

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CC

n. 1

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

(Anno 2012)

*(Articolo 14, comma 13-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78,
convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122)*

***Presentata dal Commissario straordinario
(VARAZZANI)***

Trasmessa alla Presidenza il 19 aprile 2013

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	Pag.	5
LA DISCIPLINA SPECIALE PER ROMA	»	8
LA SITUAZIONE DEBITORIA	»	11
1. LE ATTIVITÀ SVOLTE NELL'AMBITO DELLA GESTIONE COMMIS- SARIALE	»	15
1.1. La provvista delle risorse finanziarie	»	15
1.2. Le attività relative al debito finanziario – La chiusura anticipata di contratti derivati	»	16
1.3. L'attività Transattiva	»	18
1.4. L'attività di riaccertamento contabile delle singole partire di credito e di debito – Le iniziative per il recupero dei crediti	»	19
1.5. Il patrocinio delle Gestione Commissariale presso Roma Capitale . . .	»	22
2. SELEZIONE DEI CREDITORI E PROCEDURE DI PAGAMENTO	»	24
2.1 Premessa	»	24
2.2 Il pagamento dei mandati emessi e non quietanzati al 28 aprile 2008 .	»	27
2.3 Il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 18 marzo 2011	»	28
2.4 I pagamenti successivi alle erogazioni dei finanziamenti	»	29
2.5 I pagamenti relativi ai debiti fuori bilancio	»	32
2.6 Nota sulla giacenza di cassa e sulle procedure di pagamento presso la Tesoreria	»	33
2.7 Nota sul disavanzo della Gestione	»	35
PROSPETTIVE DEL FABBISOGNO FINANZIARIO FUTURO	»	35
CONCLUSIONI	»	39
APPENDICE 1: QUADRO NORMATIVO	»	42
APPENDICE 2: ELENCO DOCUMENTI DI CONSUNTIVAZIONE PRODOTTI ED INVIATI DALLA GESTIONE COMMISSARIALE	»	44
APPENDICE 3: TABELLE NUMERICHE	»	45

PAGINA BIANCA

PREMESSA

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

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

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

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

La norma, contenuta nel secondo decreto legislativo per l’attuazione dell’ordinamento di Roma Capitale, ha introdotto un ulteriore adempimento di consuntivazione dei risultati dell’attività svolta dalla Gestione Commissariale del Comune di Roma. Si tratta di una relazione indirizzata al Parlamento nazionale e al Ministero dell’Interno sull’attività economico-finanziaria eseguita, al fine di renderne pubblici i risultati e le modalità di gestione. Questo nuovo adempimento conferma ulteriormente la rilevanza statale, nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica, che riveste l’attività svolta dalla Gestione straordinaria istituita presso Roma Capitale, i cui esiti sono portati all’attenzione del Parlamento nazionale, piuttosto che agli organi esponenti delle collettività locali.

Va al riguardo ricordato come la Gestione, ancor prima che intervenisse tale normativa, fosse già assoggettata ad una serie di adempimenti in materia di trasparenza della azione svolta e di rendicontazione degli esiti destinati all'Amministrazione centrale nella quale il Commissario è inquadrato (Presidenza del Consiglio dei Ministri) e a quella da cui deriva la provvista dei fondi (Ministero dell'Economia e delle Finanze).

In particolare il comma 15 ter dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, introdotto dalla legge di conversione n. 122 del 2010, prevede che il Commissario straordinario trasmetta annualmente al Governo la rendicontazione della gestione del Piano.

In tale complesso normativo assume rilevanza anche l'art. 2 comma 2 octies della legge n. 10 del 2011 (di conversione del d.l. n. 225 del 2010, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie) che stabilisce l'obbligo di rendicontazione dei Commissari straordinari presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Gestione ha dato da principio applicazione alle disposizioni contenute nella norma istitutiva e sono stati redatti un primo rendiconto relativo al periodo 27 luglio – 31 dicembre 2010, che costituisce l'iniziale scorcio di attività svolta dalla Gestione in esecuzione della ricognizione definitiva del debito prevista dal d.l. 78 del 2010, e successivamente il rendiconto per l'intero esercizio 2011. Tale documento, trasmesso alle Amministrazioni destinatarie e alla Corte dei Conti, è costituito da una sezione di dati a carattere finanziario, che riporta tutte le principali variazioni intervenute nell'esercizio per singola ripartizione contabile del Piano, e da una sezione illustrativa, che ha lo scopo di descrivere e commentare le attività delle quali è fornita sintetica informazione nella sezione numerica.

Oltre a questi adempimenti di rendicontazione con cadenza annuale sono previsti altri monitoraggi infrannuali in adempimento dei quali la Gestione ha

regolarmente effettuato tutte le operazioni periodiche di consuntivazione delle attività previste dalla normativa di riferimento.

Tali operazioni riguardano in particolare la trasmissione al MEF ed al Ministero dell'Interno dei flussi di cassa trimestrali relativi agli incassi e ai pagamenti (previsti dal D.P.C.M. del 5 dicembre 2008); da aprile 2011 sono stati trasmessi al MEF anche i flussi di cassa mensili relativi ai soli pagamenti; tali documenti vengono distintamente conciliati con le risultanze del Tesoriere di Roma Capitale. (cfr. art. 2 Decreto MEF del 18 marzo 2011).

A tali adempimenti si sono sovrapposti quelli introdotti dall'art.15, commi 1 e 2 del d.lgs. 30 giugno 2011, n°123 *“Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196”*.

Agli articoli 5-18 nel Titolo II della suddetta norma “Controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti delle amministrazioni statali”, viene introdotto l’obbligo di relazione sullo stato di realizzazione degli interventi delegati in capo ai funzionari e ai commissari delegati e comunque a qualsiasi soggetto autorizzato alla Gestione di fondi statali per specifici interventi o progetti”. La circolare n. 25/2011 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha fornito le prime indicazioni circa l'applicazione del decreto legislativo, ha ritenuto immediatamente esecutive le disposizioni contenute nell'articolo 15.

La suddetta relazione, elaborata in applicazione di tale specifica disciplina, è stata trasmessa alla Corte dei Conti (Sezione regionale di controllo per il Lazio), dalla quale è pervenuto alla Gestione un riscontro con cui è stato espresso un giudizio sostanzialmente positivo per le attività avviate, gli obiettivi perseguiti e i risultati ottenuti, valutando anche appropriata la rappresentazione della gestione mediante documenti di rendicontazione e monitoraggi contabili.

Tornando allo specifico oggetto della presente relazione, si fa presente come il nuovo adempimento sia stato introdotto nel corso dell'esercizio 2012 con una

novella inserita nel corpo della legge che contiene la disciplina fondamentale per l'attività della Gestione. La disciplina vigente che ne deriva amplia il quadro degli adempimenti di consuntivazione stabilendo, con norma a regime, la necessità di relazionare con cadenza annuale anche al Parlamento e al Ministero dell'Interno sulla gestione svolta. La norma, intervenuta nel corso del 2012, esplica i suoi effetti con riferimento al primo periodo annuale utile per la rendicontazione (esercizio 2012), per cui la prima relazione si appunerà in particolare sulla gestione di tale periodo, anche se, costituendo il primo momento di confronto con il Parlamento, saranno effettuati riferimenti sintetici anche al complesso dell'attività svolta dalla gestione.

LA DISCIPLINA SPECIALE PER ROMA

Nel corso del 2008, successivamente all'insediamento dei nuovi organi elettivi del Comune di Roma, si è manifestata una situazione finanziaria critica per cui l'attività istituzionale ha rischiato di essere paralizzata, con conseguente sospensione dell'erogazione dei servizi pubblici, compresi quelli essenziali.

Alla luce di tale situazione, nell'ambito di un provvedimento rivolto ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, con l'art. 78 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008, è stata prevista la nomina del Sindaco del Comune di Roma quale Commissario straordinario del Governo per la ricognizione della situazione economico-finanziaria dello stesso Comune e delle società da esso partecipate, con l'esclusione di quelle quotate nei mercati regolamentati, e per la predisposizione ed attuazione di un Piano di rientro dall'indebitamento pregresso.

Tale intervento legislativo ad hoc, inserito nell'ambito di un provvedimento d'urgenza, è stato adottato in considerazione della condizione critica della liquidità che avrebbe potuto causare il dissesto di un ente al quale è affidato il ruolo di capitale della Repubblica. Le considerazioni alla base dell'intervento legislativo hanno anche tenuto conto della prevedibile evoluzione *in peius* della situazione di

Roma, che avrebbe potuto dare luogo a conseguenze negative finanche sulla considerazione complessiva della salute finanziaria del nostro Paese. Pertanto per il Comune di Roma è stata stabilita, in alternativa alla dichiarazione di dissesto prevista per tutti gli enti locali, una disciplina particolare con la quale si è previsto, oltre agli organi della Gestione Ordinaria, un Commissario straordinario per la gestione del debito pregresso.

Si tratta di una disciplina per certi versi assimilabile a quella introdotta con carattere di generalità dal d.l. del 10 ottobre 2012 n.174 (“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213) che consente l’adozione di un piano di risanamento pluriennale in alternativa al dissesto.

In particolare il citato decreto legge 112/2008, al comma 3, dell’art. 78 ha previsto che “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”. La continuità della Gestione Ordinaria è stata assicurata dallo stesso art. 3 in cui è previsto che “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”¹.

E’ stata così operata una netta distinzione dei bilanci, separati dal 28 aprile 2008, data di elezione della nuova consiliatura comunale. La gestione dell’ente è proseguita, quindi, attraverso gli organi ordinari contestualmente a quella commissariale e l’amministrazione contabile è stata divisa in due sezionali distinti.

¹ Nel corso del 2011 il legislatore è intervenuto (art. 20, comma 17 decreto legge 98/2011, convertito in legge n. 111 del 2011, modificando l’art.78 del decreto legge n. 112 del 2008, “Disposizioni urgenti per Roma capitale”) fornendo un’interpretazione autentica dell’art.78, in base alla quale “*tutte le entrate del comune di competenza dell’anno 2008 e dei successivi anni sono attribuite alla Gestione corrente di Roma Capitale, ivi comprese quelle riferibili ad atti e fatti antecedenti all’anno 2008, purché accertate successivamente al 31 dicembre 2007*”

Secondo il criterio di carattere generale contenuto nello stesso art. 3, tutte le attività e passività di bilancio sorte anteriormente alla data di separazione delle gestioni sono state attribuite alla gestione di uno speciale organo liquidatore commissariale di nomina governativa, mentre tutte le attività e passività di bilancio sorte successivamente restano in capo alla Gestione Ordinaria dell'Ente locale Roma Capitale.

A differenza dell'impianto del dissesto degli enti locali previsto dal D.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico sull'ordinamento degli enti locali – in seguito TUEL), nello speciale sistema dedicato a Roma Capitale non si verifica una successione temporale di bilanci (da quello ordinario alla gestione straordinaria, sino al risanamento), ma una immediata coesistenza temporale dei due bilanci, fino alla chiusura di quello commissariale con l'approvazione del rendiconto finale.

In forza della suddetta disposizione sono state create due gestioni separate: la prima con competenza sulla gestione dell'Amministrazione comunale fino alla data del 28 aprile 2008 (Gestione Commissariale); la seconda competente a gestire il periodo successivo al 28 aprile 2008 (Gestione Ordinaria) ed affidata agli organi istituzionali del Comune di Roma (oggi Roma Capitale, giusta il decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156).

