

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. CC

n. 2

RELAZIONE CONCERNENTE LA RENDICONTAZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLA GE- STIONE COMMISSARIALE PER IL PIANO DI RIENTRO DEL DEBITO PREGRESSO DI ROMA CAPITALE

(Anno 2013)

(Articolo 14, comma 13-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, introdotto dall'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61)

Presentata dal Commissario straordinario

(VARAZZANI)

—————
Trasmessa alla Presidenza il 26 giugno 2014
—————

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

PREMESSA

- 1 LA DISCIPLINA SPECIALE PER ROMA: interventi normativi 2013/2014
 - 1.1 IL C.D. DECRETO SALVA ROMA
 - 1.2 NORMA SUL PATROCINIO LEGALE
 - 1.3 SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE N. 154/2013
- 2 LA SITUAZIONE DEBITORIA ED IL RECUPERO DEI CREDITI
 - 2.1 SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEI PRECEDENTI ESERCIZI
 - 2.2 IL PAGAMENTO DEI MANDATI
 - 2.3 I PAGAMENTI RELATIVI AI DEBITI FUORI BILANCIO
 - 2.4 L'ATTIVITÀ TRANSATTIVA
 - 2.5 L'ATTIVITÀ DI RIACCERTAMENTO CONTABILE DELLE SINGOLE PARTITE DI CREDITO E DI DEBITO - LE INIZIATIVE PER IL RECUPERO DEI CREDITI
- 3 QUADRO FINANZIARIO
 - 3.1 LA PROVVISATA DELLE RISORSE FINANZIARIE
 - 3.2 GIACENZA DI CASSA E PROCEDURE DI PAGAMENTO
 - 3.3 NOTA SUL DISAVANZO DELLA GESTIONE
 - 3.4 PROSPETTIVE DEL FABBISOGNO FINANZIARIO FUTURO

CONCLUSIONI

ANDAMENTO DELLA GESTIONE COMMISSARIALE IN SINTESI

CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

APPENDICE 1: QUADRO NORMATIVO

APPENDICE 2: RENDICONTAZIONE DELLA GESTIONE COMMISSARIALE PREVISTA DALLA NORMATIVA VIGENTE

APPENDICE 3: TABELLE NUMERICHE



PAGINA BIANCA

PREMESSA

La presente relazione è stata redatta in ottemperanza al decreto legislativo n. 61 del 18 aprile 2012, relativo a “Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell’articolo 24 della Legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale”.

In particolare, rileva al riguardo quanto disposto nell’art. 13 (Rendicontazione della Gestione Commissariale) che così recita:

1. All'articolo 14 del decreto-legge 5 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122, dopo il comma 13-ter è aggiunto il seguente: «13-quater. Il Commissario straordinario invia annualmente una relazione al Parlamento e al Ministero dell'interno contenente la rendicontazione delle attività svolte all'interno della gestione commissariale e l'illustrazione dei criteri che hanno informato le procedure di selezione dei creditori da soddisfare.».

2. Restano fermi gli adempimenti in materia di rendicontazione dei flussi trimestrali di cassa della gestione commissariale, previsti in attuazione dell'articolo 78 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133.

La relazione costituisce, quindi, uno degli adempimenti di rendicontazione annuale dei risultati dell’attività predisposti dalla Gestione Commissariale del Comune di Roma, ulteriore rispetto a quelli destinati alla Corte dei Conti¹ e all’Amministrazione statale nella quale il Commissario è inquadrato.

In particolare la Gestione redige un rendiconto annuale, in cui sono riportate tutte le principali variazioni intervenute nell’esercizio per singola ripartizione contabile del Piano, e da una sezione illustrativa che ha lo scopo di descrivere e commentare le attività delle quali è fornita sintetica informazione nella sezione numerica. Oltre

¹ L’art.15, commi 1 e 2 del D.Lgs. 30 giugno 2011, n. 123 stabilisce l’obbligo di relazione alla Corte dei Conti in capo ai funzionari e ai commissari delegati autorizzati alla Gestione di fondi statali per specifici interventi o progetti sullo stato di realizzazione degli interventi delegati.

al suddetto documento, sono previsti altri monitoraggi infrannuali² in adempimento dei quali la Gestione effettua le operazioni periodiche di consuntivazione delle attività previste dalla normativa di riferimento (cfr. Appendice 2 “Rendicontazione della Gestione Commissariale prevista dalla normativa vigente”).

1 LA DISCIPLINA SPECIALE PER ROMA: interventi normativi 2013/2014

Gli interventi normativi e la disciplina dedicata alla Gestione Commissariale, intervenuti a far data dal secondo semestre 2008, sono stati dettagliatamente esposti nella Relazione alle Camere 2012, nella quale, rappresentando il primo momento di confronto con il Parlamento, sono stati effettuati riferimenti sintetici all'intero complesso delle norme afferenti la Gestione ed al complesso dell'attività svolte.

In questa sede si ricorda succintamente come, a seguito dell'emersione nell'anno 2008 di una situazione finanziaria critica, che ha rischiato di paralizzare l'attività istituzionale del Comune di Roma, sia stata emessa una normativa speciale volta a scongiurare la dichiarazione di dissesto. Tale disciplina prevede l'adozione di un piano di risanamento e una gestione distinta dei bilanci rispettivamente per la Gestione Commissariale e la Gestione Ordinaria. Il quadro normativo relativo alla Gestione Commissariale è stato via via integrato da una serie di disposizioni inserite in provvedimenti d'urgenza per il coordinamento della finanza pubblica che hanno introdotto disposizioni particolari atte a confermare la natura speciale della Gestione e la netta differenziazione delle procedure rispetto a quelle previste dalla disciplina in tema di dissesto degli enti locali.

Il ruolo della Gestione Commissariale, come delineato dal legislatore, si limita al pagamento del debito, avvalendosi, ove possibile, dei poteri transattivi, senza riguardare aspetti di attività di amministrazione attiva relativa alle precedenti fasi

² Si tratta della trasmissione al MEF ed al Ministero dell'Interno dei flussi di cassa trimestrali relativi agli incassi e ai pagamenti, cfr. D.P.C.M. del 5 dicembre 2008; dei flussi di cassa mensili relativi ai soli pagamenti, cfr. art. 2 Decreto MEF del 18 marzo 2011.

di svolgimento delle procedure di spesa e di entrata, che restano affidate gli Uffici dell'amministrazione Capitolina.

Va ricordato, inoltre che il complesso delle norme inerenti la Gestione commissariale non ha stabilito un limite temporale alla sua durata, mentre la sua conclusione deve comunque avvenire quando residueranno esclusivamente partite debitorie la cui gestione comporta l'espletamento di atti meramente esecutivi. Il riferimento è al debito finanziario che deve essere pagato a scadenza delle relative rate e nei confronti del quale non è esercitabile il potere transattivo ma, eventualmente, un'attività di rinegoziazione. Al riguardo è utile ricordare che l'ultima scadenza per il debito finanziario in atto alla data di separazione delle gestioni è prevista nell'anno 2048.

1.1 Il c.d. decreto SALVA ROMA

Il quadro normativo relativo alla Gestione nel corso del 2013 è stato integrato da alcune disposizioni contenute in un provvedimento d'urgenza riguardante misure finanziarie in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nei territori (art. 1, comma 5 del D.L. 126 del 31 ottobre 2013 – reiterato con l'art. 4 del D.L. 151 del 30.12.2013, decaduti; da ultimo, art 16, comma 5 del D.L. n. 16 del 6 marzo 2014 convertito con modifiche dalla Legge 68 del 2 maggio 2014).

Tale intervento legislativo è stato adottato per consentire l'equilibrio di parte corrente del bilancio di Roma Capitale per gli anni 2013 e 2014, autorizzando il Commissario ad inserire nella massa passiva del Piano di rientro sia eventuali ulteriori partite di competenza commissariale rimaste a carico della Gestione Ordinaria, sia introiti commissariali (cfr. infra), da ritenere di competenza ordinaria.

In specie, il primo decreto legge (art. 1, comma 5, D.L. 126/2013, reiterato con art. 4, D.L. 151/2013) ha autorizzato il Commissario ad iscrivere nella massa passiva del Piano ulteriori partite debitorie nei confronti di Roma Capitale per un totale di 600 Euro/milioni così composti:



- a) 485 Euro/milioni a fronte delle erogazioni a suo tempo effettuate alla Gestione Commissariale a valere su trasferimenti statali a favore del Comune di Roma, nelle more della definizione normativa dell'assegnazione alla Gestione delle risorse finanziarie;
- b) fino ad un massimo di 115 Euro/milioni per eventuali ulteriori partite rivenienti da obbligazioni od oneri di competenza commissariale rimasti a carico alla Gestione Ordinaria.

Al 31.12.2013 risultavano, quindi, già effettuate le relative scritturazioni nelle contabilità Commissariale ed Ordinaria, sulla base dell'evidenziata norma allora vigente in punto ai menzionati 485 Euro/milioni (inclusi nella voce B09 del Piano di rientro "Debiti verso Gestione Ordinaria").

In seguito alla mancata conversione dei citati decreti legge 126 e 151, il nuovo provvedimento (D.L. 16/2014, poi convertito dalla Legge 68/2014) ha confermato l'importo complessivo (600 Euro/milioni) da includere nella massa passiva commissariale quale ulteriore debito verso Roma Capitale, individuandone altre causali, da contabilizzare, però, al netto delle somme come sopra già inserite sulla base del decreto legge 126/2013 (485 Euro/milioni).

Infatti la norma ora vigente (art.16, comma 5, D.L. 16/2014, convertito dalla Legge 68/2014) autorizza il Commissario ad inserire quale debito verso Roma Capitale i 569,5 Euro/milioni rivenienti dall'attualizzazione dei contributi statali (di cui all'articolo 16, comma 12-octies, D.L. 95/2012, convertito dalla Legge 135/2012) introitati dalla Gestione tramite gara europea aperta nel 2013³, nonché ulteriori 30 Euro/milioni quale importo massimo a fronte di eventuali partite debitorie rivenienti da obbligazioni ed oneri di Roma Capitale anteriori al 28 aprile 2008⁴.

³ L'utilizzo dei contributi pluriennali citati è stato autorizzato con decreto MEF del 23 gennaio 2013.

⁴ Il D.L. 16/2014 prevede che l'importo dei 30 Euro/milioni includa anche eventuali oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 42-bis del Testo Unico Espropri (D.P.R. n. 327/2001). Tale intervento normativo, che per la prima volta affronta l'imputabilità di tali oneri alla Gestione Commissariale, sembrerebbe confermare in linea di principio che tali oneri sono a carico della Gestione Ordinaria, fatta salva, appunto, l'eccezione di 30 Euro/milioni.

La differenza (84,5 Euro/milioni), fra gli autorizzati 569,5 Euro/milioni ed i già contabilizzati al 31.12.2013 485 Euro/milioni, è stata iscritta nel Piano di rientro quale debito verso Roma Capitale nel maggio 2014. Nelle more procedurali di competenza di Roma Capitale nulla è stato invece ad oggi contabilizzato a valere sugli eventuali ulteriori 30 Euro/milioni.

Riepilogando, la somma complessiva delle ulteriori partite debitorie verso Roma Capitale da inserire nel Piano di rientro previste dal D.L. 16/2014 viene confermata in 600 Euro/milioni, importo perfettamente equivalente a quello stabilito dai decreti legge 126/2013 e 151/2013 decaduti.

Inoltre il citato D.L. 16/2014, confermando anche sul punto quanto stabilito dai decaduti decreti legge 126 e 151/2013, ha previsto che "(...) Roma Capitale può riacquisire l'esclusiva titolarità di crediti, inseriti nella massa attiva (...) verso le società dalla medesima partecipate, anche compensando totalmente o parzialmente gli stessi con partite a debito inserite nella massa passiva (...)".

