provincia di Pesaro e Urbino del 7 novembre 2022,

n. 268, recante “*indicazioni delle elezioni del Presidente della provincia di Pesaro e Urbino - convocazione per il giorno di domenica 18 dicembre 2022 dei comizi elettorali*”, che ha fissato, per la data del 18 dicembre 2022, l’espletamento delle operazioni di voto;

Vista la relazione di fine mandato trasmessa a questa Sezione regionale di controllo dall’Amministrazione Provinciale di Pesaro e Urbino in data 14 settembre 2022 ed acquisita agli atti con protocollo numero 2492, nella quale si attesta l’inizio del mandato del Presidente della Provincia dal 31 ottobre 2018, data in cui si sono tenute le elezioni ed è avvenuta la proclamazione del vincitore;

Vista la nota presidenziale di convocazione dell’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, in caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale o provinciale, che la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno avvengano entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni e, nei tre giorni successivi, la relazione e la certificazione siano trasmesse dal presidente della provincia o dal sindaco alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, per essere poi 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 (riduzione della metà dell'indennità di mandato e degli emolumenti, per le tre successive mensilità) 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

La relazione di fine mandato 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.

In quest'ottica costituisce un importante strumento di conoscenza dell'attività svolta e momento di trasparenza nella fase di passaggio da un'Amministrazione all'altra, in cui deve essere fotografata la reale situazione dell'Ente.

Di ciò la comunità locale deve essere resa edotta, secondo le tempistiche previste dal legislatore, 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).

L'obbligo di redigere e pubblicare la relazione di fine mandato concorre, per tale via, alla realizzazione della pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativo-politica degli Enti locali e, in tal senso, rappresenta 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.

A tal fine, con sentenza n. 28/2019/DELCD, le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione hanno precisato come il tenore letterale dell'art. 4 del D.lgs. 149/2011 manifesti, con chiarezza, l'intenzione del legislatore di equiparare, anche a fini risarcitori, la mancata predisposizione della relazione di fine mandato con la sua mancata pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente; solamente la pubblicazione determina l'effettiva attrazione del principio di trasparenza, consentendo forme di "controllo diffuso" da parte dei cittadini sul corretto esercizio dei poteri pubblici.

Quindi *"l'inadempimento di ogni singolo obbligo previsto dalla sequenza procedimentale, 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/DELCD).

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 come *"la relazione di fine mandato costituisca atto proprio del presidente della provincia e del sindaco, non demandabile al commissario straordinario nominato*

in seguito a scioglimento anticipato dell'organo consiliare".

In merito ai dubbi sorti per effetto della redazione della relazione di fine mandato da parte di un organo non eletto direttamente dal popolo, la Consulta, nell'esaminare molteplici disposizioni della L. n.56/2014 (c.d. Legge Delrio), ha affermato la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado, come quello previsto per l'elezione del Presidente della Provincia, con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n.50/2015).

Ne consegue che l'obbligo della sottoscrizione della relazione di fine mandato gravante sul Presidente della Provincia non può reputarsi una mera duplicazione dell'analogo incumbente posto a carico del medesimo soggetto nelle funzioni di Sindaco, non soltanto per la mancata coincidenza temporale tra la durata del mandato comunale e provinciale ma anche perché trattasi di obblighi ben distinti, concernenti due distinte amministrazioni (Comune e Provincia) per le quali, al termine del mandato, deve essere esplicitata nei confronti della comunità amministrata l'attività svolta e la situazione finanziaria degli enti (cfr. deliberazione n.15/SEZAUT/2016/QMIG).

