



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata RUCIRETA	Presidente
Nicola BONTEMPO	Consigliere
Francesco BELSANTI	Consigliere
Paolo BERTOZZI	Consigliere
Patrizia IMPRESA	Consigliere
Fabio ALPINI	Primo Referendario
Rosaria DI BLASI	Referendario
Anna PETA	Referendario, Relatore

Nell'adunanza da remoto del 15 dicembre 2021;

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 e successive modificazioni;

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 D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che all'art. 1 *bis* ha modificato l'art. 4 del Decreto legislativo n. 149/2011;

Visto il D.L. 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, 3bis del medesimo art. 4;

Visto il Decreto Interministeriale 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 superiore o uguale a 5.000 abitanti (allegato B) e dei Sindaci di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (allegato C);

Viste le richieste istruttorie (*prot. n. 8073/2020 e n. 9078/2021*) e la nota di risposta della Provincia di Massa Carrara (*prot. n. 12532/2020 e n. 14658/2021*);

Vista l'ordinanza n. 36/2021, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il Relatore, dott.ssa Anna Peta.

#### **PREMESSO IN FATTO**

Con Decreto del 30 ottobre 2020 n. 77, il Presidente della Provincia di Massa Carrara aveva convocato i comizi elettorali per l'elezione del Presidente e del Consiglio provinciale per il 13 dicembre 2020.

Al riguardo, in data 28 ottobre 2020 (*prot. n. 7792/2020*), l'Ente trasmetteva a questa Sezione la relazione di fine mandato, sottoscritta dal Presidente della provincia in data 23 ottobre 2020 e certificata dall'Organo di revisione in data 28 ottobre 2020, precisando altresì che la stessa sarebbe stata pubblicata sul portale istituzionale nella medesima giornata.

Nell'ambito dell'istruttoria per lo svolgimento del controllo *ex art. 4 D. Lgs. n. 149/2011*, il Magistrato Istruttore con nota del 9 novembre 2020 (*prot. n. 8073/2020*) richiedeva alla Provincia di Massa Carrara alcuni chiarimenti con riguardo alla *parte III - Situazione economica e finanziaria dell'Ente*; la Provincia di Massa Carrara, nel fornire tempestivo ed esaustivo riscontro ai quesiti istruttori formulati, precisava altresì che *"a seguito del recente D.L. 7 novembre 2020 n. 148 Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 con Decreto n. 83 del 12 novembre 2020, il procedimento elettorale (era) stato revocato"*.

Successivamente, nel fare applicazione della l. n. 159/2020, con decreto del 15 febbraio 2021 n. 13, il Presidente della Provincia convocava nuovamente i comizi per il rinnovo degli organi provinciali per il 28 marzo 2021.

Nell'intento dichiarato di contrastare, ancora una volta, la diffusione del contagio pandemico da COVID-19, l'art. 2, commi 4.bis e 4.ter, del d.l. n. 183/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 21/2021, ha rinviato le consultazioni elettorali concernenti le elezioni dei Presidenti delle province e dei Consigli provinciali, prevedendo che queste ultime avrebbero dovuto avere 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. Al contempo, veniva stabilito che *"fino al rinnovo degli organi (omissis) è prorogata la durata del mandato di quelli in carica."* (art. 2, comma 4.ter, del d.l. n. 183/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 21/2021).

Alla luce del nuovo testo di legge varato, il Presidente della Provincia di Massa-Carrara, provvedeva, dapprima, con decreto del 3 marzo 2021 n. 22, a revocare il proprio decreto n. 13/2021; successivamente, con decreto del 26 ottobre 2021 n. 72, a convocare definitivamente i comizi per le elezioni degli organi provinciali per il 18 dicembre 2021.

Alla luce del sopravvenuto quadro legislativo, il Magistrato Istruttore (nota prot. n. 9078/2021) richiedeva alla Provincia di Massa Carrara di precisare se, a seguito degli intervenuti provvedimenti normativi, fosse stata effettuata un'integrazione dei dati esposti nella relazione di fine mandato rispetto al periodo interessato dall'intervenuta proroga del mandato e, in quanto tale, non compreso nella relazione già trasmessa a questa Sezione. A riscontro della predetta richiesta, con nota prot. n. 14658/2021, l'Ente comunicava, *inter alia*, che *"Il rinnovo degli Organi provinciali in questa tornata è stato oggetto di una complicata vicenda istituzionale e normativa legata all'andamento della pandemia da Covid-19 (omissis). Nel descritto contesto di incertezza e fluidità normativa causato dalla pandemia da Covid-19, che ha più volte modificato la data delle elezioni e conseguentemente il termine del mandato del Presidente, non è stata effettuata un'integrazione dei dati esposti nella relazione di fine mandato già inviata a codesta Sezione Regionale di controllo"*.

