

Ambiente

# Debiti dei Comuni per la gestione dei rifiuti: possibili rimedi

di Alberto Pierobon - Assessore all'Energia e ai servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana

La gestione dei rifiuti così come svolta nel tempo da Consorzi, società partecipate o dai Comuni ha creato una montagna di debiti che non si possono fronteggiare con strumenti ordinari. Il rischio è che i Comuni possano precipitare nel dissesto o comunque siano impossibilitati a onorare i loro impegni e, soprattutto, a continuare a svolgere le loro funzioni e attività. Le iniziative sin qui avviate (anche come legislazione regionale) sono state eluse o comunque non hanno sortito l'effetto sperato. L'ordinamento contabile non consente, soprattutto dopo la sentenza Corte cost. n. 18/2019, di indebitarsi al fine di dare soluzione a questa complessa situazione. Si ipotizza quindi che il legislatore voglia introdurre nei Comuni che ricadono in questa situazione una straordinaria disposizione nazionale ad hoc per l'accensione di mutui trentennali con la Cassa Depositi e Prestiti (oltre al ricorso al Fondo di Solidarietà). Rimane ferma la necessità che i comportamenti di tutti i soggetti coinvolti siano corretti e coerenti.

## Un oceano di debiti e uno tsunami all'orizzonte

Nella regione siciliana, come in altre realtà (soprattutto del Sud), molti Consorzi e Società d'ambito (dal 2010 in liquidazione) e/o i Comuni soci, hanno una situazione di elevatissime esposizioni debitorie (1), accumulate negli anni, per circa due miliardi di euro, relative alle gestioni - anche emergenziali - dei rifiuti (nelle varie fasi) succedutesi, ivi comprese le gestioni commissariali (successive alla messa in liquidazione, in forza della L.R. n. 9/2010, dei Consorzi e delle Società d'ambito), che dovevano/devono garantire la continuità del servizio, avvalendosi della struttura organizzativa dei precedenti ATO. Invero, la situazione debitoria complessiva vieppiù si aggrava per effetto della proliferazione delle liti intraprese dai creditori verso gli ATO e altri.

Come emerge dalla lettura dei documenti della Corte dei conti, Sezione di Controllo per la Regione Siciliana (cfr. Deliberazione n. 131/2016/GEST "La finanza locale in Sicilia 2014-2015, § 8, e la successiva Deliberazione n. 223/2017/GEST "Osservazioni sull'attuazione della Legge Regionale n. 9 del 2010 in tema di gestione integrata di rifiuti"), nonostante i molteplici interventi del legislatore regionale finalizzati al ripiano dei debiti, agevolando i Comuni, il processo di liquidazione degli ATO non è ancora giunto a conclusione, in proposito si vedano (2):

- **l'art. 21, comma 17, L.R. n. 19/2005 (abrogato dall'art. 15, comma 8, L.R. n. 9/2013)**: viene istituito presso l'Assessorato autonomie locali un fondo di rotazione a favore delle società degli ATO, per coprire "le spese inerenti la gestione integrata dei rifiuti nei casi di temporanee difficoltà finanziarie", poi re-introitate a seguito riscossione della tassa/tariffa

(1) Cfr. Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione siciliana, *La finanza locale in Sicilia, 2014-2015*, approvata con deliberazione n. 131/2016/GEST nell'adunanza del 23 giugno 2016, ove al capitolo 8 "L'esposizione debitoria per la gestione del servizio rifiuti e la difficile transizione verso i nuovi assetti gestionali", pag. 83, così esordisce: "Un fattore di enorme incognita per la finanza dei comuni siciliani, e più in generale, per la finanza regionale è costituito dall'elevatissima esposizione debitoria accumulata negli anni per garantire la continuità del servizio

integrato dei rifiuti, nell'ambito delle varie normative succedutesi nel tempo".

