

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. CC
n. 3

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

(Anno 2019)

*(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 del Governo per il piano di rientro del debito
pregresso del Comune di Roma**

(BELTRAMI)

Comunicata alla Presidenza il 27 luglio 2021



COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO
PER IL PIANO DI RIENTRO DEL DEBITO
PREGRESSO DEL COMUNE DI ROMA
(decreto legge n. 112/2008)

prot: UC20200004116
del: 03/11/2020

Al Presidente del Consiglio dei Ministri
Prof. Giuseppe Conte
Palazzo Chigi

e p.c. Al Segretario Generale della Presidenza del
Consiglio dei Ministri
Pres. Roberto Chiappa
Palazzo Chigi

Oggetto: Rendicontazione del Commissario Straordinario delle attività svolte

Signor Presidente,

in applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2012 n. 61, si trasmette la relazione contenente la rendicontazione delle attività svolte all'interno della Gestione Commissariale nell'anno 2019 e l'illustrazione dei criteri che hanno informato le procedure di selezione dei creditori da soddisfare, per il successivo inoltro al Parlamento

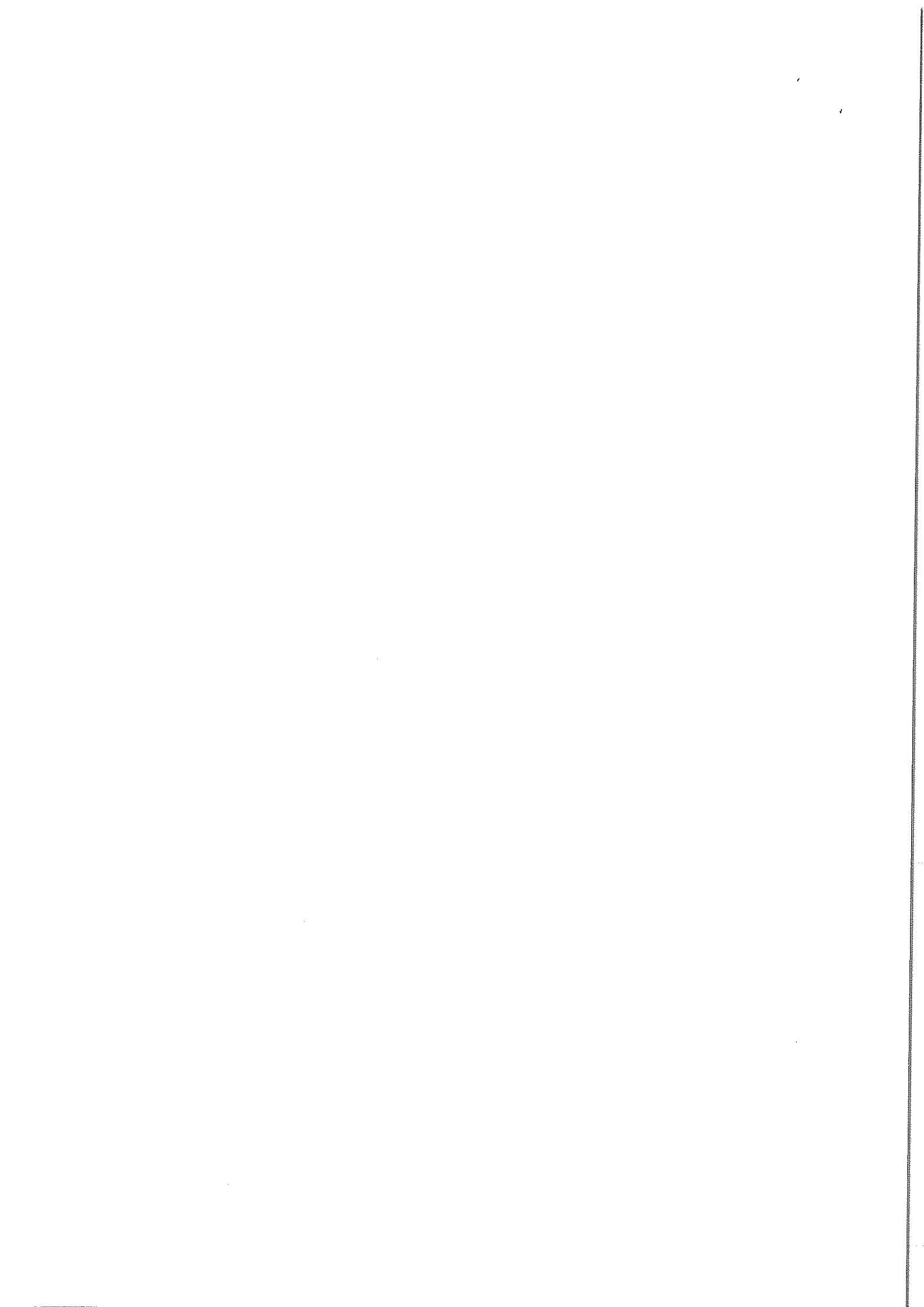
Si resta a disposizione per ogni eventuale chiarimento fosse ritenuto opportuno.

Distinti saluti

Il Commissario Straordinario
Alessandro Beltrami

Firmato digitalmente da

**ALESSANDRO
BELTRAMI**





COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO
PER IL PIANO DI RIENTRO DEL DEBITO
PREGRESSO DEL COMUNE DI ROMA
(decreto legge n. 112/2008)

prot: UC20200004117
del: 03/11/2020

Al Ministro dell'Interno
Ministro Luciana Lamorgese
Piazza del Viminale, 1
00184 Roma

Oggetto: Rendicontazione del Commissario Straordinario delle attività svolte

In applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2012 n. 61, si trasmette la relazione contenente la rendicontazione delle attività svolte all'interno della Gestione Commissariale nell'anno 2019 e l'illustrazione dei criteri che hanno informato le procedure di selezione dei creditori da soddisfare.

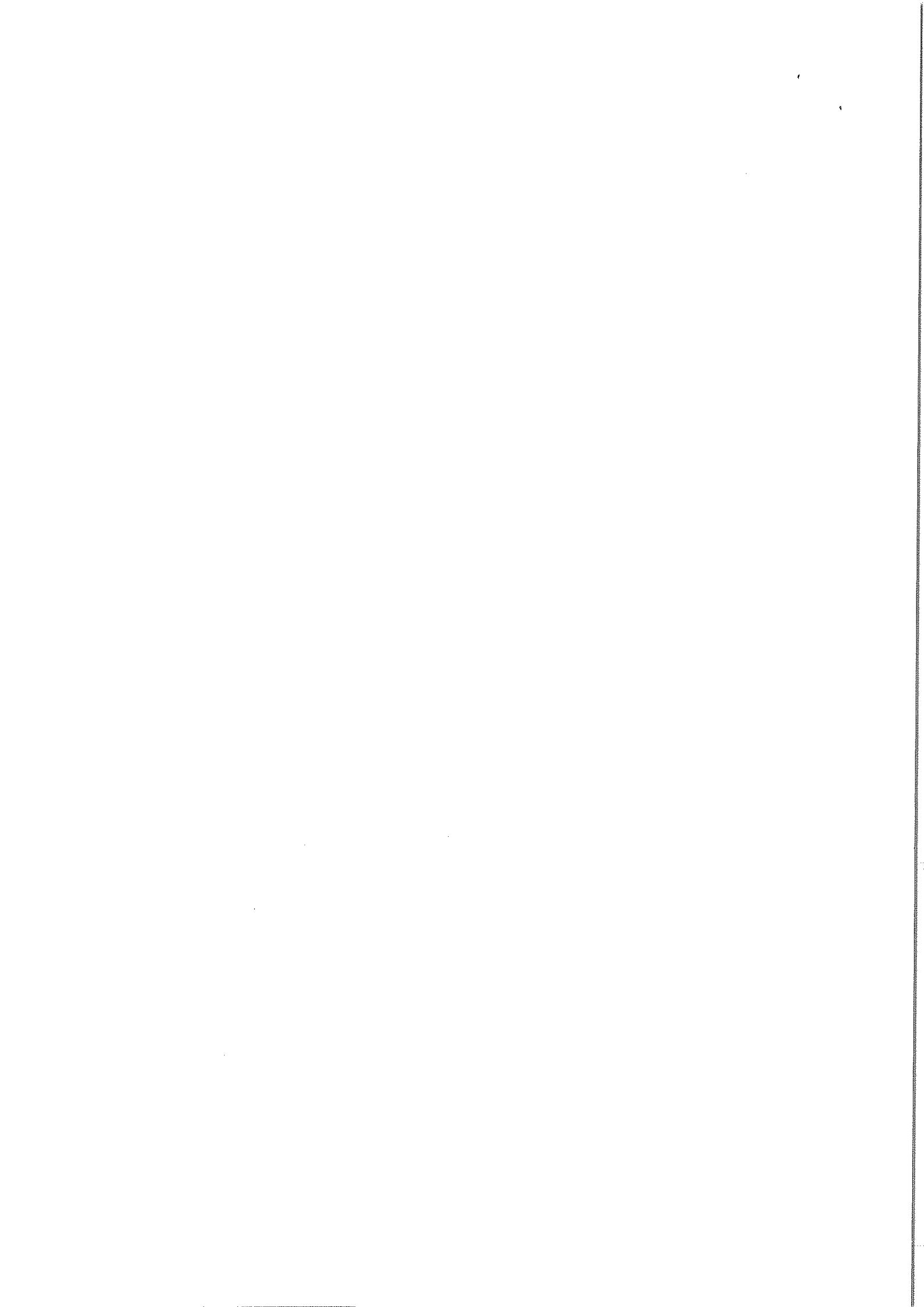
Si resta a disposizione per ogni eventuale chiarimento fosse ritenuto opportuno.

Distinti saluti

Il Commissario Straordinario
Alessandro Beltrami

Firmato digitalmente da

**ALESSANDRO
BELTRAMI**





COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO
PER IL PIANO DI RIENTRO DEL DEBITO
PREGRESSO DEL COMUNE DI ROMA
(decreto legge n. 112/2008)

**Relazione sulle attività del
Commissario Straordinario del Governo per il
Piano di rientro del debito pregresso del
Comune di Roma**

(ex art. 13 comma 1 decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61)

Relazione al Parlamento

Anno 2019

Sommario

Premessa	3
Norme di funzionamento	5
La quantificazione del debito	13
Il Piano di Rientro del 2008 e l'accertamento del debito del 2010.....	13
Il Finanziamento della Gestione Commissariale.....	17
Attività di aggiornamento del Piano.....	20
Sintesi attività 2019	23
Debito commerciale.....	23
Debito finanziario.....	45
Massa attiva	49
Analisi dei flussi di cassa della Gestione Commissariale.....	50
Sintesi incassi e pagamenti.....	54
Procedure di selezione dei creditori da soddisfare	55



Premessa

L'articolo 14, comma 13-quater del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, così come integrato dal art. 13 comma 1 del decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, stabilisce che il Commissario Straordinario del debito pregresso del Comune di Roma invii annualmente al Parlamento e al Ministero dell'interno una relazione contenente la rendicontazione delle attività svolte nell'ambito della Gestione Commissariale e l'illustrazione dei criteri che hanno informato le procedure di selezione dei creditori da soddisfare.

È opportuno rappresentare in via preliminare come, nel corso dell'esercizio 2019, Roma Capitale abbia proceduto con la sostituzione del sistema informativo contabile con il quale è gestito anche il bilancio separato della Gestione Commissariale. A differenza di quanto avveniva in passato in cui le due contabilità, commissariale e ordinaria, erano differenziate unicamente sulla base di un *flag* che attribuiva le singole registrazioni all'una o all'altra contabilità, il cambio di sistema ha consentito di separare la contabilità commissariale da quella ordinaria.

Il cambio del sistema contabile ha generato alcune criticità riguardanti principalmente la corretta attribuzione della regola contabile del Piano di Rientro alle singole registrazioni contabili in quanto tale regola, essendo una caratteristica peculiare della contabilità commissariale, non era un attributo previsto dal sistema che, ad origine, era settato sugli ordinari parametri della contabilità degli enti locali. Tali anomalie sono state rilevate e corrette in sede di predisposizione del rendiconto 2019 inviato ai competenti organi vigilanti.

In merito si segnala che, come noto, il decreto-legge n. 18/2020, convertito con legge n. 27/2020, ha previsto lo slittamento al 30 giugno 2020 del termine per l'approvazione dei rendiconti 2019 da parte degli enti locali. Sulla base delle procedure adottate sin dalla sua istituzione, che prevedono la preventiva chiusura del rendiconto ordinario di Roma Capitale al fine di assicurare l'allineamento delle rispettive scritture contabili, la Gestione Commissariale ha dovuto quindi attendere la chiusura del rendiconto 2019 da parte dell'ente capitolino.



Le criticità sopra illustrate, unitamente ad un rallentamento delle attività lavorative nel periodo marzo-maggio 2019 dovute all'emergenza sanitaria Covid-19, hanno determinato un ritardo nella predisposizione e presentazione della presente relazione.

Il presente documento fornisce una rappresentazione sintetica delle attività poste in essere dalla Gestione Commissariale nel corso del 2019 e del conseguente aggiornamento dei saldi delle tre principali componenti (debito commerciale, debito finanziario e massa attiva) in cui si articola il Piano di Rientro, e delle procedure individuate per la selezione dei creditori da soddisfare.



Norme di funzionamento

La normativa che disciplina la Gestione Commissariale del debito pregresso del Comune di Roma si caratterizza per le sue peculiarità, presentando profili derogatori rispetto alla normativa generale sul dissesto degli enti locali.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 luglio 2008 sono stati individuati, ai sensi di quanto disposto dal comma 2, lettera a) dell'articolo 78 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, gli istituti e gli strumenti di cui al titolo VIII del TUEL di cui può avvalersi il Commissario Straordinario.

Le prescrizioni cui deve conformarsi il piano di rientro, in particolare per quanto attiene alla rilevazione della massa passiva, sono state originariamente individuate dall'articolo 3 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 luglio 2008; in particolare la procedura ha previsto l'acquisizione, da parte degli Uffici competenti del Comune di Roma, della attestazione circa la sussistenza del debito, a firma dei responsabili dei vari servizi (comma 1 del citato art. 3) e la successiva decisione dell'inserimento delle posizioni debitorie nel bilancio relativo al piano di rientro da parte del Commissario Straordinario sulla base degli elementi di prova del debito desunti dalla documentazione, da altri atti e dall'attestazione di cui sopra (comma 3 del medesimo art. 3).

Attraverso il citato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 luglio 2008 sono stati individuati gli strumenti del TUEL che si applicano alla Gestione Commissariale. Alla Gestione Commissariale risultano quindi applicabili solo talune delle disposizioni del TUEL, mentre per gli altri profili sono state adottate disposizioni *ad hoc*. Ciò a significare la volontà del Legislatore di mantenere una natura speciale della Gestione Commissariale, differenziandola attraverso l'adozione di procedure peculiari rispetto a quelle degli enti in dissesto.

L'intervenuta attivazione della procedura straordinaria per la gestione economica e finanziaria del debito del Comune di Roma inibisce la possibilità di procedere alla dichiarazione del dissesto di Roma Capitale.

L'articolo 14, comma 13-ter del decreto legge del 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, stabilisce che la Gestione Commissariale ha



termine allorché risultino esaurite le attività di carattere gestionale di natura straordinaria e residui una attività meramente esecutiva e adempimentale alla quale provvedono gli Uffici di Roma Capitale.

In particolare, e tra le altre, le norme del TUEL che risultano immediatamente applicabili alla Gestione Commissariale sono le disposizioni di cui all'articolo 248, commi 2, 3, e 4, che riguardano l'impossibilità di intraprendere o di proseguire azioni esecutive, l'impignorabilità delle somme di competenza della Gestione Commissariale e il blocco degli interessi. Inoltre, si applica il comma 12 dell'articolo 255 del TUEL, il quale dispone che la massa attiva non può essere assoggettata a sequestri o a procedure esecutive.

Inoltre la Gestione Commissariale, come previsto dal comma 4 dell'articolo 78 del richiamato decreto legge n. 112 del 2008, è titolare di una contabilità speciale.