Ciò ha consentito alla Gestione, già nel novembre 2013, di riclassificare alcune posizioni creditorie (pari a 404 Euro/milioni, afferenti il gruppo ATAC) tra i crediti verso Roma Capitale e, contestualmente, di compensare parte del suddetto credito con il debito residuo (pari a 227,5 Euro/milioni) relativo allo sbilancio di parte capitale verificatosi in sede di separazione dei bilanci al 28.4.2008 iscritto in massa passiva verso la medesima, azzerando così il saldo di tale voce debitoria del Piano (cfr. tabella 3 in Appendice 3: "*Riepilogo dei saldi debitori e creditori verso la Gestione Ordinaria di Roma Capitale*").

Tale operazione, oltre ad aver permesso il recupero di un credito inizialmente iscritto verso il gruppo ATAC, difficilmente riscuotibile senza ricorrere ad azioni coercitive, ha consentito di procedere al pagamento dei debiti commissariali verso tale gruppo. Infatti, non sussistendo più partite creditorie nei confronti del gruppo ATAC per i motivi esposti, è stato possibile concludere un atto transattivo che ha definito complessivamente i rapporti debitori e creditori Gestione/ATAC. Già nel dicembre del 2013 il debito si è ridotto sensibilmente mediante pagamenti per cassa, realizzando delle significative economie da

transazione e cancellando parte del debito per insussistenza a seguito delle operazioni di riconciliazione contabile propedeutiche alla firma dell'atto. Parte degli effetti di queste due ultime fattispecie (economie e cancellazioni) si realizzeranno nel corso del 2014 in seguito al completamento delle operazioni di riconoscimento del debito da parte di Roma Capitale. Queste potranno aver luogo fino ad ottobre 2014. Oltre tale data, la Gestione procederà a espungere tutte le eventuali partite debitorie residue verso il gruppo ATAC ed ogni rapporto con il suddetto gruppo sarà definitivamente stralciato.

Nel corso dell'attività parlamentare, nell'ambito delle ordinarie attività dell'esame del D.L. 151/2013 in sede di conversione, in data 21 gennaio 2014 il Commissario è intervenuto in audizione informale presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Bilancio del Senato, integrato dai rappresentanti dei gruppi parlamentari, illustrando, tra l'altro, gli effetti dell'applicazione del decreto sui saldi della massa attiva e passiva del Piano di rientro.

1.2 Norma sul patrocinio legale

Nel corso del 2013 l'intervento del legislatore ha meglio delineato la disciplina relativa al patrocinio della Gestione, con riferimento particolare ai casi in cui esso debba essere affidato all'Avvocatura Generale dello Stato.

La nuova normativa è contenuta nell'art. 2 del decreto legislativo 26 aprile 2013 n. 51, recante *“Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, concernente ulteriori disposizioni di attuazione dell'articolo 24 della Legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale.”*⁵.

Tale innovazione normativa conferma sostanzialmente una prassi già instaurata, consentendo all'Avvocatura capitolina di proseguire il patrocinio delle cause di

⁵ Di seguito il testo dell'art.2:

“1. *La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio della gestione commissariale, di cui all'art. 78 del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono assicurati ai sensi del regio decreto 30 ottobre 1933, n.1611.*

2. *Prosegue senza oneri per la gestione commissariale, il patrocinio dell'Avvocatura comunale nelle controversie aventi ad oggetto partite inserite nel documento di accertamento del debito pregresso di cui all'articolo 14, comma 13-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni. Restano salvi gli effetti dell'attività processuale già svolta dall'Avvocatura dello Stato”.*

Roma Capitale pendenti, anche quando i relativi esiti incidano nella massa passiva o attiva della Gestione Commissariale. **In sostanza quando la Gestione è chiamata in giudizio per attività da essa direttamente svolta e quando emergono profili di interesse non convergenti con quelli del Comune, in relazione alla sua natura di organo statale, il patrocinio della Gestione viene assicurato dall'Avvocatura Generale dello Stato.**

A seguito di tale innovazione l'Avvocatura Generale dello Stato con circolare 11/2014 ha fornito nuove indicazioni, stabilendo invece che per le controversie di natura esecutiva non aventi oggetto partite inserite nel documento di accertamento del debito il patrocinio dovrà essere assicurato dall'Avvocatura di Stato.

Tale precisazione prende le mosse da quanto affermato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 154/2013, di cui si dirà in prosieguo, nella quale è affermato che *"(...) non vi è successione di soggetti giuridici, giacché il debitore rimane soltanto il Comune di Roma (...) solo le azioni esecutive sono distinte in base alla data del 28 aprile 2008 (...)"*.

Alla luce di tale precisazione, potrebbe desumersi che l'ambito di attività descritto dalla circolare sia angusto, in quanto escludendo l'attuazione del piano di rientro, la Gestione potrebbe essere convenuta in proprio in controversie di natura esecutiva, solo per la ridotta attività di auto-amministrazione svolta. Invero l'avvio della Gestione Commissariale ha comportato, come avviene nelle procedure di dissesto, la sospensione delle azioni esecutive nei confronti della stessa.

La questione delle modalità con le quali viene assicurato il patrocinio della Gestione Commissariale da parte dell'Avvocatura Generale dello Stato dovrà, quindi, prevedere l'emanazione di ulteriori indirizzi applicativi a completamento della citata circolare, in guisa che venga comunque assicurata – salvo per le controversie per le quali prosegue, senza oneri per la Gestione, il patrocinio dell'Avvocatura Comunale – la difesa in giudizio della Gestione quale Organo Statale, in conformità del regio decreto 30 ottobre 1933 n. 1611, esplicitamente richiamato dal decreto legislativo del 26 aprile 2013, art. 2 c. 1.

In merito sono in corso contatti con l'Avvocatura Generale dello Stato per la formale definizione della questione.

1.3 Sentenza Corte Costituzionale n. 154/2013

Nel corso di due controversie in materia di espropri dinanzi al TAR Lazio e al Consiglio di Stato sono state introdotte questioni incidentali in merito alla legittimità costituzionale dell'articolo 78, comma 6, primo periodo, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112. Le questioni sollevate, che sono confluite in un unico giudizio, riguardano l'esecuzione di una sentenza emessa dal TAR in data 5 novembre 2010, a seguito delle doglianze dei creditori, relative alle modalità di estinzione dei debiti proprie della Gestione Commissariale.

Le questioni prospettate asseriscono, in linea generale, che l'intervento legislativo istitutivo della Gestione avrebbe compresso *ex post* l'autonomia e l'indipendenza dell'autorità giudiziaria e le prerogative dei creditori, incidendo sulla effettività delle pronunce rese che non possono essere condotte ad esecuzione.

In particolare veniva censurata la violazione degli artt. 3, 97, primo comma, 114, 118 e 119 Cost., in quanto le norme censurate avrebbero introdotto un sistema irragionevole e in deroga alla disciplina sul dissesto degli enti locali, prevedendo, in luogo di un criterio per la definizione della massa debitoria, un criterio di imputazione *ex post* delle obbligazioni alla Gestione Commissariale⁶, con conseguente indeterminatezza della durata temporale della Gestione. Tale sistema sarebbe incompatibile con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, oltre che lesivo dell'autonomia dell'ente locale.

Inoltre si prospettava la violazione degli artt. 2, 3, 24, 103, 113 e 117 primo comma, Cost.⁷, in quanto le norme censurate inciderebbero retroattivamente, senza

⁶ Ci si riferisce alle poste debitorie inserite in massa passiva del Piano relative ai debiti per procedure espropriative pregresse e per contenzioso, determinabili precisamente solo a seguito di sentenze passate in giudicato, per lo più pronunciate dopo il 28 aprile 2008.

⁷ Quest'ultimo parametro con l'interposizione degli artt. 6, comma 1, e 13 della Convenzione EDU.

giustificazione, su diritti riconosciuti con sentenze passate in giudicato prima dell'entrata in vigore dell'art. 4, comma 8-bis, del D.L. n. 2 del 2010⁸.

Altre censure riguardavano la violazione degli artt. 101, 102, 104 e 108, secondo comma, Cost., per la lesione delle prerogative dell'autorità giudiziaria, e, per altro verso, degli artt. 3, 24 e 41, primo comma, Cost., in ragione del pregiudizio al legittimo affidamento che i creditori del Comune di Roma hanno riposto nel positivo svolgimento dell'attività difensiva, finalizzata a tutelare in giudizio i propri interessi. Veniva anche prospettata la lesione del diritto alla corresponsione dell'indennità di esproprio e del regime di garanzie costituzionali che assicura il libero esercizio dell'attività economica e la tutela della proprietà privata⁹, in considerazione del fatto che, non potendo essere «materialmente e celermente conseguita» l'indennità di espropriazione, verrebbe meno il “serio ristoro” per la perdita della proprietà. Infine si censurava la lesione dell'art. 97, primo comma, Cost., in quanto il blocco delle azioni esecutive, e la connessa riduzione di responsabilità dell'amministrazione debitrice, potrebbero costituire un vantaggio per il Comune che ha mal gestito le proprie risorse.

La Corte Costituzionale, in ragione della sostanziale identità delle questioni sollevate da parte del TAR e del Consiglio di Stato, ha riunito i giudizi, definendoli con unica decisione, emessa in data 17 giugno 2013, dichiarando infondate le questioni sollevate da entrambi i rimettenti in riferimento a tutti i parametri evocati.

⁸ Ci si riferisce alla questione sollevata per cui il citato comma, anziché introdurre un criterio per la definizione della massa debitoria, agirebbe esclusivamente ex post, attribuendo alla Gestione Commissariale le obbligazioni sorte prima del 28 aprile 2008, «ma nel momento in cui sopravviene l'accertamento con sentenza». Si tratterebbe, dunque, non di un criterio di ricognizione attuale del debito, bensì di un criterio successivo di imputazione dello stesso, oltretutto in deroga alla disciplina sul dissesto degli enti locali contenuta nell'art. 254 del D.Lgs. n. 267 del 2000, che prevede la pubblicazione di un avviso ai creditori, ai fini della insinuazione dei crediti e, quindi, della ricognizione della massa passiva.

⁹ Veniva rilevata la violazione degli artt. gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. I del primo Protocollo addizionale alla Convenzione EDU, sul rilievo che, per effetto del rinvio ad un termine incerto, senza distinzioni in ordine alla natura dei crediti sorti in data anteriore al 28 aprile 2008, si verificherebbe una lesione al diritto all'indennità di esproprio quale indispensabile presupposto del legittimo esercizio della potestà ablatoria. Le norme censurate avrebbero inoltre sottratto valore al titolo esecutivo che incorpora il diritto di credito, da considerarsi bene negoziabile sul mercato, e quindi violerebbero le norme a tutela dell'attività economica. Sarebbe inoltre lesa il sistema delle garanzie processuali configurato dagli artt. 24, primo comma, 25, secondo comma, e 113 Cost., in quanto le disposizioni censurate impedirebbero l'esercizio del diritto di azione, al tempo stesso imponendo al giudice naturale di dichiarare estinta la procedura esecutiva, con l'effetto di escludere la tutela giurisdizionale dei diritti vantati nei confronti del Comune di Roma.

Si tratta di una decisione di notevole rilievo al fine di delineare le particolari caratteristiche della Gestione e le prerogative che assistono la sua attività di realizzazione del piano di rientro. In primo luogo viene affermata la “singolarità” della disciplina sul risanamento del Comune di Roma che presenta profili derogatori rispetto alla normativa generale sul dissesto degli enti locali in ragione della peculiarità del suddetto Ente, quale «capitale della Repubblica», sancita dall’art. 114, terzo comma, Cost.¹⁰. Il legislatore ha inteso evitare una dichiarazione di dissesto che investisse il Comune di Roma, optando per una procedura di risanamento da porre in essere mediante una gestione straordinaria dell’ingente indebitamento pregresso, da espletarsi in modo contestuale all’attività ordinaria dell’ente¹¹. Ciò allo scopo di non incidere, nei limiti del possibile, sul livello dei servizi della Capitale, senza tuttavia creare una situazione deteriore per i creditori del Comune di Roma, rispetto a quelli di altri Comuni d’Italia dichiarati in stato di dissesto e assoggettati pertanto alla procedura concorsuale prevista dagli artt. 248, commi 2, 3 e 4, e 255, comma 12, del D.Lgs. n. 267 del 2000.

