

Inventario di fine mandato per gli amministratori regionali e locali

(Dario Immordino)

I governatori, i Presidenti di Provincia e i Sindaci dovranno rendere conto al termine del mandato dei principali aspetti della gestione finanziaria dell'ente amministrato. O almeno quelli degli enti "sotto osservazione": Regioni alle prese con i piani di rientro ed enti locali in dissesto. Ciò attraverso una dichiarazione certificata, che costituirà un vero e proprio strumento pubblico di rendicontazione da parte degli amministratori locali, capace di attivare quel controllo democratico che costituisce il fondamento per una gestione efficiente e rispondente alle esigenze della collettività amministrata, attraverso la piena informazione dei cittadini sullo stato di salute finanziaria degli enti (a partire dalla spesa sanitaria delle Regioni) in vista delle elezioni.

Alla base di questo modello relazionale si colloca una concezione ampia di controllo, non limitata agli strumenti di coordinamento attribuiti allo Stato e ai meccanismi di stabilizzazione finanziaria, ma estesa sino a ricomprendere il controllo sociale sui livelli di governo più prossimi alla vita dei cittadini.

Tale impostazione riflette una rinnovata concezione della "responsabilità dell'amministrazione pubblica", identificabile nel significato espresso dal termine anglosassone *accountability*, e traducibile nella necessità che il comportamento debba essere giudicato sulla base della capacità di generare "valore" per la comunità di riferimento, di misurare e rendere riconoscibile tale "valore" rendendo conto alla collettività delle proprie azioni e degli effetti prodotti. In tal senso l'inventario di fine mandato chiude un circuito che si attiva attraverso le elezioni: momento in cui la comunità conferisce agli amministratori ossia il potere di governare.

Questa struttura e conformazione del potere di governo enfatizza la necessità che le relazioni tra amministratori ed amministrati siano improntate al principio della trasparenza. In un simile contesto la definizione di adeguati strumenti di misurazione dei risultati della gestione finanziaria rappresenta una condizione concreta ed essenziale affinché le relazioni tra tali soggetti siano sviluppate secondo la logica della "rendicontabilità", all'insegna della trasparenza e della responsabilizzazione. L'assunto di fondo è quello per cui il presupposto della gestione efficiente risiede nella implementazione di efficaci strumenti in grado di garantire la trasparenza dei dati finanziari. E proprio la conoscibilità e confrontabilità delle informazioni e dei dati finanziari costituisce la chiave di volta del sistema delineato dalla legge delega sul federalismo fiscale e dai primi provvedimenti attuativi.

Un sistema imperniato sui principi di autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di

governo, della attribuzione di risorse autonome (attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali), del superamento graduale del criterio della spesa storica (attraverso la combinazione dei parametri del fabbisogno standard e della perequazione della capacità fiscale), del coordinamento dei diversi ordinamenti finanziari, della “tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa, contenenza e responsabilità nella imposizione di tributi propri”, della “premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell’esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori”. A tal fine l’inventario di fine mandato “fa corpo” con una serie di strumenti diretti ad assicurare il completo scambio di informazioni e la piena trasparenza nel monitoraggio di azioni e risultati; a verificare l’attuazione delle azioni programmate e monitorare l’efficacia di tali azioni e l’eventuale insorgere di squilibri, ed in tal caso intervenire per tempo con appropriate iniziative correttive. In particolare, il rendiconto si aggiunge agli altri strumenti approntati dal legislatore al fine di colmare le gravi carenze cognitive sui dati reali di spesa e di bilancio, quali i principi e le regole di armonizzazione dei bilanci funzionali a superare la proliferazione dei cd dialetti contabili, gli obblighi di trasmissione dei dati finanziari più rilevanti al Ministero dell’Economia e alla Corte dei conti, la previsione di una banca dati unitaria di tutte le informazione “sensibili”.

Attraverso l’implementazione di tali strumenti si mira ad arginare il proliferare di espedienti “intesi a celare lo stato patologico” dei bilanci di regioni ed enti locali “ricorrendo a volte persino a veri e propri artifici contabili”; prassi che rischiano di pregiudicare la funzionalità del sistema, depotenziando l’efficacia dei meccanismi e degli strumenti introdotti a garanzia dell’accountability e della esigenza di equilibrio finanziario.

Con riferimento agli enti locali lo schema di decreto concernente “meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, nonché istituzione della conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica” introduce una dichiarazione certificata, da parte degli organi di controllo interno, che costituisce uno strumento di rendicontazione d’uscita degli amministratori, cui è attribuita una fondamentale funzione di ricognizione, descrizione e valutazione delle politiche finanziarie svolte durante il mandato e dello stato delle principali componenti dei bilanci regionali e locali, propedeutica alla piena conoscenza dello stato finanziario dell’ente da parte dei cittadini e degli amministratori successivi.