Per la Gestione Commissariale è stata individuata una procedura peculiare rispetto a quella – di carattere generale - relativa al dissesto prevista per gli enti locali, e ciò con particolare riferimento alla attività di rilevazione della massa passiva e a quella di riconoscimento dei debiti fuori bilancio. L'art. 1 comma 26 del Decreto Legge n. 138 del 2011 convertito con modificazioni nella Legge 148/2011, ha previsto infatti una modalità semplificata di liquidazione degli importi inseriti nel Piano di Rientro riconducibili alla tipologia dei c.d. debiti fuori bilancio, in particolare è stato previsto che a tal fine *“fermo restando il disposto degli artt. 194 e 254 del TUEL ... è sufficiente una determinazione dirigenziale assunta con l'attestazione dell'avvenuta assistenza giuridico-amministrativa del Segretario generale”* del Comune di Roma Capitale.

In forza di quanto stabilito dall'articolo 2, comma 1 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 luglio 2008 (disposizione che, come detto, individua gli istituti e gli strumenti del TUEL di cui il Commissario Straordinario può avvalersi), e dall'articolo 14, comma 13-ter del richiamato decreto legge n. 78 del 2010, la Gestione Commissariale, per l'espletamento delle attività di competenza, può, in base all'articolo 253 del TUEL (richiamato dall'art. 14, comma 13-ter, del decreto legge n. 78/2010), avvalersi di risorse interne di Roma Capitale e, per motivate esigenze, dotarsi di personale e acquisire consulenze.



Le modalità di rilevazione della massa passiva sopra descritte risultano confermate dall'introduzione nell'ordinamento dell'art. 1, commi 927 e ss. della legge 145 del 30 dicembre 2018, i quali, testualmente, dispongono:

“927. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 14, comma 13-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e fatti salvi gli effetti del periodico aggiornamento del piano di rientro del debito pregresso del comune di Roma, con le modalità di cui all'articolo 1, commi 751 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, ai fini della definitiva rilevazione della massa passiva del piano di rientro, Roma Capitale, tramite i responsabili dei servizi competenti per materia, entro il termine perentorio di trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, presenta specifiche istanze di liquidazione di crediti derivanti da obbligazioni contratte a qualsiasi titolo dal comune di Roma in data anteriore al 28 aprile 2008.

928. Le istanze presentate ai sensi del comma 927 sono accompagnate da specifica attestazione che le obbligazioni si riferiscono a prestazioni effettivamente rese alla data del 28 aprile 2008 e che le stesse rientrano nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale. I responsabili dei servizi attestano altresì che non è avvenuto, nemmeno parzialmente, il pagamento del corrispettivo e che il debito non è caduto in prescrizione. Le istanze che si riferiscono a posizioni debitorie configuranti debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, devono altresì riferirsi a provvedimenti di riconoscimento del debito fuori bilancio assunti in conformità a quanto previsto dall'articolo 78, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

929. Per le eventuali obbligazioni per le quali non sia stata presentata un'idonea istanza ai sensi dei commi 927 e 928, l'attestazione si intende resa in senso negativo circa la sussistenza del debito.

930. La definitiva rilevazione della massa passiva è approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su specifica proposta del Commissario straordinario del Governo per la gestione del piano di rientro del debito pregresso del comune di Roma. Nelle more del definitivo accertamento della massa passiva del piano di rientro del debito pregresso del comune di Roma, il Commissario straordinario procede, con le modalità stabilite dai periodici



aggiornamenti del piano di rientro di cui all'articolo 1, commi 751 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, o a seguito della presentazione di specifiche istanze avanzate da Roma Capitale, corredate di idonea attestazione circa la sussistenza, la certezza e la liquidita' del credito, all'estinzione delle posizioni debitorie derivanti da obbligazioni contratte in data anteriore al 28 aprile 2008.

931. [...]

932. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione dell'accertamento definitivo del debito pregresso del comune di Roma, di cui al comma 930 del presente articolo, stabilisce il termine finale per l'estinzione dei debiti oggetto di ricognizione, determinando contestualmente, ai sensi e per gli effetti del comma 13-ter dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, la conclusione delle attivita' straordinarie della gestione commissariale.”

La normativa di riferimento della Gestione Commissariale è stata ulteriormente aggiornata dall'art. 38 del D.L. n. 34 del 30 aprile 2019, convertito con legge n. 58 del 28 giugno 2019, il quale ha previsto quanto segue:

- Comma 1: Disciplina della gestione dei crediti e debiti di competenza della Gestione Commissariale al termine dei 36 mesi previsti dall'art. 1 comma 927 e seguenti della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 per l'accertamento definitivo della massa passiva, con particolare riguardo ai residui attivi e passivi nei confronti di Roma Capitale;
- Commi da 1-bis a 1-sexies: Previsione dell'accollo da parte dello Stato del debito residuo derivante dal prestito obbligazionario City of Rome 5,345% di scadenza 27/1/2048 - ISIN XS0181673798 (nel seguito per brevità "BOC") con contestuale riduzione dei contributi pluriennali di cui la Gestione Commissariale è destinataria in forza di quanto previsto dall'articolo 14, comma 14, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e del relativo limite alle somme che il Commissario straordinario del Governo per il piano di rientro del debito pregresso del comune di Roma è autorizzato annualmente ad utilizzare a valere sui predetti contributi;
- Comma 1-septies: Destinazione, per gli anni dal 2020 al 2022, dei minori esborsi eventualmente derivanti operazioni di rinegoziazione dei mutui in essere con istituti di credito di competenza della Gestione Commissariale ad un fondo destinato al concorso per il pagamento del debito dei comuni capoluogo delle città metropolitane;



- Comma 2: Introduzione della possibilità per la Gestione Commissariale di ricorrere ad anticipazioni di liquidità da parte di Roma Capitale.

In vista dell'avvicinarsi del termine previsto per il 31 dicembre 2021 è opportuno svolgere alcune riflessioni su quanto previsto dalla disciplina specifica della Gestione Commissariale, introdotta dalla citata legge 145/2018, e quanto previsto dal TUEL in materia di dissesto degli enti locali. La questione problematica riguarda la necessità di ricavare un quadro organico relativamente alla chiusura definitiva delle attività della medesima.

La peculiarità dello *status* di Roma Capitale, non sottoponibile alla procedura ordinaria di dissesto, ha fatto sì che l'attività della Gestione commissariale sia disciplinata da una normativa speciale e che le norme del TUEL siano applicate alla medesima solo quando esplicitamente richiamate.

Da ciò emerge la volontà del legislatore di distinguere la disciplina della Gestione commissariale rispetto a quella del dissesto degli Enti locali contenuta nel TUEL; volontà, peraltro, insita nella stessa istituzione di una Gestione Commissariale del debito pregresso di Roma Capitale che possiede – oggettivamente – tratti peculiari e unici [si pensi ad esempio alla mancata originaria previsione di un termine per la formazione della massa passiva (con conseguente possibilità di inserimento dei debiti in qualsiasi momento, e quindi anche in sede di aggiornamento del Piano) e di un termine finale dell'intero procedimento commissariale] che emergono dalla semplice lettura delle disposizioni specificamente dettate dal legislatore per la Gestione Commissariale. Tale termine, relativo alla presentazione delle istanze di inserimento in massa passiva, è stato poi aggiunto, come sopra rappresentato, dall'art. 1, comma 927 della L. n. 145 del 2018.

Il quadro normativo specifico che regola le competenze della Gestione Commissariale non contiene una compiuta disciplina della fase conclusiva delle attività della medesima.

Invero, tale quadro contiene i seguenti elementi:

- prevede un termine finale per la presentazione delle istanze da parte delle strutture competenti di Roma Capitale (cfr. l'art. 1, comma 927 della L. n. 145 del 2018);
- stabilisce che la definitiva rilevazione della massa passiva debba essere approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su specifica proposta del Commissario (art. 1, comma 930 della L. n. 145 del 2018);



- dispone che il predetto DPCM debba stabilire un termine finale per l'estinzione dei debiti oggetto di ricognizione, determinando contestualmente, ai sensi e per gli effetti del comma 13-ter dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, la conclusione delle attività straordinarie della gestione commissariale (art. 1, comma 932 della L. n. 145 del 2018);
- collega (art. 1, comma 932 bis della L. n. 145 del 2018, introdotto dal DL 34/2019), alla conclusione delle attività della Gestione Commissariale, una serie di conseguenze, tra cui:
 - il trasferimento a Roma Capitale dei crediti di competenza della stessa Gestione Commissariale iscritti nella massa attiva del piano di rientro;
 - il trasferimento a Roma capitale della titolarità del piano di estinzione dei debiti, ivi inclusi quelli finanziari, oggetto di ricognizione, come approvato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 930, unitamente alle risorse di cui al comma 14 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78;
 - il rientro nella competenza di Roma Capitale delle posizioni debitorie derivanti da obbligazioni contratte in data anteriore al 28 aprile 2008 e non inserite nella definitiva rilevazione della massa passiva di cui al comma 930.

Ciò che la normativa speciale non prevede, invece, è il momento di cessazione del regime privilegiato dei debiti di competenza della Gestione Commissariale. La questione non è di poco conto in termini di potenziale aggravio degli oneri per la finanza pubblica complessivamente intesa. Si tratta di capire, infatti, da una parte, da quale data in poi i debiti inseriti nella massa passiva del piano di rientro ritorneranno a produrre interessi e ad essere soggetti a rivalutazione monetaria e, dall'altra, la data in cui cade il divieto di azioni esecutive nei confronti dei medesimi debiti, i quali torneranno dunque pignorabili.

Considerato che alla scadenza del termine di cui all'art. 1, comma 927 della L. n. 145 del 2018 mancano all'incirca 14 mesi, si rende necessario chiarire tale aspetto, anche al fine di permettere alla Gestione Commissariale la pianificazione degli adempimenti necessari e propedeutici alla cessazione della propria attività.

A tal fine, da una lettura sistematica della normativa citata, occorre ricavare, ove possibile, ciò che la normativa speciale non prevede espressamente, ovvero, il momento da cui ricominciano



a decorrere gli interessi, la rivalutazione monetaria e i debiti inseriti in massa passiva tornano ad essere pignorabili.

Come sopra evidenziato, la normativa contenuta nella L. n. 145 del 2018, ricollega i predetti effetti alla conclusione delle attività della Gestione Commissariale, ma non fissa per tale conclusione una data specifica, né la ricollega all'adozione di uno specifico atto. Stabilisce invece che il DPCM di approvazione dell'accertamento definitivo del debito pregresso del comune di Roma debba fissare un termine finale per l'estinzione dei debiti oggetto di ricognizione, termine che determinerà anche la cessazione delle attività dell'organo commissariale.

D'altro canto, giova evidenziare che il DPCM del 4 luglio 2008, di attuazione della normativa regolante l'attività commissariale, richiama esplicitamente l'art. 248, commi 2, 3 e 4 del D. Lgs. n. 267 del 2000. I commi 2 e 4 di questo richiamano poi, espressamente, l'art. 256 del TUEL, il quale disciplina le procedure di liquidazione e pagamento della massa passiva.

I commi 2 e 4 dell'art. 248 del TUEL, come detto, espressamente richiamati dalla normativa speciale, ricollegano le conseguenze giuridiche di cui si è fatto cenno all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 256, comma 11 del TUEL. Tale comma stabilisce che: *“Entro il termine di sessanta giorni dall'ultimazione delle operazioni di pagamento, l'organo straordinario della liquidazione è tenuto ad approvare il rendiconto della gestione ed a trasmetterlo all'organo regionale di controllo ed all'organo di revisione contabile dell'ente, il quale è competente sul riscontro della liquidazione e verifica la rispondenza tra il piano di estinzione e l'effettiva liquidazione”*. Lasciando impregiudicata la questione relativa all'estensione temporale del termine di presentazione del rendiconto – che dovrà essere proporzionata alle attività che si valuteranno come necessarie – ciò che pare emergere dal complesso normativo è, in primo luogo, che l'adempimento a cui ricollegare la cessazione delle attività straordinarie e il rientro in vigore del regime ordinario è la presentazione del rendiconto di cui all'art. 256, comma 11, del TUEL e, dall'altro, che la presentazione del predetto rendiconto costituisce un adempimento tipico dell'organo straordinario e, in ogni caso, non può che essere prodotto dall'organo che ha svolto le attività di accertamento definitivo della massa passiva.

Ma poiché la disciplina specifica del rendiconto non è regolamentata dalla normativa speciale, si ritiene opportuno qui rappresentare la necessità di una preventiva e specifica definizione degli adempimenti a cui è subordinata la cessazione delle attività della Gestione



Commissariale, anche in relazione alle modalità e termini di presentazione del predetto rendiconto.



La quantificazione del debito

Il Piano di Rientro del 2008 e l'accertamento del debito del 2010

Il decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008 n. 133, all'articolo 78 ha disposto che il Sindaco del Comune di Roma, nominato Commissario Straordinario del Governo, effettuasse la ricognizione della situazione economico finanziaria del Comune e delle Società Partecipate, e predisponesse il Piano di rientro dall'indebitamento pregresso.

Il Piano di rientro è stato presentato il 30 settembre 2008, successivamente integrato il 22 ottobre 2008, ed è stato approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 5 dicembre 2008.

La Gestione Commissariale assume con bilancio separato 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.

Il decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, all'art 4, comma 8-bis dispone che il Commissario Straordinario, che sostituisce il Sindaco nella funzione di Commissario, proceda alla predisposizione definitiva della ricognizione della massa attiva e della massa passiva rientranti nel Piano.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 maggio 2010 veniva nominato il nuovo Commissario con il compito, tra gli altri, di procedere alla ricognizione della massa attiva e passiva ai sensi dell'art 4, comma 8-bis del decreto legge n. 2 del 2010, entro il 15 giugno 2010, attestandone le conseguenti coperture finanziarie.

L'articolo 2, comma 196-bis della Legge 191 del 2009, comma inserito dal decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 febbraio 2011 n. 10, ha approvato il documento concernente l'accertamento del debito del Comune di Roma alla data del 30 luglio 2010 con effetti a decorrere dal 29 dicembre 2010. Tale documento non quantificava in via definitiva l'esatto importo dovuto per alcune categorie di debiti e il Commissario Straordinario si riservava di aggiornare i predetti importi.



Il "Documento di accertamento del debito" rappresenta pertanto il documento che contiene i valori alla data del luglio 2010, individuando un disavanzo pari a 16.753 milioni di euro, derivante da un credito pari a 5.701 milioni di euro, di cui 80,9 milioni di euro in attesa di accertamento definitivo, e da un debito pari a 22.454 milioni di euro, di cui 5.488 milioni di euro in attesa di accertamento, in quanto derivante da partite debitorie per le quali, allo stato degli atti, non era possibile procedere con l'accertamento definitivo. Di seguito la rappresentazione sintetica delle tre componenti del Piano riportate nell'accertamento 2010:

	Importo Accertato	Importo da accertare	Totale
<i>Debito commerciale</i>	€ 4.052.458.815	€ 2.736.253.917	€ 6.788.712.732
<i>Deb. finanziario interessi</i>	€ 4.626.726.721	€ 2.577.761.422	€ 7.204.488.142
<i>Deb. finanziario capitale</i>	€ 8.285.505.614	€ 174.969.011	€ 8.460.474.625
<i>Massa attiva</i>	€ 5.620.074.277	€ 80.870.823	€ 5.700.945.100

Secondo tale documento, il debito, in estrema sintesi, risultava così composto:

- debiti "commerciali" derivanti da prestazioni rese e non pagate: 809 milioni di euro (pari a circa il 4 per cento);
- debiti "commerciali" derivanti dalla stima del valore delle partite debitorie legate all'insorgere di debiti fuori bilancio, dai contenziosi in atto nonché da indennizzi per espropriazioni: 3.366 milioni di euro (pari a circa il 15 per cento);
- debiti derivanti dalle perdite delle società partecipate e il ripiano del disavanzo delle somme vincolate nonché per la restituzione delle anticipazioni relative agli anni 2008/2009 a favore della Gestione Commissariale: 2.613 milioni di euro (pari a circa il 12 per cento);
- debiti finanziari derivanti dal rimborso delle quote capitali di mutui e buoni ordinari comunali e dagli oneri derivanti da contratti derivati: 8.976 milioni di euro (pari a circa il 40 per cento);
- oneri finanziari derivanti dal pagamento degli interessi sui mutui e buoni ordinari comunali: 6.688 milioni di euro (pari a circa il 30 per cento).