La Corte ha affermato, per quanto riguarda la posizione dei creditori, la compatibilità costituzionale delle procedure concorsuali, nel caso della Gestione Commissariale del Comune di Roma, alla stregua di quanto avviene per la definizione del debito degli enti locali dissestati: *«Non vi è lesione del diritto di azione perché la pretesa creditoria all’esecuzione forzata non è frustrata, ma è*

¹⁰ Tale disciplina ha trovato attuazione nei decreti legislativi 17 settembre 2010, n. 156 (Disposizioni recanti attuazione dell’articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale) e 18 aprile 2012, n. 61 (Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell’art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale).

¹¹ Alla luce della giurisprudenza della Corte, la legittimità delle cosiddette leggi-provvedimento, che contengono disposizioni dirette a destinatari determinati, deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto. Nel caso all’esame si è reso indispensabile, al fine di conseguire gli scopi auspicati, stabilire una data precisa (individuata nel 28 aprile 2008), per determinare una separazione temporale tra obbligazioni ad essa precedenti, i cui effetti ricadono sulla Gestione Commissariale, e obbligazioni successive, i cui effetti sono imputati alla Gestione Ordinaria. È stato affermato come la norma che ancora ad una certa data il fatto o l’atto genetico dell’obbligazione è logica e coerente, proprio a tutela dell’eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l’accertamento del credito intervenga successivamente è irrilevante ai fini dell’imputazione. La fissazione di una data per distinguere le due gestioni consente, inoltre, di perseguire in modo efficace l’obiettivo di tenere indenne la Gestione Ordinaria di Roma Capitale dagli effetti del debito pregresso, evitandone il dissesto.



meramente deviata da uno strumento di soddisfacimento individuale verso uno di tipo concorsuale»¹².

La decisione ha inoltre rilevato che le norme hanno approntato a garanzia dei creditori del Comune di Roma una provvista di mezzi finanziari per fronteggiare la situazione debitoria, non solo non inferiore a quella che si determina con la formazione della massa attiva degli enti locali in dissesto¹³, ma periodicamente accresciuta – per effetto di precise disposizioni – da appositi stanziamenti, erogati non solo *una tantum*, ma anche con cadenza annua. Conseguentemente i creditori del Comune di Roma possono contare sull'intervento dello Stato non trovandosi, pertanto, in una condizione peggiore rispetto a coloro che devono far valere le loro pretese nei confronti di enti locali in stato di dissesto.

Infine sono state dichiarate infondate le questioni poste in riferimento ai parametri interni e derivanti da convenzioni internazionali che tutelano la proprietà privata nel caso di espropriazione per pubblica utilità, in quanto la richiamata nozione di «serio ristoro», in riferimento all'indennità spettante ai proprietari, attiene alla quantificazione di quest'ultima, non già alle modalità di conseguimento della stessa¹⁴. La negoziabilità dei titoli esecutivi non viene, inoltre, pregiudicata dalla normativa in esame, in quanto è sempre possibile la cessione a terzi di crediti maturati e asseverati da sentenze passate in giudicato. Tali crediti, infatti, non sono stati «espropriati», ma è stata stabilita soltanto una particolare modalità di riscossione degli stessi.

In conclusione, la Corte ha fugato ogni dubbio sulla legittimità delle norme istitutive della Gestione Commissariale e che ne disciplinano il funzionamento.

¹² Sentenza n. 155 del 1994. Risulta altresì rispettata la *par condicio creditorum* che «costituisce ragione sufficiente di tale meccanismo sostitutorio dello strumento di tutela approntato dall'ordinamento.

¹³ Secondo la disciplina generale del D.Lgs. n. 267 del 2000.

¹⁴ La *par condicio creditorum* garantisce la corresponsione di un indennizzo che equivalga ad un serio ristoro per la perdita del diritto reale l'indennità spettante a seguito di procedimenti di espropriazione.

La legittimità stessa delle attività commissariali, sempre contenute nei parametri ermeneutici desumibili dalla sentenza, sono state così, definitivamente avallate.

2 LA SITUAZIONE DEBITORIA ED IL RECUPERO DEI CREDITI

2.1 Sintesi dell'attività svolta nei precedenti esercizi

Come riconosciuto dalla Corte Costituzionale, la Gestione Commissariale ha caratteristiche particolari e specifiche, e ad essa possono essere applicate le disposizioni relative agli Enti locali dissestati (contenute nel Titolo VIII del TUEL) esclusivamente nei limiti in cui le stesse vengano espressamente richiamate; non si estendono alla Gestione Commissariale le disposizioni che nel contesto normativo della procedura di dissesto, stabiliscono criteri e modalità di liquidazione.

Le particolari esigenze connesse alla separazione delle due gestioni non hanno consentito di procedere (ex. art. 254 TUEL) *in primis* alla rilevazione delle passività mediante comunicazione pubblica (comma 2) e poi (comma 4) a richiedere ai responsabili dei servizi competenti un'attestazione di liquidazione del debito e del mancato relativo pagamento. Inoltre non è stato possibile avviare la successiva fase di contraddittorio con le controparti creditorie, che nella procedura di dissesto è propedeutica all'inserimento del debito nella massa passiva ed alla susseguente liquidazione.

Inoltre la normativa speciale per la Gestione Commissariale non contiene l'indicazione di criteri generali predeterminati da utilizzare nei confronti delle partite inserite nella massa. Tale opzione trae origine da un lato dall'impossibilità di censire le posizioni riportabili ai criteri prestabiliti¹⁵ e dall'altro avrebbe prodotto rigidità che avrebbero rallentato ulteriormente l'operatività.

¹⁵ Ciò a causa dei notevoli elementi di complessità, *in primis* la numerosità e la vetustà, che hanno caratterizzato le operazioni prodromiche alla definizione della massa passiva ed attiva.



Ripercorrendo brevemente l'esposizione della precedente relazione alle Camere, si ricorda che a seguito dell'insediamento dell'attuale Commissario l'attività si è concentrata in una prima fase, nella quale la disponibilità finanziaria era limitata (ante giugno 2011), al pagamento dei mandati emessi alla data del 28 aprile 2008, ma non ancora quietanzati, dunque relativi a debiti certi, liquidi ed esigibili con riferimento a quelli di importo unitario non superiore a 250 Euro/mila. Tale soglia limite è stata stabilita per soddisfare l'esigenza di venire incontro alle necessità di un'ampia platea di piccoli creditori, con il fine di limitare nell'immediato i danni alle attività economiche insediate nel territorio comunale. Altri interventi prioritari hanno riguardato la restituzione delle anticipazioni a Roma Capitale, al fine di supportare la stessa, soprattutto in momenti di carenza di liquidità dell'ente, e consentirne la continuità delle attività, evitando pesanti ripercussioni nell'intera economia del territorio che sarebbero derivate da un ulteriore blocco dei pagamenti. Si è anche proceduto a pagare i debiti di natura finanziaria di improrogabile scadenza.

In seguito all'emanazione del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 18 marzo 2011 sono state stabilite alcune priorità e limiti nell'utilizzo dei contributi e della conseguente disponibilità finanziaria, ai quali la Gestione si è adeguata ed è stata autorizzata la stipula del contratto per acquisire una provvista anticipata del contributo annuale (cfr. infra).

Le disposizioni suddette hanno consentito di procedere al pagamento del debito di natura finanziaria, alla restituzione di quanto anticipato dalla Gestione Ordinaria, al pagamento del debito verso terzi per "(...) oneri del personale"¹⁶, produzione di servizi in economia e acquisizione di servizi e forniture" e, nel limite stabilito (500 milioni di Euro annui) dall'art. 2 c. 2 dello stesso decreto, al pagamento delle altre tipologie di debito, quali i debiti derivanti da procedure espropriative pregresse ed i debiti fuori bilancio, la cui disciplina di riconoscimento è stata specificatamente definita con l'art. 1 comma 26 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con modificazioni dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148), che ne ha snellito il processo.

¹⁶ Ci si riferisce agli oneri del personale di ruolo o distaccato con competenza fino al 28.4.2008 eventualmente non ancora liquidati.

2.2 Il pagamento dei mandati

Con la stipula del contratto di finanziamento la Gestione ha potuto disporre di una congrua dotazione di risorse finanziarie, che sono state utilizzate, come accennato, osservando le disposizioni dell'art. 2 comma 1 del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 18 marzo 2011.

La Gestione ha potuto pagare i mandati restanti emessi dai singoli uffici di Roma Capitale e non estinti al momento della separazione delle gestioni e dei mandati emessi successivamente afferenti impegni già assunti ed iscritti nella massa passiva, riservandosi la facoltà di autorizzare i pagamenti fino ad importi unitari inferiori ai 250 Euro/mila e di procedere a transazione per gli importi superiori a tale soglia (cfr. in Appendice 3 tabella 5: “*Riepilogo Mandati Quietanzati*”, tabella 4: “*Dettaglio delle transazioni concluse 2011-maggio 2014*”).

La Gestione non conta arretrati nel pagamento di titoli di spesa preceduti da regolare impegno liquidati dai competenti dipartimenti capitolini e comunicati per i consueti canali procedurali, con l'ovvia esclusione di quelli a favore di entità che risultino debitori della Gestione ad altro titolo.

2.3 I pagamenti relativi ai debiti fuori bilancio

In corso dell'esercizio 2013 sono stati trattati correntemente anche i provvedimenti di riconoscimento di debiti pervenuti alla Gestione Commissariale, emessi dai diversi dipartimenti di Roma Capitale e conformi al procedimento stabilito dalla disciplina specifica emanata già nel corso del 2011, rispettando le indicazioni stabilite con la nota del Commissario straordinario n. 1565 del 24 ottobre 2011, dando *precedenza alle posizioni per le quali vi siano concrete prospettive transattive* (indipendentemente dalla tipologia del debito fuori bilancio sottostante e da chi promuova la trattativa, sia esso il creditore, la Gestione, il cessionario del credito o altro soggetto). Con la stessa nota si è stabilito di procedere alla trattazione, *in primis*, delle posizioni scaturenti da “giudicati” e, successivamente, di quelle correlate a sentenze non ancora definitive (*previa acquisizione in quest'ultimo caso del parere da parte della competente Avvocatura, di Stato o Capitolina*).

Circa la soglia di importo per procedere a transazione, è stato adottato un criterio specifico relativo ai pagamenti derivanti da riconoscimento di debiti *extra bilancio*, riducendo, rispetto a quanto stabilito per i mandati, a 50 Euro/mila il limite oltre il quale essi sono subordinati alla stipula di una transazione.

Si ricorda, infine, che i decreti del MEF del 18 marzo 2011 e 23 gennaio 2013 stabiliscono (art. 2 comma 2), un valore massimo annuo per il pagamento di talune tipologie di debito (cumulativamente pari a circa 537 Euro/milioni annui), tra le quali è compresa anche quella dei debiti fuori bilancio. Tale soglia è finalizzata ad assicurare che gli effetti peggiorativi sul fabbisogno e sull'indebitamento complessivo della Pubblica Amministrazione vengano contenuti nei limiti stabiliti. Nel corso del 2013 la Gestione si è tenuta ben al di sotto di tale soglia.

2.4 L'attività transattiva

Nel corso del 2013 ha avuto seguito l'attività transattiva del Commissario¹⁷ conseguendo risultati anche migliori rispetto al periodo 2011–2012, già decisamente superiori alle attese. La riduzione della pretesa creditoria complessiva per il periodo 2011–2013 si attesta nell'ordine del 21% circa rispetto al valore nominale del debito originario, con un ammontare complessivo dell'abbattimento del debito pari a circa 64,5 Euro/milioni al 31 dicembre 2013 (cfr. tabella 4 in Appendice 3: “*Dettaglio delle transazioni concluse 2011-maggio 2014*”).