La disciplina dedicata alla Gestione Commissariale ha caratteristiche del tutto particolari e costituisce un *unicum* nel panorama giuridico, anche se per alcuni limitati aspetti è stata espressamente prevista l'applicabilità di norme del TUEL poste in tema di dissesto. Si tratta dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 248 del TUEL che prevedono la non assoggettabilità dei debiti/crediti rientranti nel bilancio commissariale alle individuali procedure esecutive.

Tale speciale procedura offre maggiori opportunità rispetto a quelle standard in quanto, oltre all'accertamento della massa attiva, che costituisce la primaria fonte di finanziamento destinata a soddisfare i creditori, è stata prevista la possibilità di accedere a fonti di finanziamento straordinario nel quadro degli interventi di attuazione dell'ordinamento di Roma Capitale previsti dall'art. 114, terzo comma,

della Costituzione (così come ribadito al punto 8, pag. 44, del c.d. Piano di rientro).

In base a tale disciplina specifica i creditori del Comune di Roma possono contare su disponibilità maggiori di quelle che, in mancanza della speciale procedura di liquidazione in esame, avrebbero potuto essere assoggettate a procedure esecutive individuali da esercitare nei confronti del Comune.

Il quadro normativo relativo alla Gestione Commissariale è stato via via integrato con una serie di disposizioni inserite in provvedimenti d'urgenza per il coordinamento della finanza pubblica che hanno introdotto disposizioni particolari atte a confermare la natura speciale della gestione e la netta differenziazione delle procedure rispetto a quelle previste dalla disciplina in tema di dissesto degli enti locali.

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

LA SITUAZIONE DEBITORIA

Dalla ricostruzione stessa del sistema delle norme di riferimento si può desumere come le funzioni assegnate alla Gestione Commissariale operante presso Roma Capitale possano essere compendiate in due distinte fasi.

La prima è quella rivolta alla ricognizione della situazione debitoria e alla rilevazione della correlata massa attiva, che si concretizza nella predisposizione di

un documento di sintesi c.d. “Piano di rientro”, costantemente in aggiornamento. La seconda fase, a carattere operativo, consiste nella realizzazione delle entrate commissariali, anche disponendo della potestà impositiva assegnata al Commissario, e nella conseguente estinzione della massa passiva, esercitando i poteri transattivi di cui dispone il Commissario, al fine di conseguire economie e contestuale riduzione dell’esposizione debitoria.

La separazione tra le due gestioni, di non semplice attuazione, ha richiesto la ricostruzione dell’esposizione debitoria pregressa dell’amministrazione alla data del 28 aprile 2008, mediante la rilevazione e l’iscrizione delle relative partite, nonché del correlato attivo, nel c.d. “Piano di rientro”. Evidentemente, in considerazione delle dimensioni dell’ente e della enorme estensione e complessità della gestione affidata, si è trattato di un’attività di non semplice realizzazione che ha richiesto l’avvalimento degli uffici comunali. Tale ricostruzione è stata attuata con modalità “ricognitorie” sulla base delle attestazioni rese dai responsabili degli uffici comunali competenti, la sola realizzabile con i ridotti tempi a disposizione, del tutto incompatibili, per molte categorie di credito e debito, con una modalità basata su un’analisi puntuale sulle singole partite.

D’altra parte, per le notazioni sopra espresse, ogni altra possibile modalità di ricognizione sarebbe stata realizzabile solo in tempi estremamente protratti, nel qual caso non sarebbe stato rispettato il termine del 30 settembre 2008 stabilito dal comma 4 dell’art. 78 del d.l. 112/2008 e, di conseguenza, avrebbe perso di efficacia lo stesso intervento della Gestione. Al riguardo è da notare come non trovi applicazione, nei confronti della Gestione Commissariale di Roma, l’art. 254 del TUEL che prevede espressamente la pubblicazione di un avviso a mezzo stampa ed una eventuale fase di contraddittorio quali adempimenti propedeutici alla determinazione di inserimento di un debito nella massa passiva. La stessa fissazione di un termine breve da parte del legislatore vale a confermare la volontà di escludere la procedura di interpello che, in relazione alla dimensione delle partite da verificare, avrebbe richiesto ben altri tempi.

Le risultanze del primo monitoraggio, effettuato nel 2008 con le modalità sopra indicate, sono confluite nel “Piano di rientro dall’indebitamento pregresso del Comune di Roma” approvato con D.P.C.M. del 5 dicembre 2008 ed hanno messo in evidenza uno sbilancio delle partite ampiamente negativo.

Ai fini della redazione del Piano gli Uffici capitolini competenti hanno esaminato circa 115 mila posizioni debitorie in un arco temporale limitato e ne è stata realizzata una sintesi per tipologie di entrata e di spesa.

Successivamente, l’art. 4 del D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 42 del 26 marzo 2010, ha previsto che un nuovo Commissario straordinario del Governo subentrasse al Sindaco di Roma nella Gestione Commissariale per effettuare una ricognizione “definitiva” della massa attiva e della massa passiva rientranti nel predetto Piano di rientro.

Tale “definitiva” ricognizione è stata effettuata con modalità analoghe alle precedenti in quanto le esigenze di tempestività permanevano, essendo stato previsto con DPCM in data 5 maggio 2010 il termine del 15 giugno 2010 per la sua presentazione. Il debito oggetto di accertamento era riferito ai crediti certi liquidi ed esigibili oltre a partite che, in relazione alla loro particolare natura, non potevano essere esattamente determinate, quali i contenziosi definiti solo in primo grado e gli interessi passivi per oneri finanziari su mutui e linee di credito legati a tassi variabili. Pertanto il termine “definitiva” alla ricognizione così effettuata intende conferire il significato di consolidamento degli accertamenti effettuati al fine di dare stabilità alle grandezze dello sbilancio assegnato alla gestione speciale.

Anche questa successiva rilevazione della massa passiva è stata di natura ricognitiva e, quindi, tale da escludere che l’inserimento del debito nella massa producesse automaticamente il diritto del creditore ad ottenere il pagamento dell’importo iscritto nel Piano, invece subordinato all’espletamento delle ordinarie procedure contabili di liquidazione e pagamento.

Va anche notato al riguardo che la rilevazione effettuata includeva situazioni non scadute, in corso di definizione e suscettibili di avere un esito non favorevole alle aspettative dei creditori sia nell'*an* che nel *quantum*.

La ricognizione delle grandezze delle masse attiva e passiva ha evidenziato ancora una volta un saldo ampiamente negativo delle partite pregresse.

Il quadro normativo relativo alla rilevazione delle masse si è successivamente evoluto con il disposto dell'art. 2 comma 7 del d.l. 29 dicembre 2010 n. 225 in cui è previsto che: “Con provvedimenti predisposti dal Commissario di Governo del comune di Roma, (...) necessari per gestire la fase operativa di attuazione del piano di rientro, sono accertate le eventuali ulteriori partite creditorie e debitorie rispetto al documento predisposto ai sensi dell'art. 14, comma 13-bis, del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122,”. Il successivo comma 9 affida al Commissario straordinario, il compito di procedere all'accertamento definitivo del debito.

Tali innovazioni rendono ancora più evidente come sia stato impossibile addivenire ad una individuazione delle posizioni che determinasse definitivamente le masse, proprio in ragione della complessità delle situazioni e, in particolare, del persistere di molte situazioni, seppure inequivocabilmente di competenza della Gestione in relazione all'epoca in cui si erano determinati i presupposti, ancora in via di definizione.

La facoltà di aggiornare costantemente le masse ha comportato l'avvio da parte della Gestione di attività finalizzate al riaccertamento delle singole partite di credito e di debito sulla base di nuovi elementi di valutazione che progressivamente emergevano.

L'attività di revisione si è resa indispensabile a seguito, come detto, delle modalità di mera “ricognizione” con cui è avvenuta la rilevazione dei saldi di massa attiva e passiva e la separazione dei Bilanci al 28 aprile 2008.

Stante questo presupposto, la Gestione ha ritenuto opportuno procedere costantemente all'aggiornamento del dato contabile puntuale delle partite ricomprese nella massa attiva e passiva. Pertanto, in più occasioni, ha provveduto a richiamare l'attenzione degli uffici comunali a svolgere un'attività di monitoraggio e revisione delle poste. Tale azione ha avuto l'effetto di sensibilizzare i diversi uffici competenti di Roma Capitale che progressivamente hanno fornito riscontro alle richieste inoltrate, concretizzatesi in una serie di rettifiche apportate ai dati inclusi nel Piano, preventivamente autorizzate dalla Gestione prima della loro esecuzione definitiva quali variazioni della massa attiva o passiva.

1 LE ATTIVITA' SVOLTE NELL'AMBITO DELLA GESTIONE COMMISSARIALE

1.1 La provvista delle risorse finanziarie

Tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011 sono intervenute nuove norme in materia di dotazioni finanziarie assegnate alla Gestione Commissariale che hanno fornito certezza e continuità alle risorse a disposizione consentendo, così, l'avvio di una adeguata operatività. Si tratta, in primo luogo, della previsione del contributo perpetuo annuale di 500 Euro/milioni, erogato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze² e quindi dell'assegnazione della facoltà di procedere alla stipula di un

² Art.14 d.l. 31 maggio 2010 n.78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n.122, comma 14: "E' costituito un fondo, allocato su un apposito capitolo di bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze con una dotazione annua di 300 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2011, per il concorso al sostegno degli oneri derivanti dall'attuazione del piano di rientro approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2008. La restante quota delle somme occorrenti a fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione del predetto piano di rientro è reperita mediante l'istituzione, fino al conseguimento di 200 milioni di euro annuo complessivi:

- di un'addizionale commissariale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili in partenza dagli aeroporti della città di Roma fino ad un massimo di 1 euro per passeggero;
- di un incremento dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche fino al limite massimo dello 0,4%"

contratto di finanziamento con la Cassa Depositi e Prestiti o con primari Istituti di Credito³.

Tali nuovi strumenti normativi hanno stabilito le condizioni per procedere alla stipula di un contratto con la Cassa Depositi e Prestiti e un pool di Banche le quali, potendo contare sulla garanzia che il suddetto contributo pluriennale assicura, hanno accordato finanziamenti a breve e lungo termine. In attuazione del contratto la Gestione ha potuto disporre della provvista finanziaria necessaria alle esigenze, consentendo il sostanziale vero e proprio avvio delle attività nel corso del secondo semestre del 2011.

In particolare il contratto di servizio ha previsto la possibilità di utilizzare una “Tranche Triennio” fino ad un importo massimo di 1,5 Euro/miliardi e l'utilizzo di una “Tranche Attualizzazione” per ulteriori 2,5 Euro/miliardi, per un totale complessivo di 4 Euro/miliardi da utilizzare entro il 31 dicembre 2013.

1.2 Le attività relative al debito finanziario – la chiusura anticipata di contratti derivati

Una delle componenti più significative della massa passiva della Gestione è rappresentata dal debito di natura finanziaria costituito da due tipologie distinte.

La prima è costituita dal debito a fronte di mutui, contratti quadro per aperture di credito e rimborso BOC, operazioni finanziarie perfezionate con la Cassa Depositi e Prestiti e Istituti Bancari.