Rispetto all'originario Piano di Rientro del 2008, l'accertamento del debito al 30 luglio 2010 ha introdotto le seguenti principali novità:



- il debito viene suddiviso tra debito “*accertato*” e debito “*da accertare*” dove, come detto, quest’ultimo è relativo a partite debitorie per le quali, allo stato degli atti, non è stato possibile procedere con l’accertamento definitivo;
- nel debito finanziario viene aggiunta la spesa per interessi passivi, pari a 6.688 milioni di euro, mentre nel 2008 era stato considerato solo il debito derivante dal rimborso delle quote capitali;
- nel debito finanziario viene aggiunto il debito derivante da aperture di credito e prestiti flessibili stipulate ante 28 aprile 2008, non ancora utilizzate a tale data, che erano state escluse nel Piano del 2008. Il Piano di Rientro 2008 aveva escluso tali mutui dalla competenza della Gestione Commissariale in quanto “*La Gestione commissariale ha ritenuto di non poter inserire [...] le somme relative alle aperture di credito già contrattualizzate non utilizzate alla data del 28.04.2008, ammontanti ad € 1.117.095.201,75.*”. Secondo il Commissario *pro tempore* infatti “*in mancanza di un comportamento attivo da parte dell’Ente successivo alla data del 28.04.2008, l’obbligazione assunta non avrebbe comportato l’insorgenza di alcun debito*”. L’accertamento del 2010 modifica l’impostazione del 2008, come segue: “*[...] si è ritenuto di rivalutare la questione inserendo nella massa passiva il valore nominale delle aperture di credito per le quali, pur in assenza di utilizzazione, risultasse stipulato il contratto di appalto o si fosse addivenuti alla aggiudicazione dei lavori*”. L’accertamento del 2010 inserisce quindi tali mutui in capo alla Gestione Commissariale, per un importo di € 644.185.003,09, pari alla quota residua delle aperture di credito definite a condizione che le stesse siano correlate a obbligazioni giuridicamente perfezionate alla data del 28 aprile 2008 (gare aggiudicate);
- viene incrementato il valore dei crediti costituenti la massa attiva derivante dai residui attivi del Comune di Roma. Mentre nell’originario Piano di Rientro del 2008, in via prudenziale, era stata iscritta in massa attiva esclusivamente quella parte di residui attivi che si presumeva potesse tramutarsi in effettive riscossioni, nell’accertamento del debito al 30 luglio 2010 è stato contabilizzato l’intero ammontare dei residui attivi, a prescindere dalle previsioni in merito alle effettive probabilità di riscossione. Per quanto riguarda in particolare i crediti di parte corrente (che costituiscono la principale componente della massa attiva), tale operazione ha comportato un aumento della massa attiva di circa 1 miliardo di euro;



- sono inserite nuove categorie di debiti, tra cui la principale è quella relativa alle procedure espropriative pregresse, per un valore di 1.000 milioni di euro, riferibili a circa 2.000 pratiche relative al periodo intercorso tra il 1950 e il 1990, per le quali era stato richiesto all'Ufficio unico espropriazioni del Comune di indicare l'onere potenziale che sarebbe potuto derivare dalla regolarizzazione delle stesse. Come si legge nel documento di accertamento del debito del 2010 *“in relazione ad un campione di 115 procedure, delle quali l'Ufficio ha avuto una cognizione più approfondita, l'onere è stato quantificato in euro 568.574.922. Per le restanti 1.885 procedure, pur in mancanza di un dato certo sul numero esatto dei creditori/proprietari e della effettiva consistenza delle aree espropriate, l'Ufficio, sulla base di elementi induttivi, ha ipotizzato un ulteriore onere di circa 1.000 milioni di euro”* che la Gestione Commissariale dell'epoca *“ha rideterminato in complessivi 1.000 milioni di euro, scontando la possibilità di consistenti riduzioni in sede di definizione consensuale delle pretese e del lungo tempo trascorso destinato ad incidere notevolmente sull'azionabilità delle pretese stesse”*;
- viene registrato un incremento del debito di 413 milioni di euro derivante dalla emersione di ulteriori debiti fuori bilancio e da un aumento di 286 milioni di euro per debiti fuori bilancio derivanti da contenzioso, a seguito dell'interpretazione autentica introdotta dall'articolo 4, comma 8-bis, del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42: *“la Gestione Commissariale 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 del 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data”*;
- il nuovo Piano assorbe, come ulteriore debito, anche la restituzione delle anticipazioni relative agli anni 2008/2009 a favore della Gestione Commissariale ed i pagamenti per conto della stessa disposti dalla Gestione Ordinaria (Roma Capitale) successivamente al 2008, per un valore complessivo di 591 milioni di euro.



Il Finanziamento della Gestione Commissariale

Il finanziamento della Gestione Commissariale è stato previsto con il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha assegnato stabilmente una dotazione finanziaria alla Gestione Commissariale a partire dall'esercizio 2011 pari a € 500 milioni annui. Il contributo statale di cui la Gestione è destinataria trova copertura (cfr. art. 14, comma 14, D.L. 78/2010) per € 300 milioni in un fondo annuale allocato su un apposito capitolo di bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze; la quota restante di € 200 milioni è reperita mediante l'istituzione, fino al conseguimento del suddetto ammontare, di un'addizionale commissariale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili in partenza dagli aeroporti della città di Roma e da un incremento dell'addizionale comunale all'IRPEF dello 0,4%.

La normativa non prevede un termine finale per tale finanziamento, tuttavia i relativi fondi sono stati impegnati nel bilancio dello Stato, con il DM MEF 28 marzo 2011, dal 2011 al 2040 per un importo annuo pari a € 500 milioni. Quota parte di tale dotazione è stata utilizzata dai precedenti Commissari Straordinari *pro tempore* per un'operazione di attualizzazione dei contributi futuri che ha portato all'assorbimento di un totale di contributi pari a circa € 5 miliardi a fronte di un capitale anticipato pari a circa € 3 miliardi generando quindi un costo in termini di interessi passivi pari a circa € 2 miliardi. Tale operazione ha portato all'assorbimento di una quota parte dei contributi annui pari a € 180,2 milioni; pertanto i contributi residui di cui la Gestione Commissariale risulta beneficiaria fino al 2040 sono ridotti a € 319,8 milioni annui.

La Gestione Commissariale è stata inoltre destinataria di ulteriori fondi sulla base del combinato disposto dell'art. 14 comma 14-bis del decreto legge n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, e dell'art. 16 comma 12-octies del decreto legge n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012. Tali fondi pari a complessivi € 1.088.257.848,00 nel periodo 2012-2042, impegnati con il DM MEF 23 gennaio 2013, sono stati interamente utilizzati per un'ulteriore operazione di attualizzazione che, a fronte di un capitale anticipato pari a € 569 milioni, ha generato interessi passivi pari a complessivi € 517 milioni.

In sintesi, le operazioni di attualizzazione operate in passato hanno comportato un assorbimento di complessivi € 6 miliardi con un capitale anticipato pari a circa € 3,5 miliardi ed interessi



passivi generati pari a circa € 2,5 miliardi (in termini nominali pari al 69% del capitale anticipato).

Come anticipato nel precedente paragrafo relativo alle norme di funzionamento, si rappresenta che l'art. 38 del decreto-legge 34/2019 ha previsto l'accollo del BOC da parte dello Stato (perfezionatosi nel mese di gennaio 2020) con una contestuale rimodulazione dei contributi in entrata, in particolare:

- la lett. a) del comma 1-ter prevede, a parziale copertura della quota interessi oggetto di accollo, l'assorbimento di contributi per un importo pari a 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2025, a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2030 e a 74,83 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2031 al 2048;
- il comma 1-sexies prevede, a integrale copertura della quota capitale oggetto di accollo, l'assorbimento di contributi per un importo pari a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2042 al 2048.

Complessivamente, quindi, l'accollo del BOC assorbe contributi per un importo pari a circa € 3,3 miliardi.

Parallelamente si rappresenta che la Gestione Commissariale, con note prot. UC 1674 del 21 aprile 2020 e prot. UC 3545 del 24 settembre 2020, ha richiesto al MEF ai sensi del combinato disposto della lettera b) del comma 1-ter del citato art. 38 del DL 34/2019 e del comma 1-quinquies del medesimo art. 38, l'erogazione diretta delle risorse relative all'annualità 2020 pari a € 74.830.000,00 corrispondenti alla rata di interessi passivi scaduta il 27.01.2020 relativa al prestito obbligazionario "*RomeCity 5,345 per cento con scadenza 27 gennaio 2048 (ISIN XS0181673798) per 1.400 milioni di euro*". In merito si evidenzia che, come rappresentato, da ultimo, nella precedente proposta di aggiornamento del Piano di Rientro al 31 maggio 2020, tali risorse risultano essenziali per assicurare la liquidità della Gestione Commissariale.

Sul punto si segnala che nel recente parere relativo alla proposta di aggiornamento del Piano al 31 maggio 2020, prot. 126074 del 15 luglio 2020 (acquisito con prot. UC 2595/2020) la Ragioneria Generale dello Stato ha segnalato quanto segue "*Il Piano di rientro considera acquisita la rata BOC 2020 di importo pari a 74.830.000.000. Tali somme però a tutt'oggi non*



possono considerarsi nella disponibilità della Gestione Commissariale, in quanto si è in attesa delle valutazioni di competenza del MEF alla nota prot. UC 1674 del 21 aprile 2020”.

Si segnala, infine, che la rinegoziazione stipulata con Cassa Depositi e Prestiti in data 20/12/2018, repertorio n. 10769, raccolta n. 5139, nonché quella stipulata in data 25 giugno 2020, repertorio n. 13562, raccolta n. 6588, in applicazione dell’art. 38 comma I-septies del DL 34/2019, hanno previsto il pagamento delle rate post rinegoziazione a valere direttamente sui contributi di cui la Gestione Commissariale è destinataria.

Di seguito si rappresenta la sintesi dei flussi di cassa in entrata residui, riportata nella proposta di aggiornamento del Piano al 31 maggio 2020:

Anno	Cassa al 15.05.2020 (a)	Contributi lordi (b)	Contributi rata BOC 2020 (c)	Contributi assorbiti da rinegoziazione CDP (d)	Contributi assorbiti da interessi BOC (e)	Contributi assorbiti da capitale BOC (f)	Totale risorse finanziarie post DL Crescita (g=a+b+c+d+e+f)
2020	300.197.365	319.824.969	74.830.000	- 48.215.866			646.636.468
2021		319.824.969		- 48.215.866			271.609.103
2022		319.824.969		- 100.357.705	- 50.000.000		169.467.264
2023		319.824.969		- 97.820.028	- 50.000.000		172.004.941
2024		319.824.969		- 95.282.351	- 50.000.000		174.542.618
2025		319.824.969		- 92.744.674	- 50.000.000		177.080.295
2026		319.824.969		- 90.206.996	- 70.000.000		159.617.972
2027		319.824.969		- 87.669.319	- 70.000.000		162.155.649
2028		319.824.969		- 85.131.642	- 70.000.000		164.693.327
2029		319.824.969		- 82.593.965	- 70.000.000		167.231.004
2030		319.824.969		- 80.056.288	- 70.000.000		169.768.681
2031		319.824.969		- 77.518.611	- 74.830.000		167.476.358
2032		319.824.969		- 74.980.933	- 74.830.000		170.014.035
2033		319.824.969		- 72.443.256	- 74.830.000		172.551.712
2034		319.824.969		- 69.905.579	- 74.830.000		175.089.389
2035		319.824.969		- 67.367.902	- 74.830.000		177.627.067
2036		319.824.969		- 64.830.225	- 74.830.000		180.164.744
2037		319.824.969		- 62.292.548	- 74.830.000		182.702.421
2038		319.824.969		- 59.754.871	- 74.830.000		185.240.098
2039		319.824.969		- 57.217.193	- 74.830.000		187.777.775
2040		319.824.969		- 54.679.518	- 74.830.000		190.315.451
2041		500.000.000		-	- 74.830.000		425.170.000
2042		500.000.000		-	- 74.830.000	- 200.000.000	225.170.000
2043		500.000.000		-	- 74.830.000	- 200.000.000	225.170.000
2044		500.000.000		-	- 74.830.000	- 200.000.000	225.170.000
2045		500.000.000		-	- 74.830.000	- 200.000.000	225.170.000
2046		500.000.000		-	- 74.830.000	- 200.000.000	225.170.000
2047		500.000.000		-	- 74.830.000	- 200.000.000	225.170.000
2048		500.000.000		-	- 74.830.000	- 200.000.000	225.170.000
Totale	300.197.365	10.716.324.339	74.830.000	- 1.569.285.335	- 1.896.940.000	- 1.400.000.000	6.225.126.369



Attività di aggiornamento del Piano

L'art. 2, comma 7 del decreto legge n. 225 del 29 dicembre 2010 (cd milleproroghe), convertito, con modificazioni, con la legge 26 febbraio 2011, n. 10 ha introdotto la possibilità, con appositi provvedimenti predisposti dal Commissario Straordinario, di procedere all'accertamento di eventuali ulteriori partite creditorie e debitorie rispetto al documento concernente l'accertamento del debito 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.

In forza di quanto stabilito dall'art. 1, comma 751 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il Commissario Straordinario del Governo per la gestione del Piano di rientro, entro il 31 maggio e il 30 novembre di ciascun anno, propone alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'aggiornamento del Piano di rientro 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.

In conformità al dettato normativo sopracitato, su proposta del Commissario Straordinario *pro tempore* sono stati approvati con DPCM i seguenti aggiornamenti del Piano di Rientro:

- Aggiornamento del Piano al 31 gennaio 2016 approvato con DPCM 14 novembre 2016
- Aggiornamento del Piano al 30 novembre 2016 approvato con DPCM 11 luglio 2017
- Aggiornamento del Piano al 31 maggio 2017 e 30 novembre 2017 approvato con DPCM 5 luglio 2018;
- Aggiornamento del Piano al 31 maggio 2018 approvato con DPCM 25 ottobre 2018;
- Aggiornamento del Piano al 30 novembre 2018 approvato con DPCM 9 gennaio 2020.

L'ultimo aggiornamento del Piano approvato con DPCM 9 gennaio 2020, come sopra indicato, riportava l'aggiornamento dei saldi di massa attiva e passiva come di seguito sintetizzato:

	Accertato	Da accertare	Totale
Debito commerciale	€ 636.402.849,35	€ 2.387.961.506,11	€ 3.024.364.355,46
Debito finanziario	€ 7.921.960.969,79	€ 950.760.230,31	€ 8.872.721.200,10
Massa attiva	€ 1.492.656.014,15	€ 63.432.491,54	€ 1.556.088.505,69

L'ultima proposta di aggiornamento del Piano al 31 maggio 2020, attualmente in fase di approvazione, riporta i seguenti saldi massa attiva e passiva:



	Accertato	Da accertare	Totale
Debito commerciale	€ 669.852.827,97	€ 2.214.971.016,92	€ 2.884.823.844,89
Debito finanziario con ammortamento diretto a carico della Gestione Commissariale	€ 3.437.421.995,42	€ 8.440.729,81	€ 3.445.862.725,23
Debito finanziario con ammortamento a carico del Ministero dell'Economia e delle Finanze	€ 1.569.285.334,85	€ 0,00	€ 1.569.285.334,85
Totale Massa Passiva	€ 5.676.560.158,24	€ 2.223.411.746,73	€ 7.899.971.904,97
Totale Massa attiva	€ 1.282.648.157,11	€ 63.432.491,54	€ 1.346.080.648,65

Il debito commerciale residuo accertato al 31 maggio 2020 risulta composto dalle seguenti voci:

- Posizioni debitorie inserite in massa passiva non ancora pagate: € 66.942.060,68 (rispetto a tale importo si precisa che € 46 milioni sono relativi a posizioni nei confronti di creditori per i quali sono presenti in massa attiva crediti e pertanto il pagamento è subordinato alla previa riscossione di tali somme; la restante parte è rappresentata per la maggior parte da posizioni per le quali si è in attesa, da parte dei creditori, di riscontro alle proposte di pagamento effettuate dalla Gestione Commissariale);
- Posizioni debitorie per il quale è stato rilasciato il pagamento per il 50% e pertanto in massa passiva permane il residuo 50%: € 3.407.710,29;
- Posizione debitoria nei confronti di Roma Capitale, iscritta in massa passiva in forza dei D.L. 16/2014 "Salvaroma": € 599.503.057,00.