Tale risultato acquista maggiore significatività se si considerano anche le consequenziali operazioni di pulizia contabile indotte dalla stipula degli atti transattivi, rilevanti al fine di concorrere ad una definizione sempre più precisa dei

¹⁷ La facoltà di avvalersi del potere transattivo trova fondamento nei seguenti atti normativi:

- D.L. 112/2008, art. 78 comma 2: ha affidato ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di individuare gli istituti e gli strumenti disciplinati dal titolo VII del TUEL dei quali può avvalersi il Commissario;
- D.P.C.M. del 4 luglio 2008: ha previsto espressamente, tra gli altri, anche un rinvio all'articolo del TUEL, in cui è prevista la facoltà dell'organo straordinario di liquidazione di transigere vertenze giudiziali e stragiudiziali;
- Decreto del Ministero dell'Economia e Finanze 4 agosto 2010 e D.L. n. 225/2010 art. 2 comma 7 convertito dalla legge n. 10/2011: approvano il Documento di accertamento del debito al 26 luglio 2010 nel quale in più passaggi è esplicitamente previsto l'esercizio da parte del Commissario dei poteri transattivi previsti dalla normativa, con l'obiettivo di abbattere la pretesa creditoria delle partite iscritte nella massa passiva “in misura non inferiore di norma al 10% della pretesa stessa”.

saldi creditori e debitori del Piano di rientro sia in termini complessivi, sia delle singole posizioni.

Tra le transazioni sottoscritte nel 2013, merita evidenza la citata operazione conclusa con le società di trasporto pubblico locale del gruppo ATAC, partecipate di Roma Capitale, possibile in applicazione del D.L. 126 del 30 ottobre 2013 (e seguenti) di cui si è trattato nella paragrafo 1.1, che ha consentito di definire complessivamente i rapporti debitori/creditori con il gruppo.

La complessa operazione ha avuto effetti positivi sia nei confronti della Gestione Commissariale, che ha realizzato una significativa riduzione della massa passiva, anche per effetto delle economie da transazione, sia nei confronti del gruppo ATAC, che ha potuto avvalersi di un importante apporto di liquidità migliorando, così, la propria situazione finanziaria.

Una parte degli effetti di tale operazione si verificherà anche nel corso del 2014, a seguito delle attività di regolarizzazione afferenti posizioni debitorie residuali, a carico dei dipartimenti capitolini competenti per il completamento delle verifiche amministrative di rito e del successivo pagamento a carico della Gestione Commissariale.

L'attività transattiva commissariale nel periodo 2011-2013, oltre ad un numero considerevole di posizioni contabili chiuse, ha ottenuto un ammontare complessivo della diminuzione del debito nominale iscritto in massa passiva pari a 303,5 Euro/milioni.

Le evidenze numeriche sono riportate nella citata tabella 4 di dettaglio in Appendice 3 al presente documento.

2.5 L'attività di riaccertamento contabile delle singole partite di credito e di debito - le iniziative per il recupero dei crediti

In applicazione dell'art. 2 comma 7 del D.L. 29 dicembre 2010 n. 225, convertito con modificazioni dalla Legge n. 10/2011, la Gestione ha proceduto costantemente all'aggiornamento del dato contabile delle partite incluse nella massa attiva e passiva, ogni qual volta siano emersi maggiori elementi per una esatta definizione



delle singole situazioni. Per tal ragione, si è provveduto in più occasioni a richiamare l'attenzione degli uffici comunali a svolgere una costante attività di monitoraggio e revisione delle poste.

Con riferimento alle partite creditorie residuali, sono stati richiesti ai diversi uffici competenti maggiori dettagli in merito alla completezza documentale disponibile, oltre a eventuali resoconti in ordine alle azioni effettivamente intraprese finalizzate alla riscossione.

Nell'ambito delle attività intraprese dalla Gestione, finalizzate alla corretta individuazione della massa attiva e alla realizzazione degli incassi, sono stati sollecitati, nei confronti dei soggetti che presentavano i maggiori saldi, i pagamenti relativi a crediti inclusi nella massa attiva.

Il riscontro dei diversi dipartimenti alle richieste di accertamento inoltrate dalla Gestione si è concretizzato in una serie di rettifiche apportate ai dati inclusi nel Piano che hanno implicato variazioni della massa attiva e passiva anche nel corso del 2013, nel complesso di entità non significativa, se confrontate con quelle intervenute nei precedenti esercizi e senza considerare la nuova iscrizione *ope legis* del debito verso Roma Capitale (485 Euro/milioni). Tale risultato merita una particolare segnalazione, in quanto evidenzia come, a seguito dell'azione di riaccertamento, i saldi delle voci del piano che concorrono a determinare l'ammontare complessivo della massa attiva e passiva risultano sempre più attendibili.

Come già evidenziato nella precedente relazione, permangono ambiti in cui la Gestione reputa opportuno proseguire o avviare azioni volte al raggiungimento di una migliore definizione dei fenomeni: ci si riferisce, in particolar modo, al debito relativo alle procedure espropriative pregresse, inserito nel Piano di rientro, *ab origine*, sulla base di elementi induttivi e in relazione al quale lo stesso dipartimento capitolino competente ha più volte affermato come non risulti praticabile, nel breve termine, una puntuale ricognizione delle partite.

All'inizio del corrente mese di giugno 2014 il Commissario ha interessato nuovamente di tali problematiche lo stesso sindaco di Roma Capitale. E' in corso di istituzione un tavolo tecnico in merito in cui interverranno referenti dell'Amministrazione capitolina anche al più alto livello e dal quale si attendono significativi risultati.

3 QUADRO FINANZIARIO

3.1 La provvista delle risorse finanziarie

Il contributo statale a ripiano del disavanzo ex L. 122/2010

Una dotazione finanziaria stabile è stata assegnata alla Gestione Commissariale solo a seguito degli stanziamenti previsti dal D.L. 78/2010, convertito con modificazioni dalla Legge del 30 luglio 2010, n. 122 con decorrenza dal 2011. A seguito della determinazione di risorse, di cui all'art. 1, comma 2, D.M. MEF 18 marzo 2011, sono state stabilite le relative modalità di utilizzo, autorizzando un primo impiego del contributo annuale statale perpetuo (500 Euro/milioni annui) per il trentennio 2011-2040, per un totale di 15 Euro/miliardi.

A valere su parte di detto contributo (6,44 Euro/miliardi), un primo contratto di servizio (finanziamento) con la Cassa Depositi e Prestiti e un pool di Banche ha garantito, per il triennio 2011-2013, risorse finanziarie per un totale di 4 Euro/miliardi (con le due diverse modalità: una "Tranche Triennio", per le anticipazioni, e una "Tranche Attualizzazione", cfr. Appendice 3 tabella 6: "Riepilogo contratto di servizio a valere sul contributo statale ex legge 122/2010") da utilizzare entro il 31 dicembre 2013, oltre ad una ulteriore "Tranche attualizzazione" (cfr. infra) di 500 Euro/milioni, per un totale complessivo di 4,5 Euro/miliardi.

Le condizioni con cui il citato contratto di servizio è stato concluso sono risultate particolarmente vantaggiose per le modalità tecniche e per il verificarsi di un trend dell'andamento del tasso di interesse particolarmente favorevole. Questi fattori hanno consentito di limitare al minimo gli oneri finanziari a carico dello Stato.

1

In vista della scadenza del contratto, la Gestione ha proceduto al tiraggio dell'intero finanziamento entro la data contrattualmente prevista (31.12.2013) per agevolarsi ulteriormente, per i motivi di chiaro vantaggio sopra citati, dei limitati oneri del finanziamento. A seguito di tale operazione la cassa commissariale a fine anno ha registrato un saldo sensibilmente maggiore alle immediate esigenze previste, con positivi effetti anche sui saldi di finanza pubblica in relazione al trasferimento, *ope legis*, delle relative disponibilità alla Tesoreria Unica della Banca d'Italia.

In base alle previsioni contrattuali, il Commissario ha inoltrato nel corso del 2013 formale richiesta di rinnovo del citato contratto di finanziamento agli Istituti finanziatori. Tuttavia, in ragione delle condizioni contrattuali particolarmente convenienti per la Gestione e delle mutate condizioni di mercato, gli istituti bancari e la Cassa Depositi e Prestiti non hanno reputato di aderire alla richiesta di rinnovo di finanziamento alle medesime condizioni. Conseguentemente, in considerazione della necessità di dotare la Gestione di risorse finanziarie per assicurare l'attività anche per il triennio 2014-2016, la Gestione ha avviato l'iter per indire una gara europea mediante procedura aperta a valere sui contributi residui (pari a 8,56 Euro/miliardi per il periodo 2014-2040, cfr. supra), con le medesime modalità tecniche di erogazioni del contratto precedente (Tranche Triennio e Tranche Attualizzazione).

Come accennato, nel corso dei primi mesi del 2014 è stata utilizzata un'ulteriore tranche di finanziamento (c.d. "estensione", come da previsioni contrattuali) per complessivi 500 Euro/milioni, sempre in considerazione delle condizioni particolarmente vantaggiose, e al fine di implementare la copertura finanziaria nei tempi tecnici per realizzare la nuova gara.

In sostanza, con riferimento al totale di 15 Euro/miliardi di utilizzo del contributo annuo relativo al periodo 2011-2040 autorizzato dal MEF, la Gestione:

- a) ha in corso utilizzi per 6,44 Euro/miliardi, a servizio dei finanziamenti tirati per complessivi 4,5 Euro/miliardi;

9

b) per la parte ancora disponibile, pari a 8,56 Euro/miliardi, a mezzo di gara europea aperta, potrà disporre di un nuovo finanziamento per il triennio 2014-2016 che garantirà, secondo le previsioni attuali più prudenziali, ulteriori disponibilità finanziarie per circa 5/5,5 Euro/miliardi.

Il contributo pluriennale aggiuntivo

Alle risorse sopra citate si devono aggiungere quelle attribuite alla Gestione Commissariale ex art. 16, comma 12-octies del D.L. n. 95/2012,¹⁸ il cui impiego è stato autorizzato con D.M. MEF n. 7306/2013, per un totale di 1,087 Euro/miliardi per il trentennio 2013-2042.

Nel corso dell'esercizio 2013 è stata indetta e conclusa una gara europea aperta per la selezione di un Istituto erogante finanziamenti a valere sul suddetto contributo con la quale la Gestione ha potuto disporre di risorse pari a circa 570 Euro/milioni¹⁹, in disparte la quota del contributo relativa all'annualità 2012 di 1,2 Euro/milioni, erogata direttamente dal MEF alla Gestione.

La Gestione ha, così, potuto effettuare un'ulteriore restituzione a favore di Roma Capitale di 500 Euro/milioni a fronte del residuo debito relativo allo sbilancio di parte capitale verificatosi in sede di separazione dei bilanci al 28 aprile 2008, riducendo così il debito a 227,5 Euro/milioni, che si è successivamente azzerato (novembre 2013) a seguito della compensazione con partite creditorie resa possibile ex D.L. 126/2013 (cfr. paragrafo 1.1).

3.2 Giacenza di cassa e procedure di pagamento

La Gestione, a partire dal 2011, ha potuto disporre di una dotazione di fondi tale da permettere una programmazione dei pagamenti e dei prelievi; si è posta da allora l'esigenza di mantenere una giacenza media di cassa limitata (pari a circa

¹⁸ "Convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini".

¹⁹ Per effetto del citato art. 6 comma 5, D.L. 16/2014, è stato autorizzato l'inserimento nella massa passiva, ai fini del reintegro a favore di Roma Capitale, di una somma corrispondente a quella introitata dalla Gestione Commissariale in forza del suddetto contratto di servizio. Al 31 dicembre 2013, a fronte di un finanziamento ricevuto per 569,5 Euro/milioni risultano iscritti in massa passiva 485 Euro/milioni, inseriti nel dicembre 2013 in ottemperanza al decreto legge 123/2013 allora vigente, mentre il residuo di 84,5 Euro/milioni è stato contabilizzato nell'esercizio 2014.

25/30 Euro/milioni), tale da garantire l'operatività delle azioni correnti, riducendo al minimo gli oneri finanziari derivanti dai tiraggi dei finanziamenti.

