

I bilanci dei Comuni in affanno: dalle “Corti” le coordinate per evitare i dissesti



di Camilla Buzzacchi

La Corte costituzionale si è di recente pronunciata su una tematica di crescente – e preoccupante – attualità e rilevanza per tutte le amministrazioni del territorio: quella della difficile situazione finanziaria degli enti locali, che diventa questione sempre più critica dopo un anno di emergenza sanitaria, economica e sociale. Queste istituzioni si sono infatti prodigate con misure di varia natura per sostenere situazioni di disagio delle rispettive comunità: tale provvidenziale impegno ha comportato un’esposizione contabile che potrebbe implicare conseguenze spiacevoli per le stesse, ma soprattutto per le prestazioni che i cittadini da esse si attendono.

Con la sent. n. 34 del mese di marzo il giudice delle leggi ha accolto il ricorso della Corte dei conti, che ha dubitato della costituzionalità della disciplina della procedura di riequilibrio finanziario di Comuni e Province. Tale disciplina prevede che questi enti possano ricorrere al piano di riequilibrio finanziario pluriennale – il cosiddetto predissesto – che ha durata da quattro a venti anni: tale piano viene poi sottoposto al controllo della sezione regionale della Corte dei conti, che è chiamata a pronunciarsi sulla sua congruità. Occorre infatti che l’istituzione contabile valuti l’idoneità del piano a ripristinare l’equilibrio del bilancio nel tempo indicato dall’amministrazione: lo scrutinio viene effettuato a partire dall’attendibilità della copertura della spesa nell’intero periodo di rientro, ma riguarda altresì il rispetto dei limiti di indebitamento e dei vincoli di finanza pubblica nazionali ed europei.

Ora l’anomalia segnalata dal giudice remittente – che appunto in sede di questa verifica del piano ha riscontrato il possibile allontanamento dalla Costituzione – è che il *Testo unico sugli enti locali* non consentirebbe a tali enti di avvalersi del termine di sessanta giorni per deliberare il piano quando, durante la pendenza del termine per adottarlo, sia subentrata una nuova compagine amministrativa. Tale anomalia, e il giudizio che ne è seguito, offrono l’occasione per ragionare sulle condizioni della

finanza di tante amministrazioni del territorio, prendendo come faro le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale e provando a prefigurare alcune ricadute che il crescente stato di indebitamento di questi enti potrà avere.

Tanti sono i beni costituzionali che, nella pronuncia della Consulta, vengono riconosciuti violati: anzitutto il principio dell'equilibrio di bilancio e quello della sana gestione finanziaria dell'ente – trattandosi di disposizioni che dovrebbero essere preposte al sano governo delle risorse – ma anche quello del mandato conferito agli amministratori dal corpo elettorale. Infatti il fatto che il dissesto si avvii in via automatica quando una nuova amministrazione subentri alla guida dell'ente, e che dunque essa sia chiamata a farsi carico di un'eredità onerosa ricevuta dalle precedenti gestioni, pregiudica da un lato la sua capacità di programmare il risanamento della situazione finanziaria compromessa; e dall'altro la sua possibilità di esercitare pienamente il mandato elettorale. Il *vulnus* tocca dunque addirittura il principio democratico *ex art. 1 Cost.*, come tante decisioni della Corte ormai segnalano, a partire dalla c.d. sentenza di San Valentino – la n. 18/2019 – che ha completato la costruzione della nozione del bilancio quale *bene pubblico*: *bene* in qualità di strumento di soddisfacimento di diritti, e *pubblico* in quanto esso comporta l'obbligo dell'amministratore di rispondere delle decisioni che assume a riguardo. La finalità deve essere quella di evitare il dissesto attraverso un fattivo e coerente comportamento economico-finanziario dell'ente locale nel tempo ipotizzato di rientro dal deficit, ma per raggiungere tale risultato «i nuovi depositari del mandato elettorale devono essere posti nella condizione di farsene pienamente carico».

Ma anche il principio di buon andamento risulta negato, se si riflette che l'obiettivo della procedura di riequilibrio è quello di risanare una situazione deficitaria che può rendere poco efficace l'attività amministrativa: ovvero può comportare la rinuncia all'erogazione di servizi o alla realizzazione di opere necessarie per il benessere della comunità. Il giudice segnala che «le norme regolanti l'endemico fenomeno del dissesto degli enti locali» hanno avuto una «tormentata evoluzione legislativa» mentre occorre un assetto di regole che permetta ai medesimi di conseguire «un equilibrio strutturale che si conservi nel tempo». Tale orizzonte è auspicabile non per un mero desiderio di rigore contabile, ma perché questa è la condizione che garantisce «l'acquisizione delle entrate e l'individuazione degli interventi necessari a garantire l'erogazione dei servizi pubblici alla collettività»; rispetto a tale traguardo «gli amministrati possono valutare l'operato degli amministratori nella gestione della crisi», realizzandosi così nella maniera più autentica il modello del governo democratico.