Si tratta di una massa imponente di oneri ai quali la Gestione Commissariale deve far fronte rispettando i piani di ammortamento in atto, soprattutto in

³ Art.14 d.l. 31 maggio 2010 n.78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n.122, comma 13 bis:” per l'attuazione del piano di rientro dall'indebitamento pregresso del Comune di Roma, il Commissario straordinario del Governo è autorizzato a stipulare il contratto di servizio di cui all'art.5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2008, sotto qualsiasi forma tecnica, per i finanziamenti occorrenti per la relativa copertura di spesa. Si applica l'art. 4 commi 177 e 177 bis, della legge 24 dicembre 2003, n.350Fermi restando la titolarità del debito in capo all'emittente e l'ammortamento dello stesso a carico della gestione commissariale, il Commissario straordinario è altresì autorizzato, anche in deroga alla normativa vigente in materia di operazioni di ammortamento del debito degli enti territoriali con rimborso unico a scadenza, a rinegoziare i prestiti della specie anche al fine dell'eventuale eliminazione del vincolo di accantonamento, recuperando, ove possibile, gli accantonamenti già effettuati”.

considerazione che tali debiti sono assistiti da delegazioni di pagamento rilasciate dall'Amministrazione comunale, a favore delle banche, tuttora vigenti.

La configurazione del debito per mutui comporta notevoli elementi di rigidità, in quanto costituisce, di fatto, un mero obbligo per l'Amministrazione commissariale di pagamento delle rate con modalità stabilite dai relativi piani di ammortamento. Tale debito è stato in passato più volte ristrutturato anche attraverso operazioni di finanza derivata poste in essere dal Comune.

Le caratteristiche di questa categoria di debito (che impegna in modo determinante la capacità di erogazione della gestione), come si è detto, sono tali da rendere esiguo il margine attuale di intervento della Gestione in tale ambito.

Pure in tale limitato spazio residuo, è possibile che la Gestione svolga un'azione di razionalizzazione e di ottimizzazione del proprio intervento. Infatti, si possono configurare ipotesi, ad esempio, di diminuzione della numerosità mediante accorpamento di più finanziamenti in singoli macro-contratti. Inoltre, potrebbero prospettarsi i presupposti per una ristrutturazione nell'eventualità in cui l'andamento dei tassi di interesse dovesse evidenziare delle convenienze.

La seconda componente del debito finanziario è costituita dai contratti "derivati". In tale ambito si sono già verificate le condizioni per un intervento di ottimizzazione. Originariamente, alla data del 28 aprile 2008, erano in essere 9 contratti (4 a copertura dell'emissione di BOC con rimborso "bullet", 5 relativi ad un nozionale di mutui contratti dall'Ente Comune di Roma).

Da subito questa Gestione ha di volta in volta verificato l'opportunità di dare seguito alla loro estinzione anticipata, in conformità alla normativa applicabile e sulla base dei propri poteri istituzionali.

Con apposita Delibera Quadro la Gestione Commissariale ha delineato le modalità di azione e le finalità dell'intervento in tale ambito, adottando, in taluni singoli casi, ulteriori delibere di dettaglio per definire le modalità ed i termini con cui si sarebbe proceduto alla singola estinzione anticipata.

In questa occasione è stato predisposto ed inoltrato agli Organi di Vigilanza competenti un memorandum esplicativo al fine di descrivere in dettaglio l'esito delle procedure di estinzione conclusesi nel corso del 2011.

Nel corso del 2011 e 2012 sono state intraprese e concluse negoziazioni dirette con le controparti relativamente a 7 contratti, con il supporto tecnico valutativo di professionisti altamente qualificati nel settore.

Approfittando delle particolari situazioni del mercato finanziario che si sono verificate soprattutto nel corso del 2011, l'estinzione anticipata dei contratti derivati conclusa dal Commissario ha conseguito un notevole risparmio in termini di esborsi prevedibili futuri. Inoltre l'estinzione anticipata dell'ultimo contratto derivato sottostante il prestito "Bullet" di 1,4 Euro/miliardi, avvenuta nel 2012, ha consentito di limitare le passività del prestito ai soli interessi passivi (da corrispondere ai sottoscrittori fino alla scadenza 2048) e alla restituzione della quota capitale (in un'unica soluzione finale al 2048).

Le evidenze numeriche dei risultati ottenuti con i sopradescritti interventi sono riportate nella relativa tabella di dettaglio in appendice al presente documento, dalla quale è possibile desumere come a fronte di un esborso finanziario complessivo di circa 25,5 Milioni di Euro si sia realizzato un risparmio di circa 270,4 Euro/milioni (inteso come minori esborsi prevedibili futuri a carico della Gestione, mantenendo inalterata la struttura dei Contratti Derivati).

1.3 L'attività Transattiva

Il d.l. 112/2008, all'art. 78 comma 2, ha affidato ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di individuare gli istituti e gli strumenti disciplinati dal titolo VII del TUEL dei quali può avvalersi il Commissario. A tale fine è stato emesso il DPCM del 4 luglio 2008 che ha previsto espressamente, tra gli altri, anche un rimando all'articolo del TUEL, in cui è prevista la facoltà dell'organo straordinario di liquidazione di transigere vertenze giudiziali e stragiudiziali.

Tale facoltà è stata ribadita dal Documento di accertamento del debito al 26 luglio 2010 approvato inizialmente con Decreto del Ministero dell'Economia e Finanze in data 4 agosto 2010 e successivamente con l'art. 2 comma 7 del d.l. n. 225/2010, convertito dalla legge n. 10/2011. In diversi passaggi del documento è ribadito

che, ai fini della migliore, più rapida, e conveniente definizione delle posizioni debitorie, il Commissario straordinario si avvale dei poteri transattivi previsti della normativa, con l'obiettivo di abbattere la pretesa creditoria delle partite iscritte nella massa passiva "in misura non inferiore di norma al 10% della pretesa stessa". Solo dal 2011, potendo finalmente contare su una adeguata provvista finanziaria, la Gestione ha potuto dare seguito alle suddette disposizioni normative, esercitando i poteri transattivi e conseguendo una riduzione della pretesa creditoria media complessiva per il periodo 2011 - 2012, rispetto al valore nominale del debito originario, dell'ordine del 20%. Tale risultato, nettamente superiore alle aspettative, è da reputarsi tanto più soddisfacente se si considera come, per mezzo delle transazioni, la Gestione ottenga dai creditori la rinuncia definitiva ad ogni pretesa e ad ogni azione nei confronti di Roma Capitale, anche successivamente al termine dell'attività della Gestione Commissariale.

Tale caratteristica degli accordi transattivi della Gestione riveste una funzione di grande importanza in quanto pone termine per sempre alle incertezze e a eventuali ulteriori lungaggini burocratiche e amministrative che potrebbero scaturire da nuove azioni intraprese dalle controparti; definisce l'entità del debito; produce effetti positivi a favore della Gestione Ordinaria ponendo l'obbligo al terzo di non procedere a ogni altra pretesa e azione.

Le evidenze numeriche dei risultati ottenuti con l'esercizio dell'attività transattiva sono riportate nella relativa tabella di dettaglio in appendice al presente documento, dalla quale è possibile desumere, oltre alla numerosità delle posizioni chiuse ed il relativo totale della pretesa creditoria iscritto nella massa passiva del Piano, anche l'ammontare complessivo dell'abbattimento del debito pari a 38,2 milioni di Euro al 31 dicembre 2012.

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

In applicazione del già citato art. 2 comma 7 del d.l. 29 dicembre 2010 n. 225 (cfr. par. "situazione debitoria" del presente documento) la Gestione ha attuato una

costante azione finalizzata al riaccertamento delle singole partite di credito e di debito, che si è resa necessaria a seguito delle modalità esclusivamente “ricognitive” con cui è stato costruito il Piano di rientro.

La Gestione ha proceduto costantemente all’aggiornamento del dato contabile delle partite incluse nella massa attiva e passiva, ogni qual volta sono emersi maggiori elementi per una esatta definizione delle singole situazioni. A tal fine, si è provveduto in più occasioni a richiamare l’attenzione degli uffici comunali a svolgere un’attività di monitoraggio e revisione delle poste.

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

Il riscontro dei diversi dipartimenti alle richieste di accertamento inoltrate dalla Gestione si è concretizzato in una serie di rettifiche apportate ai dati inclusi nel Piano che hanno implicato variazioni della massa attiva e passiva talvolta anche significative.

In particolare, le iniziative intraprese hanno riguardato i crediti riferiti ad anni remoti o a fattispecie di credito critiche con percentuali (su base storica) di incasso estremamente basse.

Ad esempio, una significativa rettifica apportata alla massa passiva è scaturita a seguito di alcune definizioni giudiziali con le quali si è determinato l’esatto ammontare da erogare alle controparti, con conseguente riduzione dei residui passivi iscritti nei precedenti esercizi risultati in esubero. Similmente, è stata apportata una diminuzione della massa attiva a seguito della dichiarazione di dubbia esigibilità effettuata dal Dipartimento delle Risorse Economiche in relazione alla quale la Gestione ha autorizzato, nel mese di giugno 2012, la Ragioneria generale a procedere alla cancellazione.

Nel complesso il risultato netto finale delle operazioni della specie ha comportato un miglioramento dello sbilancio del Piano di rientro in quanto le rettifiche in diminuzione della massa passiva sono state, sino ad oggi, di gran lunga maggiori di quelle afferenti la massa attiva.

Nell'ambito delle attività intraprese dalla Gestione, finalizzate alla corretta individuazione della massa attiva e alla realizzazione degli incassi, è da includere anche la sensibile accelerazione delle formalizzazioni di solleciti di pagamento relativi a crediti inclusi nella massa attiva verso soggetti che presentavano i maggiori saldi debitori cumulati. Tale attività, che ha avuto notevole impulso nel 2012, contestualmente ad un sistematico riscontro e conciliazione con le controparti, dovrebbe risultare efficace al fine della riduzione dei tempi di incasso.

In sostanza, a seguito del riaccertamento, le masse risultano più aderenti alla effettiva possibilità di incassare i crediti e alla necessità di pagare i debiti. Al riguardo è importante rilevare come molte partite fossero ancora in divenire al momento della ricognizione e conservino tale caratteristica tuttora, essendo ancora remota la loro possibile definizione. Si tratta in particolare delle questioni contenziose attualmente in atto e delle procedure ablative non completate per le quali si è consolidata la situazione di illegittima occupazione. Anche sul fronte delle entrate molte partite censite si sono rilevate di problematica esigibilità per cui, dopo avere attivato gli uffici competenti per il compimento dei necessari adempimenti e preso atto dell'esito infruttuoso, si è provveduto, come accennato, ad autorizzare la loro cancellazione.

Già a partire dalla redazione del documento di rendicontazione relativo al periodo 27 luglio 2010 – 31 dicembre 2010 la Gestione ha potuto contare su un crescente livello quali/quantitativo delle informazioni contabili. Le analisi svolte hanno permesso una maggiore comprensione dei principali elementi contenuti nel Piano di Rientro, secondo un percorso cognitivo volto al raggiungimento di un adeguato livello ed attendibilità dei dati contabili e promuovendo, conseguentemente, un'azione amministrativa sempre più efficace e tempestiva.