Ritenuta esaurita l'istruttoria, il Magistrato Istruttore procedeva a richiedere al Presidente della Sezione il deferimento della questione alla Camera di consiglio per

l'esame collegiale.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'articolo 4 del Decreto Legislativo n. 149/2011, come da ultimo modificato dall'art. 11 del D.L. 6 marzo 2014, n. 16, 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 sono tenuti a presentare 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.

1.1. La relazione di fine mandato risponde al principio di *accountability* degli amministratori locali, i quali sono chiamati a dare conto della propria gestione, al fine di favorire e rendere effettivo il controllo democratico dei cittadini, in occasione delle elezioni amministrative. Essa costituisce, quindi, uno strumento di conoscenza dell'attività svolta dagli amministratori nell'esercizio delle rispettive funzioni nella fase di passaggio da una consiliatura all'altra, in cui deve essere fotografata la reale situazione finanziaria dell'ente (così Sezione delle Autonomie, delibera n. 15/SEZAUT/2015/QMIG).

In quest'ottica, la relazione di fine mandato si inserisce nel novero degli strumenti volti a garantire la massima responsabilizzazione, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli elettori, 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*".

Come disposto dal più volte citato art. 4 del d. lgs. n. 149/2011, essa contiene infatti la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, 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, con indicazione delle eventuali 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, e delle

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.

Al fine di agevolarne la stesura, il comma 5 del medesimo art. 4 ha previsto l'adozione di uno schema tipo per la redazione della relazione di fine mandato, nonché una forma semplificata del medesimo schema per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Tali schemi sono stati adottati - d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ex art. 3 del D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281 - con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 26 aprile 2013 (G. U. n. 124 del 29 maggio 2013).

Per garantire l'attendibilità dei dati in essa rappresentati, la relazione deve essere 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.

Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie nella citata deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, l'esame delle relazioni di fine mandato *“deve ritenersi inscrivibile 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 sono tenute pertanto a verificare, in primo luogo, il rispetto formale, da parte degli Enti, degli adempimenti e della relativa tempistica imposti dal legislatore. La giurisprudenza contabile, sia a livello centrale (cfr. Sezioni riunite in speciale composizione n. 28/2019/DELC), sia a livello locale (cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 24/2018/VSG; Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazioni n. 86/2018/VSG e n. 85/2017/VSG; Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 58/2017/VSG; Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 133/2017/VSG; Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 419/2014/VSG), ha inoltre precisato che la funzione di

controllo affidata alla Corte dei conti deve estendersi anche all'accertamento del rispetto dei contenuti previsti dal Decreto Interministeriale del 26 aprile 2013, primi fra i quali gli eventuali rilievi posti dagli organismi esterni di controllo, al fine di assicurare la sana gestione finanziaria degli enti territoriali e il rispetto degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

Infine, nell'ottica di trasparenza nei confronti dei cittadini-elettori, il legislatore ha prescritto che la relazione di fine mandato e la certificazione siano pubblicate sul sito istituzionale della provincia o del comune da parte del Presidente della provincia o del Sindaco entro 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.

**2.** Vertendosi in un'ipotesi di scadenza ordinaria della consiliatura, la Provincia di Massa Carrara rientra nel perimetro applicativo dell'art. 4, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, secondo cui la relazione di fine mandato deve essere sottoscritta non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato.

In via preliminare, il Collegio ritiene di dover effettuare talune precisazioni in merito al criterio di computo di tale termine, anche in ragione della sopravvenuta normativa speciale a carattere emergenziale varata con specifico riguardo alle elezioni per il rinnovo della carica di Presidente della provincia e alla durata del relativo mandato.

Ai sensi dell'art. 1, commi 58 e 59, della l. n. 56/2014, come è noto, il Presidente della provincia è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri dei comuni della provincia e dura in carica quattro anni. Nel caso di specie, il Presidente della Provincia di Massa Carrara risulta essere stato eletto in data 11 dicembre 2016.

L'*iter* di fissazione della data di convocazione dei comizi per il rinnovo degli organi provinciali non è avvenuto secondo l'ordinaria cadenza - prevista dall'art. 1, comma 79, lett. b), della l. n. 56/2014, così come modificata dall'art. 1, comma 9-ter, del d.l. n. 210/2015, come convertito con modificazioni dalla l. n. 21/2016 - a seguito del susseguirsi di provvedimenti legislativi che hanno rinviato le consultazioni elettorali concernenti le elezioni dei Presidenti delle province e dei Consigli provinciali, anche ove già indette, nell'intento dichiarato di contrastare la diffusione del contagio pandemico da COVID-19.