Il debito commerciale residuo da accertare al 31 maggio 2020 risulta composto dalle seguenti voci:

- Stima del debito potenziale derivante da contenziosi di competenza della Gestione Commissariale: pari a € 598.198.656,06;
- Stima del debito potenziale derivante da procedure espropriative pregresse di competenza della Gestione Commissariale: pari a € 942.470.262,00;
- Ulteriori posizioni debitorie, rappresentate sul sistema informativo, prive di completo riscontro documentale: € 674.302.098,86. Tali posizioni sono riferite per lo più a posizioni derivanti da debiti fuori bilancio dichiarati dai competenti uffici capitolini ma per i quali non risulta adottato il relativo provvedimento di riconoscimento del debito e pertanto prive dei presupposti per l'inserimento in massa passiva. Le restanti posizioni sono relative a residui passivi derivanti dai bilanci del Comune di Roma antecedenti al



28 aprile 2008, per i quali ad oggi non è stata presentata regolare istanza di liquidazione ai sensi dell'art. 1 commi 927 e seguenti della legge n. 145/2018.

Dal debito finanziario è stato espunto il debito residuo legato al “*BOC - City of Rome 5,345%*”, pari a circa € 3,6 miliardi, a seguito del perfezionamento della procedura di accollo da parte dello Stato.

Rispetto alla situazione riportata nell'ultima proposta di aggiornamento del Piano al 31 maggio 2020, sopra descritta, nel mese di giugno 2020, come meglio rappresentato nel successivo paragrafo dedicato al debito finanziario, è stata effettuata una nuova rinegoziazione dei mutui con Cassa Depositi e Prestiti che ha previsto il pagamento diretto delle rate post rinegoziazione da parte del MEF, a valere sui contributi di cui la Gestione Commissariale è beneficiaria. Il debito oggetto di rinegoziazione, pari a € 0,7 miliardi di cui € 0,6 in conto capitale e € 0,1 in conto interessi, è quindi transitato dal debito con ammortamento diretto a carico della Gestione Commissariale a quello con ammortamento a carico del MEF.

Come rappresentato nella proposta di aggiornamento del Piano al 31 maggio 2020, si evidenzia che le risorse finanziarie residue fino al 2048 (al netto di quelle destinate al pagamento del BOC e del debito finanziario con ammortamento a carico del MEF), senza considerare prudenzialmente gli incassi sul fronte della massa attiva, ammontano complessivamente a circa € 6,2 miliardi, come indicato nel precedente paragrafo, risultando in linea con il valore del debito commerciale residuo, pari € 2,9 miliardi, e del debito finanziario residuo con ammortamento diretto a carico della Gestione Commissariale, pari a circa € 3,4 miliardi. Tale situazione risulta invariata a seguito della rinegoziazione CDP effettuata nel giugno 2020.



Sintesi attività 2019

Debito commerciale

Sul fronte del debito commerciale, le attività poste in essere nel corso del 2019 possono essere così sintetizzate:

- a) Riscontro deliberazione n. 44/2019/PRSP della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per il Lazio;
- b) Riaccertamento straordinario dei residui passivi derivanti da prestazioni rese e non pagate e da debiti fuori bilancio;
- c) Analisi e quantificazione del debito derivante da contenziosi e procedure espropriative pregresse di competenza della Gestione Commissariale;
- d) Individuazione della procedura per la gestione delle posizioni debitorie afferenti passività pregresse del Comune di Roma o altrimenti non riconoscibili come debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del TUEL;
- e) Individuazione della procedura per la gestione del segmento istruttorio relativo alla fase di liquidazione delle posizioni debitorie, inserite nel Piano di Rientro, per le quali è stata rilasciata autorizzazione al pagamento da parte del Commissario Straordinario.

Nel corso del 2019 è stata confermata l'accelerazione dell'attività istruttoria, già avviata a partire dal 2018, come documentato nell'aggiornamento del Piano di maggio 2020 e di seguito riepilogato:

Periodo	Posizioni debitorie accertate
Nov 2016 – Mag 2017	€ 5,8 milioni
Mag 2017 – Nov 2017	€ 8,8 milioni
Nov 2017 – Mag 2018	€ 8,7 milioni
Mag 2018 – Nov 2018	€ 20,3 milioni
Nov 2018 – Mag 2019	€ 23,4 milioni
Mag 2019 – Nov 2019	€ 10,8 milioni
Nov 2019 – Mag 2020	€ 63,9 milioni



L'accelerazione è evidenziata anche dall'andamento delle posizioni debitorie per le quali è stato autorizzato il pagamento come riportato nella tabella seguente:

Periodo	Posizioni debitorie autorizzate al pagamento*	
	Importo posizione	Importo autorizzato **
2016	€ 0,0	€ 0,0
2017	€ 13,8 milioni	€ 11,5 milioni
2018	€ 20,8 milioni	€ 19,1 milioni
2019	€ 50,4 milioni	€ 40,7 milioni

* Il dato è relativo alle posizioni debitorie per le quali il Commissario Straordinario ha autorizzato il pagamento. L'effettivo quietanzamento è subordinato all'espletamento delle attività di liquidazione e dei controlli di legge da parte degli uffici capitolini.

** L'importo autorizzato è quello derivante dalle procedure individuate che prevedono il pagamento immediato a fronte di una riduzione della pretesa creditoria o in alternativa il pagamento immediato del 50% posticipando il pagamento del rimanente 50% al momento dell'estinzione di tutte le obbligazioni debitorie di competenza della Gestione Commissariale

A. Riscontro deliberazione n. 44/2019/PRSP della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per il Lazio

In data 12 luglio 2019 è pervenuta la deliberazione n. 44/2019/PRSP della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per il Lazio - emessa in sede di controllo di legittimità finanziaria e contabile ex art. 1, c. 166, legge n. 266/2005, art 148bis decreto legislativo n. 267/2000, avente ad oggetto i rapporti finanziari tra Roma Capitale e la Gestione Commissariale tra il 2008 e il 2017. È opportuno rappresentare che, come indicato nella predetta Deliberazione e come esplicitato in sede di adunanza pubblica, l'oggetto della Deliberazione non è il bilancio separato della Gestione Commissariale bensì gli equilibri statici e dinamici dei bilanci di Roma Capitale per il periodo 2008-2017. Sulla base di una serie di irregolarità rilevate, i magistrati contabili hanno ordinato a Roma Capitale l'adozione nel termine di 60 giorni dalla data di comunicazione della Deliberazione n. 44/2019/PRSP, delle seguenti misure correttive;

1. *“procedere con immediatezza e carattere di assoluta priorità alla verifica di perdurante sussistenza, in base a validi titoli giuridici, e di effettiva esigibilità dei crediti iscritti in massa attiva alla voce “crediti da riscuotere-parte corrente” come parimenti quantificati in*



motivazione al 31/12/2017, con contestuale indicazione di procedure e tempi di realizzo. L'adempimento va completato a data utile a rappresentarne gli esiti nel prossimo documento di Aggiornamento semestrale ex art. 1, comma 751, della legge n. 208/2015. Nelle more, entro i termini di rito sopra indicati (60 gg.), vanno fissati e resi noti alla Sezione i criteri e le modalità del prescritto riaccertamento, nonché la reportistica di rilevazione all'uopo predisposta;

2. circa il riscontrato disallineamento fra impegni espunti dal bilancio di Roma Capitale nel 2008 a carico del Titolo I di parte spesa, come quantificati nelle scritture SAP della corrispondente annualità, e debiti ammessi alla massa passiva nel documento di aggiornamento del Piano del 2010 alla voce "Debiti per prestazioni rese e non pagate di parte corrente", al netto dei debiti verso Roma, produrre - nei termini di rito indicati e con salvezza della ricognizione puntuale di cui all'art. 1, comma 927 della legge n. 145/2018 - certificazione attestante l'entità delle partite effettivamente corrispondenti ad impegni contabili e l'entità di quelle corrispondenti a spese non impegnate, distinte per tipologie e voci di imputazione in contabilità commissariale;

3. sempre con riguardo alle operazioni di definitiva rilevazione della massa passiva di cui al richiamato art. 1, comma 927 della legge n. 145/2018, predisporre ed approvare, anche d'intesa con il Commissario straordinario, criteri preventivi di priorità, nonché modi e tempi di espletamento, avendo cura di riassumerne gli esiti periodicamente in appositi atti dedicati, da trasfondere negli Atti di aggiornamento della contabilità commissariale di cui all'art. 1, comma 751, della legge n. 208/2015. L'adempimento va comunicato alla Sezione nei termini di rito sopra indicati;

4. in via propedeutica alla definitiva quantificazione degli oneri per espropriazioni legati ad atti formali o ad acquisizioni sine titolo antecedenti al 28 aprile 2008, per la relativa imputazione all'una o all'altra gestione ex art. 1, comma 926, della legge di bilancio 2019, si provveda nell'immediato a fornire elenco parlante delle relative fattispecie, distinte per tipologia e con specificazione della riferibilità o meno a contenziosi pendenti. In prosieguo l'adempimento andrà possibilmente completato con l'indicazione dell'entità delle obbligazioni pecuniarie correlate;

5. avviare una puntuale verifica delle operazioni di prestito flessibile e aperture di credito sottoscritte antecedentemente al 28 aprile 2008, distinguendo per ciascuna di esse la



componente già impegnata a tale data ai sensi del comma 922 e 923 della legge n. 145/2018 ed ancora da ammortizzare da parte della Gestione commissariale.”

A seguito dell'adunanza tenutasi in data 30 settembre 2019 alla presenza anche del Commissario Straordinario, con la successiva Deliberazione della Corte dei Conti n. 87/2019/PRSP, trasmessa alla scrivente Gestione Commissariale in data del 3 ottobre 2019, in accoglimento delle richieste di Roma Capitale, è stato fissato un nuovo termine per gli adempimenti di cui ai predetti punti nn. 2 e 4.

La Gestione Commissariale, pur non essendo destinataria della Deliberazione, da un lato ha evidenziato alla Corte le attività svolte e programmate dalla Gestione Commissariale al fine di superare le criticità da tempo riscontrate – che in gran parte coincidono con quelle rilevate dalla Corte - e, dall'altro, ha collaborato con l'Amministrazione Capitolina nel chiarire le modalità con le quali sono state recepite nel Piano di Rientro le registrazioni contabili provenienti dal bilancio del Comune di Roma e dalle dichiarazioni e previsioni formulate dai competenti uffici capitolini in sede di predisposizione del Piano, al fine di riscontrare le indicazioni fornite dalla Corte dei Conti.

In data 14 aprile 2020 è pervenuta la nuova Deliberazione della Corte dei Conti n. 15/2020/PRSP, con la quale vengono comunicati gli esiti delle verifiche effettuate sull'adozione delle misure consequenziali disposte dalla Deliberazione n. 44/2019/PRSP come di seguito riportato:

- *“quanto alle misure di cui ai punti nn. 1 e 3, accerta che i provvedimenti comunicati soddisfano la richiesta di avvio delle operazioni di riaccertamento delle poste attive e passive confluite nel conto commissariale, pur con i limiti di cui in parte motiva e con richiamo alle raccomandazioni ivi parimenti riportate per garantirne un fisiologico prosieguo;*
- *quanto alla misura di cui al punto n. 5, nel dare atto dell'intervenuto accordo fra le due gestioni circa la quantificazione richiesta, dichiara l'impossibilità di pronunciare allo stato degli atti in ordine ai contenuti della disposta ricognizione e alla loro effettiva rispondenza a quanto richiesto;*
- *Riserva a separata pronuncia la decisione sulla richiesta di rinvio parziale di adempimento delle misure nn. 2 e 4, come avanzata dall'Ente interessato, per iscritto ed adunanza.”*



In estrema sintesi la Deliberazione n. 15/2020/PRSP accoglie le misure adottate da Roma Capitale, in collaborazione con la scrivente Gestione Commissariale, relativamente ai punti 1 e 3 mentre non si pronuncia ancora rispetto ai punti 2 e 4 per i quali, si ricorda, con la Deliberazione n. 87/2019/PRSP era stata concessa una dilazione dei tempi. Rispetto alle misure di cui al punto 5, la Corte dei Conti, pur prendendo atto della ricognizione effettuata da Roma Capitale e dalla Gestione Commissariale a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, commi 922, 923 e 924 della legge n. 145/2018, dichiara l'impossibilità di pronunciarsi circa la ricognizione effettuata. In particolare, dalla lettura della delibera, emerge come la Corte dichiara che la documentazione trasmessa, sia dall'Amministrazione Capitolina che dalla Gestione Commissariale, non sia sufficiente a verificare la correttezza della ricognizione effettuata.

In merito, atteso che l'amministrazione destinataria della Deliberazione della Corte dei Conti resta sempre Roma Capitale, si evidenzia che in data 28 maggio 2020 è pervenuta alla scrivente la nota di risposta alla Corte dei Conti da parte della Sindaca di Roma Capitale (prot. RA 26707/2020 acquisita con prot. UC 2276/2020). Con tale nota viene trasmessa una panoramica maggiormente dettagliata delle analisi e verifiche effettuate congiuntamente dall'Amministrazione Capitolina e dalla Gestione Commissariale, le cui risultanze sono confluite nell'attestazione dei mutui rientranti nelle casistiche previste dai commi 922, 923 e 924 dell'art. 1 della Legge n. 145 del 30 dicembre 2018, fornita dalla Ragioneria Generale di Roma Capitale (prot. UC 581/2019) e il conseguente accertamento definitivo di tali debiti all'interno della massa passiva del Piano di Rientro da parte del Commissario Straordinario così come indicato nella nota prot. UC 1212/2019.

Al fine di inquadrare al meglio l'argomento, viene specificato che i mutui in questione sono quelli derivanti da contratti quadro di prestito flessibile o aperture di credito stipulati ante 28 aprile 2008, il cui utilizzo è avvenuto in tutto in parte successivamente a tale data. Per tali mutui, per i quali in passato sono sorte divergenze interpretative, il Legislatore con l'art. 1 commi 922 e seguenti della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 ha chiarito quanto segue:

- comma 922. I debiti derivanti dall'utilizzo, avvenuto in tutto o in parte in data successiva al 28 aprile 2008, di contratti quadro di aperture di credito stipulati prima di tale data e dalla conversione totale o parziale, avvenuta in data successiva al 28 aprile 2008, di prestiti flessibili stipulati prima di tale data, inseriti nel documento predisposto dal Commissario straordinario del Governo per la gestione del piano di rientro del



debito pregresso del comune di Roma, ai sensi dell'articolo 14, comma 13-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono quelli relativi al finanziamento di spese di investimento sulla base del quadro economico progettuale, o di analogo documento consentito per l'accesso al credito, approvato alla data del 28 aprile 2008.

- comma 923. I debiti di cui al comma 922 sono quelli relativi agli impegni assunti alla data del 28 aprile 2008 sulla base di obbligazioni giuridicamente perfezionate ancorché relativi ad alcune delle voci del quadro economico progettuale, o di analogo documento consentito per l'accesso al credito, oggetto del finanziamento, ivi comprese le spese tecniche e di progettazione.
- comma 924. Sono compresi tra i debiti di cui al comma 922 quelli derivanti dai prestiti flessibili, inseriti nel piano di rientro del debito pregresso del comune di Roma, stipulati in data antecedente al 28 aprile 2008 e finalizzati al rifinanziamento di debito già in ammortamento. Ai medesimi debiti non si applica il comma 923.

In estrema sintesi la citata legge n. 145/2018 ha previsto che i mutui in questione sono riconducibili alla competenza della Gestione Commissariale laddove ricorrano una tra le due seguenti casistiche:

- a) siano relativi al finanziamento di opere pubbliche il cui quadro economico progettuale, o analogo documento consentito per l'accesso al credito, è stato approvato alla data del 28 aprile 2008, per le quali almeno una delle voci del quadro economico – anche se riferita a spese tecniche e di progettazione – rappresenti un'obbligazione giuridicamente perfezionata alla data del 28 aprile 2008;
- b) siano relativi a prestiti flessibili stipulati in data antecedente al 28 aprile 2008 e finalizzati al rifinanziamento di debito già in ammortamento. Tali mutui sono riferiti ai contratti di rinegoziazione stipulati tra il Comune di Roma e la Cassa Depositi e Prestiti, con i quali sono stati rinegoziati prestiti già in ammortamento, aventi varia natura, trasformandoli in prestiti flessibili.