Tale percorso, ovviamente, non è da intendersi concluso. Persistono alcuni ambiti nei quali la Gestione reputa opportuno avviare, o proseguire, azioni volte al raggiungimento di una migliore definizione dei fenomeni⁴.

1.5 Il patrocinio delle Gestione Commissariale presso Roma Capitale

Come è stato più volte evidenziato nel corso della presente relazione, la Gestione Commissariale non può essere assimilata all'organo incaricato di procedere al risanamento di ente locale in dissesto. Essa si differenzia per molti aspetti a partire dalla qualifica di Commissario straordinario. Per tale ragione non si può assegnare alla Gestione la natura di organo del Comune con tutte le conseguenze che ne discenderebbero. Al riguardo deve anche essere considerato che possono verificarsi delle situazioni nelle quali la posizione della Gestione può entrare in conflitto con quella dell'Amministrazione capitolina essendo portatrici di interessi non sempre coincidenti.

Per queste ragioni si è posta una questione relativa al patrocinio della Gestione con riferimento particolare ai casi in cui esso debba essere affidato all'Avvocatura Generale dello Stato.

Sostanzialmente è necessario tenere ben distinte le questioni riguardanti il contenzioso in essere nei confronti del Comune per questioni inserite nelle masse attiva e passiva della Gestione, in quanto si tratta di rapporti che investono l'ente territoriale, instaurati in un periodo anteriore a quello di insediamento della Gestione, per le quali non sussiste alcuna ragione, né di diritto e né tantomeno di opportunità, per sottrarle al patrocinio dell'Avvocature comunale.

Diversamente nei limitati casi in cui la Gestione è chiamata in giudizio per la propria attività (es. istanze di accesso...) o nei casi in cui sussiste conflitto d'interessi nei confronti del Comune, è opportuno che il patrocinio non venga

⁴ Gli ambiti a cui in particolare ci si riferisce riguardano la categoria di debito relativa alle procedure espropriative pregresse e i debiti fuori bilancio per contenzioso

affidato all'Avvocatura comunale bensì, in virtù della natura di organo statale propria della Gestione, all'Avvocatura Generale dello Stato.

Tale questione non ha mai trovato una soluzione univoca, anche se di fatto, aderendo in via sostanziale al criterio innanzi esplicito, in un numero limitati di casi l'Avvocatura Generale dello Stato ha assunto il patrocinio della Gestione.

Per tali motivi la questione ha formato oggetto di un chiarimento normativo ed è stata inserita una disposizione nell'ambito dello schema di decreto legislativo relativo ad ulteriori disposizioni per l'ordinamento di Roma Capitale.

Nel corso dell'attività parlamentare dell'anno 2012 questo atto è stato sottoposto al parere della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, che ha espresso parere favorevole ⁵.

In particolare, nell'articolo 2 dello stesso provvedimento è inclusa una disposizione in materia di patrocinio della Gestione Commissariale di Roma Capitale, in base alla quale, nel primo comma, la rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio della Gestione Commissariale sono assicurati ai sensi del regio decreto 30 ottobre 1933 n. 1611 (cioè per mezzo dell'Avvocatura dello Stato). Lo stesso articolo prevede altresì, al comma secondo, che “....Prosegue, senza oneri per la gestione commissariale, il patrocinio dell'Avvocatura comunale nelle controversie aventi ad oggetto partite inserite nel documento di accertamento del debito pregresso Restano salvi gli effetti dell'attività processuale già svolta dall'Avvocatura dello Stato”.

Tale norma comporta, seguendo una prassi già instaurata, che l'Avvocatura capitolina prosegua nel patrocinio delle cause che ha in carico anche quando i relativi esiti incidono nella massa passiva o attiva della Gestione Commissariale.

⁵ Nell'ambito delle ordinarie attività dell'esame dello schema del decreto, in data 12 dicembre 2012 il Commissario è intervenuto in Audizione innanzi alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale svolgendo una relazione in merito alla situazione della Gestione Commissariale e il relativo contenzioso, anche con riferimento ai soggetti di cui la Gestione può avvalersi per il patrocinio.

Alla data di redazione della presente relazione il suddetto schema di decreto legislativo risulta inserito in un testo normativo definitivo, passato al vaglio del Consiglio dei Ministri ma non ancora pubblicato.

2 SELEZIONE DEI CREDITORI E PROCEDURE DI PAGAMENTO

2.1 Premessa

Come si è già detto nella parte introduttiva, la Gestione Commissariale di Roma Capitale ha caratteristiche particolari e specifiche che riguardano la fase della ricognizione del debito e quella successiva della liquidazione; ad essa, infatti, possono essere applicate le disposizioni relative agli Enti locali dissestati (contenute nel Titolo VIII del TUEL) esclusivamente nei limiti in cui le stesse vengano espressamente richiamate. In particolare, non si estendono alla Gestione Commissariale quelle disposizioni con le quali nel contesto normativo della procedura di dissesto vengono forniti criteri e modalità di liquidazione determinati. Come detto, le modalità di rilevazione della massa passiva previste dal citato art. 78 decreto legge n.112/08 e successive modificazioni rappresentano una procedura di determinazione dei crediti e dei debiti ben differente rispetto a quella prevista per gli enti in dissesto.

Per questi ultimi, infatti, (cfr. art. 254 TUEL) l'organo straordinario procede *in primis* alla rilevazione delle passività mediante comunicazione pubblica (comma 2) e poi (comma 4) a richiedere ai responsabili dei servizi competenti un'attestazione di prestazione effettivamente resa e di non avvenuto pagamento della stessa, nemmeno parziale. E' prevista, altresì, una successiva fase di contraddittorio con le controparti creditorie, propedeutica all'inserimento del debito nella massa passiva ed alla successiva liquidazione.

Le particolari esigenze connesse alla separazione delle due Gestioni hanno imposto diverse modalità; è evidente, infatti, come l'inserimento del debito nella massa passiva non abbia costituito automaticamente il diritto del creditore ad

essere pagato e come si sia reso necessario (e lo è ancora oggi, cfr. paragrafi precedenti della presente relazione), da parte della Gestione e degli uffici competenti di Roma Capitale, eseguire le ordinarie procedure contabili di liquidazione e pagamento.

Le operazioni prodromiche alla definizione delle posizioni iscritte nella massa passiva hanno presentato e presentano notevoli elementi di complessità, in primo luogo per la loro numerosità. E' anche da considerare che esse risalgono spesso ad anni molto remoti (fino agli anni '60) oppure si sono sedimentate in intervalli di tempo molto lunghi.

Per queste ragioni, in molti casi tutt'oggi non è ancora intervenuta una chiara definizione, né è in corso avanzato di svolgimento una procedura per conseguirla (es.: debiti relativi a procedure espropriative pregresse in assenza di provvedimenti ablativi, debiti derivanti da contenzioso in atto nelle prime fasi di giudizio).

Altro elemento da non trascurare è costituito dal ridotto governo delle informazioni relative e del repertorio documentale a supporto, migrato negli anni tra diversi uffici e funzionari incaricati.

In questo contesto articolato i debiti assegnati alla Gestione Commissariale, per i quali erano già maturate le condizioni per procedere alla liquidazione ed al pagamento (non considerando il debito finanziario che ha proprie scadenze prestabilite), rappresentavano una quota ridotta, in gran parte riferibile alle procedure in corso avanzato di svolgimento al momento in cui si è manifestata la crisi di liquidità e per le quali era stato già emesso il titolo di pagamento o effettuata la liquidazione.

Un elemento fondamentale di discriminare nell'ambito dei debiti censiti è rappresentato dall'essere o meno intervenuto l'atto di impegno delle somme nel bilancio. Infatti, solo in presenza di tale condizione è possibile proseguire nelle fasi ulteriori del procedimento di spesa sino al pagamento. Diversamente si pone la necessità di effettuare il riconoscimento del debito extra bilancio, procedura rimessa da apposita disposizione alla competenza dei responsabili dei servizi comunali (cfr. art. 1, c. 26 d.l. 13 agosto 2011, n.138 e infra par. 2.5).

In base alle considerazioni che precedono, la normativa speciale per la Gestione Commissariale non ha stabilito la doverosità della predeterminazione di criteri generali da utilizzare nei confronti di tutte le partite inserite nella massa, in quanto da un lato sarebbe stato impossibile censire le posizioni riportabili ai criteri prestabiliti e dall'altro si sarebbero create delle rigidità che ne avrebbero rallentato ulteriormente l'operatività.

E' opportuno anche ricordare che il DPCM del 4 luglio 2008 (relativo all'attuazione delle misure straordinarie per il Comune di Roma, con il quale è stata istituita la gestione separata) all'art. 2 comma 1 ha autorizzato il Commissario straordinario ad adottare tutti i provvedimenti necessari e opportuni per l'attuazione e la gestione del Piano di rientro; lo stesso articolo, oltre alla facoltà di procedere alla liquidazione e pagamento dei debiti, conferiva anche ***poteri transattivi***. Tale facoltà ha trovato ulteriore riscontro nelle disposizioni successivamente intervenute in merito (cfr. paragrafo 1.3).

Nel documento di accertamento del debito al 26 luglio 2010⁶, redatto dall'allora Commissario straordinario ed oggetto di approvazione da parte dell'art. 2, comma 7, d.l. 225/2010, convertito con modifiche dalla legge n. 10 del 26 febbraio 2011, è stato stabilito, con riferimento alle partite inserite nel Piano che, sulla base dei poteri transattivi del Commissario previsti dalla normativa, obiettivo della gestione era la “.. riduzione della pretesa creditoria complessiva nella misura massima possibile e, comunque, non inferiore di norma al 10% della pretesa stessa”.

Alla luce di tale disposizione si è venuto a delineare un primo rilevante parametro di principio, e cioè quello di ottimizzare la gestione del passivo, definendo in via transattiva le pretese dei relativi creditori, tendendo ad esercitare al massimo livello la facoltà di riduzione del dovuto.

⁶ La norma recita “... accertamento del debito del comune di Roma alla data del 30 luglio 2010” con riferimento alla data di redazione del documento

2.2 Il pagamento dei mandati emessi e non quietanzati al 28.4.2008

Come accennato in precedenza, il primo impatto della crisi del fabbisogno finanziario emerso nel 2008 si è avvertito con il manifestarsi di difficoltà di cassa da cui è derivato il conseguente blocco dei pagamenti. Al momento della separazione delle due Gestioni le procedure in corso relative ai processi di liquidazione e pagamento hanno subito un arresto.

In tale circostanza anche i mandati di pagamento emessi dai singoli uffici capitolini competenti, di fatto perfezionati, non hanno avuto esecuzione.

Le prime azioni attuate dalla Gestione Commissariale sono state rivolte a risolvere questa situazione, inerente a pretese dei creditori non dubbie, delle quali era stata completata la procedura di spesa sino all'emissione del mandato. Le aspettative a vedersi riconoscere quanto dovuto a fronte di prestazioni rese erano state frustrate dal sopravvenire di eventi imprevedibili.

Sin dall'avvio della Gestione, affidata inizialmente allo stesso sindaco di Roma, le pur limitate disponibilità sono state destinate a sbloccare, seppure parzialmente, tali mandati.