Da ultimo, appare utile, tra gli altri, richiamare il d.l. 31 dicembre 2020, n. 183

convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2021, n. 21 *“Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea”*, il quale ha previsto che le elezioni per il rinnovo degli organi Provinciali avrebbero dovuto avere 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, commi 4.bis e 4.ter); inoltre, è stato statuito che *“fino al rinnovo degli organi (omissis) è prorogata la durata del mandato di quelli in carica”* (art. 2, comma 4.ter).

Il tenore di tali disposizioni presenta significativi connotati differenziali rispetto alla disciplina varata per il rinnovo degli organi comunali ex art. 1, c. 1 lett. a) del d.l. n. 25/2021. Infatti, quest'ultima ha *sic et simpliciter* *“spostato in avanti la data delle elezioni, ma non quella della scadenza del mandato”* con la conseguenza che *“la sottoscrizione della relazione di fine mandato avrebbe dovuto essere effettuata nel termine ultimo “ordinario” di 60 giorni dalla scadenza del mandato originario”* (così, Sezioni riunite, in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 5/2021/EL).

Diversamente, il combinato disposto delle norme succitate (art. 2, commi 4.bis e 4.ter) non si è limitato a differire la data delle elezioni, ma ha inciso anche sulla durata del mandato, essendo stata quest'ultima espressamente prorogata per legge *“fino al rinnovo degli organi”*.

Pertanto, in base alla proroga legislativa della durata del mandato del Presidente della Provincia fino al rinnovo degli organi, il termine di sottoscrizione della relazione di fine mandato ex art. 4, comma 2, d.lgs. n. 149/2011 deve essere calcolato a ritroso rispetto alla data di celebrazione dei comizi (i.e., 18 dicembre 2021), fissata con decreto del Presidente della Provincia di Massa Carrara del 26 ottobre 2021, n. 72 (cfr. *ex plurimis*, Sezione delle Autonomie delibera n. 15/SEZAUT/2016/QMIG; Sezione regionale di controllo per il Molise n. 133/2017/VSG); sicché il termine ultimo di sottoscrizione della relazione di fine mandato da parte del Presidente della Provincia deve essere individuato nel 18 ottobre 2021.

Tanto premesso, sotto il profilo dell'accertamento formale del rispetto della tempistica

imposta dalla legge, il Collegio rileva che la Provincia di Massa Carrara ha ottemperato agli adempimenti di redazione, certificazione, trasmissione e pubblicazione della relazione di fine mandato, seppure nei limiti di seguito meglio precisati.

Difatti, la stessa è stata sottoscritta dal Presidente della Provincia in data 23 ottobre 2020, certificata dall'Organo di revisione in data 28 ottobre 2020, trasmessa a questa Sezione e pubblicata in pari data, sul sito della Provincia, unitamente alla nota di avvenuta trasmissione della relazione medesima a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

In questo contesto, però, si è successivamente inserito l'art. 2, comma 4.ter, del d.l. 183/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 21/2021, statuendo che *"fino al rinnovo degli organi (omissis) è prorogata la durata del mandato di quelli in carica"*.

Al riguardo, su specifica richiesta istruttoria, l'Ente ha comunicato (nota prot. n. 14658/2021) che *"nel descritto contesto di incertezza e fluidità normativa causato dalla pandemia da Covid-19, che ha più volte modificato la data delle elezioni e conseguentemente il termine del mandato del Presidente, non è stata effettuata un'integrazione dei dati esposti nella relazione di fine mandato già inviata a codesta Sezione Regionale di controllo"*.

Il Collegio non ignora che i predetti adempimenti siano stati effettuati in concomitanza al susseguirsi di una pluralità di norme che non hanno reso agevole l'individuazione del regime applicabile, come tra l'altro si evince anche dalla nota di risposta dell'Ente (prot. n. 14658/2021); ciononostante, questa Sezione ritiene che l'ente, all'indomani dei varati atti legislativi succitati, avrebbe dovuto aggiornare la relazione con i dati e/o elementi riferiti al periodo interessato dalla proroga del mandato.