Come riportato nella citata attestazione rilasciata dalla Ragioneria Generale di Roma Capitale (prot. RE 9013/2019 e UC 581/2019) i mutui complessivamente rientranti nella casistica in questione sono 784 per un valore di debito residuo alla data del 1 gennaio 2018 (data di riferimento per le analisi effettuate) pari a € 778.977.095,67, di cui 56 rientranti nella



precedente casistica sub a), per un valore di debito residuo al 1 gennaio 2018 pari a € 327.575.765,50 e 728 rientranti nella casistica sub b), per un valore di debito residuo al 1 gennaio 2018 pari a € 451.401.330,17.

A comprova di quanto sopra detto, con la citata nota sono stati trasmessi i seguenti documenti:

- Elenco dei 784 mutui rientranti nella casistica in questione con indicazione delle seguenti informazioni: istituto mutuante, codice identificativo del mutuo per l'istituto mutuate, codice identificativo del mutuo sui sistemi informativi dell'Amministrazione Capitolina, riferibilità a una delle due casistiche sopra riportate, importo del mutuo (o della quota attribuita alla Gestione Commissariale) alla data della stipula, debito residuo alla data del 1 gennaio 2018, data di inizio ammortamento, tipologia di tasso applicato;
- Elenco, per tutti i mutui rientranti nella casistica sub a), delle opere finanziate con indicazione del provvedimento di aggiudicazione e/o dell'atto di incarico al professionista esterno, che rappresentano la voce del quadro economico riferita ad obbligazione giuridicamente perfezionata alla data del 28 aprile 2008, come previsto dall'art. 1 comma 923 della Legge n. 145/2010;
- Per i mutui rientranti nella casistica sub b): i contratti di rinegoziazione stipulati con Cassa Depositi e Prestiti codici 02/07.00/001.00 - 02/06.00/001.00 - 02/05.00/001.00 - 03/08.00/001.00 - 03/09.00/001.00, tutti stipulati in data 28 giugno 2006, e la deliberazione del Consiglio Comunale n. 90 del 3 aprile 2006, con la quale è stata autorizzata tale operazione. In merito si rappresenta che detti contratti riguardano complessivamente 779 prestiti flessibili di cui, come già rilevato dal precedente Commissario Straordinario pro tempore, 51 erano stati erogati ("utilizzati") interamente ante 28 aprile 2008 e pertanto la competenza commissariale non era mai stata messa in discussione.

Si precisa che tali documenti erano già in possesso della Gestione Commissariale ed erano stati utilizzati come base per la verifica di quanto attestato dalla Ragioneria Generale di Roma Capitale con la citata nota prot. RE 9013/2019, acquisita con prot. UC 581/2019.

In data 7 ottobre 2020 è pervenuta la Deliberazione n. 91/2020/PRSP (acquisita con prot. UC 3741/2020) contenente gli esiti delle valutazioni su punti 2 e 4 con la quale la Corte dei Conti accerta quanto segue:



- relativamente al punto 2): *“l’Ente Roma Capitale ha fornito dimostrazione, in sinergia con la Gestione Commissariale, a quanto richiesto in merito alla riconciliazione fra le passività annotate nelle scritture interne come di pertinenza della detta Gestione e quelle in concreto assunte in carico dalla medesima (misura 2), sia pure in assenza della formale annotazione preventiva nella massa passiva del Piano di Rientro di cui all’art. 78 del d.l. 112/2008”*;
- relativamente al punto 4): *“l’Ente Roma Capitale ha solo parzialmente dato seguito alla misura (contrassegnata dal n. 4) finalizzata a quantificare e ripartire definitivamente fra gestione commissariale e gestione ordinaria gli ingenti oneri e passività latenti, allo stato in carico, derivanti da procedure espropriative e/o occupazione sine titolo e per pubblica utilità con possibile acquisizione in proprietà, con riserva di ogni ulteriore verifica nel prossimo ciclo di controllo su Roma Capitale ex art. 148bis TUEL”*.

In estrema sintesi la Corte di Conti accoglie i riscontri forniti da Roma Capitale in collaborazione con la Gestione Commissariale relativamente alle riconciliazioni effettuate con riferimento alle modalità con le quali sono state registrate nel Piano di Rientro le partite effettivamente corrispondenti ad impegni contabili e quelle corrispondenti a spese non impegnate, distinte per tipologia e voci di imputazione in contabilità commissariale, come richiesto dalla stessa.

Relativamente al punto 4, relativo alla quantificazione degli oneri derivanti espropri e da provvedimenti ex art. 42-bis del DPR 327/2001, accoglie solo parzialmente le misure adottate dall’Ente. In merito si rappresenta che il riscontro fornito dall’Amministrazione Capitolina agli adempimenti prescritti dalla Corte è rappresentato dalla relazione presentata dal Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica di Roma Capitale in data 25 novembre 2019 (prot. QI 181073/2019), contenente una ricognizione delle posizioni debitorie derivanti da procedure espropriative o da occupazioni *sine titolo*, antecedenti al 28 aprile 2008, nella quale vengono illustrate una serie di criticità sia nella rilevazione di tutte le procedure in questione, sia nella quantificazione dei relativi oneri. Per quanto di interesse in questa sede, la relazione si conclude con 3 allegati di seguito descritti:



- Posizioni debitorie in corso di istruttoria (a seguito di sentenze definitive istruite entro il 2020): nella quale sono riportate 277 posizioni debitorie per un importo complessivo di circa € 124 milioni di cui € 119 milioni a carico della Gestione Commissariale e circa € 4 milioni a carico di Roma Capitale;
- Posizioni debitorie relative alle procedure analizzate a campione (ancora da lavorare – in attesa di sentenza definitiva o di accordo transattivo): nella quale sono riportate 173 posizioni debitorie per un importo complessivo di circa € 118 milioni, di cui € 90 milioni a carico della Gestione Commissariale e circa € 28 milioni a carico di Roma Capitale;
- Modello di stima del debito pregresso: nella quale viene riportata una stima del debito pregresso pari complessivamente a circa € 9,3 miliardi.

Rispetto alla quantificazione sopra riportata la Corte, partendo dalla stima complessiva del debito pari a circa € 9,3 miliardi, osserva come tali importi siano *“solo in minima parte rientranti nel residuo budget del Piano e ancora in prevalenza di incerta imputazione e copertura. Di quanto sopra non si può che prendere atto in questa sede, ribadendo come, in assenza di altri elementi ed in costanza della evidenziata incapienza della massa passiva del Piano di Rientro, rimane rilevante e crescente, specie per le occupazioni ex art. 42 bis, l’incidenza della passività latenti di cui trattasi sugli equilibri del bilancio ordinario. Ciò implica una accelerazione delle procedure amministrative e decisionali sottostanti, con obbligo di pianificare adeguatamente le necessarie coperture, anche in ossequio alle stringenti regole di cui al menzionato art. 1 commi 925 e 926 della legge n. 145/2018 e nei tempi ivi previsti”*.

Rispetto a quanto osservato dalla Corte occorre evidenziare in via preliminare che, sulla base di quanto previsto dal citato art. 1 commi 925 e 926 della legge n. 145/2018, soltanto una quota parte degli oneri derivanti da provvedimenti ex art. 42 bis ricade nella competenza della Gestione Commissariale (segnatamente l’indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale devalutato alla data di dichiarazione del dissesto - 3 luglio 2008 - e il ristoro del pregiudizio derivante da occupazione senza titolo, limitatamente agli importi maturati sino alla data del 28 aprile 2008).

Ciò posto si rappresenta che, come indicato nella proposta di aggiornamento del Piano di Rientro al 30 novembre 2019, dalla lettura della relazione descritta si rileva che i debiti



realisticamente suscettibili di generare debito a carico della Gestione Commissariale nei termini previsti dalla legge di bilancio 2019 siano quelli di cui al primo gruppo. In tale ottica, per quanto di stretta competenza della Gestione Commissariale, si ritiene che la stima del debito potenziale derivante da procedure espropriative pregresse attualmente presente nel Piano, pari a circa € 960 milioni, debba essere considerata capiente.

La validità della stima risulta confermata dalle richieste di inserimento pervenute alla scrivente relativamente agli oneri derivanti da provvedimenti ex art. 42-bis del DPR 327/2001, a seguito dell'entrata in vigore della legge di bilancio 2019:

- 2 istanze di liquidazione, con relativi provvedimenti ex art. 42-bis, adottate da Commissari *ad acta* a seguito di sentenze di condanna contro Roma Capitale. Per tali istanze sono stati adottati gli atti per l'inserimento in massa passiva e l'autorizzazione al pagamento per un valore totale di circa € 500 mila;
- 6 richieste da parte dei competenti uffici capitolini, per un valore totale a carico della Gestione Commissariale di circa € 3,3 milioni, per la condivisione della ripartizione degli oneri tra gestione commissariale e gestione ordinaria sulla base della procedura individuata da parte del Segretariato Generale di Roma Capitale. Tale procedura prevede, per i provvedimenti la cui competenza in base al dettato della legge n. 145/2018 è a cavallo tra le due gestioni, una preventiva condivisione della ripartizione degli oneri con il Commissario Straordinario. A tali posizioni, a seguito del benessere da parte del Commissario sulla ripartizione proposta, non è tuttavia seguita, ad oggi, la presentazione di idonea istanza di liquidazione e non risultano ancora adottati i rispettivi provvedimenti di acquisizione.

Gli eventuali oneri eccedenti l'importo attualmente inserito nel bilancio separato del Piano di Rientro, come d'altronde rilevato dalla stessa Corte, sulla base della normativa vigente ricadranno nella competenza della gestione ordinaria in quanto, con ogni probabilità, i relativi provvedimenti si perfezioneranno oltre la scadenza del 31 dicembre 2021, termine ultimo per la presentazione delle istanze di liquidazione previsto dalla Legge n. 145/2018.



B. Riaccertamento straordinario dei residui passivi derivanti da prestazioni rese e non pagate e da debiti fuori bilancio

La Gestione Commissariale, in collaborazione con la Ragioneria Generale di Roma Capitale, nel corso del 2019 ha proseguito con le periodiche operazioni di riaccertamento dei residui passivi, avviate nel 2018, anche in conformità con le indicazioni formulate nella predetta Deliberazione della Corte dei Conti.

Atteso che l'art. 1, comma 927 e seguenti, della legge n. 145/2018 prevede un termine di 36 mesi per la presentazione delle istanze di liquidazione da parte dei competenti uffici capitolini, l'operazione di riaccertamento è volta a rilevare le posizioni debitorie da cancellare in quanto non in possesso dei requisiti richiesti dalla legge per il mantenimento in massa passiva.

L'operazione ha riguardato circa 6.800 posizioni, riferite a prestazioni rese e non pagate e debiti fuori bilancio, derivanti dalle dichiarazioni rese dagli uffici capitolini in sede di predisposizione del Piano di Rientro, per un importo pari complessivamente a circa € 750 milioni, ed ha portato alla cancellazione di 1.900 posizioni (circa il 28%), per un valore di € 73 milioni (circa il 10%), in quanto prive dei requisiti per il mantenimento in massa passiva.

Tipologia	Importo			Numero		
	Totale	Cancellazioni	%	Totale	Cancellazioni	%
Debiti fuori bilancio	494.607.989,50	4.336.387,99	1%	658	129	20%
Prestazioni rese e non pagate	255.821.484,62	68.764.559,15	27%	6.184	1.777	29%
Grand Total	750.429.474,12	73.100.947,14	10%	6.842	1.906	28%

Tali cancellazioni sono state inserite nella proposta di aggiornamento al 30 novembre 2019 e, pertanto, sono attualmente in fase di approvazione.

Il DPCM 9 gennaio 2020, approvando la proposta di aggiornamento del Piano di Rientro al 30 novembre 2018, ha autorizzato le cancellazioni dei residui passivi rilevate in sede di riaccertamento svolto nel 2018.

C. Analisi e quantificazione del debito derivante da contenziosi e procedure espropriative pregresse di competenza della Gestione Commissariale

La Gestione Commissariale ha effettuato nel corso 2019, in collaborazione con l'Avvocatura Capitolina, la valutazione delle posizioni debitorie derivanti da contenzioso, suscettibili di



generare debito iscrivibile nella massa passiva, anche al fine di individuare quelli per i quali è ipotizzabile una soluzione transattiva, attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro congiunto.

La stima del debito potenziale relativo ai contenziosi rientranti nel periodo di competenza della Gestione Commissariale deriva da una ricognizione effettuata dall'Avvocatura Capitolina in sede di predisposizione del Piano di Rientro del 2008 e del successivo Accertamento del Debito al 30 luglio 2010. Tale ricognizione si basava su elenchi predisposti dalla stessa Avvocatura suddivisi come di seguito rappresentato:

1. Cause di valore superiore a € 50.000;
2. Contenziosi a carattere ricorrente;
3. Cause residuali di valore inferiore a € 50.000;
4. Cause attive.

L'attività del gruppo di lavoro si è incentrata nell'analisi delle 1.333 posizioni costituenti l'ultimo aggiornamento dell'elenco I - relativo alle cause di valore superiore a € 50.000 - il quale incide in maniera preponderante sul debito potenziale, rappresentando oltre il 90% dello stesso.

Occorre precisare che il valore del debito potenziale presente in massa passiva si è via via discostato dagli importi inseriti negli elenchi redatti da parte dell'Avvocatura all'epoca della predisposizione del piano 2008 e dell'accertamento del debito del 2010 per una pluralità di motivazioni (nuovi contenziosi instauratisi dopo il 2010, importo delle condanne diverso dagli importi stimati in via prognostica dagli avvocati, ecc.). Pertanto, la stima del debito potenziale, ad oggi, non corrisponde alla sommatoria degli importi indicati negli elenchi. Ciò considerato, come nel seguito esposto, l'approccio individuato segue una logica *bottom up*, ovvero il punto di partenza è stato l'individuazione di tutti i contenziosi suscettibili, nell'arco dei 36 mesi previsti dalla legge di bilancio 2019, di generare debito in capo alla Gestione Commissariale. Sulla base di tali presupposti, le risultanze dell'attività svolta, nel seguito esposte, si riferiscono al numero dei fascicoli analizzati.

Al 31 dicembre 2019, il gruppo di lavoro ha analizzato 1.155 fascicoli, i quali, sulla base dell'esito delle prime verifiche effettuate, possono essere classificati nelle seguenti categorie:



- a) contenziosi conclusi senza generare passività a carico della Gestione Commissariale (es. giudizio favorevole all'Amministrazione Capitolina, ricorsi dichiarati perenti o inammissibili, ecc.): 479 posizioni;
- b) contenziosi per i quali l'iter processuale risulta concluso con una sentenza di condanna contro Roma Capitale e le relative posizioni debitorie risultano essere già state estinte da parte della Gestione Commissariale: 204 posizioni;
- c) contenziosi per i quali l'iter processuale risulta concluso con una sentenza di condanna contro Roma Capitale e per i quali non risulterebbe perfezionato il segmento istruttorio in capo all'ente locale, relativo, così come ribadito dall'art. 1 comma 927 e seguenti della legge di bilancio 2019, alla presentazione dell'istanza di liquidazione completa del necessario provvedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio: 358 posizioni;
- d) posizioni per i quali i contenziosi risultano tuttora in corso: 96 posizioni;
- e) posizioni derivanti da sentenze di condanna da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, potenzialmente suscettibili di generare azioni di rivalsa da parte dello Stato nei confronti dell'ente locale: 18 posizioni.

Per le restanti 178 posizioni, ad oggi, non è stato possibile recuperare la relativa documentazione.