Anche dopo l'insediamento dell'attuale Commissario, l'attività si è concentrata, nei limiti della disponibilità, al pagamento dei mandati emessi alla data del 28 aprile 2008 ma non ancora quietanzati, dunque relativi a debiti **certi, liquidi ed esigibili** con riferimento a quelli di importo unitario non superiore a 250 euro/mila. Con tale criterio la Gestione ha inteso autorizzare il pagamento di partite liquidate, di fatto già autorizzate prima della separazione delle due Gestioni, concentrando l'attività nei confronti di un numero elevato di creditori, soddisfatti in tempi brevi. La Gestione, negli anzidetti limiti, ha dato corso ai mandati emessi dai singoli uffici capitolini competenti, senza alcun discrimine secondo quanto operato da questi ultimi in fase di liquidazione ed emissione.

La soglia limite dei 250 euro/mila è stata dettata dalla esigenza di venire incontro alle necessità di un'ampia platea di piccoli creditori, con il fine di limitare nell'immediato i danni alle attività economiche insediate nel territorio comunale.

Successivamente si è proceduto anche nei confronti di partite di importo maggiore, esercitando i poteri transattivi propri della Gestione Commissariale e, quindi, una volta raggiunto un accordo, si è provveduto ad estinguere il debito.

Altri interventi prioritari hanno riguardato la restituzione delle anticipazioni a Roma Capitale per le quali si è manifestata l'urgenza di provvedere, soprattutto in momenti di fenomeni di carenza di liquidità dell'ente, al fine di supportare la stessa e consentirne la continuità delle attività, evitando pesanti ripercussioni nell'intera economia del territorio che sarebbero derivate dal blocco dei pagamenti.

Quest'ultima priorità discende dalle disposizioni contenute nel decreto del MEF del 18 marzo 2011, di cui al paragrafo che segue.

2.3 Il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 18 marzo 2011

A seguito della introduzione dei contributi pluriennali e della facoltà di stipulare un contratto di servizio, assegnata con appositi atti normativi emanati sin dal 2008 ed evolutosi nel tempo, è stato emesso il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 18 marzo 2011 (registrato alla Corte dei conti il 4 maggio 2011, n. registro 004, foglio 22) con la finalità di disciplinare, anche proceduralmente, l'utilizzo da parte del Commissario straordinario delle risorse assegnate (contributi pluriennali e relativa attualizzazione). In tale ambito sono state anche delineate diverse modalità e schemi per l'attuazione del Piano di rientro del debito pregresso del Comune di Roma.

Una delle finalità perseguite dal provvedimento in questione era quella di assicurare la neutralità dell'azione del Commissario in termini di fabbisogno e di indebitamento netto nel conto consolidato della pubblica amministrazione.

L'art. 2 comma 1, del provvedimento suddetto ha anche stabilito alcune priorità e limiti da rispettare nell'utilizzo dei contributi o della derivante disponibilità finanziaria. A tal fine sono state individuate tre fattispecie distinte (sostanzialmente riferibili a grandi ripartizioni della massa passiva):

- restituzione delle anticipazioni ricevute dal Comune di Roma;
- pagamento delle rate di ammortamento;
- pagamento degli oneri di parte corrente relativi al personale, alla produzione di beni di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture.

Tale tripartizione del debito commissariale riguarda partite per le quali il provvedimento delinea un grado di priorità rispetto a quelle successivamente indicate e non pone limiti di importo annuo per la loro estinzione. Si tratta di:

- un debito di natura finanziaria, assistito, *ab origine* all'atto della sottoscrizione, da una delegazione di pagamento, per cui la Gestione non può in alcun modo venire meno agli impegni assunti con gli istituti di credito alle scadenze stabilite;
- un debito per anticipazioni ricevute dalla Gestione Ordinaria, per cui deve essere considerata la necessità di cassa di Roma Capitale ed intervenire con restituzioni tempestive.
- un debito verso terzi, rappresentato da oneri del personale⁷, produzione di servizi in economia e acquisizione di servizi e forniture.

Lo stesso articolo, al comma 2, stabilisce nella misura di 500 milioni di euro, il limite complessivo annuo per il pagamento di tutte le altre tipologie di debito diverse da quelle sopra indicate, quali debiti derivanti da procedure espropriative pregresse, ivi comprese le posizioni afferenti le società partecipate di Roma.

Si precisa che dal suddetto limite, a seguito di appositi pareri espressi dalla Ragioneria Generale dello Stato, sono esclusi i rimborsi a favore di Roma Capitale relativi al reintegro dei fondi vincolati e allo sbilancio di parte capitale, debiti iscritti a suo tempo nella massa passiva del Piano di rientro (cfr. *infra*).

2.4 I pagamenti successivi alle erogazioni dei finanziamenti

Alla fine del 2010 la Gestione, dopo aver proceduto al pagamento dei mandati inestinti (cfr. paragrafo 2.2), disponendo di scarse risorse di cassa da destinare prioritariamente al debito finanziario in scadenza, in ossequio al disposto dell'art.

⁷ Ci si riferisce agli oneri del personale con competenza fino al 28.4.2008 eventualmente non ancora liquidati.

2 comma 1 del citato DM, non è stata in grado di effettuare una programmazione dei pagamenti.

Nel periodo sino al primo semestre 2011, quindi, si è proceduto esclusivamente a rispettare le scadenze di natura finanziaria, assicurando in tal modo l'assenza di effetti peggiorativi sul fabbisogno e sull'indebitamento derivanti dall'attività della Gestione.

A partire dal secondo semestre 2011 la Gestione ha potuto utilizzare la linea di credito "Tranche Triennio" degli Istituti di Credito ", "tirando" finanziamenti per 1,4 Euro/miliardi e una parte della linea di credito "Tranche di Attualizzazione" aperta con la Cassa Depositi e Prestiti, per 1,17 Euro/miliardi al 31 dicembre 2012.

In merito si precisa che, sulla base delle modalità con cui è stato redatto il contratto di finanziamento, al 31.12.2012 la Gestione dispone di una somma residua che gli Istituti di credito dovranno retrocedere entro il 31 dicembre 2013 pari a circa 68,5 milioni di Euro. Tale importo scaturisce dalla differenza tra quanto ricevuto dagli Istituti (pari alle tre annualità del contributo statale di 500 milioni di Euro) e quanto "tirato" dalla Gestione (pari a 1,4 miliardi di Euro) al netto degli oneri finanziari da corrispondere sul tiraggio. Le condizioni particolarmente vantaggiose con cui il contratto di servizio è stato concluso (il tasso degli interessi passivi da corrispondere è pari all'euribor a 6 mesi maggiorato di uno spread pari a 1,05 punti percentuali annui), in concomitanza con un trend dell'andamento del tasso di interesse particolarmente favorevole, hanno consentito alla Gestione di limitare al minimo gli oneri dovuti al finanziamento stesso e di avere anche una significativa disponibilità residua.

Disponendo, dunque, di una congrua dotazione di risorse finanziarie, le stesse sono state utilizzate osservando le disposizioni dell'art. 2 comma 1 del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 18 marzo 2011.

In vista dell'acquisizione dei finanziamenti per l'attualizzazione dei contributi, con note del 17 giugno 2011 e del 12 luglio 2011, il Commissario straordinario ha comunicato alla ragioneria di Roma Capitale di sollecitare gli uffici ad emettere i

mandati di pagamento commissariali dapprima per importi entro Euro 50.000 e, successivamente, senza stabilire un limite di importo.

La Gestione, in considerazione del particolare momento di crisi di liquidità di Roma Capitale, ha proceduto alla restituzione quasi integrale delle anticipazioni di cassa erogate alla Gestione Commissariale da parte dell'Ordinaria (circa l'85%) e di una quota rilevante del debito iscritto nel Piano di rientro per il ripiano del disavanzo che si è generato nell'impiego delle risorse vincolate (circa il 55%)⁸.

La Gestione ha inoltre proceduto puntualmente ai periodici pagamenti delle rate di ammortamento dei mutui passivi (sia della quota capitale, che della quota interessi).

Per la disponibilità residuale ha dato corso ai rimanenti mandati di pagamento emessi dai singoli uffici di Roma Capitale e non pagati al momento della separazione delle gestioni (cfr. par. 2.2).

A tal fine sono state reiteratamente invitate le strutture amministrative capitoline ad emettere tutti i mandati di pagamento relativi agli impegni già assunti ed iscritti nella massa passiva commissariale, senza alcuna distinzione, riservandosi la facoltà di autorizzare i pagamenti fino ad importi unitari inferiori ai 250 Euro/mila e di procedere a transazione per gli importi superiori a tale soglia.

A completezza di quanto sin qui esposto si correda la presente relazione (cfr. Appendice 3) di tabelle inerenti anche le movimentazioni dei saldi del debito finanziario, del numero ed ammontare dei mandati quietanzati (divisi per annualità).

⁸ Si ricorda, inoltre, che, in base all'art.1, comma 27 decreto-legge del 13 agosto 2011 n.138, il Commissario Straordinario poteva estinguere tali debiti "... *ad avvenuta deliberazione del bilancio di previsione per gli anni 2011-2013, con la quale viene dato espressamente atto dell'adeguatezza e dell'effettiva attuazione delle misure occorrenti per il reperimento delle risorse finalizzate a garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione ordinaria, nonché subordinatamente a specifico e motivato giudizio sull'adeguatezza ed effettiva attuazione delle predette misure da parte dell'organo di revisione ...*".

In data 2 agosto 2011 la relazione del collegio dei Revisori sul Bilancio di Roma Capitale ha valutato positivamente gli effetti conseguenti all'adozione delle misure adottate da Roma Capitale al fine di garantire l'equilibrio di bilancio. Contestualmente il collegio ha ritenuto che l'equilibrio è stato raggiunto e che esso può essere mantenuto anche nel biennio 2012-2013, nel rispetto dell'impostazione delle linee del bilancio pluriennale 2011-2012-2013.

2.5 I pagamenti relativi ai Debiti fuori bilancio

Durante la prima fase della Gestione Commissariale (in cui il ruolo del Commissario straordinario è stato ricoperto dallo stesso sindaco) il Commissario ha riconosciuto con proprio provvedimento alcuni debiti extrabilancio.

Successivamente è stato interrotto il flusso dei pagamenti delle partite relative a debiti fuori bilancio già riconosciuti in quanto sono sorti dubbi sulla competenza del Commissario a procedere al riconoscimento in base alle disposizioni procedurali di cui agli articoli 194 e 254 del Testo Unico enti locali in materia di debiti extrabilancio. Non sembrava, infatti, imputabile direttamente alla Gestione la facoltà di procedere al relativo riconoscimento e, conseguentemente, alla successiva liquidazione.

A seguito dell’emanazione del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148) è stata stabilita una disciplina particolare in ordine alle procedure da adottare per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio relativamente alle posizioni incluse nella massa, venendo così rimossa la precedente situazione di impasse che si era generata al riguardo.

In merito si ricorda come l’art. 1, comma 26 del d.l. innanzi citato, abbia previsto specificamente per la situazione debitoria della Gestione Commissariale di Roma Capitale che, fermo restando il disposto degli articoli 194 e 254 del Testo Unico enti locali, “ per procedere alla liquidazione degli importi inseriti nel Piano di rientro e riferiti ad obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008, è sufficiente una determinazione dirigenziale, assunta con l’attestazione dell’avvenuta assistenza giuridico-amministrativa del Segretario generale, ai sensi dell’art. 97 comma 2, del decreto legislativo, 18 agosto 2000, n. 267”.