L'attività della Gestione interviene successivamente alla completata esecuzione delle procedure di spesa svolte dall'Amministrazione capitolina esclusivamente nella fase di autorizzazione al pagamento nella quale esercita eventualmente i poteri transattivi.

Come si è avuto modo di esporre in occasione della precedente relazione relativa all'anno 2012, la programmazione della dotazione di cassa dipende essenzialmente dai seguenti fattori:

1. le scadenze del debito finanziario;
2. l'attività degli uffici comunali, che svolgono le procedure di liquidazione relative alle diverse componenti della massa;
3. le esigenze finanziarie dell'Amministrazione capitolina entro i limiti stabiliti, riguardo esclusivamente alle partite di sbilancio delle entrate vincolate²⁰.

Il saldo di cassa alla data di chiusura dell'esercizio 2013 si presenta significativamente maggiore rispetto alla giacenza media storica e rispetto alle immediate esigenze. Tale situazione deriva, come si è già avuto modo di accennare nel paragrafo afferente le dotazioni finanziarie (cfr. paragrafo 3.1), dalla opportunità di procedere al tiraggio dell'intero finanziamento residuo disponibile entro la data massima contrattualmente prevista (31 dicembre 2013), per via delle condizioni particolarmente vantaggiose. In tal senso basti pensare che gli oneri finanziari sui nominali 1,5 Euro/miliardi relativi alla "Tranche Triennio" a consuntivo sono stati pari a 30 Euro/milioni (cfr. infra).

Le operazioni relative ai movimenti di cassa sono eseguite esclusivamente tramite la Tesoreria di Roma Capitale, della quale la Gestione Commissariale si avvale, attraverso l'emissione di mandati previamente autorizzati e reversali, registrati sulla contabilità separata della Gestione Commissariale. Di tali operazioni, anche nel corso del 2013 è stata fornita regolare comunicazione periodica (mensile per i

²⁰ Il residuo del debito commissariale di tale natura è stato completamente estinto nel corso del 2013.

pagamenti, trimestrale per incassi e pagamenti) al MEF ed al Ministero dell'Interno.

3.3 Nota sul disavanzo della Gestione

Si è già avuto modo (cfr. premessa del capitolo I “LA DISCIPLINA SPECIALE PER ROMA: interventi normativi 2013/2014”) di evidenziare come le risultanze del primo monitoraggio, effettuato nel 2008 con le modalità precedentemente descritte, abbiano evidenziato uno sbilancio delle partite ampiamente negativo.

Si ricorda che in sede di ricognizione definitiva del debito pregresso, il documento di accertamento al 26 luglio 2010, approvato con decreto legge n. 225 del 29 dicembre 2010, convertito, con modifiche, dalla Legge n. 10 del 26 febbraio 2011, ha anch'esso evidenziato un saldo ampiamente negativo delle partite pregresse, quantificabile in un disavanzo totale pari a 16,7 Euro/miliardi, che si riduce a 10,1 Euro/miliardi se nettato degli interessi passivi da corrispondere fino al 2048 (c.d. “interessi a finire”).

Il disavanzo al 31 dicembre 2013 si attesta a 12,9 Euro/miliardi. Tale ammontare include la quota interessi afferenti il debito finanziario residuo nell'ipotesi in cui questo continui ad essere pagato in base ai piani di ammortamento in essere. Ovviamente se il debito finanziario venisse estinto in tutto o in parte in anticipo i relativi interessi verrebbero espunti dalla massa passiva commissariale.

Il disavanzo al 31 dicembre 2013, espresso al netto degli interessi passivi a finire (dunque più in linea con le modalità di calcolo dei saldi di finanza pubblica, i quali includono la sola quota capitale del debito finanziario residuo, iscrivendo gli interessi via via per la quote annualmente maturande), **sarebbe pari a 7,9 Euro/miliardi**. Tale risultato (per meglio comprendere il quale si rimanda alla specifica tabella 2 di riepilogo cronologico dei saldi debitori e creditori in Appendice 3 della presente relazione) è di per sé positivo in quanto evidenzia una forte diminuzione (-22% rispetto al 26.7.2010) del disavanzo della Gestione.

3.4 PROSPETTIVE DEL FABBISOGNO FINANZIARIO FUTURO

La stabilizzazione della provvista, per fare fronte alla massa di debiti di diversa natura dei quali è stata compiuta la ricognizione, è intervenuta con l'art. 14,



comma 14, del D.L. 31.05.2010 n. 78, convertito dalla L. 30.07.2010 n. 122, che ha disposto l'assegnazione alla Gestione Commissariale di una dotazione finanziaria di 500 Euro/milioni annui in perpetuo.

Tale contributo, che totalmente attualizzato poteva garantire una disponibilità finanziaria complessiva intorno a 10 Euro/miliardi, sin da subito è risultato prospetticamente insufficiente per la copertura del debito pregresso di Roma Capitale, le cui sole rate di ammortamento (capitale ed interessi) dei mutui in scadenza fino al 2048 erano state previste in 13,8 Euro/miliardi al 26.07.2010.

A valere sulla citata teorica disponibilità si sarebbero dovute estinguere anche le altre tipologie di debito, e pure tenendo conto della totalità dei crediti commissariali (in parte fin qui oggetto anche di non marginali cancellazioni) non poteva quindi che confermarsi l'insufficienza delle risorse a disposizione.

Nel periodo antecedente la stipula del contratto di finanziamento (cfr. paragrafo 3.1), a valere esclusivamente sulla cassa disponibile e su anticipazioni (poi rese definitive) del MEF, la Gestione ha processato una serie di pagamenti a favore di creditori titolari di posizioni (per lo più di importo non elevato) risalenti molto indietro nel tempo ed ha rispettato le previste scadenze dei debiti finanziari (mutui ed operazioni di finanza derivata). In seguito (da giugno 2011), nell'arco del triennio 2011-2013, la Gestione ha potuto disporre in totale di circa 5,0 Euro/miliardi, di cui 4,5 rivenienti dai finanziamenti dall'anticipazione/attualizzazione dei contributi statali ex L. 122/2010 relativi al periodo 2011-2040 (ivi inclusa la citata tranche *estensione* di 500 Euro/milioni erogata a febbraio 2014) e circa 570 Euro/milioni rivenienti dall'attualizzazione dell'intero ulteriore contributo per il trentennio 2013-2042 previsto dal D.L. 95/2012, convertito dalla L.135/2012. Alle suddette disponibilità si sono aggiunte le riscossioni relative ai crediti iscritti in massa attiva effettivamente realizzate al 31.12.2013, pari complessivamente a circa 700 Euro/milioni per l'intero periodo 2010-2013.

Le risorse di cui sopra, pari ad un totale di 5,2 Euro/miliardi, sono state utilizzate con le modalità e finalità sin qui descritte.

Le stime prospettiche delle risorse disponibili per il quinquennio 2014 – 2018 cubano complessivamente intorno ai 7 Euro/miliardi, rivenienti dalle modalità nel prosieguo descritte.

La stipula di un nuovo contratto di finanziamento a valere sui contributi residui, strutturato con le medesime modalità tecniche del contratto precedente (Tranche Triennio e Tranche Attualizzazione, con rimborsi sempre fino al 2040), potrebbe garantire risorse per circa 5,0/5,5 Euro/miliardi disponibili nel triennio 2014 – 2016 (cfr. paragrafo 3.1). In merito sono già in corso di concerto con il MEF le analisi propedeutiche dei parametri tecnici per indire una gara europea mediante procedura aperta.

La cassa al 31.12.2013 (766 Euro/milioni) e la riscossione (febbraio 2014) dell'ulteriore tranche (c.d. "estensione", cfr. supra) del noto contratto hanno fatto ottenere nei primi mesi del 2014 disponibilità commissariali per complessivi 1,3 Euro/miliardi.

Sono state, inoltre, prospettate riscossioni di parte dei crediti iscritti nella massa attiva del Piano per 500 Euro/milioni, sulla base di una stima previsionale e caratterizzata da significativi elementi di incertezza.

Le risorse così complessivamente disponibili appaiono sufficienti a fronteggiare debiti commissariali per il periodo 2014-2018, ad oggi stimabili in 6,2 Euro/miliardi circa, di cui 2,5 Euro/miliardi necessari al pagamento delle improrogabili rate dei mutui (relative allo stesso periodo 2014-2018) e 3,7 Euro/miliardi per il pagamento dell'eventuale intero ammontare dei debiti non finanziari, con un residuo di disponibilità che, prudenzialmente, si ritiene possa essere assorbito dalla variabilità (in aumento) dei tassi di interesse sui mutui e/o da eventuali ulteriori partite debitorie accertate.

Dal quadro delineato, pertanto, emergerebbe la sostanziale impossibilità della Gestione Commissariale a fronteggiare il debito pregresso di Roma Capitale a partire dalla fine 2018/inizio 2019, momento in cui rimarrebbe da corrispondere il solo debito di natura finanziaria (relativo al periodo 2019-

2048) di 5,0 Euro/miliardi, oltre a circa²¹ 3,8 miliardi di quota interessi a finire, per un totale di 8,8 Euro/miliardi (cfr. Appendice 3 tabella 1).

Nel complesso, l'andamento del fabbisogno prospettico pone in evidenza alcuni aspetti positivi che si concretizzano, essenzialmente, in una posticipazione del momento critico di circa un anno/anno e mezzo rispetto la previsione dello scorso anno²², in cui la Gestione (utilizzato l'intero ammontare delle risorse finanziarie disponibili, con le modalità di cui sopra, per il pagamento di tutti i debiti non finanziari e di quelli finanziari in scadenza fino al 2018) si troverebbe a dover far fronte al solo pagamento del debito finanziario residuo (capitale ed interessi).

Inoltre, pur avendo immaginato, in un'ottica prudenziale e di omogeneità con le ipotesi prospettate lo scorso anno, il pagamento, entro il 2018, di tutti i debiti di natura non finanziaria iscritti in massa passiva, non è da considerarsi troppo remota la possibilità che il pagamento di alcune tipologie di debito (quali il debito per le procedure espropriative pregresse e i debiti fuori bilancio derivanti da oneri da contenzioso), non rappresentando per loro natura una massa debitoria consolidata e caratterizzata da un'effettiva immediata esigibilità, possa/debba essere ulteriormente posticipato.

A ciò si aggiunga che il pagamento delle citate tipologie di debito sarebbe anche soggetto al limite annuale (537 Euro/milioni)²³, per cui la Gestione sarebbe in grado di procedere al relativo pagamento solo gradualmente nell'arco di diverse annualità, che potrebbero andare oltre il 2018, posticipando ulteriormente il momento di criticità finanziaria.

In aggiunta potrebbero intervenire elementi determinanti una qualche diminuzione del fabbisogno finanziario sin qui prospettato, rappresentati dalla realizzazione di ulteriori economie a seguito dell'attività transattiva (ad oggi realizzate al di sopra delle aspettative), da un andamento stabile degli attuali favorevoli tassi di

²¹ Si parla di "stima" in quanto una parte del portafoglio mutui che alimenta il debito finanziario è regolato a tasso variabile.

²² Si ricorda che in occasione della redazione della Relazione 2012 alle Camere (cfr. paragrafo "PROSPETTIVE DEL FABBISOGNO FINANZIARIO FUTURO") era emersa "(...) la sostanziale impossibilità della Gestione Commissariale di fronteggiare il debito pregresso di Roma Capitale a partire dal (e/o nel corso del) 2017, anno al quale il debito residuo, di sola natura finanziaria, è stimato ammontare a circa 9,8 Euro-miliardi (di cui 5,5 Euro-miliardi quota capitale e 4,3 Euro-miliardi di quota interessi)".

²³ Rif. decreti MEF del 18 marzo 2011 (500 Euro/milioni) e 23 gennaio 2013 (37 Euro/milioni).

interesse, dal protrarsi nel tempo delle procedure di liquidazione in carico all'amministrazione capitolina relative al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, nonché da ulteriori significative rettifiche in diminuzione delle partite debitorie.

In tal senso, il paventato blocco operativo della Gestione potrebbe risultare procrastinato almeno fino al termine del 2019 oltre il quale, comunque, le risorse finanziarie ad oggi realisticamente prevedibili non sarebbero in grado di coprire il fabbisogno per il pagamento del debito finanziario residuo.