Come detto, obiettivo dell'analisi è stato quello di individuare le posizioni suscettibili di generare debito in capo alla Gestione Commissariale nei termini stabiliti dalla legge di bilancio 2019. In tale ottica le posizioni rilevanti sono 358 (*sub c*). Per tali posizioni la Gestione Commissariale ha sollecitato i competenti uffici capitolini alla presentazione di un'apposita istanza di liquidazione, corredata da relativo provvedimento di riconoscimento fuori bilancio, così come prescritto dalla normativa vigente. Dalla documentazione resa disponibile dall'Avvocatura Capitolina, ed in particolare dalla sentenza dell'ultimo grado di giudizio, non è sempre evincibile puntualmente l'importo della condanna a carico della Gestione Commissariale in quanto lo stesso si rileva solo dallo storico degli atti. Per circa un terzo delle posizioni in questione, su cui è stato possibile individuare l'importo della condanna, il valore complessivo degli oneri a carico della Gestione Commissariale ammonta a circa € 30 milioni. Parallelamente è stato richiesto all'Avvocatura Capitolina di effettuare una ricognizione dei contenziosi instaurati successivamente al 30 luglio 2010 ma relativi a fatti e atti rientranti nella



competenza della Gestione Commissariale che non sono ricompresi negli elenchi disponibili. Alla data odierna non è stato fornito l'aggiornamento richiesto.

Inoltre, sempre riguardo ai debiti derivanti da contenzioso, è opportuno rappresentare che l'Avvocatura Capitolina, con nota del 8 novembre 2019, ha comunicato che il Tribunale di Roma, Sezione Esecuzioni Mobiliari, in relazione alla procedura di pignoramento presso terzi promosso da Istituto Credito Sportivo a seguito del decreto ingiuntivo n. 11666/2017, ha asserito la competenza commissariale per le garanzie fideiussorie rilasciate dal Comune di Roma, ai sensi dell'art. 207 comma 3 del TUEL, in relazione a contratti di mutuo sottoscritti da concessionari di impianti sportivi in data antecedente al 28 aprile 2008. In merito si evidenzia, in via preliminare, che, come già indicato dal Commissario Straordinario *pro tempore* in data 12 ottobre 2016 all'Avvocatura Capitolina e al Segretariato Generale di Roma Capitale, tale tipologia di obbligazione, derivante dal rilascio di garanzie fideiussorie, non risulta essere stata ricompresa né nell'originario Piano di Rientro, approvato con DPCM 5 dicembre 2008, né nel successivo documento di accertamento del debito al 30 luglio 2010, approvato con l'articolo 2, comma 196-bis della Legge 191 del 2009, comma inserito dal decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 febbraio 2011 n. 10, né, tantomeno, nelle successive proposte di aggiornamento del Piano presentati ai sensi dell'articolo 1, comma 751 della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Inoltre, tali obbligazioni non risultano essere state ricomprese negli elenchi dei contenziosi di competenza della Gestione Commissariale predisposti dall'Avvocatura in sede di predisposizione del Piano di Rientro del 2008 e del successivo aggiornamento del 2010. Pertanto, un eventuale inserimento in massa passiva risulterebbe quantomeno subordinato all'espletamento delle procedure previste dal citato articolo 1, comma 751 della legge 28 dicembre 2015, n.208.

Premesso che, ad oggi, nessuna istanza di liquidazione ai sensi dell'art. 1, commi 917 ss. della L. n. 145 del 2018 risulta pervenuta da parte dei competenti Uffici capitolini, stanti i potenziali impatti sul Piano di Rientro, la Gestione Commissariale ha effettuato alcune riflessioni al fine di valutare se, e a quali condizioni, tali tipologie di posizioni debitorie possano o meno rientrare nella competenza del Piano di Rientro.

Sulla base delle valutazioni effettuate, che per brevità in questa sede si omettono, si ritiene che tali obbligazioni possano rientrare nella competenza della Gestione Commissariale soltanto se derivanti da provvedimenti giudiziari ed esclusivamente per (l'eventuale) quota parte legata ad



inadempimenti, antecedenti al 28 aprile 2008, da parte dei concessionari, agli obblighi previsti dai contratti di mutuo garantiti.

Ribadito che tali posizioni non risultano essere mai state inserite né nell'originario Piano di Rientro del 2008 né nei successivi aggiornamenti, l'eventuale inserimento in massa passiva sarebbe condizionato, oltretutto alla presentazione di apposita istanza di liquidazione da parte dei competenti uffici capitolini ai sensi dell'art. 1 commi 927 e ss della legge n. 145/2018, accompagnata da relativo provvedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio assunto sugli eventuali provvedimenti giudiziari di cui sopra, anche all'espletamento delle procedure previste dal citato articolo 1, comma 751 della legge 28 dicembre 2015, n.208.

Atteso che sembrerebbe che l'impostazione seguita da Roma Capitale sia quella di ricollegare la competenza della Gestione Commissariale al momento della sottoscrizione dei contratti di mutuo, la scrivente Gestione Commissariale con nota prot. UC 1967 del 8 maggio 2020 ha richiesto un apposito parere all'Avvocatura Generale dello Stato.

Si segnala, infine, che l'eventuale valore economico a carico del Piano di Rientro risulta fortemente condizionato dall'interpretazione adottata. Un'interpretazione diversa da quella prospettata dalla scrivente potrebbe, infatti, inficiare sensibilmente le previsioni di pagamento e le conseguenti strategie finanziarie prospettate nelle proposte di aggiornamento del Piano.

Per quanto riguarda i debiti potenziali derivanti da procedure espropriative pregresse si rimanda a quanto diffusamente descritto nel precedente paragrafo sub a).

D. Individuazione della procedura per la gestione delle posizioni debitorie afferenti passività pregresse del Comune di Roma o altrimenti non riconoscibili come debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del TUEL

L'attività istruttoria compiuta dagli uffici nel corso dell'ultimo periodo ha visto l'emersione, in via del tutto residuale e con marginalissimo impatto nella gestione del bilancio separato, di posizioni debitorie, che, seppur giuridicamente riferibili alla competenza della Gestione Commissariale, appaiono insuscettibili di trovare una precisa collocazione nelle regole contabili del piano di rientro. Si tratta, infatti, di debiti sorti, anche in termini di competenza economica, in epoca antecedente al termine del 28 aprile 2008, ma che, per circostanze al tempo non prevedibili, si sono manifestati finanziariamente in un periodo successivo. Le



suddette posizioni, riconducibili nella maggior parte dei casi alla categoria concettuale delle c.d. passività pregresse, così come enucleata dal giudice contabile (*ex multis* Corte dei Conti, Sezione Lombardia 436/2013/PAR), se, proprio in ragione della loro imprevedibilità, non poterono essere oggetto di ricognizione nell'originaria rilevazione della massa passiva e, successivamente, nel documento di accertamento del debito del 2010, attualmente, vista la tassatività delle ipotesi di cui all'art. 194 TUEL, non sembrano nemmeno essere riconoscibili quali debiti fuori bilancio. Non appare superfluo in questa sede sottolineare come il carattere eccezionale della norma non consenta agli uffici di Roma Capitale di procedere ad alcuna sua applicazione analogica. A livello descrittivo si segnala che le medesime posizioni, aventi causa in specifici obblighi di legge, spesso risultano connesse all'assunzione di un originario impegno di spesa (ricorrente è il caso di impegni c.d. automatici per il trattamento economico del personale dipendente costituiti in forza dell'originaria formulazione dell'art. 183, comma 2, TUEL), in seguito rivelatosi incapiante, cancellato all'esito di riaccertamento straordinario dei residui passivi da parte dei competenti uffici di Roma Capitale o, altrimenti, non transitato nelle scritture contabili del piano di rientro.

Proprio perché la passività pregressa si pone all'interno di una regolare procedura di spesa e, perciò, esula dalla fenomenologia del richiamato articolo 194 TUEL, il sopravvenuto riconoscimento della debenza del credito preesistente, giuridicamente ed economicamente imputabile ad altre annualità, non può intervenire con la procedura del debito fuori bilancio.

Il problema della sorte di tali posizioni all'interno del procedimento di competenza della Gestione Commissariale impone alcune preliminari osservazioni.

In primo luogo, non può non sottolinearsi come specifici dati normativi facciano fondatamente ritenere che il riparto di competenze tra Gestione Ordinaria e Gestione Commissariale si fondi più sul rapporto eziologico tra il diritto di credito e la sua causa che sull'emersione dal punto di vista finanziario della relativa obbligazione.

Tale circostanza risulta, infatti, confermata dal comma 4 del menzionato art. 78 del d.l. n. 112 del 2008, il quale espressamente prevede che *«il piano di rientro [...] assorbe, anche in deroga a disposizioni di legge, tutte le somme derivanti da obbligazioni contratte, a qualsiasi titolo, [...] anche non scadute e contiene misure idonee a garantire il sollecito rientro dall'indebitamento»*. L'esigenza di inserire nel bilancio del piano di rientro il maggior numero di posizioni debitorie dotate dei prescritti requisiti sostanziali e temporali e di tenere indenne, specularmente, il bilancio ordinario dalle relative conseguenze, è considerata, in altri termini,



dal legislatore talmente stringente da prevederne la possibilità di iscrizione, anche in deroga a disposizioni di legge ed anche in assenza di condizioni di esigibilità.

È evidente, peraltro, come la locuzione “contratte” ha nel contesto di riferimento un’accezione atecnica, non limitandosi ad individuare situazioni giuridiche soggettive di esclusiva origine contrattuale, ma qualsiasi obbligazione pecuniaria idonea ad essere inserita in massa passiva (“*tutte le somme derivanti da obbligazioni... a qualsiasi titolo*”).

Tale impostazione risulta, del resto, confermata dall’art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, nella parte in cui interpreta l’art. 78, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, nel senso che sono imputate alla gestione straordinaria del Comune di Roma le obbligazioni nascenti da atti o fatti precedenti al 28 aprile 2008, anche se accertate con sentenze diventate definitive successivamente a tale data.

“Ai fini di una corretta imputazione al piano di rientro, con riguardo ai commi 2, 3 e 4 dell’articolo 248 e al comma 12 dell’articolo 255 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il primo periodo del comma 3 dell’articolo 78 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n.133 del 2008, si interpreta nel senso 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.”

Come ha puntualmente rilevato la Corte Costituzionale, con la sentenza 154/2013, la suddetta norma, pur non possedendo valore innovativo rispetto alla regola stabilita dall’art. 78 del d.l. n. 112 del 2008, rende esplicito un significato che già si poteva ricavare da questa disposizione.

“La precisazione si è resa necessaria perché di fatto – come emerge dai lavori parlamentari – si era proceduto, talvolta, al pagamento di debiti nascenti da obbligazioni sorte in data anteriore al 28 aprile 2008 con i fondi della gestione ordinaria”.

Appare doveroso, altresì, evidenziare come il DPCM di approvazione abbia efficacia autorizzatoria, per quanto in questa sede interessa, con esclusivo riferimento all’aggiornamento dei saldi di massa passiva, lasciando impregiudicata la possibilità per l’organo commissariale di accertare, nei limiti dei medesimi saldi, la ricorrenza dei presupposti di legge per l’effettivo inserimento delle singole posizioni debitorie nel bilancio separato.



Non può, poi, non osservarsi come, dal punto descrittivo, le posizioni di cui trattasi, attesa la loro originaria imprevedibilità e la *ratio* sottesa alla classificazione delle partite dedotta nel piano di rientro, appaiono concettualmente riconducibili alla componente “debito potenziale”.

L'applicazione delle predette pacifiche coordinate al caso di specie induce pertanto a ritenere che, in caso di c.d. passività pregresse o qualora emergano altrimenti debiti giuridicamente riferibili alla competenza del bilancio separato non riconoscibili, per le suesposte ragioni, ai sensi dell'art. 194 TUEL, il Commissario Straordinario, fermo restando la presentazione di idonea istanza di liquidazione da parte dei competenti uffici capitolini, possa disporre, nel limite dei saldi complessivamente autorizzati, il loro inserimento con imputazione contabile alla categoria del debito potenziale.

Tale impostazione è stata inserita nella proposta di aggiornamento del Piano di Rientro al 31 maggio 2019 ed è pertanto in attesa di autorizzazione.

E. Individuazione della procedura per la gestione del segmento istruttorio relativo alla fase di liquidazione delle posizioni debitorie, inserite nel Piano di Rientro, per le quali è stata rilasciata autorizzazione al pagamento da parte del Commissario Straordinario.

Le procedure di pagamento delle posizioni debitorie inserite nel Piano di Rientro adottate dalla Gestione Commissariale sin dalla sua costituzione, prevedono che, a seguito del rilascio dell'autorizzazione al pagamento da parte del Commissario Straordinario, la successiva fase di liquidazione venga effettuata dai competenti uffici capitolini.

Nel corso degli ultimi tempi è stato tuttavia rilevato come gli uffici di Roma Capitale non diano tempestivamente seguito alle autorizzazioni di pagamento disposte dal Commissario. Tale circostanza, stante il mancato riscontro ai ripetuti solleciti proposti dalla Gestione Commissariale, ha imposto delle riflessioni sulla responsabilità del segmento istruttorio relativo alla fase di liquidazione delle posizioni debitorie, inserite nel Piano di Rientro, per le quali è stata rilasciata autorizzazione al pagamento da parte del Commissario Straordinario.

L'attività della Gestione Commissariale è disciplinata da una normativa speciale che individua le norme del TUEL applicabili alla medesima solo ove esplicitamente richiamate.

Da ciò emerge la volontà del legislatore di distinguere la disciplina della Gestione commissariale rispetto a quella del dissesto degli Enti locali contenuta nel TUEL; volontà, peraltro, insita nella stessa istituzione di una Gestione Commissariale del debito pregresso di



Roma Capitale che possiede – oggettivamente – tratti peculiari e unici [si pensi ad esempio alla mancata previsione iniziale di un termine per la formazione della massa passiva (con conseguente possibilità di inserimento dei debiti in qualsiasi momento, e quindi anche in sede di aggiornamento del Piano) e di un termine finale dell'intero procedimento commissariale; o ancora alla contestuale esistenza di due bilanci, uno ordinario e uno straordinario, utilizzando come discrimine un criterio temporale] che emergono dalla semplice lettura delle disposizioni specificamente dettate dal legislatore per la (sola) Gestione Commissariale, la cui peculiarità è stata peraltro confermata dalla sentenza n. 154/2013 della Corte Costituzionale.

Di seguito viene richiamata brevemente quella parte della disciplina di riferimento che riguarda più da vicino le funzioni, e le relative modalità di svolgimento, della Gestione Commissariale.

L'art. 78 del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008 n. 133, recante "disposizioni urgenti per Roma Capitale", prevede tra l'altro:

"1. Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi strutturali di risanamento della finanza pubblica e nel rispetto dei principi indicati dall'articolo 119 della Costituzione, nelle more dell'approvazione della legge di disciplina dell'ordinamento, anche contabile, di Roma Capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Sindaco del comune di Roma, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, è nominato Commissario straordinario del Governo per la ricognizione della situazione economico-finanziaria del comune e delle società da esso partecipate, con esclusione di quelle quotate nei mercati regolamentati, e per la predisposizione ed attuazione di un piano di rientro dall'indebitamento pregresso.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri:

a) sono individuati gli istituti e gli strumenti disciplinati dal Titolo VIII del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di cui può avvalersi il Commissario straordinario, parificato a tal fine all'organo straordinario di liquidazione, fermo restando quanto previsto al comma 6.

3. La gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le entrate di competenza e tutte le obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008. Le disposizioni dei commi precedenti non incidono sulle competenze ordinarie degli organi comunali relativamente alla gestione del periodo successivo alla data del 28 aprile 2008. Alla gestione ordinaria si applica quanto previsto dall'articolo 77-bis, comma 17.



Il concorso agli obiettivi per gli anni 2009 e 2010 stabiliti per il comune di Roma ai sensi del citato articolo 77-bis è a carico del piano di rientro.

4. Il piano di rientro, con la situazione economico-finanziaria del comune e delle società da esso partecipate di cui al comma 1, gestito con separato bilancio, entro il 30 settembre 2008, ovvero entro altro termine indicato nei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui ai commi 1 e 2, è presentato dal Commissario straordinario al Governo, che l'approva entro i successivi trenta giorni, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, individuando le coperture finanziarie necessarie per la relativa attuazione nei limiti delle risorse allo scopo destinate a legislazione vigente. È autorizzata l'apertura di una apposita contabilità speciale. Al fine di consentire il perseguimento delle finalità indicate al comma 1, il piano assorbe, anche in deroga a disposizioni di legge, tutte le somme derivanti da obbligazioni contratte, a qualsiasi titolo, alla data di entrata in vigore del presente decreto, anche non scadute, e contiene misure idonee a garantire il sollecito rientro dall'indebitamento pregresso. Fermo restando quanto previsto dagli articoli 194 e 254 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 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 comunale ai sensi dell'articolo 97, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il Commissario straordinario potrà recedere, entro lo stesso termine di presentazione del piano, dalle obbligazioni contratte dal Comune anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto. [...]"