Il citato intervento del legislatore, avvenuto nel corso del 2011, ha consentito, di fatto, di snellire il processo di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, senza eliminarne tutti gli elementi necessari ad un corretto riconoscimento di legittimità.

Con nota RE/71689 dell’11 ottobre 2011 sono state dettate da parte del Segretario-direttore generale di Roma Capitale le indicazioni operative agli uffici per procedere al riconoscimento.

A seguito di tali indicazioni sono state avviate presso gli uffici capitolini le procedure per l'accertamento dei debiti fuori bilancio di competenza commissariale, secondo le istruzioni impartite dal Segretario Generale (note nn. 15049 e 15536, rispettivamente dell'11 e 19 ottobre 2011).

I provvedimenti di riconoscimento di debiti pervenuti alla Gestione Commissariale, che da tale momento sono stati emessi e trasmessi, sono stati trattati correntemente.

La Gestione, con nota n. 1565 del 24 ottobre 2011, ha stabilito che, in sede di trattazione dei provvedimenti dirigenziali di riconoscimento del debito ad essa inoltrati, *darà precedenza alle posizioni per le quali vi siano concrete prospettive transattive* (indipendentemente dalla tipologia del debito fuori bilancio sottostante e da chi promuova la trattativa, sia esso il creditore, la Gestione, il cessionario del credito o altro soggetto).

Con la stessa nota si stabilisce di procedere alla trattazione, in primis, delle posizioni scaturenti da “giudicati” e, successivamente, di quelle correlate a sentenze non ancora definitive (*previa acquisizione in quest'ultimo caso del parere da parte della competente Avvocatura, di Stato o Capitolina*).

Nell'osservanza delle disposizioni normative e procedurali sopra citate, il Commissario ha adottato un criterio specifico relativo ai pagamenti derivanti da riconoscimento di debiti extrabilancio, abbassando la soglia oltre la quale essi sono subordinati all'esercizio la facoltà di transazione, fissata a 50 Euro/mila.

2.6 Nota sulla giacenza di cassa e sulle procedure di pagamento presso la Tesoreria

Come già accennato, solo dal 2011 la Gestione ha potuto disporre di una dotazione di fondi tale da richiedere una programmazione dei pagamenti e dei prelievi. Di conseguenza da allora si è posta l'esigenza di mantenere una giacenza media di cassa limitata (pari a circa 25/30 Euro/milioni), necessaria esclusivamente a garantire l'operatività delle azioni correnti, limitando al minimo il generarsi di oneri finanziari susseguenti i tiraggi necessari per alimentare la cassa.

La Gestione, oramai caratterizzata da regolare operatività, non conta arretrati nel pagamento di partite regolarmente liquidate con le modalità sin qui descritte.

E' opportuno precisare al riguardo che la Gestione non esegue le attività strettamente inerenti la liquidazione delle spese per le partite debitorie iscritte al Piano di rientro, in quanto tale adempimento è di esclusiva competenza dell'Amministrazione Capitolina. La procedura di spesa, sino all'emissione dei mandati di pagamento, si svolge nell'ambito dell'Amministrazione comunale i cui uffici sono in grado di governare i tempi del relativo procedimento amministrativo, mentre la Gestione Commissariale interviene esclusivamente nella fase di autorizzazione al pagamento e, eventualmente, esercitando i poteri transattivi.

La programmazione della dotazione di cassa dipende, quindi, essenzialmente dai seguenti fattori:

1. l'attività degli uffici comunali, che svolgono le procedure di liquidazione relative alle diverse componenti della massa;
2. i flussi finanziari della stessa Amministrazione capitolina per quello che riguarda e nei limiti delle partite di sbilancio delle entrate vincolate;
3. le scadenze del debito finanziario.

Anche per le posizioni afferenti la tipologia dei debiti fuori bilancio regolarmente riconosciuti, le procedure sono svolte dagli uffici comunali che si avvalgono dell'assistenza giuridico-amministrativa del Segretario Generale, ai sensi dell'art. 97 comma 2, del TUEL. Una volta perfezionata la procedura di riconoscimento e stipulato anche l'atto transattivo, la Gestione procede in tempi rapidi a ristorare la controparte.

Si fa presente, infine, che le operazioni relative ai movimenti di cassa sono eseguite esclusivamente tramite la Tesoreria di Roma Capitale, della quale la Gestione Commissariale si avvale, attraverso l'emissione di mandati e reversali previamente autorizzati e quindi registrati sulla contabilità separata della Gestione Commissariale.

Di tali operazioni, come già ricordato nella premessa della presente relazione, è fornita comunicazione periodica (mensile per i pagamenti, trimestrale per incassi e pagamenti) agli Istituti competenti.

2.7 Nota sul disavanzo della Gestione

Si è già avuto modo (cfr. paragrafo “la situazione debitoria”) di evidenziare come le risultanze del primo monitoraggio, effettuato nel 2008 con le modalità precedentemente descritte, abbiano evidenziato uno sbilancio delle partite ampiamente negativo.

In sede di ricognizione definitiva del debito pregresso, il documento di accertamento al 26 luglio 2010, approvato con del decreto-legge n. 225 del 29 dicembre 2010, convertito, con modifiche, dalla legge n. 10 del 26 febbraio 2011, ha anch'esso evidenziato un saldo ampiamente negativo delle partite pregresse, quantificabile in un disavanzo totale pari a 16,75 miliardi di Euro, che si riduce a 10,06 miliardi di Euro se nettato degli oneri finanziari relativi agli interessi passivi da corrispondere fino al 2048.

Il saldo del disavanzo al 31 dicembre 2012 si attesta a circa 13,89 miliardi di Euro, pari a 8,53 miliardi di Euro al netto degli interessi passivi. Tale risultato (per meglio comprendere il quale si rimanda alla specifica tabella n. 7 in Appendice 3 della presente relazione) è di per sé positivo in quanto evidenzia una forte diminuzione del deficit della Gestione.

PROSPETTIVE DEL FABBISOGNO FINANZIARIO FUTURO

I finanziamenti stabili, per fare fronte alla massa di debiti di diversa natura dei quali è stata compiuta la ricognizione, sono intervenuti con l'art. 14, comma 14, del D.L. 31.05.2010 n. 78, convertito dalla L. 30.07.2010 n. 122, che ha disposto l'assegnazione alla Gestione Commissariale di una dotazione finanziaria di 500 milioni di Euro annui.

Già al momento della nomina dell'attuale Commissario, le risultanze di un mero calcolo di matematica finanziaria dimostravano l'insufficienza prospettica dei contributi di cui sopra per la copertura del debito pregresso di Roma Capitale: le sole rate di ammortamento (capitale ed interessi) dei mutui in scadenza fino al 2048 erano infatti previste al 26.07.2010 in € 13,8 miliardi ed attualizzando totalmente il ridotto contributo annuo di € 500 milioni si poteva stimare una disponibilità finanziaria complessiva intorno ad € 10 miliardi.

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

Ciò nonostante (come detto, cfr. paragrafo 2.2), la Gestione ha avviato da subito una serie di pagamenti al fine di soddisfare legittime e sempre più pressanti richieste da parte di creditori titolari di posizioni (per lo più di importo non elevato) risalenti molto indietro nel tempo e garantire, altresì, il saldo, alle previste scadenze, dei debiti finanziari (mutui ed operazioni di finanza derivata). Il tutto a valere, da un lato, sulla cassa disponibile e, dall'altro, su anticipazioni (poi rese definitive) del MEF.

Il vero e proprio inizio dell'attività commissariale è stato peraltro reso possibile solo a far tempo dal giugno/luglio 2011 grazie alla stipula del citato contratto di finanziamento (cfr. paragrafo 1.1) che consente, nell'arco del triennio 2011-2013, di disporre di una linea di credito di € 4,0 miliardi e, in caso di rinnovo del contratto medesimo o stipula di un nuovo contratto per il successivo triennio, un'ulteriore disponibilità di pari importo. A questo si devono aggiungere altre risorse per 0,5 miliardi circa (rivenienti dall'attualizzazione dell'intero ulteriore contributo riveniente dal D.L. 95/2012, convertito dalla L.135/2012) e le riscossioni relative ai crediti iscritti in massa attiva che si stima realisticamente di realizzare nel periodo 2013-2016.

Tale flusso appare, sulla base delle attuali stime, sufficiente a fronteggiare i debiti commissariali fino al 2016/2017. Oltre tale data emerge la sostanziale

impossibilità della Gestione Commissariale di fronteggiare il debito pregresso di Roma. Il ricavato prevedibile dall'attualizzazione, del più volte citato contributo annuo di € 500 milioni (nettato delle rate di rimborso dei finanziamenti), risulterebbe comunque largamente inferiore al solo complessivo onere (capitale ed interessi) per l'ammortamento del debito finanziario che ancora residuerà in massa passiva nel 2017.

Il probabile verificarsi delle suddette ipotesi comporterebbe, quindi, il blocco dell'operatività di questa Gestione già nel corso del 2017.

Per risolvere tale situazione di prospettiva incapacità per un Organo statale (Gestione Commissariale) di far fronte al servizio del debito finanziario, si possono immaginare interventi da realizzarsi in due ambiti: un incremento del contributo perpetuo annuo (per un importo attualmente stimato nell'ordine di circa € 200 milioni) che, attualizzato e aggiunto alla eventuale quota residua dell'attuale contributo annuo di € 500 milioni, potrebbe fornire le risorse sufficienti all'estinzione anticipata della quota residua del debito finanziario con contestuale cancellazione dei relativi interessi per oneri finanziari futuri, da non corrispondere più. Tale ipotesi non contempla peraltro il riconoscimento di eventuali penali da corrispondere agli Istituti di credito all'atto dell'estinzione anticipata e pertanto occorrerà un oculato calcolo dei costi/benefici, nonché un auspicabile intervento normativo. Un'ipotesi alternativa potrebbe consistere nel pagamento di tutti i debiti commissariali previsti (comprese le rate dei mutui) fino al 31.12.2016 con le risorse fino ad allora disponibili e, per le annualità successive, formale accollo da parte dello Stato del debito finanziario residuo in quota capitale. Tale ipotesi trova un espresso fondamento normativo nell'articolo 14, comma 13-ter del D.L. 78/2010 ove si dispone che “La gestione commissariale ha comunque termine allorché risultino esaurite le attività di carattere gestionale di natura straordinaria e residui un'attività meramente esecutiva e adempimentale alla quale provvedono gli Uffici di Roma Capitale”⁹.

⁹ Si usa l'espressione “formale accollo” da parte dello Stato perché ad oggi il debito pregresso è ancora formalmente in capo a Roma Capitale e la Gestione Commissariale provvede solo ai relativi pagamenti con un meccanismo sostanzialmente equivalente a quello dei mutui a carico Stato. Per quanto riguarda, infine, i saldi di finanza pubblica, si osserva che l'ipotesi

L'analisi prospettica sin qui rappresentata ipotizza, in un'ottica prudentiale, il pagamento, entro il 2016, di tutti i debiti di natura non finanziaria iscritti in massa passiva, includendo alcune particolari tipologie quali il debito per le procedure espropriative pregresse e i debiti fuori bilancio derivanti da oneri da contenzioso di importi considerevoli, debiti che, per loro natura, non costituiscono una massa debitoria consolidata e caratterizzata da un'effettiva immediata esigibilità.