(2) Oltre alle ordinanze Presidenziali ex art. 191 del D.Lgs. n. 152/2006. Ovviamente, le criticità finanziarie hanno più cause, non necessariamente di *mala gestio*. Certo la confusione e la incerta contabilizzazione compromettono la attendibilità e la veridicità dei bilanci, ma è lo squilibrio finanziario - inteso quale disavanzo, debiti fuori bilancio, anticipazioni di tesoreria non restituite, etc. - che porta all'incapacità di adempiere alle proprie obbligazioni, così come al *deficit* inteso come squilibrio strutturale.

rifiuti o col recupero delle somme spettanti agli Enti locali del medesimo ATO, a valere sul fondo per le autonomie locali;

- **l'art. 11, L.R. n. 6/2009:** il Ragioniere generale, autorizzato dall'assessore regionale al bilancio, concede anticipazioni di cassa ai Comuni in crisi finanziaria, nel limite del 30% del fondo per le autonomie locali, recuperandole entro il limite massimo di 10 esercizi (anni), sulla base di un dettagliato piano finanziario di rimborso approvato dal predetto Ragioniere a valere sui trasferimenti in favore degli Enti locali sulle risorse loro attribuite. La disposizione si applica a tutte le anticipazioni già deliberate dalla giunta regionale e concesse per motivi di ordine pubblico o per fronteggiare le emergenze relative alla gestione integrata dei rifiuti (comma 2);

- **l'art. 61, L.R. n. 6/2009** "Misure di contenimento dell'emergenza ambientale" ove la Regione provvede alla nomina di commissari *ad acta* presso i Comuni e le società d'ambito con l'incarico di individuare ed attuare le operazioni necessarie per monetizzare i crediti legittimamente vantati dai singoli ATO alla data del 31 dicembre 2008, facendo ricorso a operazioni finanziarie assistite, anche mediante il supporto della Regione, la quale può avvalersi di uno o più *advisor*. I commissari *ad acta* procedono, altresì, alla totale liquidazione dei debiti anche attraverso procedure transattive;

- **l'art. 14 della L.R. n. 9/2009:** "Potere sostitutivo" che viene disposto, previa diffida, dall'Assessore ai rifiuti che nomina i commissari straordinari per i mancati adempimenti ivi previsti (es. elezione organi SRR): per la mancata approvazione dei bilanci; per il mancato espletamento delle procedure di affidamento del servizio e altro;

- **l'art. 19, comma 2-bis e comma 2-ter, L.R. n. 9/2010 (introdotto dalla L.R. n. 26/2012):** contiene norme transitorie, prevedendo, tra altro, che ai fini di una più celere chiusura delle gestioni liquidatorie (previste al comma 2) e a garanzia della rapida estinzione dei debiti connessi alla gestione integrata dei rifiuti, il dipartimento acqua e rifiuti è autorizzato ad anticipare risorse finanziarie per fronteggiare le emergenze in materia di rifiuti. Queste anticipazioni sono recuperate dagli Enti locali in dieci annualità, sulla base di un dettagliato piano finanziario di rimborso predisposto dall'AdA e dai Comuni soci, asseverato mediante delibera di giunta a valere sui trasferimenti, etc.;

- **gli artt. 45 e 46, L.R. n. 11/2010:** il primo articolo è intitolato "Interventi in favore dei Comuni per il ripianamento dei debiti. Piano di rientro" ove la regione

concorre al ripiano delle passività residue comunque intese maturate al 31 dicembre 2009 dai singoli Comuni per la copertura dei costi derivanti dal servizio di gestione integrata dei rifiuti, sulla base delle risultanze dei bilanci consuntivi approvati dalle AdA, indicando la misura percentuale determinabile sulla base dei dati risultanti dai bilanci consuntivi e il limite dell'intervento regionale. I Comuni propongono un piano di rientro complessivo, approvato dal Consiglio comunale e asseverato dall'AdA, specificando obiettivi economici da raggiungere e la loro scansione temporale, le misure da adottare, le modalità per il monitoraggio, la verifica della loro attuazione. Il Piano riguarda tutti i debiti nei confronti dell'ATO di riferimento e va approvato dall'Assessorato regionale all'economia di intesa con l'Assessorato ai rifiuti. La regione eroga al Comune la somma in un massimo di 20 annualità.