L'art. 4, comma 8-bis d. l. 25 gennaio 2010 n. 2, conv. in l. 26 marzo 2010 n. 42, prevede tra l'altro:

"8-bis. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nominato un Commissario straordinario del Governo per la gestione del piano di rientro di cui all'articolo 78 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, gestito con separato bilancio e approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2008. A partire dalla data di nomina del nuovo Commissario, il sindaco del comune di Roma cessa dalle funzioni di Commissario straordinario del Governo per la gestione dello stesso piano di rientro. Il Commissario straordinario del Governo procede alla definitiva ricognizione della massa attiva



e della massa passiva rientranti nel predetto piano di rientro. [...] Ai fini di una corretta imputazione al piano di rientro, con riguardo ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 248 e al comma 12 dell'articolo 255 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, si interpreta nel senso 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."

Come emerge anche da questa breve rassegna, la funzione della Gestione Commissariale del debito pregresso di Roma Capitale si esaurisce nella assunzione nel piano di rientro delle obbligazioni sorte da atti o fatti verificatisi antecedentemente al 28 aprile 2008 e nella rilevazione definitiva della massa passiva. Nella normativa che ne disciplina l'attività non si fa mai riferimento al procedimento di liquidazione - che, al contrario, rimane in capo a Roma Capitale - né vengono mai richiamati l'art. 184 e l'art. 256 del TUEL.

A ciò si aggiunga che, secondo quanto affermato dal Consiglio di Stato, il legislatore, con la normativa speciale innanzi richiamata, ha introdotto una unica, complessa procedura amministrativo-contabile, alla quale concorrono:

- sia Roma Capitale, la quale deve procedere al riconoscimento delle somme come suscettibili di rientrare nel piano di rientro, ciò facendo con una "determinazione dirigenziale, assunta con l'attestazione dell'avvenuta assistenza giuridico-amministrativa del segretario comunale" (art. 78, co. 4, d.l. n. 112/2008);
- sia la Gestione commissariale, la quale, sulla base delle attestazioni prodotte da Roma Capitale, deve procedere alla redazione di un apposito piano di rientro (con il quale si "procede alla definitiva ricognizione della massa attiva e della massa passiva": art. 4, co. 8-bis d.l. n. 2/2010), successivamente approvato dal Governo (art. 78, co. 4, cit.); piano che, in virtù delle innovazioni legislative da ultimo introdotte (art. 1, co. 751, l. n. 208/2015), può essere aggiornato, su proposta del Commissario Straordinario, due volte l'anno con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministeri dell'Economia e delle Finanze e dell'Interno (che procede, appunto, all'approvazione della proposta di aggiornamento del Piano).



La procedura tracciata dal legislatore - che, come si è detto, si sostituisce (almeno in parte) a quella in generale definita per gli Enti locali dal relativo Testo Unico (artt. 244 ss d. lgs. n. 267/2000) - ha natura e finalità meramente ricognitive dei debiti a carico di Roma Capitale, al fine di consentire la soddisfazione dei creditori per il tramite delle somme stanziare in sede di approvazione del Piano di rientro e dei suoi aggiornamenti, secondo le fonti di provvista previste dalla legge. Nel caso di specie - come in quelli previsti dal Testo Unico degli enti locali per il risanamento degli Enti in stato di dissesto - non ricorre un'ipotesi di procedimento amministrativo in senso proprio, nella misura in cui per procedimento amministrativo debba intendersi quella "forma" dell'attività amministrativa con esercizio di poteri (vincolati o discrezionali) da parte della Pubblica Amministrazione, ordinariamente destinata a concludersi con un provvedimento amministrativo espresso (come tale idoneo ad incidere nel patrimonio giuridico altrui, costituendo, modificando, estinguendo posizioni giuridiche).

Nel caso di specie, ciò che la Gestione Commissariale è chiamata ad effettuare è una mera procedura di ricognizione (inventariazione) della massa debitoria dell'Ente, perché i debiti possano essere "accertati" e, quindi, i corrispondenti crediti soddisfatti [...]. Tale attività di "ricognizione", laddove riguardi debiti dell'amministrazione derivanti da condanne ricevute dalla medesima in sede giudiziaria, costituisce una mera "inventariazione" delle somme dovute e giudizialmente accertate nella sede predetta (con sentenza coperta da giudicato, decreto ingiuntivo non opposto o altro titolo idoneo), finalizzata al reperimento della provvista da parte dell'autorità statale all'uopo costituita.

Per un verso, quindi, non può affermarsi la sussistenza di un procedimento amministrativo in senso proprio (né la presenza di posizioni di interesse legittimo); e non casualmente il legislatore, nel definire l'attività volta al risanamento dell'ente locale utilizza (art. 245 d.lgs. n. 267/2000) l'espressione "procedura di risanamento" (richeggiando il genus delle "procedure" concorsuali e simili), ed evita l'altra locuzione (diversa sul piano giuridico-formale) di "procedimento". (Cfr. Cons. Stato, sent. N. 5184 del 2018).

Pertanto, considerando, da una parte, il mancato richiamo delle norme del TUEL riferite al procedimento di liquidazione, tecnicamente inteso come fase del procedimento di spesa, né quello ordinario (art. 184), né quello previsto per l'Organo Straordinario di Liquidazione (art. 256) e, dall'altra, che il Supremo consesso amministrativo ha escluso la natura procedimentale dell'attività di competenza della Gestione Commissariale, ne discende che l'attività del Commissario Straordinario del Governo deve ritenersi esaurita con riferimento alle singole



posizioni debitorie con il loro inserimento nel Piano di rientro e la contestuale autorizzazione al pagamento. Con riferimento, invece, al debito pregresso complessivo, l'attività commissariale si esaurisce con la definitiva rilevazione della massa passiva nei termini e secondo le modalità previste dall'art. 1, commi 927 ss., della L. n. 145 del 2018 e la conseguente predisposizione del piano di estinzione.

Pertanto, la fase procedimentale della liquidazione (ai sensi del TUEL), successiva all'autorizzazione al pagamento da parte del Commissario Straordinario, in ragione delle osservazioni svolte, non può che ricomprendersi – conformemente con quanto avviene attualmente – nella competenza dei responsabili dei servizi competenti *ratione materiae* di Roma Capitale, alla quale sono demandate le verifiche e i controlli di legge, ivi espressamente compresi quelli riferiti alla regolarità degli adempimenti fiscali e contributivi, nonché il compimento di tutti i controlli finali sull'identificazione del soggetto titolare del credito ivi inclusa la verifica dell'inesistenza di pignoramenti presso terzi, di altri diritti vantati da terzi e di ogni altro elemento ostativo al pagamento.

D'altronde, l'Amministrazione Capitolina resta l'unica entità in grado di governare i tempi e le procedure operative di tale segmento procedimentale.

Debito finanziario

Sul fronte del debito finanziario, le principali attività poste in essere nel corso del 2019 possono essere così sintetizzate.

A. Accertamento definitivo all'interno del Piano di Rientro del debito relativo a mutui derivanti da aperture di credito e prestiti flessibili

Sul fronte del debito finanziario, la principale attività posta in essere nel corso del 2019 è l'accertamento definitivo all'interno del Piano di Rientro del debito relativo a mutui derivanti da aperture di credito e prestiti flessibili ai sensi dell'art. 1 commi 922, 923 e 924 della legge n. 145/2018. Tale accertamento è stato effettuato sulla base dell'attestazione resa dalla Ragioneria Generale di Roma Capitale con nota prot. RE 9013/2019 acquisita con prot. UC 581/2019, con la quale è stato attestato che i mutui rientranti nella casistica in questione sono 784 per un valore di debito residuo in conto capitale, alla data del 1 gennaio 2018, pari a € 778.977.095,67.



Come già descritto in sede di Rendiconto 2018, la Gestione Commissariale si era astenuta dall'autorizzare il pagamento delle rate di mutuo per le quali non era possibile accertare la competenza commissariale, per un importo complessivo pari a € 91.936.591,33, come dettagliato nella tabella seguente:

Data scadenza rate	Quota capitale	Quota interessi	Rata
30.06.2017	26.593,42	29.323,23	55.916,65
31.12.2017	19.527.225,79	11.014.753,54	30.541.979,33
30.06.2018	19.886.998,57	10.747.845,10	30.634.843,67
31.12.2018	20.223.239,39	10.480.612,29	30.703.851,68
	59.664.057,17	32.272.534,16	91.936.591,33

Il pagamento di tali rate è stato effettuato da Roma Capitale (e pertanto sono state portate in riduzione del debito finanziario) anche in considerazione del fatto che il medesimo risultava garantito da specifiche delegazioni di pagamento rilasciate ai sensi dell'art. 206 TUEL. A seguito dell'accertamento di tali partite, in forza di quanto previsto dalla legge di bilancio 2019, la Gestione Commissariale, preso atto delle note previsioni di crisi di liquidità, ha concordato con Roma Capitale di posticipare il rimborso di tali rate al fine di mitigare il rischio di incorrere in crisi di liquidità e massimizzare le disponibilità per far fronte al pagamento dei debiti commerciali.

Il Commissario Straordinario ha quindi autorizzato l'iscrizione in massa passiva di una posizione debitoria nei confronti della Gestione Ordinaria per un importo pari a € 91.936.591,33 rendendosi disponibile a rilasciare l'autorizzazione al pagamento dell'importo in questione nel caso in cui l'Amministrazione Capitolina ne manifestasse la necessità.

B. Ulteriori operazioni di natura finanziaria

Nel corso del 2019 sono state avviate le attività propedeutiche all'implementazione delle azioni previste dall'art. 38 del DL 34/2019, che si sono perfezionate nel corso del 2020.

Ci si riferisce in particolare all'accollo da parte dello Stato del prestito obbligazionario "*BOC - City of Rome 5,345%*" con contestuale rimodulazione dei contributi statali di cui la Gestione Commissariale è destinataria.

Il debito residuo che, a seguito dell'accollo, esce dalla competenza della Gestione Commissariale è pari a € 1.400.000.000 in conto capitale e € 2.095.240.000 in conto interessi.



Si rammenta che, ai sensi di quanto previsto dai successivi commi del citato art. 38 del DL 34/2019, l'accollo del BOC da parte dello Stato comporta contestualmente una rimodulazione dei contributi di cui la Gestione Commissariale è destinataria, come descritto nel precedente paragrafo dedicato al finanziamento della Gestione Commissariale.

In data 25 giugno 2020 è stato stipulato il contratto di rinegoziazione di mutui con CDP ai sensi dell'art. 38 comma 1-*septies* del DL 34/2019, così come autorizzato dal decreto MEF 23 giugno 2020. L'oggetto della rinegoziazione viene di seguito sintetizzato:

Rinegoziazione di 601 mutui regolati a tasso fisso, con debito residuo al 1.1.2020 pari a € 288.103.832 alle seguenti condizioni:

- a) tipologia di tasso post rinegoziazione: fisso;
- b) data di scadenza: 31 dicembre 2040;
- c) nessun pagamento di quote capitale nel 2020, nel 2021 e nel 2022;
- d) pagamento dal 30 giugno 2020 al 31 dicembre 2022 delle sole quote interessi semestrali, calcolate al tasso di interesse fisso determinato post rinegoziazione;
- e) rimborso dei finanziamenti al tasso di interesse fisso post rinegoziazione a partire dal 30 giugno 2023 al 31 dicembre 2040, con pagamento di rate semestrali comprensive di quote capitale costanti e quote interessi.

Rimborso di 294 mutui regolati a tasso variabile, con debito residuo al 1.1.2020 pari a € 325.331.801 alle seguenti condizioni:

- a) tipologia di tasso post rinegoziazione: fisso;
- b) data di scadenza: invariata rispetto a quella attuale di ciascun mutuo;
- c) rimborso dei mutui al tasso di interesse fisso post rinegoziazione a partire dal 30 giugno 2020 fino alla scadenza dei mutui, con pagamento di rate semestrali comprensive di quote capitale costanti e quote interessi.

Sul punto è opportuno evidenziare come tale rinegoziazione, in linea con quanto avvenuto nel 2018, ha previsto il pagamento diretto delle rate post rinegoziazione da parte del MEF a valere sui contributi statali di cui la Gestione Commissariale è beneficiaria.

A seguito delle operazioni descritte il debito finanziario residuo può essere suddiviso in tre categorie:



- a) Debito finanziario oggetto delle rinegoziazioni CDP con ammortamento a carico del MEF: € 2,3 miliardi di cui € 1,6 miliardi in conto capitale e € 0,7 miliardi in conto interessi;
- b) Debito finanziario prestito obbligazionario “BOC - City of Rome 5,345%” oggetto di accollo da parte dello Stato: € 3,5 miliardi di cui € 1,4 miliardi in conto capitale e € 1,1 miliardi in conto interessi;
- c) Debito finanziario con ammortamento diretto a carico della Gestione Commissariale: € 2,6 miliardi di cui € 1,7 miliardi in conto capitale e € 0,9 miliardi in conto interessi.

Sulla base di quanto previsto dal citato art. 1, comma 932-bis, lettera c) della legge n. 145/2018 (comma introdotto dall'art. 38, comma 1, del D.L. 34/2019), alla chiusura della Gestione Commissariale il debito finanziario che tornerà in capo a Roma Capitale è quello di cui alla precedente lettera c).

Tale debito è rappresentato per la maggior parte, circa € 2,2 miliardi di cui € 1,3 miliardi in conto capitale e € 0,9 miliardi in conto interessi, dai mutui in corso con due principali istituti di credito. Su tali mutui sono al momento in fase di valutazione delle operazioni finanziarie basate da un lato sul vantaggio finanziario, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 41, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, così come richiamato dal comma 3 dell'art. 2 del DPCM 5 dicembre 2008, e, dall'altro, sul pagamento delle rate post rinegoziazione da parte del MEF con conseguente sfruttamento dei benefici derivanti dalle maggiori garanzie per gli istituti di credito. Questo tipo di operazione consentirebbe, di fatto, di ridurre al minimo il debito finanziario che tornerà in capo a Roma Capitale alla chiusura della Gestione Commissariale con conseguenti impatti positivi sulle capacità di investimento da parte dell'Amministrazione Capitolina derivante dalla riduzione del limite di indebitamento di cui al comma 1 dell'articolo 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Sul punto è opportuno rappresentare che tali mutui non sono stati oggetto del citato decreto MEF 23 giugno 2020 che ha disciplinato le rinegoziazioni ai sensi dell'art. 38 comma 1-*septies* del DL 34/2019. Preso atto di tale esclusione, allo stato attuale sono in corso le valutazioni al fine di individuare l'operazione ottimale che consenta di contemperare le diverse esigenze in termini di impatti sulle finanze pubbliche e sui flussi di cassa della gestione commissariale e di riduzione dell'indebitamento di Roma Capitale. In tale ottica sarebbe opportuno posticipare tale operazione al termine del definitivo accertamento della massa attiva e passiva prevista dal



citato art. 1 commi 927 e seguenti della legge n. 145/2018 al fine di quantificare in maniera puntuale l'eventuale fabbisogno finanziario della Gestione Commissariale.

Massa attiva

Riguardo la massa attiva giova rammentare come, dalla lettura del quadro normativo vigente e dalla prassi consolidata dall'avvio della Gestione Commissariale ad oggi, la Gestione Commissariale, pur essendo destinataria del versamento delle entrate del Comune di competenza alla data del 28 aprile 2008, fatta eccezione per quelle accertate in data successiva al 31 dicembre 2007, non è competente in merito alle diverse fasi della gestione delle entrate, che restano nella titolarità della Gestione Ordinaria (ad es: notifica di atti interruttivi della prescrizione, discarico per inesigibilità, procedura di cessione del credito tributario). Tale impostazione è stata altresì confermata dal parere della Ragioneria Generale dello Stato all'aggiornamento del Piano al 30 novembre 2018, approvato con DPCM 9 gennaio 2020.