Inoltre, con riferimento al prossimo quinquennio, potrebbero verificarsi altri elementi, tali da indurre una qualche diminuzione del fabbisogno finanziario sin qui prospettato; ci si riferisce alla realizzazione di economie a seguito dell'attività transattiva del Commissario (ad oggi realizzate al di sopra delle aspettative, cfr. paragrafo 1.3), ad un andamento più favorevole dei tassi di interesse, al protrarsi nel tempo delle procedure di liquidazione relative al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, nonché a ulteriori significative rettifiche in diminuzione delle partite debitorie.

Se tali eventi favorevoli si verificassero effettivamente, il paventato blocco operativo della Gestione potrebbe risultare procrastinato almeno fino al termine del 2017 oltre il quale, comunque, le risorse finanziarie ad oggi realisticamente prevedibili non sarebbero in grado di coprire il fabbisogno per il pagamento del debito finanziario residuo.

Si rammenta infine che le ipotesi come sopra formulate conservano la loro validità solo in caso di rinnovo per il triennio 2014-2016 del menzionato contratto di finanziamento con le banche e la Cassa Depositi e Prestiti o, come più probabile, viste le mutate condizioni di mercato, di stipula di un nuovo contratto. In ogni caso la valutazione prospettica alla base di quanto sin qui esposto, in un'ottica prudentiale, è stata effettuata ipotizzando condizioni meno favorevoli rispetto alle attuali, particolarmente vantaggiose per lo Stato sia in termini di tasso che di modalità tecnica.

CONCLUSIONI

Per fronteggiare la situazione critica della finanza del Comune di Roma che si è manifestata nel 2008 è stata stabilita, in alternativa alla dichiarazione di dissesto prevista per tutti gli enti locali, una disciplina particolare con la quale si è previsto, oltre agli organi della Gestione Ordinaria, un Commissario straordinario per la gestione del debito pregresso. Tale specifico intervento legislativo è stato attuato anche in considerazione della prevedibile evoluzione *in peius* della situazione di Roma, che avrebbe potuto dare luogo a conseguenze negative anche sulla considerazione complessiva della salute finanziaria del nostro Paese.

Le funzioni assegnate dalla specifica normativa alla Gestione Commissariale operante presso Roma Capitale riguardano un complesso di attività che possono riportarsi a due distinte fasi fondamentali: la prima rivolta alla ricognizione della situazione debitoria di competenza della Gestione Commissariale e alla rilevazione della correlata massa attiva; la seconda alle attività rivolte alla estinzione del debito.

La prima fase è stata completata con la predisposizione di un documento di sintesi c.d. “Piano di rientro” che è sottoposto ad un costante aggiornamento.

La fase di gestione investe sia il lato attivo che quello passivo. Per il primo è stata rilevante l’attivazione delle entrate commissariali, anche disponendo della potestà impositiva assegnata al Commissario. Le operazioni sul lato passivo hanno riguardato le iniziative per l’estinzione della massa passiva, impiegando i poteri transattivi di cui dispone il Commissario, al fine di ridurre l’esposizione debitoria e la gestione del debito finanziario e dei contratti di finanza derivata al fine di ottimizzarne la gestione.

Deve essere anche considerato che la Gestione ha fornito maggiori opportunità ai creditori per essere soddisfatti, assegnando risorse stabili di provenienza statale e, nello stesso tempo, attraverso la facoltà di procedere a transazione e mediante iniziative di razionalizzazione del debito, ha alleggerito gli oneri a carico della finanza pubblica.

Come dettagliatamente descritto nei paragrafi precedenti della presente relazione, la Gestione ha effettuato una mole notevole di pagamenti al fine di soddisfare legittime e sempre più pressanti richieste da parte di creditori titolari di posizioni risalenti nel tempo e garantire, altresì, il saldo, alle previste scadenze, dei debiti finanziari.

Il complesso dell'attività svolta dalla Gestione attuale è stato caratterizzato da un progressivo adeguamento organizzativo per lo svolgimento dei compiti assegnati che può essere definito, oramai, a regime.

Nel corso del periodo in esame, sono state stipulate numerose transazioni che hanno ridotto in modo significativo la massa dei debiti, rispetto alle somme iscritte nel Piano di rientro, e, inoltre, sono state restituite quasi integralmente le anticipazioni di cassa ricevute a suo tempo dal Comune, riversando altresì a quest'ultimo consistenti risorse a titolo di ripristino dello sbilancio delle risorse vincolate.

Le operazioni di estinzione anticipata dei contratti di finanza derivata hanno garantito, a fronte di un limitato esborso, consistenti risparmi in termini di minori pagamenti prevedibili futuri.

Dal punto di vista della consuntivazione dei risultati dell'attività, la Gestione ha ottenuto un riscontro positivo dalla Corte dei Conti che non ha rilevato criticità scaturenti dalla ordinaria attività; ha giudicato adeguata ed esaustiva la relazione relativa all'estinzione anticipata dei contratti di strumenti finanziari derivati; ha reputato soddisfacente il risultato ottenuto mediante l'attività transattiva del Commissario; ha apprezzato l'impegno profuso nelle attività di accertamento delle singole partite creditorie e debitorie.

La Gestione ha anche dato seguito immediato alle raccomandazioni della Corte in merito al proseguimento delle iniziative, già, peraltro, avviate dal Commissario, nell'ambito della corretta determinazione delle partite creditorie e in ordine alle azioni effettivamente intraprese dagli uffici capitolini competenti per la relativa riscossione.

Nonostante il rilievo dell'attività svolta e i positivi riscontri ricevuti, permangono fondate perplessità in merito ad una stima dei tempi necessari per il completamento delle attività assegnate a causa della dimensione enorme della massa del debito da estinguere e della complessità delle relative procedure.

Inoltre, sebbene le modalità di finanziamento previste nei contratti stipulati dall'attuale Commissario abbiano garantito l'operatività della Gestione per il periodo 2011 – 2014, è evidente la prospettiva insufficienza delle pur cospicue risorse disponibili che si ipotizza potrà verificarsi al termine del prossimo contratto di finanziamento, presumibilmente pregiudicando l'operatività della Gestione dalla fine del 2017.

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

GESTIONE COMMISSARIALE
(decreto legge n. 112/2008)
Il commissario straordinario del Governo
Massimo Varazzani

APPENDICE 1: QUADRO NORMATIVO

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

Commissario, concernente l'accertamento del debito del comune di Roma alla data del 30 luglio 2010, che è approvato con effetti a decorrere dal 29 dicembre 2010".

- Art. 20, comma 17 decreto legge 98/2011, convertito in legge n. 111 del 2011: modificando l'art. 78 del decreto legge n. 112 del 2008 ha fornito un'interpretazione autentica in base alla quale "tutte le entrate del comune di competenza dell'anno 2008 e dei successivi anni sono attribuite alla Gestione corrente di Roma Capitale, ivi comprese quelle riferibili ad atti e fatti antecedenti all'anno 2008, purché accertate successivamente al 31 dicembre 2007".
- Art. 1, comma 26 decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148: snellisce processo di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, senza eliminarne tutti gli elementi necessari ad un corretto riconoscimento di legittimità; fermo restando il disposto degli articoli 194 e 254 del Testo Unico enti locali: " per procedere alla liquidazione degli importi inseriti nel piano di rientro e riferiti ad obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008, è sufficiente una determinazione dirigenziale, assunta con l'attestazione dell'avvenuta assistenza giuridico-amministrativa del Segretario generale, ai sensi dell'art. 97 comma 2, del decreto legislativo, 18 agosto 2000, n. 267".

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

- Il DPCM 4 luglio 2008 con il quale il sindaco di Roma pro tempore è stato nominato Commissario straordinario e sono state dettate le prime disposizioni per la funzionalità della Gestione Commissariale.
- Il DPCM 5 dicembre 2008 con il quale è stato approvato il Piano di rientro e stabilite ulteriori disposizioni relative alla Gestione Commissariale.
- Il Decreto Ministeriale (Ministero dell'Economia e delle Finanze) del 18 marzo 2011 con il quale è stato autorizzato l'utilizzo dei contributi pluriennali di cui all'art. 14 del d.l. 30 luglio 2010, n. 122 mediante erogazione diretta ed attualizzazione, nonché stabilite alcune priorità nella estinzione delle partite debitorie.

APPENDICE 2: ELENCO DOCUMENTI DI CONSUNTIVAZIONE PRODOTTI ED INVIATI DALLA GESTIONE COMMISSARIALE

ELENCO DOCUMENTI DI CONSUNTIVAZIONE PRODOTTI E INVIATI DALLA GESTIONE COMMISSARIALE						
documento	oggetto	fonte normativa	destinatario	anno di competenza	termini e periodicità	protocollo commissariale di invio
rendiconto periodo 26.7.10 - 31.12.10	rendicontazione (sezione dati relativa alle variazioni delle voci del piano intervenute nell'esercizio + sezione illustrativa delle attività)	- legge 122/2010 art.14 c. 15-ter - d.l. 225/2010 - legge 10/2011 art.2 c.2-octies - legge 225/1992 art.5 c.5-bis	- MEF - Presidenza del Consiglio dei Ministri (tramite MEF) - ISTAT (tramite MEF) - Sezione Regionale Corte dei Conti	26.7.10 - 31.12.10	annuale	1226 del 31.8.11 1923 del 22.12.11
rendiconto periodo 1.1.11 - 31.12.11				2011	annuale	1736 del 19.7.12
rendiconto periodo 1.1.12 - 31.12.12				2012	entro il 30.4.13	
relazione del Commissario	relazione sullo stato di realizzazione degli interventi delegati in capo ai funzionari e ai commissari delegati	d.lgs. 123 del 30.6.2011	Corte dei Conti - sezione Lazio	2011	annuale	n. 2058 del 13.9.12
rendicontazione del Commissario	Rendicontazione delle attività svolte all'interno della gestione commissariale e illustrazione dei criteri che hanno informato le procedure di selezione dei creditori da soddisfare	d.lgs. 61 del 18.4.2012	- Senato della Repubblica e Camera dei Deputati - Ministero dell'Interno	2012	annuale	
flussi di cassa trimestrale	incassi e pagamenti	D.P.C.M. 5.12.2008	- MEF - Ministero dell'Interno	dal 2009	trimestrale	/
flussi di cassa mensile	pagamenti	Decreto MEF 18.3.11 art.2	MEF	dal 2011	mensile	/

APPENDICE 3: TABELLE NUMERICHE

Si allega alla presente relazione una serie di tabelle numeriche utili a rappresentare i principali fenomeni e i risultati delle attività svolte. Si precisa che gli importi sono espressi in milioni di Euro. I dati relativi all'esercizio 2012 devono intendersi provvisori. Questi potranno considerarsi definitivi solo ad avvenuta approvazione del rendiconto 2012 di Roma Capitale da parte dell'Assemblea Capitolina, la cui scadenza è prevista per il 30 aprile p.v.