Quanto esposto conserva validità solo in caso di stipula di un nuovo contratto di finanziamento (a seguito di gara europea) per il triennio 2014-2016 con Istituti finanziatori in grado di erogare anticipazioni a valere sulla quota residua²⁴ del contributo statale annuo perpetuo, ipotizzata a condizioni non troppo peggiorative rispetto al primo contratto di finanziamento stipulato per il triennio 2011-2013, in considerazione della attuali condizioni favorevoli del mercato finanziario. Sono in corso le relative procedure con il MEF per indire la nuova gara che, comunque, dovrà poter consentire l'aggiudicazione entro il prossimo novembre del corrente anno.

Al fine di una esauriente completezza informativa e di una visione prospettica di insieme, preme riportare anche le seguenti considerazioni. È ragionevole ipotizzare che la Gestione possa disporre dall'anno 2018 di un'ulteriore disponibilità finanziaria riveniente da una nuova linea di finanziamenti (quantificabile, sulla base delle migliori attuali previsioni, in circa 1 Euro/miliardo) a valere sul contributo statale 2041-2048 di complessivi 4,0 Euro/miliardi per allora residui, previo nuovo decreto MEF autorizzativo e ulteriore gara europea. Tali risorse aggiuntive sarebbero sufficienti di per sé a soddisfare il fabbisogno commissariale per l'ulteriore biennio 2019-2020, sostanzialmente rappresentato dalle rate del debito finanziario in scadenza. Ad oggi, però, pare difficile escludere con certezza che tali risorse non vengano assorbite in tutto o in parte da eventi determinanti ulteriori fabbisogni. Ci si riferisce, in particolar modo, (cfr. paragrafo 2.5) agli esiti delle attività di riaccertamento inerenti al debito per procedure espropriative pregresse. Questo,

²⁴ 8,5 Euro/miliardi, quale quota parte ancora disponibile della citata prima tranche autorizzata (2011-2040), cfr. supra.

infatti, la cui determinazione è caratterizzata da significative complessità, fu quantificato, sulla base di elementi induttivi, in 1,6 Euro/miliardi in occasione della prima ricognizione del debito commissariale effettuata nel 2008, e successivamente forfettariamente rideterminato in 1,0 Euro/miliardi, importo da ultimo incluso nel Piano di rientro al 26.7.2010 approvato con D.L. 225/2010 e ad oggi rimasto invariato. Gli esiti delle attività di sistematico riaccertamento in via di implementazione dovrebbero consentire, nell'arco di 10/15 mesi, una più realistica quantificazione del debito con i relativi concreti impatti sul fabbisogno finanziario della Gestione, che potrebbero determinare un assorbimento anche totale del miliardo di Euro come sopra ipotizzato quale ulteriore risorsa finanziaria della Gestione Commissariale.

In sintesi, si ritiene opportuno considerare il previsto netto ricavo dei contributi 2041-2048 come una “riserva” a copertura delle ulteriori partite debitorie afferenti le procedure espropriative pregresse che, con elevata probabilità, dovranno essere accertate ed inserite nella massa passiva.

CONCLUSIONI

Andamento della Gestione Commissariale in sintesi

I saldi debitori

Il saldo debitorio complessivo della Gestione Commissariale, da un importo iniziale al 26 luglio 2010 (data di riferimento del documento di accertamento del debito approvato dal D.L. 225/2010) pari a 22,4 Euro/miliardi, **si è ridotto al 31 dicembre 2013 a 14,8 Euro/miliardi (-34%).**

Il disavanzo, al netto dei crediti e degli interessi passivi a finire, **si è attestato al 31 dicembre 2013 a 7,9 Euro/miliardi (-22%),** rispetto ai 10,1 Euro/miliardi del 26 luglio 2010.

Le numeriche riportate includono anche l'inserimento, *ope legis*, nella massa passiva commissariale del nuovo debito verso Roma Capitale (485 Euro/milioni), quale quota parte dei 600 Euro/milioni da ultimo autorizzati con D.L. 16/2014.



I prospetti di sintesi sono riportati nelle tabelle 1 e 2 dell'Appendice 3 della presente relazione. Per ulteriori elementi di dettaglio analitico si rimanda al "Rendiconto della Gestione Commissariale 2013", redatto ex art. 14, comma 15-ter D.L. 78/2010, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010 n. 122, recentemente trasmesso al MEF in ottemperanza agli obblighi di legge vigenti.

L'utilizzo delle risorse finanziarie

La Gestione è stata autorizzata ad utilizzare una prima tranche del contributo annuale statale perpetuo ex L.122/2010 (500 Euro/milioni annui) con riferimento al trentennio 2011-2040, per un totale di 15 Euro/miliardi. Di tale tranche, 6,44 Euro/miliardi sono destinati, direttamente dal MEF, a copertura dei finanziamenti ottenuti (4,50 Euro/miliardi, al lordo di 30 Euro/milioni di oneri finanziari). Per la parte ancora disponibile, pari a 8,56 Euro/miliardi verrà indetta, entro il 2014, una gara europea aperta, a seguito dell'aggiudicazione della quale la Gestione dovrebbe poter disporre di un nuovo contratto di servizio per il triennio 2014-2016 che garantirà, secondo le previsioni attuali più prudenziali, nuove disponibilità finanziarie per ulteriori 5/5,5 Euro/miliardi (cfr. tabella 6 in Appendice 3).

Complessivamente, a fronte dei 15 Euro/miliardi che lo Stato avrà corrisposto agli Istituti finanziatori nel trentennio 2011-2040, la Gestione avrà potuto disporre di ricavi pari a circa 10 Euro/miliardi.

Inoltre, con decreto MEF la Gestione è stata autorizzata ad utilizzare il contributo pluriennale aggiuntivo ex L. 135/2012 relativo al trentennio 2013-2042 per un totale complessivo di 1,087 Euro/miliardi, ricavando dalla relativa attualizzazione (nel luglio 2013) l'importo di 570 Euro/milioni, contestualmente utilizzato per la restituzione a Roma Capitale di un'ulteriore quota del debito relativo allo sbilancio di parte capitale verificatosi in sede di separazione dei bilanci al 28 aprile 2008.

Prospettive

Nonostante il complesso dell'attività svolta e i positivi riscontri ricevuti, permangono fondate perplessità in merito ad una stima dei tempi necessari per il completamento delle attività assegnate, a causa della comunque ancora enorme

dimensione del debito da estinguere e dell'elevatissimo numero delle posizioni da processare, pur sensibilmente ridotte rispetto a quelle inserite nel piano al 26.7.2010.

Proseguono e stanno per avviarsi specifiche attività in taluni ambiti particolarmente critici.

Le citate modalità di finanziamento hanno garantito l'operatività della Gestione per il periodo 2011–2013 ed il previsto nuovo contratto potrà assicurare il funzionamento anche per il quinquennio 2014-2018. A valere su tali disponibilità la Gestione è stata/sarà in grado di rispettare le scadenze dei debiti di natura finanziaria (capitale ed interessi) fino al 2018 e di corrispondere, entro la stessa annualità, l'intero ammontare dei debiti di natura non finanziaria ad oggi iscritti in massa passiva del piano, nell'ipotesi in cui l'amministrazione capitolina riesca a concludere entro il 2018 le procedure di liquidazione relative al riconoscimento di tutti i debiti fuori bilancio e che possa essere derogato l'attuale limite annuale di 537 Euro/milioni per tali tipologie di spesa.

La Gestione potrebbe, inoltre, nel 2018 disporre di un'ulteriore provvista finanziaria riveniente da una nuova linea di finanziamenti (quantificabile in circa 1 Euro/miliardo) a valere sul contributo statale 2041-2048 di complessivi 4,0 Euro/miliardi per allora residui, previo nuovo decreto MEF autorizzativo e ulteriore gara europea. Tali risorse aggiuntive sarebbero sufficienti di per sé a soddisfare il fabbisogno commissariale per l'ulteriore biennio 2019-2020, sostanzialmente rappresentato dalle rate in scadenza. **Si ritiene, tuttavia, opportuno considerare il previsto netto ricavo di detti ulteriori contributi come una "riserva" a copertura delle ulteriori partite debitorie che, con elevata probabilità, dovranno essere accertate ed inserite nella massa passiva a seguito degli esiti delle attività di accertamento inerenti al debito per procedure espropriative pregresse, inserito *ab origine* in massa passiva sulla base di elementi meramente induttivi.**

Va ricordato, infine, che dal complesso delle norme che si riferiscono alla Gestione Commissariale non viene stabilito un limite temporale alla sua durata. Essa dovrà comunque aver termine quando resterà in essere il solo debito finanziario che ha proprie scadenze predeterminate e non richiede particolari modalità di gestione.

In merito, ferma restando ogni valutazione di opportunità in capo agli Organi Istituzionali, preme evidenziare come un eventuale formale accollo da parte dello Stato del debito finanziario residuo in quota capitale possa determinare un significativo immediato beneficio sui saldi di finanza pubblica. Infatti l'ipotesi prospettata consentirebbe di iscrivere nel bilancio dello Stato la sola quota capitale del debito finanziario residuo (pari a 5,0 Euro/miliardi al 31.12.2018, una volta espunti gli interessi a finire pari a 3,8 Euro/miliardi), mentre gli interessi verrebbero via via iscritti, invece, per la quote annualmente maturande.

Considerazioni di carattere generale

Gli eventi di maggiore significatività che nel 2013 hanno riguardato l'attività della Gestione Commissariale per il debito pregresso del Comune di Roma possono essere individuati nella sentenza della Corte Costituzionale n. 154/2013 e nei provvedimenti d'urgenza in tema di finanza locale, con i quali sono state previste disposizioni relative al risanamento del bilancio di Roma Capitale con interventi affidati alla Gestione Commissariale.

Di assoluto rilievo può essere considerata la decisione della Consulta con la quale è stato dissipato ogni dubbio sulla legittimità delle norme istitutive della Gestione Commissariale e di quelle che ne disciplinano il funzionamento, conferendo un autorevole avallo all'attività svolta dalla stessa, sempre contenuta nei parametri ermeneutici identificati dalla sentenza in esame.

La decisione pone in evidenza la particolarità della disciplina sul risanamento di Roma Capitale che presenta profili derogatori rispetto alla normativa generale sul dissesto degli enti locali, introdotta per evitare una dichiarazione di dissesto del

Comune di Roma quale «capitale della Repubblica», optando per una procedura di risanamento da porre in essere mediante una gestione parallela.

Le procedure concorsuali affidate alla Gestione Commissariale risultano conformi alla Costituzione in quanto la posizione dei creditori è adeguatamente tutelata, alla stregua di quello che avviene per la definizione del debito degli enti locali dissestati²⁵. Le garanzie offerte ai creditori del Comune di Roma si fondano su mezzi finanziari non inferiori a quelli apprestati per la massa attiva degli enti locali in dissesto²⁶.

Altro argomento rilevante da considerare è costituito dalle misure a carattere finanziario volte a sostenere l'equilibrio del bilancio 2013-2014 di Roma Capitale contenute nell'art. 16 del decreto legge n. 16/2014 (Disposizioni concernenti Roma Capitale). In tale ambito sono contenute anche misure volte a monitorare la situazione finanziaria, al fine della conservazione dell'equilibrio nel tempo.

L'intervento trova origine nell'incertezza del quadro della finanza locale generato da provvedimenti che, accrescendo le difficoltà per gli enti, hanno inciso maggiormente su quelli con difficoltà strutturali di bilancio, tra i quali si colloca anche Roma Capitale. Viene, quindi, confermato il supporto che il Governo nazionale ha inteso concedere alla situazione finanziaria della Capitale, già ritenuto indispensabile nell'autunno del 2013, con il decreto legge 31 ottobre 2013, n. 126 (art. 1, commi 5 e 6), successivamente reiterato con il decreto legge 30 dicembre 2013, n. 151 (art. 4).