Ne deriva che gli strumenti a disposizione della Gestione Commissariale per incidere sull'effettiva riscossione delle entrate di propria competenza si limitino all'impulso, supervisione e monitoraggio dell'attività svolta da Roma Capitale, la quale resta l'unica titolare a porre in essere gli strumenti normativamente previsti.



A. Riaccertamento straordinario dei residui attivi

Parallelamente a quanto descritto per i residui passivi, la Gestione Commissariale ha proseguito, anche per l'anno 2019, con le periodiche operazioni di riaccertamento dei residui attivi, già avviate nel 2018.

In conformità con le indicazioni contenute nella Deliberazione della Corte dei Conti, per quanto riguarda le registrazioni in entrata, è stato richiesto ai competenti uffici capitolini di verificarne la perdurante sussistenza, in base a validi titoli giuridici, e di effettiva esigibilità. Nel caso di mantenimento è stato richiesto di esplicitare le procedure e i tempi di realizzo.

In particolare, nell'operazione di riaccertamento, sono confluiti gli esiti dell'attività di monitoraggio e riconciliazione dei residui attivi, svolta in collaborazione con il Dipartimento Risorse Economiche, sulla base delle disposizioni previste dal D.L. 199/2018 art. 4 c.d. "Pace Fiscale", con particolare riguardo allo stralcio dei crediti di importo inferiore a € 1.000.

L'operazione di riaccertamento ha riguardato circa 6.300 posizioni (esclusi i crediti verso Roma Capitale e i crediti potenziali da contenzioso) per un importo pari complessivamente a circa € 1.214 milioni, ed ha portato alla cancellazione di 2.400 posizioni (circa il 38%), per un valore di € 176 milioni (circa il 15%), di cui € 157 milioni derivanti dall'applicazione del citato art. 4 del DL 199/2018.

Tipologia	Importo			Numero		
	Totale	Cancellazioni	%	Totale	Cancellazioni	%
Massa attiva	1.214.115.927	176.048.363	15%	6.323	2.407	38%

Per quanto riguarda invece le procedure e i tempi di realizzo, non è stato ottenuto un adeguato riscontro da parte degli uffici capitolini in quanto, per la quasi totalità delle posizioni, l'informazione non è stata fornita o è stato indicato che trattasi di posizioni affidate all'agente della riscossione.

Analisi dei flussi di cassa della Gestione Commissariale

Il debito di competenza della Gestione Commissariale risulta finanziariamente sostenibile in quanto, come detto in precedenza, le risorse finanziarie residue fino al 2048 (al netto di quelle destinate al pagamento del BOC e del debito finanziario con ammortamento a carico del MEF),



senza considerare prudenzialmente gli incassi sul fronte della massa attiva, ammontano complessivamente a circa € 6,2 miliardi, risultando in linea con il valore del debito commerciale residuo, pari € 2,9 miliardi, e del debito finanziario residuo con ammortamento diretto a carico della Gestione Commissariale, pari a circa € 3,4 miliardi . La sostenibilità del Piano di Rientro, tra l'altro, è già implicitamente garantita dalla normativa vigente in quanto non è previsto un termine finale per i contributi annui assegnati dall'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Come dato atto nelle precedenti Relazioni, i flussi di cassa della Gestione Commissariale portavano a prevedere una crisi di liquidità, dettata dal disallineamento temporale tra incassi e pagamenti. Tale situazione era stata mitigata dall'operazione di rinegoziazione dei mutui a tasso fisso condotta con Cassa Depositi e Prestiti nel 2018, descritta nella relazione 2018. Nelle proposte di aggiornamento del Piano di Rientro, già a partire dal 30 novembre 2018 e ribadito negli aggiornamenti al 31 maggio e al 30 novembre 2019, è stato evidenziato come, ipotizzando un flusso di pagamenti sul fronte del debito commerciale pari a complessivi € 200 milioni nel periodo 2019-2022 (stima che ha trovato riscontro nei volumi registrati fino ad oggi), una possibile soluzione ai problemi di liquidità della Gestione Commissariale era rappresentata dall'accollo del prestito obbligazionario "*BOC - City of Rome 5,345%*" con contestuale rimodulazione dei contributi statali di cui la Gestione Commissariale è destinataria. Tale operazione, introdotta dall'art. 38 del DL 34/2019, è stata perfezionata nel mese di gennaio 2020, consentendo così di risolvere i problemi di liquidità della Gestione Commissariale. Di seguito si propone la sintesi dei flussi di cassa, riportata nella proposta di aggiornamento del Piano al 31 maggio 2020, che, partendo dai contributi in entrata, riportati nel precedente paragrafo dedicato al finanziamento della Gestione Commissariale, evidenzia come le misure adottate consentono di avere un costante allineamento tra flussi in entrata e flussi in uscita:



Anno	Totale risorse finanziarie post DL Crescita (g=a+b+c+d+e+f)	Totale debiti finanziari (h)	Stima pagamenti commerciale (i)	Saldo annuo (j = g + h + i)	Saldo cumulato (k = k-1 + j)
2020	646.636.468	292.753.928,45	53.648.423,20	300.234.116,00	300.234.116,00
2021	271.609.103	223.209.152,10	50.000.000,00	- 1.600.049,44	298.634.066,56
2022	169.467.264	217.990.116,61	50.000.000,00	- 98.522.852,86	200.111.213,70
2023	172.004.941	211.194.326,50		- 39.189.385,78	160.921.827,92
2024	174.542.618	198.381.519,14		- 23.838.901,24	137.082.926,68
2025	177.080.295	199.743.095,19		- 22.662.800,30	114.420.126,38
2026	159.617.972	193.246.075,05		- 33.628.102,82	80.792.023,56
2027	162.155.649	189.563.639,45		- 27.407.990,17	53.384.033,40
2028	164.693.327	166.473.279,05		- 1.779.952,47	51.604.080,92
2029	167.231.004	159.779.733,27		7.451.270,38	59.055.351,30
2030	169.768.681	153.519.405,76		16.249.275,09	75.304.626,39
2031	167.476.358	120.342.974,00		47.133.383,94	122.438.010,33
2032	170.014.035	110.985.100,18		59.028.934,95	181.466.945,28
2033	172.551.712	109.628.542,00		62.923.170,30	244.390.115,58
2034	175.089.389	111.239.117,02		63.850.272,25	308.240.387,83
2035	177.627.067	101.015.695,99		76.611.370,53	384.851.758,36
2036	180.164.744	69.509.823,30		110.654.920,38	495.506.678,74
2037	182.702.421	63.150.774,22		119.551.646,67	615.058.325,41
2038	185.240.098	58.194.681,52		127.045.416,44	742.103.741,85
2039	187.777.775	60.665.306,91		127.112.468,17	869.216.210,02
2040	190.315.451	63.260.738,65		127.054.711,90	996.270.921,92
2041	425.170.000	66.023.527,67		359.146.472,33	1.355.417.394,25
2042	225.170.000	68.934.614,92		156.235.385,08	1.511.652.779,33
2043	225.170.000	72.040.720,15		153.129.279,85	1.664.782.059,18
2044	225.170.000	75.330.261,55		149.839.738,45	1.814.621.797,63
2045	225.170.000	78.856.989,72		146.313.010,28	1.960.934.807,91
2046	225.170.000	82.608.131,27		142.561.868,73	2.103.496.676,64
2047	225.170.000	42.802.693,05		182.367.306,95	2.285.863.983,59
2048	225.170.000	-		225.170.000,00	2.511.033.983,59
Grand Total	6.225.126.369	3.560.443.962,69	153.648.423,20		

Si precisa che l'importo della stima dei pagamenti residui del debito commerciale nel periodo 2020-2022 (complessivamente pari a circa € 153,6 milioni), deriva dalla stima iniziale pari a una media di € 50 milioni annui per quattro anni, al netto dei pagamenti effettivamente quietanzati dal 2019 al 30 aprile 2020 (data di aggiornamento degli incassi e pagamenti riportati nella proposta di aggiornamento del Piano al 31 maggio 2020). Tale stima, che come detto, trova conferma nel volume delle istanze di liquidazione presentate ad oggi dai competenti uffici capitolini, potrebbe essere inficiata da pronunce sfavorevoli riguardanti contenziosi di rilevante importo. Basti pensare che è attualmente in corso un contenzioso con il Fallimento della "Gemma - Gestione, Elaborazioni, Misurazioni e Monitoraggi per l'Amministrazione S.p.A." in cui le richieste di controparte ammontano a circa € 500 milioni, in gran parte ricadenti nel periodo di competenza della Gestione Commissariale; tale contenzioso



si trova tuttavia al primo grado di giudizio e pertanto difficilmente vedrà la definizione del giudizio nei termini previsti dalla legge di bilancio 2019. Ulteriori elementi di incertezza potrebbero riguardare l'eventuale presentazione di istanze di liquidazione relativamente alle posizioni debitorie derivanti da garanzie fideiussorie nonché i debiti potenziali derivanti dalle procedure espropriative pregresse. Per quanto riguarda gli espropri, come già evidenziato nel precedente relativo alla Deliberazione della Corte dei Conti n. 44/2019, gli approfondimenti effettuati sia sul fronte del contenzioso sia sul fronte degli espropri portano a ritenere che, anche alla luce della probabile duplicazione di tali poste nei rispettivi fondi, i debiti realisticamente riconoscibili dai competenti uffici capitolini entro il 31 dicembre 2021 non superino la stima effettuata.

Sul punto va tuttavia evidenziato che la normativa di riferimento della Gestione Commissariale prevede delle tutele per i debiti inseriti in massa passiva, quali il divieto di attivare azioni esecutive da parte dei creditori e il blocco del calcolo degli interessi e della rivalutazione monetaria alla data di dichiarazione del dissesto, ovvero il 3 luglio 2008. Le eventuali posizioni debitorie per le quali non sia presentata regolare istanza di liquidazione ai sensi dell'art. 1 comma 927 e ss. della legge n. 145/2018, rientreranno in capo all'amministrazione capitolina sprovviste delle suddette tutele, con conseguente aggravio degli oneri a carico delle finanze pubbliche. La chiusura della Gestione Commissariale comporterà inoltre la cessazione dei poteri transattivi di cui è dotato il Commissario Straordinario, la cui fonte è rinvenibile, tra le altre, nel DPCM 5 dicembre 2008, emesso in attuazione dell'art. 78 del DL 112/2008, il quale, all'art. 2, comma 1, prevede che il Commissario possa adottare *"tutti i provvedimenti necessari ed opportuni per la gestione del piano di rientro, procedendo alla liquidazione ed al pagamento dei debiti anche, se possibile, mediante transazioni"*. In merito si rappresenta che l'esercizio di tali poteri negli ultimi due anni (2018-2019) ha portato risparmi per un importo complessivo di € 13,7 milioni pari a circa il 13% delle posizioni debitorie per le quali è stato autorizzato il pagamento.

D'altra parte, va ricordato che le previsioni di liquidità descritte, prudenzialmente, non tengono conto degli incassi sul fronte della massa attiva. Pertanto, un eventuale aumento dei pagamenti sul fronte del debito commerciale potrebbe, almeno in parte, essere compensato dagli incassi della massa attiva, sulla base delle procedure di definizione agevolata previste dal DL 199/2018. In merito si rappresenta che è stato reso noto alla Gestione Commissariale che uno dei principali debitori iscritto in massa attiva, ha aderito alla procedura di definizione agevolata



con un piano di pagamenti che prevede una rata annua pari a circa € 39 milioni dal 2019 al 2023.

Sintesi incassi e pagamenti

<i>Pagamenti debito commerciale</i>	35.933.485,31
<i>Pagamenti debito finanziario</i>	388.171.066,22
<i>Riscossioni massa attiva</i>	29.830.682,44



Procedure di selezione dei creditori da soddisfare

Con riferimento alle procedure per la selezione dei creditori da soddisfare, giova rappresentare che la sentenza della Corte Costituzionale n. 154/2013, aderendo ad un proprio precedente orientamento, ha ritenuto che *«Non vi è 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»*. Tale conclusione risulta sorretta, nell'iter argomentativo del Giudice delle leggi, dalla considerazione che è il rispetto della *par condicio creditorum* a costituire *“ragione sufficiente di tale meccanismo sostitutorio dello strumento di tutela approntato dall'ordinamento”*. È, tuttavia, altrettanto noto che la medesima sentenza n. 154/2013, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate dai rimettenti, ha con chiarezza precisato che *“Non vi è una successione di soggetti giuridici, giacché il debitore rimane soltanto il Comune di Roma, nei cui confronti si sono formati i giudicati. Solo le azioni esecutive sono distinte in base alla data del 28 aprile 2008, senza peraltro che la norma di interpretazione autentica abbia sostituito un altro soggetto a quello individuato nelle sentenze, né abbia modificato il criterio di imputazione stabilito originariamente dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008.”*

L'inesistenza di una successione tra soggetti giuridici ed il suo necessitato corollario della perdurante titolarità delle posizioni giuridiche soggettive in capo a Roma Capitale, oltre all'assenza di una specifica normativa di riferimento, inducono a ritenere che non possa essere risolto compiutamente, - in una logica di *par condicio* tecnicamente intesa - il problema delle tutele concorsuali da offrire ai creditori. La dimensione dinamica della c.d. massa passiva con particolare riguardo alla composizione delle singole posizioni che la formano, si ribadisce, non ancora integralmente accertate, costituisce circostanza decisiva per affermare che l'istanza per il loro inserimento nel Piano di Rientro sia di competenza esclusiva di Roma Capitale (come ribadito peraltro dall'art. 1 comma 927 e ss della legge n. 145/2018); quest'ultima, unico soggetto titolato a disporre, continua, infatti, a detenere la documentazione suscettibile di comprovare la sussistenza dei requisiti di legge previsti per l'utile definizione del procedimento di liquidazione e, anche per il principio di prossimità della prova, ad essere onerata di compiere



i necessari accertamenti circa l'assenza di sopravvenienze (intervenute prescrizioni del credito, modifica dei soggetti creditori, ecc.) o di qualsiasi altra circostanza ostativa al pagamento.

Le suddette conclusioni, peraltro confermate dalla decennale prassi applicativa, come testimoniano numerosi documenti di rendicontazione ufficiale predisposti in passato da questa Gestione Commissariale, non esonerano però dal definire, in relazione al segmento procedimentale di propria competenza, criteri univoci a garanzia della parità di trattamento dei creditori coinvolti. In considerazione di tutto quanto sopra rilevato, si ritiene che l'unico criterio suscettibile di assicurare uguale trattamento a situazioni obiettivamente omogenee non possa che essere di tipo cronologico, con riferimento alle concrete possibilità di esercizio delle prerogative commissariali. La struttura complessa della liquidazione dei debiti pregressi consente, infatti, di ritenere che l'attivazione dei poteri del Commissario Straordinario sia subordinata alla positiva conclusione del segmento procedimentale, posto dalla normativa in capo a Roma Capitale; in altri termini, solo una volta che quest'ultima avrà completato l'*iter* di sua competenza, attraverso l'adozione dei necessari provvedimenti amministrativi, ivi compreso il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, quando necessario, e avrà prodotto le idonee "attestazioni", previste dal citato art. 1 commi 927 e ss della legge n. 145/2018 e dal DPCM 4 luglio 2008, la Gestione Commissariale avrà il potere di attivare i propri poteri di accertamento e liquidazione, adottando tutti gli atti finalizzati all'emissione dell'autorizzazione al pagamento. È evidente che, in tale contesto, acquista importanza dirimente, dal punto di vista temporale, la verifica della concreta idoneità della documentazione prodotta da Roma Capitale, a corredo delle richieste di inserimento, a consentire l'utile conclusione del procedimento. Si ritiene, pertanto, che la declinazione in termini operativi di tale criterio debba essere quella di seguire, ai fini dell'emissione delle autorizzazioni di pagamento, fino a concorrenza delle risorse disponibili nei singoli periodi per il pagamento dei debiti commerciali, l'ordine delle richieste di inserimento complete dal punto di vista documentale, pervenute presso il protocollo di questa Gestione Commissariale, da parte degli uffici di Roma Capitale.

Firmato digitalmente da

**ALESSANDRO
BELTRAMI**