- TABELLA 1.1: *Erogazioni Tranche Triennio 2011-2013* – espone il dettaglio dei tiraggi relativi al contratto di finanziamento con gli Istituti di credito ed i connessi oneri finanziari;
- TABELLA 1.2: *Erogazioni Tranche Attualizzazione 2011-2013* – espone il dettaglio dei tiraggi relativi al contratto di finanziamento con la Cassa Depositi e Prestiti ed i connessi oneri finanziari;
- TABELLA 2: *Operazione sui contratti di finanza derivata* – espone le principali numeriche relative ai contratti chiusi (costo di chiusura e risparmio conseguito) e ai contratti ancora in essere (valutazione del costo di chiusura attuale);
- TABELLA 3: *Movimentazione dei saldi del debito finanziario* – espone le variazioni dei saldi delle componenti finanziarie del Piano, divise per quota capitale e quota interessi;
- TABELLA 4: *Dettaglio delle transazioni concluse 2011-2012* - espone le principali numeriche relative alle transazioni concluse (numerosità, debito iscritto nel Piano, economia realizzata);
- TABELLA 5: *Riepilogo saldi debitori e creditori verso Gestione Ordinaria di Roma Capitale* – espone le variazioni dei saldi delle componenti del Piano verso Roma Capitale;
- TABELLA 6: *Riepilogo Mandati Quietanzati gestione effettiva commissariale 2010-2011-2012* - espone le principali numeriche relative ai mandati quietanzati (numero complessivo, importo totale, numero delle controparti e tipologia);

- TABELLA 7: *Riepilogo dei saldi della massa attiva e passiva del Piano di rientro* - espone le variazioni dei saldi complessivi della massa attiva e passiva del Piano
- TABELLA 8: *Dati prospettici della massa attiva e passiva del Piano di Rientro al 31.12.2016* - tabella riepilogativa dell'andamento delle masse attiva e passiva della Gestione Commissariale al 26.07.2010 (dati approvati per legge), delle risultanze del Rendiconto 2011, di quelle provvisorie al 31.12.2012 e dei dati prospettici al 31.12.2016.

APPENDICE 3: TABELLE NUMERICHE



Tabella 1.1: Erogazioni Tranche Triennio 2011/2013

(valori espressi in Milioni/Euro)

Erogazioni Tranche Triennio 2011/2013		Euro
A	Erogazione prevista dalla Tranche Triennio	1.500,00
B1	Erogazioni 2011	1.325,00
B2	Erogazioni 2012	75,00
C1	Oneri Finanziari 2011	7,47
C2	Oneri Finanziari 2012	18,84
C3	Oneri Finanziari 2013 STIMATI(*)	5,19



D = (A-B1-B2-C1-C2-C3)	Linea di Credito Tranche Triennio da retrocedere alla Gestione al 31.12.2013	68,50
---------------------------	---	-------

(*) calcolati con tasso previsto per il secondo semestre 2013: 2,464%



ROMA CAPITALE
GESTIONE COMMISSARIALE

Tabella 1.2: Erogazioni Tranche Attualizzazione 2011/2013
(valori espressi in Milioni/Euro)

Erogazione Tranche Attualizzazione	Euro
Erogazione prevista dalla Tranche Attualizzazione	2.500,00
Erogazioni 2012	1.170,00
Linea di Credito Tranche Attualizzazione ancora disponibile per la GC al 31.12.2012	1.130,00
Oneri finanziari di preammortamento sulle erogazioni 2012 maturati al 30.6.2014	66,82

Tabella 2: Operazioni sui contratti di finanza derivata
(valori espressi in Milioni/Euro)

	NUM.	SOTTOSTANTE	IMPORTO NOZIONALE	ONERI(-) / PROVENTI(+) PER CHIUSURA ANTICIPATA	RISPARMIO*
CHIUSI	3	Mutui in ammortamento	1.131,30	- 50,11	37,00
	4	Porzione del Bond City of Rome	1.400,00	24,62	233,43
		TOTALE		- 25,49	270,43
	2	Mutui in ammortamento	365,24	- 37,19 (**)	
APERTI					

(*) Risparmio calcolato, da primaria società internazionale del settore, all'uopo incaricata, tenendo conto degli oneri finanziari che si sarebbe dovuto sopportare per corrispondere gli esborsi, al netto degli incassi, previsti per la durata originale del contratto

(**) valore corrente di mercato alla data del 31.12.12 calcolato dall'Istituto di Credito controparte sulla base della metodologia standard

Tabella 3: Movimentazione dei saldi del debito finanziario
(valori espressi in Milioni/Euro)

Natura	26.07.2010	31.12.2011	31.12.2012	Differenza 31.12.2012- 26.07.2010
Quota Capitale	7.123,85	6.793,70	6.552,37	- 571,48
Quota Interessi	6.688,33	6.123,10	5.360,17	- 1.328,16
Totale	13.812,18	12.916,80	11.912,54	- 1.899,64

Decreto MEF 18 Marzo 2011, art.2, c.1: [...] Il Commissario straordinario del Governo è autorizzato, in via prioritaria, a provvedere alla restituzione delle anticipazioni ricevute dal Comune di Roma ed al pagamento delle rate di ammortamento e degli oneri di parte corrente, relativi ad oneri di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture.

**Tabella 4: Dettaglio delle transazioni concluse 2011-2012***(valori espressi in Milioni/Euro)*

Anno	Numero transazioni	Importo oggetto di transazione A	Proposta Commissariale	Importo transatto B	Economie da transazione A-B	% di riduzione su importo oggetto di transazione
2011	9	29,77	23,32	23,36	6,41	21,54%
2012	31	139,47	107,69	107,69	31,78	22,79%
  						
Totale 2011-2012	40	169,24	131,01	131,05	38,19	22,57%



Tabella 5: Riepilogo saldi debitori e creditori verso Gestione Ordinaria di Roma Capitale

(valori espressi in Milioni/Euro)

	Saldi previsionali al 31.12.2012	Saldi al 31.12.2011 (Rendiconto Commissariale)	Saldi al 26.10.2010 (d.l. 225/2010 art.2 c.7)	Variazione 31.12.12 – 26.07.10	% Variazione /Saldi al 26.07.10
DEBITI					
Ripiano del disav. delle vincolate +sbilancio di parte capit. verificato in sede di separazione dei bilanci	979,94	1.610,91	2.606,62	-1.626,68	-62,41%
Altri debiti e anticipazioni	907,56	1.521,55	2.015,75	-1.108,19	-54,98%
	72,38	89,36	590,87	-518,49	-87,75%
CREDITI					
Crediti vari per anticipazioni	39,86	36,10	-	39,86	-
TOTALE DEBITI VERSO GESTIONE ORDINARIA AL NETTO DELLE PARTITE CREDITORIE	940,08	1.574,81	2.606,62	-1.666,54	-63,93%

Decreto MEF 18 Marzo 2011, art.2, c.1: [...] Il Commissario straordinario del Governo è autorizzato, in via prioritaria, a provvedere alla restituzione delle anticipazioni ricevute dal Comune di Roma ed al pagamento delle rate di ammortamento e degli oneri di parte corrente, relativi ad oneri di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture.

Tabella 6: Riepilogo Mandati Quietanzati gestione effettiva commissariale 2010-2011-2012

(valori espressi in Milioni/Euro)



Anno	Numero Mandati	Importo	Numero controparti
2010	11.457	70,23	2.242
2011	3.316	35,69	588
2012	3.179	73,35	312
TOTALE	17.952	179,28	3.142

Note:

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



Tabella 7: Riepilogo dei saldi della massa attiva e passiva del Piano di

Rientro

(valori espressi in Milioni/Euro)

MASSA PASSIVA	Saldi provvisori al 31.12.12	Saldi al 31.12.11 (Rendiconto Commissariale)	Saldi al 26.07.10 (d.l.225/2010, art.2, c.7)	Variazione 31.12.12- 26.07.2010
DEBITI NON FINANZIARI (A)	4.200	5.550	8.642	- 4.442
TOTALE DEBITI NON FINANZIARI (B)	11.912	12.917	13.812	- 1.900
Quota Capitale	6.552	6.794	7.124	- 572
Quota Interessi	5.360	6.123	6.688	- 1.328
DEBITO TOTALE (A+B)	16.112	18.467	22.454	- 6.342
MASSA ATTIVA	Saldi provvisori al 31.12.12	Saldi al 31.12.11 (Rendiconto Commissariale)	Saldi al 26.07.10 (d.l.225/2010, art.2, c.7)	Variazione 31.12.12- 26.07.2010
CREDITO TOTALE	2.218	2.726	5.701	- 3.483
DISAVANZO	13.894	15.741	16.753	- 2.859
DISAVANZO AL NETTO DEGLI INTERESSI SU ONERI FINANZIARI	8.534	9.618	10.065	- 1.531

Tabella 8: Dati prospettici della massa attiva e passiva del Piano di Rientro al 31.12.2016
(valori espressi in Milioni/Euro)



ROMA CAPITALE
GESTIONE COMMISSARIALE

DATI PROSPETTICI AL 31.12.2016 *				dati come da precedente tabella 7 riportati per confronto			
(con ipotesi di intervenuto rinnovo del contratto di finanziamento o di un nuovo contratto per il periodo 2014-2016 per € 4 miliardi)				DATI AL 31.12.2012 (Rendiconto Provvisorio Commissariale)	DATI AL 31.12.2011 (Rendiconto Commissariale)	DATI AL 26.7.2010 (d.l. 225/2010 art.2 c.7)	
DEBITI NON FINANZIARI RESIDUI (A) (nota 1)	-			4.200	5.550	8.642	
DEBITI FINANZIARI RESIDUI (scadenza 2048) (B)	9.778			11.912	12.917	13.812	
Quota capitale	5.466			6.552	6.794	7.124	
Quota interessi	4.312			5.360	6.123	6.688	
DEBITO TOTALE RESIDUO (A+B)	9.778			16.112	18.467	22.454	
CREDITO RESIDUO (di difficile/dubbia esazione) (nota 2)	1.204			2.218	2.726	5.701	
DIFFERENZIALE DA FINANZIARE AL NETTO DEI CREDITI	8.574			13.894	15.741	16.753	
DIFFERENZIALE DA FINANZIARE AL NETTO DEI CREDITI E DEGLI INTERESSI SU ONERI FINANZIARI	4.262			8.534	9.618	10.065	

(*) Alcune denominazioni della tabella differiscono dalle corrispondenti righe della tabella a lato riportata in quanto si riferiscono alla situazione prospettica ipotizzata

nota (1) : le premesse dell'analisi prospettica ipotizzano la liquidazione ed il pagamento entro il 2016 di tutti i debiti di natura non finanziaria iscritti nella massa passiva; tra questi sono incluse anche alcune tipologie, quali il **debito per le procedure espropriative pregresse** e i **debiti fuori bilancio derivanti da oneri da contenzioso** ; tali partite realisticamente saranno in parte eliminate ed in parte processate dopo il 2016, in considerazione sia delle modalità meramente ricognitive con cui sono state determinate al momento della separazione della Gestione Commissariale, sia delle modalità di liquidazione degli uffici di Roma Capitale, caratterizzate da tempistiche assai dilatate e comunque connesse

nota(2) : l'analisi prospettica ipotizza la riscossione entro il 2016 solo di una quota parte del saldo iscritto nella massa attiva al 31.12.12 ed un relativo residuo di difficile/dubbia esazione di 1,2 Euro/miliardi; ciò in considerazione della natura delle tipologie di credito ancora da riscuotere, riconducibili a ruoli coattivi relativi ad anni remoti e/o a controparti critiche (es: ATER).