Ferme restando le precisazioni che precedono, la Sezione rileva che, nel complesso, il contenuto della relazione risulta in linea con le prescrizioni dell'art. 4 D.Lgs. n. 149/2011, come trasposte nello schema tipo del Decreto Interministeriale del 26 aprile 2013, con riguardo alle principali attività svolte durante il mandato, al sistema ed esiti dei controlli interni, agli organismi partecipati nonché alla quantificazione della misura dell'indebitamento comunale. Nella relazione non risultano, invece, dettagliatamente esposte le azioni intraprese per contenere la spesa, richieste dall'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 e dal punto 1.3, parte IV, del Decreto interministeriale del 26 aprile 2013 (allegato A), evidenziando eventuali tagli effettuati nei vari settori e/o servizi dell'ente e quantificando, ove sussistenti, i risparmi ottenuti dall'inizio alla fine



del mandato.

In merito alla Parte III *“situazione economica-finanziaria”*, attesa l'intervenuta proroga del mandato legislativo, come sopra richiamato, l'Ente avrebbe dovuto procedere ad un aggiornamento delle informazioni finanziarie rese disponibili. Ferma restando tale precisazione, la Sezione, anche alla luce delle controdeduzioni prodotte (nota *prot.* n. 12532/2020), ritiene che l'Ente abbia dato nel complesso evidenza della propria situazione finanziaria, esponendo i dati richiesti dallo schema tipo (All. A), in un formato coerente con gli aggiornamenti dei prospetti della contabilità armonizzata ex D.Lgs. n. 118/2011.

Con riferimento, infine, alla parte *“Eventuali rilievi della Corte dei conti”*, nella relazione l'Ente ha precisato di essere stato oggetto di pronuncia sui rendiconti 2015 e 2016, illustrando in modo sintetico il contenuto della deliberazione n. 44/2020/PRSP, senza menzionare tuttavia la deliberazione n. 76/2020/PRSP in merito alla verifica delle misure correttive. La Sezione rileva altresì che, durante il periodo della consiliatura, sono state adottate anche le seguenti pronunce: *i)* deliberazione n. 172/2017/PRSP relativa agli esiti dei controlli sul rendiconto 2014; *ii)* deliberazione n. 184/2017/PRSP, concernente la verifica delle misure correttive sul rendiconto 2014.

Tali deliberazioni, pur riguardando la gestione della precedente Amministrazione della Provincia di Massa Carrara (esercizio 2014), avrebbero dovuto comunque essere menzionate nella relazione di fine mandato, in quanto adottate da questa Sezione nel corso della consiliatura cui la relazione stessa si riferisce.

A conforto di tale conclusione si sottolinea che il legislatore e, in sede attuativa, il citato Decreto Interministeriale non operano alcuna distinzione in merito al periodo oggetto di monitoraggio, ma si limitano a richiedere all'Ente di indicare i rilievi effettuati dalla Corte dei conti per gravi irregolarità contabili, in seguito ai controlli di cui ai commi 166-168 dell'art. 1 della Legge n. 266/2005. Tale prescrizione, prescindendo dall'esercizio oggetto della pronuncia, è finalizzata a dare conto delle problematiche contabili rilevate da questa Corte e delle eventuali conseguenti attività correttive poste in essere dall'amministrazione nel corso del mandato; essa è inoltre strettamente correlata al principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni grave irregolarità riferita ad un esercizio, ove non rimossa, si riverbera a cascata su quelli successivi, con il rischio di pregiudicare in modo durevole l'equilibrio di

bilancio, considerato nella sua prospettiva dinamica, quale continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche (cfr. *ex plurimis*, Corte costituzionale sentenze nn. 49/2018; 266/2013 e 250/2013).

**P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana

**DELIBERA**

- di dare atto, nei limiti espressi in parte motiva, del rispetto dei termini di redazione, sottoscrizione, certificazione da parte dell'Organo di revisione, trasmissione a questa Sezione, pubblicazione sul sito istituzionale della Relazione di fine mandato del Presidente della Provincia di Massa Carrara;
- di dare atto che il contenuto della relazione di fine mandato riflette la struttura prevista dall'art. 4 del D.Lgs. n. 149/2011, come trasposta nello schema tipo del Decreto Interministeriale del 26 aprile 2013, con le precisazioni di cui in parte motiva.

**DISPONE**

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente e al Consiglio della Provincia di Massa Carrara.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, da parte della Provincia, sul proprio sito istituzionale, ad integrazione della relazione di fine mandato già pubblicata, ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.

Così deciso nella Camera di consiglio da remoto del 15 dicembre 2021.

Il Relatore  
Anna Peta  
(firmato digitalmente)

Il Presidente  
Maria Annunziata Rucireta  
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 15 dicembre 2021.

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Claudio Felli  
(firmato digitalmente)