L'art. 46 riguarda le "Ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti": il Presidente della regione per il triennio 2010-2012 - in caso di ordinanza ex art. 191 del codice ambientale - è autorizzato ad anticipare agli Enti locali interessati le necessarie risorse finanziarie, per far fronte ad esigenze straordinarie di tutela della sanità e dell'igiene pubblica, determinate dall'impossibilità per gli Enti locali stessi di assicurare l'integrale copertura dei costi del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Le anticipazioni vanno restituite entro 10 anni;

- **l'art. 2, L.R. n. 1/2011:** "consolidamento del debito residuo a fronte delle anticipazioni concesse ai Comuni per particolari situazioni di emergenza" alla data del 31 dicembre 2011. Il debito residuo può essere restituito dai soggetti beneficiari alla regione, in 10 annualità ex art. 45, comma 3, L.R. n. 11/2010;

- **l'art. 6 L.R. n. 7/2011:** si ammette una procedura sostitutiva della regione nei confronti dei Comuni, in seguito alla infruttuosa diffida ad adempiere;

- **l'art. 9 della L.R. n. 13/2014:** gli oneri discendenti dai piani di rientro delle AdA, asseverati dai Comuni, sono a carico dei bilanci comunali, ivi determinando anche gli interessi da pagarsi per le somme anticipate, ampliando altresì l'arco temporale per il recupero forzato fino a 10 anni;

- **l'art. 56, comma 6 della L.R. n. 9/2015:** ha stabilito che l'Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni ha competenza in materia di liquidazione degli ATO, etc.;

- **l'art. 85 della L.R. n. 8/2018 (integrato con l'art. 9, comma 6, L.R. n. 10/2018 (3)):** l'iscrizione alla

(3) Impugnato dal Consiglio dei Ministri, promuovendo giudizio di legittimità costituzionale (udienza il 21 maggio 2019).

piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti vantanti nei confronti degli Enti locali (esclusi quelli commissariati per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso) impone un obbligo di certificazione ai sensi dell'art. 1988 Cod. civ., discendente dall'art. 7 del D.L. n. 25/2013 come modificato dall'art. 27 del D.L. n. 66/2014 che prevedono la registrazione in PCC, per la certificazione, dietro istanza del creditore, delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti ed obbligazioni relative a prestazioni professionali ai sensi dell'art. 9, comma 3-bis, D.L. n. 185/2008 (Legge conversione n. 28/2009) ai fini della cessione semplificata dei crediti a banche ed intermediari finanziari.

Trattasi di norme che sostanzialmente autorizzano interventi anticipatori a favore dei Comuni, con somme poste a carico della Regione, la quale viene poi chiamata a recuperare dette risorse.

Tuttavia, come evidenziato dalla Corte dei conti nella citata deliberazione del 2016, la Regione ha incontrato innumerevoli difficoltà a recuperare le risorse erogate ai Comuni (contenziosi avviati dai Comuni a seguito delle iniziative di recupero, mancato versamento da parte degli stessi delle rate di rimborso, ecc.), verificandosi una ingente esposizione debitoria complessiva dei Comuni nei confronti della regione stessa, che "in ultima istanza finirebbe per sopportare il rischio del mancato recupero delle anticipazioni di liquidità a vario titolo erogate nel tempo" (4).

In ogni caso, sarebbe forse opportuno che l'attività affidata *ex lege* agli Uffici regionali (dipartimento delle autonomie locali; dipartimento acqua e rifiuti; ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni presso l'assessorato all'economia) sia connotata da maggiori caratteri di impulso, non potendo essi uffici, limitarsi alla mera ratifica delle iniziative commissariali, poiché lo stato delle liquidazioni richiede quantomeno una maggiore opera di censimento contabile, oltre che di coordinamento e valutazione.