Gli effetti del provvedimento definitivo (D.L. 16/2014) hanno una duplice natura. Si incide sulla contabilità dell'ente locale assegnando a Roma Capitale crediti nei confronti della Gestione Commissariale che vengono registrati come poste passive nel piano di rientro e originano la facoltà dell'ente di iscriverli tra le entrate del bilancio di previsione. Da un punto di vista

²⁵ Non si ravvisa la lesione del diritto di azione, perché la pretesa creditoria all'esecuzione forzata non è frustrata, ma è meramente deviata da uno strumento di soddisfacimento individuale verso uno di tipo concorsuale. Risulta altresì rispettata la *par condicio creditorum* che costituisce ragione sufficiente di tale meccanismo sostitutorio dello strumento di tutela approntato dall'ordinamento.

²⁶ Secondo la disciplina generale del D.Lgs. n. 267 del 2000.

finanziario gli effetti del maggior debito commissariale, iscritto nel piano verso la Gestione Ordinaria, è stato in larga misura neutralizzato dalla possibilità di compensare lo stesso con le poste creditorie rivenienti dalla riacquisizione da parte di Roma Capitale dei crediti verso le partecipate (gruppo ATAC), altrimenti di difficile riscossione. In tal senso, ferme restando le criticità evidenziate, gli effetti del provvedimento lasciano sostanzialmente inalterate le previsioni relative al Piano di rientro.

Nell'esercizio 2013 è proseguita da parte della Gestione Commissariale la fase di conduzione del piano di rientro del Comune di Roma che investe sia il lato attivo che quello passivo.

L'esercizio decorso (senza considerare il nuovo debito iscritto *ope legis* in forza del citato D.L. "Salva Roma") ha visto una riduzione della massa passiva dovuta sia a estinzione di poste passive che a cancellazioni a seguito dell'attività di riaccertamento. La Gestione ha effettuato una mole notevole di pagamenti al fine di soddisfare legittime e sempre più pressanti richieste da parte di creditori titolari di posizioni risalenti nel tempo e garantire, altresì, il pagamento, alle previste scadenze, dei debiti finanziari.

La Gestione ha potuto pagare i mandati di pagamento restanti emessi dai singoli uffici di Roma Capitale e non estinti al momento della separazione delle gestioni e dei mandati emessi successivamente afferenti impegni già assunti ed iscritti nella massa passiva. In corso dell'esercizio 2013 sono stati trattati correntemente anche i provvedimenti di riconoscimento di debiti pervenuti alla Gestione Commissariale, emessi dai diversi dipartimenti di Roma Capitale in conformità del procedimento stabilito dalla disciplina specifica emanata già nel corso del 2011, rispettando le indicazioni stabilite con la nota del Commissario straordinario n. 1565 del 24 ottobre 2011, dando *precedenza alle posizioni per le quali vi siano concrete prospettive transattive*.

Nel corso del 2013 ha avuto seguito l'attività transattiva del Commissario conseguendo risultati anche migliori rispetto al periodo 2011–2012, già decisamente superiori alle attese. La riduzione della pretesa creditoria complessiva per il periodo 2011–2013 si attesta nell'ordine del 21% circa rispetto al valore



nominale del debito originario, con un ammontare complessivo dell'abbattimento del debito pari a circa 64,5 Euro/milioni al 31 dicembre 2013.

In merito è da segnalare l'operazione verso un gruppo di società partecipate comunali (Gruppo ATAC), resa possibile proprio a seguito dei citati interventi normativi volti a sostenere l'equilibrio di bilancio della Capitale. L'intervento ha consentito, attraverso la riacquisizione da parte di Roma Capitale dei crediti iscritti nella massa attiva commissariale in sede di separazione di bilancio verso di queste, da un lato di compensare partite debitorie e creditorie iscritte nel piano nei confronti della Gestione Ordinaria di Roma Capitale, dall'altro di concludere una transazione verso il Gruppo, con la realizzazione di significative economie di spesa, conferendo contestualmente una dose di liquidità al Gruppo, migliorandone la situazione finanziaria.

I risultati dell'attività transattiva commissariale acquista maggiore significatività se si considerano anche le consequenziali operazioni di pulizia contabile indotte dalla stipula degli atti transattivi, rilevanti al fine di concorrere ad una definizione sempre più precisa dei saldi creditori e debitori del Piano di rientro sia in termini complessivi e che delle singole posizioni.

Nell'ambito delle attività intraprese dalla Gestione, finalizzate alla corretta individuazione della massa attiva e alla realizzazione degli incassi, sono stati sollecitati i soggetti che presentavano i maggiori saldi inclusi nella massa attiva.



APPENDICE 1: QUADRO NORMATIVO

- Art. 78, commi 1, 3, 4 e 8, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133: ha previsto, tra l'altro, l'assunzione da parte della Gestione Commissariale del Comune di Roma, con bilancio separato rispetto a quello della Gestione Ordinaria, di tutte le entrate di competenza e di tutte le obbligazioni assunte dallo stesso Comune alla data del 28 aprile 2008.
- Art. 4, comma 8 bis, del decreto legge n. 2 del 25 gennaio 2010, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 42 del 26 marzo 2010: ha previsto che il Commissario straordinario del Governo proceda alla “definitiva ricognizione della massa attiva e della massa passiva rientranti nel Piano di rientro” di cui all'art. 78 prima citato; la norma ha poi precisato che “la Gestione Commissariale del Comune assume con bilancio separato rispetto a quello della Gestione Ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data”.
- Art. 14, commi 13 bis e 14, del decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 122 del 30 luglio 2010: ha previsto che “il Commissario straordinario del Governo procede all'accertamento definitivo del debito e ne dà immediata comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze congiuntamente alle modalità di attuazione del piano di rientro di cui al primo periodo del presente comma”.
- Art. 2, commi 7 e seguenti, del decreto legge n. 225 del 29 dicembre 2010, convertito, con modifiche, dalla Legge n. 10 del 26 febbraio 2011 (c.d. decreto “Milleproroghe”): ha previsto che il Commissario del Governo accerti “le eventuali ulteriori partite debitorie e creditorie rispetto al documento predisposto ai sensi dell'art 14, comma 13 bis e 14, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122, dal medesimo Commissario, concernente l'accertamento del debito del comune di Roma alla data del 30 luglio 2010, che è approvato con effetti a decorrere dal 29 dicembre 2010”.

- Art. 20, comma 17 decreto legge 98/2011, convertito in Legge n. 111 del 2011: modificando l'art. 78 del decreto legge n. 112 del 2008 ha fornito un'interpretazione autentica in base alla quale “tutte le entrate del comune di competenza dell'anno 2008 e dei successivi anni sono attribuite alla Gestione corrente di Roma Capitale, ivi comprese quelle riferibili ad atti e fatti antecedenti all'anno 2008, purché accertate successivamente al 31 dicembre 2007”.
- Art. 1, comma 26 decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni nella Legge 14 settembre 2011, n. 148: snellisce processo di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, senza eliminarne tutti gli elementi necessari ad un corretto riconoscimento di legittimità; fermo restando il disposto degli articoli 194 e 254 del Testo Unico enti locali: “per procedere alla liquidazione degli importi inseriti nel piano di rientro e riferiti ad obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008, è sufficiente una determinazione dirigenziale, assunta con l'attestazione dell'avvenuta assistenza giuridico-amministrativa del Segretario generale, ai sensi dell'art. 97 comma 2, del decreto legislativo, 18 agosto 2000, n. 267”.
- Art. 1, comma 5 decreto legge 126 del 31 ottobre 2013, reiterato con l'art. 4 del decreto legge 151 del 30.12.2013; i decreti legge 126 e 151 del 2013 sono decaduti;
- Art. 16, comma 5 del decreto legge 16 del 6 marzo 2014, convertito con modificazioni dalla Legge 2 maggio 2014 n. 68: autorizza il Commissario ad inserire, per un importo complessivo massimo di 30 milioni di Euro, nella massa passiva del Piano di rientro, le eventuali ulteriori partite debitorie rivenienti da obbligazioni od oneri del comune di Roma ivi inclusi gli oneri derivanti dalle procedure di cui all'articolo 42-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, anteriori al 28 aprile 2008; prevede anche che “(...) Roma Capitale può riacquisire l'esclusiva titolarità di crediti, inseriti nella massa attiva (...) verso le società dalla medesima partecipate, anche compensando totalmente o parzialmente gli stessi con partite a debito inserite nella massa passiva (...)”.

Per completare il quadro delle disposizioni che concernono la Gestione Commissariale è anche da riportare:

- Il D.P.C.M. 4 luglio 2008 con il quale il sindaco di Roma pro tempore è stato nominato Commissario straordinario e sono state dettate le prime disposizioni per la funzionalità della Gestione Commissariale.
- Il D.P.C.M. 5 dicembre 2008 con il quale è stato approvato il Piano di rientro e stabilite ulteriori disposizioni relative alla Gestione Commissariale.
- Il Decreto Ministeriale (Ministero dell'Economia e delle Finanze) del 18 marzo 2011 con il quale è stato autorizzato l'utilizzo dei contributi pluriennali di cui all'art. 14 del D.L. 30 luglio 2010, n. 122 mediante erogazione diretta ed attualizzazione, nonché stabilite alcune priorità nella estinzione delle partite debitorie e la soglia di spesa per alcune tipologie di debito.
- Il Decreto Ministeriale (Ministero dell'Economia e delle Finanze) del 23 gennaio 2013 con il quale è stato autorizzato l'utilizzo dei contributi pluriennali di cui all'art.16, comma 12-octies del D.L. 6 luglio 2012 n. 95 mediante erogazione diretta ed attualizzazione, nonché stabilite alcune priorità nella estinzione delle partite debitorie e una soglia di spesa aggiuntiva per alcune tipologie di debito.

APPENDICE 2: RENDICONTAZIONE DELLA GESTIONE COMMISSARIALE PREVISTA DALLA NORMATIVA VIGENTE

documento	oggetto	fonte normativa	destinatario	anno di competenza	termini e periodicità	protocollo commissariale di invio
rendiconto periodo 26.7.10 - 31.12.10	rendicontazione (sezione dati relativa alle variazioni delle voci del piano intervenute nell'esercizio + sezione illustrativa delle attività)	- legge 122/2010 art.14 c. 15-ter - d.l. 225/2010 - legge 10/2011 art.2 c.2-ocies - legge 225/1992 art.5 c.5-bis	- MEF - Presidenza del Consiglio dei Ministri (tramite MEF) - ISTAT (tramite MEF) - Sezione Regionale Corte dei Conti	26.7.10 - 31.12.10	annuale	1226 del 31.8.11 1923 del 22.12.11
rendiconto periodo 1.1.11 - 31.12.11				2011		1736 del 19.7.12
rendiconto periodo 1.1.12 - 31.12.12				2012		1397 del 30.05.13
rendiconto periodo 1.1.13 - 31.12.13				2013		1290 del 30.05.14
relazione del Commissario 2011	relazione sullo stato di realizzazione degli interventi delegati in capo ai funzionari e ai commissari delegati	d.lgs. 123 del 30.6.2011	Corte dei Conti - sezione Lazio	2011	annuale	2058 del 13.9.12
relazione del Commissario 2012				2012		1741 del 04.07.13
relazione del Commissario 2013				2013		luglio 2014
rendicontazione del Commissario 2012	Rendicontazione delle attività svolte all'interno della gestione commissariale e illustrazione dei criteri che hanno informato le procedure di selezione dei creditori da soddisfare	d.lgs. 61 del 18.4.2012	- Senato della Repubblica e Camera dei Deputati - Ministero dell'Interno	2012	annuale	1033 del 19.04.13
rendicontazione del Commissario 2013				2013		luglio 2014
flussi di cassa trimestrale		D.P.C.M. 5.12.2008	- MEF - Ministero dell'Interno	cal 2009	trimestrale	/
flussi di cassa mensile	pagamenti	Decreto MEF 18.3.11 art.2	MEF	dal 2011	mensile	/

APPENDICE 3: TABELLE NUMERICHE

Si allega alla presente relazione una serie di tabelle numeriche utili a rappresentare i principali fenomeni e i risultati delle attività svolte. Si precisa che gli importi sono espressi in milioni di Euro.