L’effettiva traduzione di simili principi richiederebbe che il rendiconto di fine mandato non si limitasse ai risultati economico-finanziari, ma ricomprendesse tutti i profili rilevanti di una gestione politico amministrativa della collettività territoriale quali gli effetti sociali prodotti sul territorio (tempi di attuazione dei progetti, l’impatto ambientale, la quantità e la qualità dei bisogni

soddisfatti), che tradizionalmente non trovano rappresentazione nei bilanci consuntivi, gli interventi realizzati e gli obiettivi raggiunti, la situazione economico, finanziaria, patrimoniale di inizio e fine mandato.

Rispetto a tali esigenze l'istituto previsto dallo schema di decreto varato dal Consiglio dei Ministri risulta mirato a garantire una maggiore oculatezza nella gestione delle politiche finanziarie nell'ottica del buon andamento della finanza pubblica, e pertanto, prevede unicamente il riferimento alle principali componenti del sistema finanziario regionale e locale.

In particolare per quanto concerne gli enti locali l'articolo dello schema pone l'onere di redigere l'inventario di fine mandato a carico delle Province e dei Comuni che si trovano in situazione di dissesto finanziario, mentre tale adempimento sarà facoltativo per gli enti "in bonis".

Il rendiconto – redatto sulla base dello schema tipo adottato dal Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze, e sottoscritto dal Presidente della Provincia o dal Sindaco - dovrà indicare i risultati dei controlli interni, gli eventuali rilievi della Corte dei conti, le carenze riscontrate nella gestione della sanità e degli altri enti sottoposti al controllo regionale, le azioni intraprese per contenere la spesa e convergere verso i costi standard, e la quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale

Una volta redatto l'inventario dovrà essere certificato dall'organo di revisione dell'ente locale entro e non oltre venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni, e, nello stesso termine, trasmesso al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (organismo composto pariteticamente da rappresentanti ministeriali e degli enti locali) che ne verificherà, per quanto di propria competenza, la conformità con i dati finanziari in proprio possesso e con le informazioni fatte pervenire dagli enti locali alla Banca dati unitaria dei dati e delle informazioni finanziarie (istituita dalla legge di contabilità) ed invierà, entro sessanta giorni, apposita relazione al Presidente della Provincia o del Sindaco.

Posto che l'obiettivo è quello della trasparenza e conoscibilità dei dati la relazione e l'inventario di fine mandato sono pubblicati sul sito istituzionale della Provincia o del Comune almeno dieci giorni prima delle elezioni e trasmessi alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

I risultati della gestione che emergono dal rendiconto daranno luogo al riconoscimento di meccanismi premiali, o, ricorrendone i presupposti, all'attivazione di strumenti sanzionatori che culminano con la certificazione del "fallimento politico" degli amministratori inefficienti.

Per quanto concerne le Regioni la redazione dell'inventario sarà obbligatoria per i governatori alle prese con i piani di rientro, mentre per tutti gli altri sarà facoltativa.

Il documento dovrà essere stilato sulla base dello schema redatto con atto di natura non regolamentare dal Ministro per i rapporti con le regioni (sentita la Conferenza Stato Regioni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro della salute) approvato dal consiglio regionale, firmato dal presidente uscente e trasmesso entro 20 giorni dall'indizione delle elezioni al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Entrambi i documenti – l'inventario e la successiva relazione di verifica – dovranno essere pubblicati sul sito istituzionale delle rispettive regioni, almeno dieci giorni prima dell'inizio delle operazioni elettorali regionali, nonché trasmessi a cura del governatore alla Copaff

Il rendiconto dei governatori deve contenere una descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura. Tra l'altro, in particolare, dovranno essere illustrate le “azioni intraprese per contenere la spesa sanitaria e stato del percorso di convergenza ai costi standard; situazione economica e finanziaria del settore sanitario, quantificazione certificata della misura del relativo indebitamento regionale; stato certificato del bilancio regionale per la parte relativa alla spesa sanitaria”.

Un'apposita disciplina è prevista per il settore sanitario, in relazione al quale “la verifica è effettuata dai Tavoli tecnici che ai sensi delle vigenti disposizioni sono deputati alla verifica dell'attuazione dei Piani di rientro, sulla base delle risultanze emerse in sede di verifica dei medesimi Piani”.

In caso di “grave dissesto finanziario”, spetta direttamente a Palazzo Chigi “proporre automaticamente al presidente della Repubblica la rimozione”, secondo il principio “chi sbaglia paga”.

Il Presidente rimosso è poi interdetto da qualsiasi carica in enti pubblici per almeno dieci anni, mentre i direttori generali delle Asl e dell'assessorato competente, che decadono automaticamente e vengono interdetti da qualsiasi carica pubblica.

Il partito o la coalizione del Presidente fallito vengono sanzionati, con una decurtazione del 30% dei rimborsi elettorali per le consultazioni che verranno svolte

Inoltre dal 2014, Regioni, Province e Comuni che non rispettano il “patto di stabilità”, dovranno, entro due mesi dal limite previsto per la certificazione di bilancio, girare nelle casse dello Stato la somma corrispondente allo scostamento. Coloro che non presentano la certificazione entro i termini, saranno sanzionati con il blocco dei trasferimenti.