Il riferimento alla situazione di *crisi* è formulato dal giudice con riguardo genericamente ai contesti di deterioramento dei conti che da anni tante amministrazioni presentano, ma ora suona ancora più realistico: ovvero da quando alla realtà di conti dissestati già esistente si è andato ad aggiungere l'eccezionale sforzo dei Comuni, volto soprattutto a rimediare a contesti di povertà legati al perdurare della pandemia, della mancanza di lavoro e alle molteplici condizioni di fragilità delle persone. Sforzo eccezionale da cui non è escluso che si producano sempre più numerose situazioni di squilibrio finanziario.

A tale proposito è interessante l'analisi *Comuni in dissesto? Li prevede l'intelligenza artificiale* (<https://www.lavoce.info/archives/72197/comuni-in-dissesto-li-prevede-lintelligenza-artificiale/>) di Raffaele Lagravinese e Giuliano Resce, pubblicata su *LaVoce.info*, che parte dal seguente dato di criticità: dall'introduzione, nel 1989, della speciale procedura di insolvenza dei Comuni, fino a fine 2019, vi hanno fatto ricorso 814 comuni, circa il 10 per cento del totale. L'analisi riferisce di metodologie che potrebbero consentire un approccio di tipo previsionale, dal momento che queste tecniche forniscono modelli predittivi che, nel caso qui in esame, condurrebbero ad acquisire per tempo la consapevolezza di situazioni di dissesto e a mettere in atto misure idonee a correggere – o addirittura prevenire – il «fallimento». Si rappresenta infatti la possibilità dell'integrazione tra *open-data* – ovvero quantitativi di dati che anche le amministrazioni italiane ormai raccolgono in maniera consistente – e intelligenza artificiale per poter «prevedere con una precisione molto alta i dissesti degli enti locali».

Monitorando 7795 comuni italiani nel periodo 2009–2016, i risultati dello studio richiamato indicano che è possibile effettuare previsioni di insolvenza con un alto tasso di «veri positivi» e un basso tasso di «falsi positivi». E si conclude – curiosamente, visto il punto da cui qui si è partiti – che «i modelli in grado di prevedere i dissesti finanziari dei Comuni potrebbero diventare strumenti preziosi per le autorità di monitoraggio (ad esempio la Corte dei conti). Poiché la specificazione utilizza i dati degli anni precedenti per prevedere il default nell’anno in corso, i modelli possono far parte di un sistema di “diagnosi precoce” (*early detection*) per valutare i Comuni a rischio di difficoltà finanziarie e attuare politiche di recupero preventivo».

Ciò potrebbe essere di particolare utilità nella prospettiva che si apre, che per i Comuni sarà tutta in salita: essi sono stati in prima linea negli interventi a sostegno del disagio, ma con drastiche riduzioni di entrata, dovute al minor incasso collegato ai tributi locali e anche a quelli trasferiti. Rispetto a questa fiscalità, fondamentale perché i Comuni possano svolgere le proprie funzioni, la decretazione dell’emergenza ha infatti disposto delle sospensioni che, se hanno recato sollievo ai cittadini contribuenti, hanno però posto le amministrazioni davanti alla sfida titanica di garantire più prestazioni con minor gettito. E infatti grazie al decreto legge c.d. Rilancio si è provveduto ad avviare un tavolo di confronto, che ha generato una richiesta di 5 miliardi da parte degli enti locali, a cui il Governo ha risposto anche con maggior larghezza. Ma ciò non elimina lo scenario non propriamente sereno che aspetta i sistemi di finanza locali, che verosimilmente si troveranno a dover ricorrere a procedure di dissesto che preoccupano soprattutto per il vuoto di servizi che potrebbe derivarne: e dunque per la mancata risposta a bisogni di un crescente numero di persone in difficoltà. È prima di tutto nell’ente di prossimità che essi trovano un supporto che non deve in alcun modo venir meno in una fase di emergenza di cui, al momento, non è ben distinguibile la fine. Amministratori responsabili devono pertanto poter destinare risorse certe – e non frutto di un ricorso al debito di cui poi non potranno rispondere – alle tante richieste che stanno emergendo, e che una legislazione statale coerente deve consentirgli di utilizzare secondo criteri virtuosi per il bene delle proprie comunità.