- TABELLA 1: *Dati della massa attiva e passiva del Piano di rientro al 31.12.2018* - tabella riepilogativa dell'andamento delle masse attiva e passiva della Gestione Commissariale al 26.07.2010 (dati approvati per legge), delle risultanze del Rendiconto 2011, 2012, 2013 e dei dati prospettici al 31.12.2018;
- TABELLA 2: *Riepilogo dei saldi della massa attiva e passiva del Piano di rientro* - espone le variazioni dei saldi complessivi della massa attiva e passiva del Piano;
- TABELLA 3: *Riepilogo dei saldi debitori e creditori verso la Gestione Ordinaria di Roma Capitale* - espone le variazioni dei saldi delle componenti del Piano verso Roma Capitale;
- TABELLA 4: *Dettaglio delle transazioni concluse 2011-maggio 2014* - espone le principali numeriche relative alle transazioni concluse (numerosità, debito iscritto nel Piano, economia realizzata);
- TABELLA 5: *Riepilogo Mandati Quietanzati 2010-2013* - espone le principali numeriche relative ai mandati quietanzati con gestione effettiva commissariale (numero complessivo, importo totale, numero delle controparti e tipologia);
- TABELLA 6: *riepilogo contratto di finanziamento (rectius servizio) a valere sul contributo statale ex legge 122/2010* - espone il dettaglio degli utilizzi del contributo autorizzati per il periodo 2011-2040, i finanziamenti ottenuti con il primo contratto e quelli previsti con il nuovo contratto da stipulare entro il 2014; fornisce indicazioni sugli oneri finanziari consuntivati relativi al triennio 2011-2013.



COMUNICAZIONE PRELIMINARE DEL GOVERNO
PER IL PIANO DI RIENTRO AL DEBITO
PROGRESSIVO DEL CONFINCREDITO S.p.A.
14/06/2018 - 11:11:04

Tabella 1: Dati della massa attiva e passiva del Piano di rientro al 31.12.2018

DATI PROSPETTICI AL 31.12.2018*		DATI AL 31.12.2013		DATI AL 31.12.2012		DATI AL 31.12.2011		DATI AL 26.7.2010	
(con ipotesi di un nuovo contratto di finanziamento per il periodo 2014-2016 per 5/5,5 Euro/miliardi)		(Rendiconto Commissariale)		(Rendiconto Commissariale)		(Rendiconto Commissariale)		(R. L. 229/2010 art. 2 c.7)	
DEBITI NON FINANZIARI RESIDUI (A) nota 1)		3.577		4.200		5.550		8.642	
DEBITI FINANZIARI RESIDUI (B) nota 2)		11.240		11.912		12.917		13.812	
Quota capitale		6.226		6.552		6.794		7.124	
Quota interessi		5.014		5.360		6.123		6.688	
DEBITO TOTALE RESIDUO (A+B)		14.817		16.112		18.467		22.454	
CREDITO TOTALE RESIDUO		1.944		2.218		2.726		5.701	
CREDITO RESIDUO (a) - differenza con esigendo (nota 2)									
CREDITO RESIDUO (b) - verso Enti Istituzionali (nota 2)									
DIFFERENZIALE AL NETTO DEI CREDITI		12.873		13.894		15.741		16.753	
DIFFERENZIALE AL NETTO DEI CREDITI E DEGLI INTERESSI "A FINIRE"		7.950		8.594		9.618		10.068	

(*) Alcune denominazioni della tabella differiscono dalle corrispondenti righe della tabella a lato riportata in quanto si riferiscono alla situazione prospettica ipotizzata nota(1). Le premesse dell'analisi prospettica ipotizzano la liquidazione ed il pagamento entro il 2018 di tutti i debiti di natura non finanziaria iscritti nella massa passiva senza tener conto del limite di soglia di spesa annuale da conteggiare nell'indebitamento complessivo della Pubblica Amministrazione, tra questi sono incluse anche alcune tipologie, quali il **debito per le procedure espropriative progressive** e i **debiti fuori bilancio derivanti da opere da contenzioso**; tali partite realisticamente saranno in parte eliminate ed in parte proiettate e rideterminate dopo il 2018. In considerazione sia delle modalità attualmente in vigore con cui sono state determinate al momento della separazione della gestione Commissariale, sia delle modalità di liquidazione degli uffici di Roma Capitale, caratterizzate da tempistiche assai dilatate e comunque connesse alle procedure processuali nota(2). L'analisi prospettica ipotizza: a) la riduzione entro il 2018 solo di una quota parte del saldo scritto nella massa attiva al 31.12.13; b) un residuo di difficile/dubbia esazione di 1,2 Euro/miliardi (in considerazione della natura delle tipologie di credito ancora da insinuare, riconducibili a ruoli coattivi relativi ad anni remoti e/a a controparti critiche come ad esempio l'ARER, c) crediti residui verso Enti Istituzionali (vs Ministero dell'Interno, Regione Lazio) di cui è difficile prevedere le tempistiche di incasso nota(3). Il saldo dei debiti non finanziari include l'incremento di 485 Euro/milioni di debiti verso Roma Capitale ex d. l. 125/2013, compensato parzialmente con partite creditore



COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO
PER IL PIANO DI RIENTRO DEL DEBITO
PRECESSO DEL COM.C.N.E. DI ROMA

(dati Legge n. 112/08)

Tabella 2: Riepilogo dei saldi della massa attiva e passiva del Piano di rientro

(valori espressi in Milioni/Euro)

MASSA PASSIVA	Saldi al 31.12.13 (Rendiconto Commissariale)	Saldi al 31.12.12 (Rendiconto Commissariale)	Saldi al 31.12.11 (Rendiconto Commissariale)	Saldi al 26.07.10 (d.l.225/2010, art.2, c.7)	Variazione 31.12.13- 26.07.2010
DEBITI NON FINANZIARI (A)	3.577	4.200	5.550	8.642	-5.065
TOTALE DEBITI FINANZIARI (B)	11.240	11.912	12.917	13.812	-2.572
Quota Capitale	6.226	6.552	6.794	7.124	-898
Quota Interessi	5.014	5.360	6.123	6.688	-1.674
DEBITO TOTALE (A+B)	14.817	16.112	18.467	22.454	-7.637
MASSA ATTIVA					
CREDITO TOTALE	1.944	2.218	2.726	5.701	-3.757
DISAVANZO	12.873	13.894	15.741	16.753	-3.880
DISAVANZO AL NETTO DEGLI INTERESSI "A FINIRE"	7.859	8.534	9.618	10.065	-2.206



COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO
PER IL PIANO DI RIENTRO DEL DEBITO
PROROGATO DEL COMITATO DI ROMA
/come legge n. 112/2008

Tabella 3: Riepilogo dei saldi debitori e creditori verso la Gestione Ordinaria di Roma Capitale

(valori espressi in Milioni/Euro)

	Saldi al 31.12.2013 (Rendiconto Commissariale)	Saldi al 31.12.2012 (Rendiconto Commissariale)	Saldi al 31.12.2011 (Rendiconto Commissariale)	Saldi al 26.7.2010 (d.l. 225/2010 art.2 c.7)	Variazione 31.12.13 - 26.07.10	% Variazione / saldi 26.07.10
DEBITI	558,3	979,9	1.610,9	2.606,6	- 2.048,3	-78,6%
Ripiano del disav. delle vincolate + sbilancio di parte capitale verificato in sede di separazione dei bilanci	-	907,6	1.521,6	2.015,8	- 2.015,8	-100,0%
d.l. 16/2014 (nuove partite debitorie)	485,0				485,0	n/a
Altri debiti (anticipazioni a vario titolo)	73,3	72,4	89,4	590,9	- 517,6	-87,6%
CREDITI (Crediti a vario titolo)	218,9	39,9	36,1	-	218,9	n/a
TOTALE DEBITI VERSO GESTIONE ORDINARIA AL NETTO DELLE PARTITE CREDITORIE	339,4	940,1	1.574,8	2.606,6	- 2.267,2	-87,0%



COMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO
PER IL PIANO DI RIENTRO DEL DEBITO
PROGRESSO DEL COMUNE DI ROMA
(Decreto Legge n. 112/2008)

Tabella 4: Dettaglio delle transazioni concluse 2011 - maggio 2014

(valori espressi in Milioni/Euro)

Anno	Numero transazioni	Importo oggetto di transazione (A)	Importo transato (B)	Economie da transazione (A-B)	% di riduzione su importo oggetto di transazione
2011	9	29,77	23,36	6,41	21,53%
2012	31	139,47	107,69	31,78	22,79%
2013	49	134,25	107,95	26,30	19,59%
Totale 2011-2013	89	303,49	239,00	64,49	21,25%
genn-maggio 2014	17	70,59	51,44	19,15	27,13%
Totale 2011-2014	106	374,08	290,44	83,64	22,36%



COMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO
PER IL PIANO DI RIENTRO DEL DEBITO
PREGRESSO DEL COMUNE DI ROMA
(Decreto Legge n. 112/2008)

Tabella 5: Riepilogo Mandati Quietanzati 2010-2011-2012-2013

Anno	Numero Mandati	Importo (Euro/milioni)	Numero controparti
2010	11.457	70,2	2.242
2011	3.316	35,7	588
2012	3.179	73,4	312
2013	4.643	47,0	362
TOTALE	22.595	226,2	3.504

Note:

- 1) i mandati sono attribuibili a posizioni anagrafiche relative a: Amministrazioni Condominiali, Organizzazioni di Assistenza ed Integrazione Sociale, Enti diversi da enti locali, Enti di Previdenza Sociale, Personale di Ruolo capitolino, Fornitori terzi, Istituti universitari, Organizzazione di Istruzione (scuole, circoli didattici...); sono escluse le altre tipologie di creditori quali Istituti di Credito e enti locali;
- 2) le numeriche si riferiscono a mandati con gestione "effettiva commissariale", al netto, cioè, di eventuali posizioni di competenza della Gestione Ordinaria di Roma Capitale anticipate dalla Gestione Commissariale e successivamente rimborsate.



COMUNICAZIONE STRAORDINARIA DEL GOVERNO
PER IL PIANO DI RIENTRO DEL DEBITO
PREMESSO DEL COMITATO DI ROMA
(dalla Legge n. 112/2008)

Tabella 6: riepilogo contratto di finanziamento (rectius servizio) a valere sul contributo statale ex legge 122/2010

valori espressi in Milioni/Euro	
a) valore complessivo dei contributi autorizzati dal MEF per il periodo 2011-2040	15.000,0
b) valore residuo dei contributi autorizzati dal MEF ancora disponibili	8.556,0
c) valore dei contributi in corso di utilizzo - primo contratto di finanziamento 2011-2013	6.444,0
B+D totale dei finanziamenti ottenuti a fronte del 6.444 Euro/milioni	4.469,5

dettaglio dell'utilizzo di 6.444,0 Euro/milioni, corrispondenti a 4.469,5 Euro/milioni di finanziamenti al netto degli oneri finanziari 2011-2013 relativi alla Tranche Triennio

Erogazioni Tranche Triennio 2011/2013		Euro
A	Erogazione prevista dalla Tranche Triennio	1.500,0
B1	Erogazioni 2011	1.325,0
B2	Erogazioni 2012	75,0
B3	Erogazioni 2013	69,5
B=B1+B2+B3	Totale Erogazioni 2011 - 2013	1.469,5
C1	Oneri Finanziari 2011	7,5
C2	Oneri Finanziari 2012	18,8
C3	Oneri Finanziari 2013	4,2
C=C1+C2+C3	Totale Oneri Finanziari 2011 - 2013	30,5
D = A-B-C	importo residuo della linea di credito al 31.12.2013	0,0

Erogazioni Tranche Attualizzazione		Euro
A	Erogazioni 2012	1.170,0
B	Erogazioni 2013	1.330,0
C	Erogazioni 2014 (tranche importo aggiuntivo)	500,0
D=A+B+C	Totale Erogazioni 2012 - 2014	3.000,0