Tuttavia, nonostante un rafforzamento delle funzioni regionali, idonee a "colmare" l'oramai conclamata incapacità degli Enti locali di dotarsi di

adeguati sistemi di *corporate governance*, in grado di intercettare e contrastare per tempo le manifestazioni patologiche e degenerative in atto, sorge la preoccupazione di trovarsi di fronte a un imminente, drammatico, "tsunami" economico-finanziario che, a nostro modesto avviso, andrebbe anticipato sin d'ora, altrimenti i Comuni (e altri soggetti da loro delegati e/o comunque coinvolti) verranno distrutti nelle loro capacità di spesa, ovvero nello svolgimento delle minimali funzioni loro attribuite a favore della collettività. Va evidenziato che trattasi di una situazione drammatica che coinvolge l'intero sistema nazionale (5).

Non va altresì sottaciuto che questa patologica situazione va risolta dapprima facendo emergere, in modo chiaro e nitido, tutti i rapporti contabili e contrattuali, ossia l'intero *iceberg* delle somme debitorie, il che presuppone quantomeno l'asseveramento dei reciproci rapporti di debito/credito e dunque l'allineamento contabile tra Enti e società d'ambito e Comuni soci (6).

Ma come faranno i Comuni a fronteggiare questo oceano di debiti? Arriverà lo tsunami?

### **La sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019: uno scossone al torpore del Paese?**

Ulteriori spunti di riflessione vengono offerti dalla recentissima sentenza della Corte cost. n. 18 del 5 dicembre 2018 (depositata il 14 febbraio 2019) che ha dichiarato incostituzionale la norma sulla rateizzazione trentennale delle passività emerse dal riaccertamento straordinario degli Enti locali, non senza destare preoccupazioni addirittura in ordine alla tenuta e all'esistenza di molti Enti locali che in questa situazione cadranno in ... dissesto!

In estrema sintesi, la vicenda risale al momento in cui siffatto intervento straordinario si giustificava con la "eccezionale ipotesi legislativa" atta a fronteggiare "l'unicità ed eccezionalità della situazione finanziaria di alcuni Enti territoriali" (punto 5.1 del considerando in diritto) di cui al "*disavanzo tecnico*" (un buco di bilancio) derivante dalle somme in entrata (es. IMU,

(4) Corte dei conti, Sezione di controllo per la regione siciliana, *La finanza locale in Sicilia 2014-2015*, cit., pag. 96.

(5) Imprese del nord Italia (società partecipate da aziende quotate in borsa) che in passato sono stati gli appaltatori dei servizi raccolta e trasporto per questi ATO, Comuni, etc., non si sono visti corrispondere i pattuiti corrispettivi contrattuali (anche per decine di milioni di euro) tant'è che sono state avviate azioni giudiziarie, con esito vittorioso (non definitive e appellate). Questi appaltatori si sono poi visti espungere dai propri bilanci i crediti quivi vantati, da parte dei certificatori/revisori, donde l'avvio di ristrutturazione aziendale, con licenziamento della forza lavoro, etc. Ognun si

avvede di una sorta di "effetto domino" che certo non si limita all'Isola, ma che si propaga in altre regioni.

(6) Molti Comuni sembrano non aver inserito nei loro bilanci i debiti per la gestione dei servizi rifiuti, anche svolta dai loro ATO; altri comuni pare non tariffino correttamente oppure tardivamente, e così via. Taluni ATO sembrano non aver inserito nei propri bilanci i crediti verso i comuni soci per questi appalti dei servizi di raccolta e trasporto, ma pare abbiano previsto nei bilanci solamente i c.d. costi del loro apparato amministrativo (della struttura).

TARI, contravvenzioni, altre entrate) che i Comuni mantenevano (sovrastimandole) a credito nel proprio bilancio, oltre alla sottovalutazione dei debiti. Tutte operazioni che quindi erano preliminari alla nuova contabilità armonizzata, altrimenti dal 2015 sarebbe emerso un “disavanzo reale” (sempre un buco, se non una voragine) (7).

Così la disposizione dell'art. 1, comma 714, Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016), come riscritta dall'art. 1, comma 434, Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017) aveva consentito ai Comuni, a seguito del riaccertamento, coacervato, dei residui, di evitare il rischio *default* connesso, appunto, al riallineamento del nuovo sistema contabile armonizzato rispetto a quella precedente, evitando così, di fatto, la implosione dei Comuni.

In estrema sintesi, le tematiche emerse dalla sentenza riguardano:

- a) la natura giuridica dei controlli effettuabili dalle Sezioni regionali della Corte dei conti (8);
- b) la citata disposizione dell'art. 1, comma 714, Legge n. 208 del 2015 come riscritta dall'art. 1, comma 434, Legge n. 232 del 2016 (9) che aveva (appunto) l'obiettivo di evitare il *default* ai Comuni, prevedendo meno gravosi piani di riequilibrio degli Enti in pre-dissesto, anche perché col riaccertamento straordinario dei residui potevano liberarsi risorse per le spese correnti (con violazione degli artt. 81 e 97 Cost.).

Per quanto riguarda il primo aspetto, richiamando (punto 2) la sentenza della Consulta n. 228/2017

afferma trattarsi di attribuzioni di controllo “di legittimità-regolarità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale” (10).

Per quanto riguarda il secondo aspetto, la questione di legittimità costituzionale “è fondata in riferimento agli artt. 81 e 97, comma 1, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo”, poiché “l'ordinamento finanziario-contabile prevede, in via gradata: a) l'immediata copertura del *deficit* entro l'anno successivo al suo formarsi; b) il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; c) il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato” (punto 5). Invero, “la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere con elementari principi di equità intergenerazionale” (punto 5.2) (11) oltre che “sotto il profilo dell'elusione del principio di responsabilità nell'esercizio di rappresentanza democratica” evitando agli amministratori eletti o *eligendi* di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse” pregiudicando altresì il principio di rendicontazione (punto 5.3).

Ne viene che il legislatore non può finanziare la spesa corrente con questi meccanismi (12), ciò non

(7) Tutto ciò senza dimenticare che l'imputazione dell'accertamento/impegno di spesa con la nuova contabilità sorge al momento della esigibilità della obbligazione sottostante, non più allorquando nasce l'obbligazione. In buona sostanza: l'impegno di spesa nella vecchia contabilità emergeva sin dal suo atto giuridico (es. nel 2019 si incarica un professionista) con la nuova contabilità l'impegno si traccia ora al momento del pagamento (alla c.d. scadenza, ad es. nel 2021), quindi l'impegno contabile viene a spostarsi in avanti.

(8) Qualcuno, in una lettura perlopiù formale, critica la differenza tra controlli di legittimità-regolarità e controlli che rientrano tra le attribuzioni di natura giurisdizionale. Invece, per la sentenza (considerando in diritto, punto 3): “La forma della sentenza (articolata in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto - e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione - determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alla specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile (...). Peraltro, il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta - rispetto al controllo sugli atti - un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale”.

(9) Si consentiva agli Enti locali di rimodulare o riformulare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale anche con norme derogatorie, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui e ripianando la stessa in 30 esercizi (cfr. art. 3, comma 16 del D.Lgs. n. 118/2011). Erano 10 anni nel testo *ante* Legge 27 dicembre 2017, n. 205, dell'art. 243-bis del TUEL; poi 20 anni nella Legge n. 205/2017. La durata massima del piano *de quo* si inseriva nel *range* tra 4 e 20 anni, secondo la incidenza delle passività sulla spesa corrente (titolo I) impegnata nell'esercizio precedente, risultante dall'ultimo rendiconto approvato o dal rendiconto dell'esercizio precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di pre-dissesto.

(10) Indicando cosa appartiene alla prima categoria: a) determinazione di misure correttive per gli Enti in pre-dissesto; b) l'approvazione e il diniego del piano di riequilibrio; c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto. E cosa rientra nella seconda categoria: a) la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo; b) l'attività requirente della Procura regionale sulle cause del dissesto; c) l'accertamento delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell'applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative.

(11) Che comporta anche “la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo” (punto 6).

(12) Si noti che per “il giudice rimettente, rimangono assolutamente non coordinati due segmenti dell'originaria e della nuova



impedisce però che il legislatore nella propria discrezionalità, possa prevedere, con una legge *ad hoc*, dei rimedi per i disavanzi sommersi e/o strutturali (cfr. punto 6).

Il punto è se si vuole (o meno) veramente risolvere il problema di queste (colpevoli o incolpevoli che siano) realtà comunali, pur tenendo conto dei limiti che emergono dal diritto vivente.

Ma serve ampliare il cerchio del ragionamento con diverse considerazioni, non da occhiuti contabili, né da geometri del diritto.

Occorrerà anche capire come le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti accoglieranno i *dictum* della Corte, soprattutto in Campania e Calabria. Invece, pare che in sede di Conferenza Stato-Regioni si stiano trovando soluzioni.

Invero, l'art. 81 Cost. viene letto, *in parte qua*, assieme all'art. 119, comma 6, Cost., per ammettere i soli indebitamenti finalizzati e riservati agli investimenti. Peraltro, tecnicamente parlando, le limitazioni dei debiti derivano da indicatori ben precisi, sintomaticamente il deficit di bilancio, ma anche il volume degli interessi che non può superare il 25% delle entrate accertate nel conto consuntivo relativo al penultimo esercizio, etc.

Quindi se si vuole davvero evitare questo annunciatosi tsunami - non potendosi utilizzare anticipazioni di cassa e nemmeno gli indebitamenti - cosa si può fare?

Qui un po' di storia non guasta mai. Einaudi diffidava di chi aumentava la spesa pubblica in disavanzo al mero fine di diffondere l'occupazione; la prima deroga al principio del pareggio di bilancio si verificò intorno al 1960; seguì la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966 che parificava l'indebitamento agli altri mezzi di copertura, asservendoli alla politica della programmazione economica. Furono poi i governi di solidarietà nazionale a confondere la responsabilità politica tra Governo e Parlamento, arrivando alla fine degli anni settanta a favorire il finanziamento monetario della spesa. Tutto ciò nell'insuccesso dei tetti per il disavanzo e (appunto) dei piani di risanamento, pur nei tentativi di arginarli con artifici amministrativi o contabili, tant'è che Paolo Baffi

scriveva in una delle sue ultime lettere a Guido Carli "Sarà forse uno scossone violento, quello che scuoterà un giorno il Paese dal suo torpore" (13).

### **Far tornare lo Stato nell'altrimenti irredimibile. Ma non basta**

Si deve quindi far emergere gli errori e/o le colpe per arrivare ad aprirsi al futuro della realtà sociale, umana. Con minimale realismo, occorre prender atto dell'insostenibilità per la finanza locale del debito accumulato negli anni - massimamente dopo la sentenza Corte cost. n. 18/2019 (14) - e dunque di come appaia improcrastinabile per le varie Regioni (come pure per l'ANCI) l'avvio di un confronto con lo Stato (Ministero delle Finanze e Ministero dello Sviluppo Economico) per cercare di ristrutturare a medio- lungo termine l'esposizione dei Comuni e/o degli ATO in cui essi sono soci, avvalendosi della forza e delle funzioni istituzionali della Cassa Depositi e Prestiti.

Siamo al "come" prevedere in favore dei singoli Comuni una apertura al rientro graduale dei debiti, anche con piano trentennale, grazie (appunto) alla funzione di prestito della Cassa Depositi e Prestiti. Questo meccanismo non può ricadere nell'anticipazione di liquidità, la quale, ha una durata non superiore a un anno e viene restituita entro il 31 dicembre di ogni anno.

Certo non può sottovalutarsi (anzi) che il vero problema sta nelle entrate (per il servizio rifiuti: tariffe) che, tra altre questioni, non si riscuotono, nel mentre si deve continuare a erogare il servizio pubblico che richiede liquidità per fronteggiare i flussi di cassa destinati, tra altro, ai pagamenti correnti (a 30/60 giorni), a tacere dei contenziosi in atto e della montagna di debiti accumulatisi a vario titolo.

Va quindi, tra altro, ipotizzata una diversa forma di esazione affinché tutti gli utenti paghino la tariffa rifiuti, in modo tale che i Comuni introitino effettivamente queste entrate, diminuendosi l'evasione/insolvenza. In questa direzione milita la proposta del tributo/corrispettivo rifiuti - non limitata ai soli Comuni in predissesto e in dissesto - entro la bolletta

procedura: da un lato, un piano di pagamenti dei creditori supportato da accordi di dilazione infradecennale, ma non aggiornato alle sopravvenienze del nuovo arco temporale di riferimento; dall'altro, un trentennio caratterizzato (a differenza del passato) dal libero accesso alle anticipazioni di liquidità e dalla libera disponibilità, per le spese correnti, della quota risultante dalla riduzione degli accantonamenti" (punto 5.2).

(13) G. Carli, "Cinquant'anni di vita italiana" (in collaborazione con P. Peluffo), Roma-Bari, 1996, 430.

(14) La quale ha come effetto di affossare, mandando in *default*, moltissimi Enti locali, tra i quali Napoli, Messina, Reggio Calabria, Foggia, Pescara e decine di altri, oltre alla Provincia di Verbano, Novara, Asti, Imperia, etc. Questa situazione rischia di distruggere non solo questi Enti e i loro cittadini, ma pure di travolgere una marea di creditori per miliardi di euro, creando incertezza e problemi occupazionali, economici, etc. addirittura in tutta la Penisola.

per l'utenza energia elettrica, il che però richiederà preliminari approfondimenti (15).

Comunque sia, è necessario proporre una norma nazionale, forse mutuabile dall'art. 1, commi 13 e 14 del D.L. n. 35/2013, con un nuovo articolo recante "Misure in materia di pagamenti dei debiti maturati al 31 dicembre 2018 dagli Enti locali in relazione alle spese afferenti alla gestione integrata dei rifiuti (16)": Gli Enti locali della Regione Siciliana che non possono fare fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2018 in relazione alle spese afferenti la gestione integrata dei rifiuti, ovvero dei debiti della stessa natura per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, a causa di carenza di liquidità, in deroga agli articoli 42, 203 e 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, chiedono alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. entro il \_\_\_\_ di assumere un mutuo da destinare ai predetti pagamenti.

Il mutuo viene concesso a tal fine entro il \_\_\_\_, a valere sulla disponibilità di \_\_ migliaia di euro prevista da \_\_\_\_, proporzionalmente e nei limiti della risorsa disponibile.

L'anticipazione è restituita con piano di ammortamento a rate costanti annuali, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino ad un massimo di 30 anni.

La rata annuale sarà corrisposta a partire dalla scadenza annuale successiva alla data di erogazione del mutuo, non oltre il 30 settembre di ciascun anno.

Il tasso di interesse da applicare ai mutui in parola è pari, per le erogazioni dell'anno 2019, al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione rilevato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro - alla data della pubblicazione della presente norma e pubblicato sul sito internet del medesimo Ministero.

In caso di mancata corresponsione della rata di ammortamento entro il 30 settembre di ciascun anno, sulla base dei dati comunicati dalla Cassa Depositi e prestiti S.p.A., l'Agenzia delle entrate

provvede a trattenere le relative somme, per i Comuni interessati, all'atto del pagamento agli stessi dell'imposta municipale propria di cui all'art. 13 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214, riscossa tramite modello F24 o bollettino di conto corrente postale.

All'atto di ciascuna erogazione, e in ogni caso entro i successivi trenta giorni, gli Enti locali interessati provvedono all'immediata estinzione dei debiti di cui al comma 1. Il responsabile finanziario dell'Ente locale, ovvero altra persona formalmente indicata dall'ente medesimo, fornisce alla Cassa Depositi e prestiti S.p.A. formale certificazione dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili.

Tutto questo di per sé non basta, perché tutto riposa (come sempre) nella correttezza e nella coerenza dei comportamenti serbati nel tempo dagli attori del complessivo sistema.

La questione ci riporta all'emergenzialità di una situazione che si è esulcerata e stratificata, tant'è che quasi tutti ormai sono rassegnati nel coltivare la paura, spostando ad altri, o nel tempo, il problema. Ma qui si sta davvero rischiando di far saltare un vero e proprio sistema di vita.

Come sappiamo, il tecnicismo dice e pone in modo più chiaro la realtà che è misurabile, rispetto alle profondità inesauribili dei principi che invece abbisognano di traduzioni, quantomeno per formare un senso condiviso.

E il tecnico non è agnostico e non ha una deontologia del ragionamento. Dovrebbe essere quindi la politica a guardare, con valorialità, alla totalità ove più livelli di esperienza si unificano, proprio perché l'intelligenza tecnica è solo una tappa, mentre nei principi si entra in una altra dinamica, riconciliandosi appassionatamente in una visione non legata al momento storico e al calcolo utilitaristico.

Ecco che la ricerca della stabilità economica-finanziaria di medio e lungo termine va rivista anche nel suo rapporto con lo sviluppo, l'ambiente, la società civile, la crisi e le emergenze, lo scenario di un Paese diviso, il *welfare*, i diritti, e così via.

(15) La modifica della normativa TARI/TP, considerando, tra altri elementi: il diverso presupposto tra la tariffa rifiuti e quello dell'utenza energia; la possibile diversità tra gli assoggettati alla TARI/TP e all'utenza elettrica che potrebbe portare a diverse utenze (cioè non ad un unico soggetto obbligato al pagamento); il ruolo dei gestori (delle riscossioni) che va chiarito (ad esempio sulla falsariga del canone TV, dell'imposta di soggiorno, etc.) anche rispetto al rapporto da instaurarsi coi comuni, etc. Interessante è il documento di approfondimento sulle problematiche legate all'ipotesi

"TARI in bolletta" redatto dall'Associazione Nazionale dei Comuni Siciliani del 22 marzo 2019.

(16) Si ringrazia il direttore generale contabilità e bilancio, dell'Assessorato all'Economia Regione Siciliana, l'avv. G. Bologna per la formulazione dell'articolo in parola. Rimane da superare lo scoglio dell'assunzione di mutui extra investimenti, le anticipazioni di liquidità sono vietate per gestire i disavanzi. Ecco perché da molti si ipotizza il ricorso alla fiscalità generale, di cui al cosiddetto "Fondo di solidarietà" per fronteggiare una siffatta, ingarbugliata, situazione.

Il buon senso direbbe: siamo di fronte a una silenziosa guerra economica-finanziaria che produrrà macerie con danno per tutti, privandoci del futuro, addirittura del diritto alla dignitosa sopravvivenza, massimamente nelle aree più deboli, qual è il Sud. Vogliamo quindi guardare oltre, sperare in un futuro, accompagnando questo .... dopoguerra?

Ciò pur pagando - patendo e soffrendo - le conseguenze di quanto è irresponsabilmente avvenuto, ma confidando in un cambiamento culturale, puntando a una nuova classe dirigente? Servono infatti, oltre alla tecnica e alle leggi, degli elementi estranei, uomini nuovi, fuori da consorterie, coraggiosi e disinteressati (17).

(17) Il principio e proposito è "far tornare lo Stato": cfr. P. Buttafuoco, *Buttanissima Sicilia*, Milano, 2014, pag. 70 e 148. Vale ancora l'esortazione del 1958 di Don Sturzo: "È da augurare che i siciliani, che hanno voluto e attuato l'autonomia, comprendano e facciano comprendere che solo ai coraggiosi, puri e disinteressati combattenti a viso aperto per la libertà e la moralità è riservato l'avvenire, se sapranno combattere contro il parlamentarismo e la partitocrazia. Bisogna saper pagare di persona per

essere creduti; bisogna saper difendere il diritto con mezzi onesti e democratici per ottenere rispetto; bisogna cercare la concordia degli spiriti con coloro che hanno dato prova nel passato e nel presente di essere con le mani nette, e volere esclusivamente il bene della Sicilia nella libertà, nel diritto, nella rettitudine amministrativa e politica per avere i consensi necessari" così G. Palladino prefazione a L. Sturzo, *Appello ai siciliani*, Soverio Mannella, 2002, pag. 7.