Con la successiva sentenza n. 5/2021/EL, le Sezioni Riunite in speciale composizione hanno nuovamente ribadito che: *"L'art. 4 D.lgs. n. 149/2011 disciplina articolatamente un obbligo di legge. La difformità esecutiva di tale adempimento costituisce inesatto adempimento, ergo, violazione dell'obbligo di legge.... La legge, nel disciplinare il programma di adempimento, ha riservato al tempo un ruolo che non può in nessun modo essere considerato ordinatorio, bensì, quello di un elemento fondamentale del valore della relazione di fine mandato, ergo, del disvalore associato alla conseguente sanzione per inadempimento: i termini servono infatti a garantire uno spatium cogendi minimo, a garanzia del consapevole esercizio delle prerogative democratiche da parte dei componenti della comunità amministrata. I termini, in definitiva, sono direttamente strumentali allo scopo per cui l'obbligo è imposto, quindi immediatamente rilevanti per l'esatto adempimento".*

Ai fini dell'applicazione del sistema sanzionatorio occorrerà dunque verificare non solo la mancata predisposizione e pubblicazione della relazione, ma anche i termini entro i quali tali adempimenti sono stati espletati. Qualora infatti si riscontrasse un ritardo tale da vanificare - di fatto - il diritto della collettività all'esercizio "consapevole" del voto, tale ritardo equivarrebbe - negli effetti - alla mancata predisposizione e/o pubblicazione della

relazione, con la conseguenza di dover attivare il sistema sanzionatorio di cui al comma 6 dell'art. 4.

Con riferimento alla individuazione del termine di sottoscrizione della relazione di fine mandato, le Sezioni Riunite hanno affermato che il termine a ritroso di sessanta giorni deve decorrere non dalla data delle nuove elezioni ma dalla data di scadenza del mandato, in quanto l'art. 51 TUEL e l'art. 1 della L. n. 182/1991 operano una netta distinzione tra la data delle nuove elezioni e la data di scadenza fisiologica del mandato. In particolare, l'art. 1 comma 1 della L. n. 182/1991 dispone che «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». Ancora, il successivo comma 2 chiarisce che «Il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data della elezione».

Pertanto, nel caso di fisiologico svolgimento integrale della consiliatura, il *dies a quo*, è la scadenza del mandato indipendentemente dalla data delle nuove elezioni; in tal caso la relazione di fine mandato deve essere redatta «non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato» (art. 4, comma 2, D.lgs. n. 149/2011; cfr. Sezione regionale di controllo per Marche, deliberazioni n. 69/2022/VSG e n. 72/2022/VSG).

PRESO ATTO

- che il Presidente della Provincia di Pesaro e Urbino, precedentemente in carica, era stato eletto il 31 ottobre 2018.
- che l'Amministrazione Provinciale di Pesaro e Urbino (PU) è stata interessata dalle consultazioni elettorali il 18 dicembre 2022;
- che, vertendosi in un'ipotesi di scadenza ordinaria della consiliatura, il mandato del Presidente della Provincia, della durata di quattro anni (art 1, comma 59, legge 7 aprile 2014, n. 56), è giunto in scadenza il 31 ottobre 2022;
- che, per quanto sopra esposto, il termine ultimo per la sottoscrizione della relazione di fine mandato deve essere individuato nel 31 agosto 2022, con conseguente certificazione entro i quindici giorni successivi da parte dell'Organo di revisione (15 settembre), trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti nei tre giorni successivi (18 settembre) e pubblicazione nei sette giorni successivi alla certificazione (22 settembre);
- che dalla documentazione acquisita agli atti, la relazione di fine mandato, redatta

secondo lo schema tipo approvato con il D.M. del 26 aprile 2013, risulta:

- a) sottoscritta dal Presidente della Provincia in data 29 agosto 2022;
- b) certificata in data 13 settembre 2022 dall'Organo di revisione economico-finanziaria dell'Ente;
- c) trasmessa a questa Sezione regionale di controllo in data 14 settembre 2022;
- d) pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente in data 20 settembre 2022.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per le Marche,

DELIBERA

di prendere atto dell'assolvimento degli obblighi di cui all'art. 4, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011, relativi alla relazione di fine mandato del Presidente dell'Amministrazione Provinciale di Pesaro e Urbino, mandato 2018/2022, con riserva dell'esame di merito dei relativi contenuti, per le attività di competenza.

DISPONE

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

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

Così deciso nella Camera di consiglio del 10 maggio 2023, tenuta da remoto.

Il Magistrato relatore

Cons. Fabia D'Andrea

f.to digitalmente

Il Presidente

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 10 maggio 2023

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente