



DELIBERAZIONE n.36/2016/QMIG

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 17 febbraio 2016

composta dai magistrati:

dott. Silvio Di Virgilio	Presidente f.f.
dott. Luigi Di Marco	Primo Referendario
dott. Alessandro Verrico	Referendario, relatore

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il 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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la nota prot. n. 2284 del 4 febbraio 2016, registrata al protocollo di questa Sezione n.0000270-08/02/2016-SC_MOL-T79-A, con la quale il Presidente della Provincia di Isernia (IS) ha avanzato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n.5/PRES/2016 del 15 febbraio u.s. di convocazione della Sezione per l'odierna seduta per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il relatore, Ref. Alessandro Verrico;

Oggetto del parere

Il Presidente del Comune di Provincia di Isernia, con nota prot. n.2284 del 4 febbraio 2016, registrata al protocollo di questa Sezione n.0000270-08/02/2016-SC_MOL-T79-A, ha trasmesso una richiesta di

parere nella quale si chiede di conoscere se, ai fini del computo del

termine per redigere la relazione di fine mandato di cui all'art. 4 del d.lgs. n.149/2011, si debba fare riferimento alla scadenza del mandato del consiglio provinciale ovvero alla scadenza del mandato del presidente, stante la diversa durata temporale dei due organi elettivi alla luce del nuovo ordinamento delle provincie di cui alla legge di riforma n. 56/2014 (c.d. Legge Delrio), fissata in particolare rispettivamente in due anni (art. 1, comma 68) e in quattro anni (art. 1, comma 59).

DIRITTO

Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, laddove formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso della Provincia, è il Presidente, ai sensi dell'art. 50 del D.lgs. n.267/2000.

Al riguardo, si osserva che la richiesta di parere in esame proviene dal Presidente della Provincia di Isernia e, pertanto, va affermato che, nel caso di specie, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, nello specifico occorre verificare se la questione proposta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art.7, comma 8,

della legge 6 giugno 2003, n.131, secondo cui Regioni, Province e
DELIBERAZIONE N.36/2016/QMIG
Sezione controllo Molise

Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Al riguardo va rammentato che, in merito all'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

In particolare, con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno affermato che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 *"conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica"*, precisando inoltre che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Si aggiunga inoltre che la Sezione delle autonomie, con la recente deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha individuato tra i criteri utilizzabili

per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, oltre
DELIBERAZIONE N.36/2016/QMIG 4
Sezione controllo Molise

“all’eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell’ente”, anche l’attinenza del quesito proposto ad “una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali”; del resto, “materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica ... possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica”.

Infine, si ricorda che, per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti.

Sulla base di quanto precede, pertanto, la richiesta in esame va considerata ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, essendo diretta fondamentalmente ad ottenere l’esatta interpretazione di norme giuridiche. Trattasi, infatti, di richiesta che ha carattere generale e non riguarda un provvedimento già adottato; inoltre rientra senza dubbio nell’ambito della contabilità pubblica, essendo finalizzata ad individuare, alla luce delle recenti modifiche normative, il termine entro cui redigere e sottoscrivere la relazione di fine mandato di cui all’art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 per l’amministrazione provinciale.

Merito.

L’art.4 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n.149 – in attuazione del principio contenuto nell’art.2, comma 2, *lettera dd)* della L. 5 maggio 2009 n.42

in materia di federalismo fiscale - ha introdotto nel nostro ordinamento
DELIBERAZIONE N.36/2016/QMIG
Sezione controllo Molise

l'obbligo a carico di Province e Comuni di redigere una relazione di fine mandato, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica ed il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità.

La normativa si iscrive nel più recente percorso intrapreso dal legislatore verso l'adozione di documenti finalizzati a **rendere trasparente l'attività svolta dagli amministratori pubblici nei confronti degli elettori nel rispetto del principio di *accountability*** a cui sono tenuti i soggetti investiti di cariche istituzionali nei confronti della comunità rappresentata.

La relazione di fine mandato costituisce, quindi, uno strumento di conoscenza dell'attività svolta nell'esercizio delle rispettive funzioni e momento di trasparenza nella fase di passaggio da un'amministrazione all'altra, in cui deve essere fotografata la reale situazione finanziaria dell'ente.

Funzionalmente collegati a tale finalità sono tanto la certificazione della relazione da parte dei revisori, quanto, soprattutto, la sua pubblicazione sul sito istituzionale, che finisce con il rappresentare fattispecie del più generale principio di trasparenza dell'azione amministrativa perseguita dal D.Lgs. 14 marzo 2013, n.33, concernente la disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

All'uopo, **la relazione deve fornire indicazioni dettagliate sulle**

principali attività normative e amministrative svolte durante la
DELIBERAZIONE N.36/2016/QMIG
Sezione controllo Molise

consiliatura (ivi, comma 4), in particolare: **a)** sul sistema e gli esiti dei controlli interni; **b)** su eventuali rilievi della Corte dei Conti; **c)** sulle azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e lo stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni *standard*; **d)** sulla situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti e società controllate dal Comune o dalla Provincia, con l'indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio; **e)** sulle azioni di contenimento della spesa e lo stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli *output* dei servizi resi, e delle caratteristiche dei destinatari di ciascun servizio offerto anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; **f)** sulla quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Al fine di agevolarne la stesura, la norma ha previsto anche la definizione di appositi schemi di relazione, ivi compresa una forma semplificata per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, (ivi, comma 5).

L'art.1-bis, comma 2, *lett. d)* del D.L. 10 ottobre 2012, n.174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n.213 ha poi aggiunto che, in caso di mancata adozione dell'atto di cui al primo periodo, la relazione di fine mandato dovesse essere, comunque, predisposta secondo i criteri di cui al comma 4.

Gli schemi sono stati poi adottati - d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. 28 agosto

1997, n.281 - con decreto del Ministero degli Interni di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 26 aprile 2013, esonerando dal loro utilizzo (ivi, art.4 comma 2) le province e i comuni i cui presidenti o sindaci avessero già sottoscritto la relazione alla data di pubblicazione del decreto (G. U. n.124 del 29 maggio 2013).

Le disposizioni dell'art.4 del D.Lgs. n.149/2011 individuano soggetti obbligati e regolano tempi di redazione, sottoscrizione, certificazione e pubblicazione sul sito web dell'Ente della relazione di fine mandato tanto per l'ipotesi della scadenza ordinaria della consiliatura (ivi, comma 2), che per quella della scadenza anticipata (ivi, comma 3).

Quanto, in particolare, ai **termini entro cui procedere**, gli stessi sono computabili *ex nominatione dierum*, quando espressi a mesi ed anni, ed *ex numeratione dierum*, quando espressi a giorni (art.2963 c.c.).

In caso di scadenza ordinaria della consiliatura, i detti termini sono correlati alla data di scadenza del mandato, individuabile, quest'ultima, solo definendo inizio e durata del mandato.

Esigenze di certezza ed omogeneità nell'applicazione della disposizione in esame inducono a non fare riferimento a quelle disposizioni che, facendo richiamo all'effettivo insediamento o all'esercizio effettivo dei poteri e alla cessazione dalla carica, risolvono la determinazione dell'inizio del mandato e della sua durata in una *quaestio facti* specifica per ogni singolo Ente.

Pertanto, formalmente, per le amministrazioni comunali, il mandato decorre per ciascun consiglio dalla data delle elezioni (ex art.1, comma

2, L. 7 giugno 1991, n.182, come sostituito, da ultimo, dall'art.8, L. 30

aprile 1999, n.120) e dura in carica per un periodo di cinque anni (ex artt.38, comma 1 e 51, comma 1 TUEL).

In relazione alle Province, invece, e con specifico riferimento alla questione di cui alla presente richiesta di parere, non può non essere tenuto conto dell'intervento della recente legge di riforma n. 56/2014 (c.d. Legge Delrio), che, delineandone il nuovo assetto istituzionale, prevede una diversa durata temporale del mandato del presidente rispetto a quello del consiglio provinciale. In particolare, mentre per il primo l'art. 1, comma 59 prevede che "Il presidente della provincia dura in carica quattro anni", per il secondo l'art. 1, comma 68 dispone che "Il consiglio provinciale dura in carica due anni".

Emerge pertanto in maniera evidente la perplessità, messa in luce dalla Provincia istante, inerente all'evento da prendere a riferimento per il calcolo del suddetto termine utile per redigere e sottoscrivere la relazione di fine mandato. Le difficoltà sul dato temporale derivano, infatti, dall'incertezza, di natura letterale, su quale dei due mandati considerare: del presidente o del consiglio provinciale. Il problema, com'è ovvio, si porrà solo per il futuro, ossia al momento della scadenza del primo mandato assunto successivamente alla prima applicazione della novella.

La soluzione al quesito va, ad avviso di questa Sezione, ricercata richiamando, in primo luogo, i principi alla base delle disposizioni di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011, come individuati dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 15/SEZAUT/2015/QMIG, secondo la quale "la normativa si iscrive nel più recente percorso intrapreso dal

DELIBERAZIONE N.36/2016/QMIG
Sezione controllo Molise

legislatore verso l'adozione di documenti **finalizzati a rendere trasparente l'attività svolta dagli amministratori pubblici nei confronti degli elettori nel rispetto del principio di *accountability*** a cui sono tenuti i soggetti investiti di cariche istituzionali nei confronti della comunità rappresentata. La relazione di fine mandato costituisce, quindi, uno **strumento di conoscenza dell'attività svolta nell'esercizio delle rispettive funzioni e momento di trasparenza nella fase di passaggio da un'amministrazione all'altra**, in cui deve essere fotografata la reale situazione finanziaria dell'ente".

Al fine ultimo di favorire e rendere effettivo il controllo democratico dei cittadini, in occasione delle elezioni amministrative, gli amministratori locali, alla stregua del principio di *accountability*, sono dunque chiamati a dare conto della propria gestione amministrativa. In quest'ottica, la suddetta relazione s'inserisce nel novero degli strumenti di attuazione dei **principi di massima responsabilizzazione, di effettività e trasparenza del controllo democratico** di cui all' art. 1, legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

In tal modo estrapolata la *ratio* della normativa in commento, la Sezione intende, in primo luogo, evidenziare che tale disciplina, com'è evidente, appare disegnata prendendo a riferimento un dato assetto ordinamentale che, se presente al momento della sua scrittura, appare, attualmente, del tutto mutato. Occorre, pertanto, interrogarsi sulla persistente possibilità di applicare la citata norma al nuovo ordinamento

dell'amministrazione provinciale come delineato dalla richiamata legge 7
DELIBERAZIONE N.36/2016/QMIG 10
Sezione controllo Molise

aprile 2014, n. 56 (recante *"Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*).

Al riguardo, deve da subito essere evidenziata la distanza tra la vecchia e la nuova normativa, che, particolarmente rilevante proprio nella materia degli organi e nelle modalità di loro elezione (art. 1, comma 54 e ss.), porta ad escludere che gli stessi possano essere considerati, a differenza di quanto previsto nel previgente Testo unico sugli enti locali (d.lgs. n. 267/2000), diretta espressione della volontà popolare.

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, l'art. 1, con riferimento al presidente della provincia, afferma, al comma 58, che egli *"è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia"*, al comma 60, che *"sono eleggibili a presidente della provincia i sindaci della provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni"* ed al comma 65 che *"il presidente della provincia decade dalla carica in caso di cessazione dalla carica di sindaco"*.

Inoltre, in relazione al consiglio provinciale, si prevede che lo stesso *"è composto dal presidente della provincia e da sedici componenti nelle province con popolazione superiore a 700.000 abitanti, da dodici componenti nelle province con popolazione da 300.000 a 700.000 abitanti, da dieci componenti nelle province con popolazione fino a 300.000 abitanti"* (comma 67) e che *"è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia. Sono eleggibili a consigliere provinciale i sindaci e i consiglieri comunali in carica. La*

cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere

provinciale" (comma 69). Unica eccezione è fatta per le elezioni da effettuare alla prima applicazione della normativa, per la quale *"sono eleggibili anche i consiglieri provinciali uscenti"* (comma 80).

Ebbene, a differenza del precedente sistema, nel nuovo assetto ordinamentale presidente e consiglio provinciale non vengono eletti direttamente dal popolo, essendo entrambi eletti *"dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia"*, in tal modo venendosi a configurare una forma di intermediazione da parte degli organi comunali nella formazione degli organi provinciali. Ad una prima impressione, pertanto, a differenza di quanto tuttora avviene per le amministrazioni comunali, non sembrerebbe emergere per le province l'esigenza di rendere effettivo il sindacato diffuso da parte della collettività amministrata.

In questo senso, del resto, si potrebbe anche sostenere che tale momento di verifica, ove attuato, andrebbe a costituire inutile duplicazione di quanto già eseguito per il singolo comune della provincia, proprio in quanto presidente della provincia e consiglieri provinciali sono eletti tra sindaci e consiglieri comunali del territorio provinciale.

In senso contrario, tuttavia, va sottolineato che, oltre a doversi dubitare dell'effettiva sussistenza del rischio di duplicazione non riscontrandosi coincidenza temporale tra durata del mandato comunale (5 anni ex art. 51 TUEL) e dei mandati provinciali (4 e 2 anni ex art. 1 L. n. 56/2014), l'esigenza di massima responsabilizzazione, effettività e trasparenza del controllo democratico di cui all' art. 1, legge 5 maggio 2009, n. 42 deve

essere affermata massimamente anche per l'amministrazione provinciale. Invero, benché gli organi della provincia non possano più essere propriamente definiti come diretta espressione della sovranità popolare, il loro operato, nel rispetto del principio di *accountability*, non può sfuggire al controllo della collettività amministrata, che, alla scadenza del singolo mandato (sia del presidente della provincia che del consiglio provinciale), deve essere posta a conoscenza dell'attività da questi svolta nell'esercizio delle rispettive funzioni.

L'attuale vuoto normativo richiede pertanto un urgente intervento del legislatore, con auspicabile introduzione di autonomi obblighi di redazione e sottoscrizione per ognuno dei due neoistituiti organi, alla scadenza di ogni proprio mandato. Come evidenziato, la persistente esigenza di trasparenza per le amministrazioni provinciali anche nel nuovo assetto ordinamentale si scontra, infatti, con le descritte difficoltà di esportare pianamente al fenomeno provinciale la disciplina di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011.

Le difficoltà applicative non potrebbero, del resto, essere superate facendo ricorso all'*analogia legis*, dovendosi a tal uopo asserire l'inoperatività del procedimento interpretativo, stante il divieto posto dall'art. 14 disp.prel.c.c. per le norme eccezionali, come, all'evidenza, appare la disciplina in questione, di carattere marcatamente sanzionatorio.

Alla luce di quanto affermato, la Sezione – al fine di prevenire l'eventuale insorgere di contrasti interpretativi, nonché per la particolare rilevanza della questione – ritiene pertanto di sottoporre alla

valutazione del Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, l'opportunità di rimettere alla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti la seguente questione di massima: *"se, ai fini del computo del termine per redigere la relazione di fine mandato di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011, si debba fare riferimento alla scadenza del mandato del consiglio provinciale ovvero alla scadenza del mandato del presidente, stante la diversa durata temporale dei due organi elettivi alla luce del nuovo ordinamento delle provincie di cui alla legge di riforma n. 56/2014 (c.d. Legge Delrio), fissata in particolare rispettivamente in due anni (art. 1, comma 68) e in quattro anni (art. 1, comma 59)."*

La Sezione

P Q M

- sospende la pronuncia sulla richiesta di parere;
- dispone la rimessione degli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, in ordine alla opportunità di rimettere alla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti questione di massima, nei termini di cui in motivazione;
- dispone che della presente deliberazione sia data comunicazione all'Ente proponente.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 17 febbraio 2016.

Il Magistrato, relatore

Il Presidente F.F.

f.to (Ref. Alessandro Verrico)

f.to (Cons. Silvio Di Virgilio)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 17 febbraio 2016

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

f.to (dott. Davide Sabato)