

**PREMESSA**

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

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

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

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

La relazione costituisce, quindi, uno degli adempimenti di rendicontazione annuale dei risultati dell’attività predisposti dalla Gestione Commissariale del Comune di Roma, ulteriore rispetto a quelli destinati alla Corte dei Conti<sup>1</sup> e all’Amministrazione statale nella quale il Commissario è inquadrato.

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

### **1.1 Il c.d. decreto SALVA ROMA**

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

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

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



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

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

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

Infatti la norma ora vigente (art.16, comma 5, D.L. 16/2014, convertito dalla Legge 68/2014) autorizza il Commissario ad inserire quale debito verso Roma Capitale i 569,5 Euro/milioni rivenienti dall'attualizzazione dei contributi statali (di cui all'articolo 16, comma 12-octies, D.L. 95/2012, convertito dalla Legge 135/2012) introitati dalla Gestione tramite gara europea aperta nel 2013<sup>3</sup>, nonché ulteriori 30 Euro/milioni quale importo massimo a fronte di eventuali partite debitorie rivenienti da obbligazioni ed oneri di Roma Capitale anteriori al 28 aprile 2008<sup>4</sup>.

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

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


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

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

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

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

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



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

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

## 1.2 Norma sul patrocinio legale

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

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

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

<sup>5</sup> Di seguito il testo dell'art.2:

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

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

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

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

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

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

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



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

### **1.3 Sentenza Corte Costituzionale n. 154/2013**

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

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

In particolare veniva censurata la violazione degli artt. 3, 97, primo comma, 114, 118 e 119 Cost., in quanto le norme censurate avrebbero introdotto un sistema irragionevole e in deroga alla disciplina sul dissesto degli enti locali, prevedendo, in luogo di un criterio per la definizione della massa debitoria, un criterio di imputazione *ex post* delle obbligazioni alla Gestione Commissariale<sup>6</sup>, con conseguente indeterminatezza della durata temporale della Gestione. Tale sistema sarebbe incompatibile con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, oltre che lesivo dell'autonomia dell'ente locale.

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

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

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



giustificazione, su diritti riconosciuti con sentenze passate in giudicato prima dell'entrata in vigore dell'art. 4, comma 8-bis, del D.L. n. 2 del 2010<sup>8</sup>.

Altre censure riguardavano la violazione degli artt. 101, 102, 104 e 108, secondo comma, Cost., per la lesione delle prerogative dell'autorità giudiziaria, e, per altro verso, degli artt. 3, 24 e 41, primo comma, Cost., in ragione del pregiudizio al legittimo affidamento che i creditori del Comune di Roma hanno riposto nel positivo svolgimento dell'attività difensiva, finalizzata a tutelare in giudizio i propri interessi. Veniva anche prospettata la lesione del diritto alla corresponsione dell'indennità di esproprio e del regime di garanzie costituzionali che assicura il libero esercizio dell'attività economica e la tutela della proprietà privata<sup>9</sup>, in considerazione del fatto che, non potendo essere «materialmente e celermente conseguita» l'indennità di espropriazione, verrebbe meno il “serio ristoro” per la perdita della proprietà. Infine si censurava la lesione dell'art. 97, primo comma, Cost., in quanto il blocco delle azioni esecutive, e la connessa riduzione di responsabilità dell'amministrazione debitrice, potrebbero costituire un vantaggio per il Comune che ha mal gestito le proprie risorse.

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

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

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

Si tratta di una decisione di notevole rilievo al fine di delineare le particolari caratteristiche della Gestione e le prerogative che assistono la sua attività di realizzazione del piano di rientro. In primo luogo viene affermata la “singolarità” della disciplina sul risanamento del Comune di Roma che presenta profili derogatori rispetto alla normativa generale sul dissesto degli enti locali in ragione della peculiarità del suddetto Ente, quale «capitale della Repubblica», sancita dall’art. 114, terzo comma, Cost.<sup>10</sup>. Il legislatore ha inteso evitare una dichiarazione di dissesto che investisse il Comune di Roma, optando per una procedura di risanamento da porre in essere mediante una gestione straordinaria dell’ingente indebitamento pregresso, da espletarsi in modo contestuale all’attività ordinaria dell’ente<sup>11</sup>. Ciò allo scopo di non incidere, nei limiti del possibile, sul livello dei servizi della Capitale, senza tuttavia creare una situazione deteriore per i creditori del Comune di Roma, rispetto a quelli di altri Comuni d’Italia dichiarati in stato di dissesto e assoggettati pertanto alla procedura concorsuale prevista dagli artt. 248, commi 2, 3 e 4, e 255, comma 12, del D.Lgs. n. 267 del 2000.

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

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

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

*meramente deviata da uno strumento di soddisfacimento individuale verso uno di tipo concorsuale»<sup>12</sup>.*

La decisione ha inoltre rilevato che le norme hanno approntato a garanzia dei creditori del Comune di Roma una provvista di mezzi finanziari per fronteggiare la situazione debitoria, non solo non inferiore a quella che si determina con la formazione della massa attiva degli enti locali in dissesto<sup>13</sup>, ma periodicamente accresciuta – per effetto di precise disposizioni – da appositi stanziamenti, erogati non solo *una tantum*, ma anche con cadenza annua. Conseguentemente i creditori del Comune di Roma possono contare sull'intervento dello Stato non trovandosi, pertanto, in una condizione peggiore rispetto a coloro che devono far valere le loro pretese nei confronti di enti locali in stato di dissesto.

Infine sono state dichiarate infondate le questioni poste in riferimento ai parametri interni e derivanti da convenzioni internazionali che tutelano la proprietà privata nel caso di espropriazione per pubblica utilità, in quanto la richiamata nozione di “serio ristoro”, in riferimento all'indennità spettante ai proprietari, attiene alla quantificazione di quest'ultima, non già alle modalità di conseguimento della stessa<sup>14</sup>. La negoziabilità dei titoli esecutivi non viene, inoltre, pregiudicata dalla normativa in esame, in quanto è sempre possibile la cessione a terzi di crediti maturati e asseverati da sentenze passate in giudicato. Tali crediti, infatti, non sono stati «espropriati», ma è stata stabilita soltanto una particolare modalità di riscossione degli stessi.

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

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

<sup>13</sup> Secondo la disciplina generale del D.Lgs. n. 267 del 2000.

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

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

## **2 LA SITUAZIONE DEBITORIA ED IL RECUPERO DEI CREDITI**

### **2.1 Sintesi dell'attività svolta nei precedenti esercizi**

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

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

Inoltre la normativa speciale per la Gestione Commissariale non contiene l'indicazione di criteri generali predeterminati da utilizzare nei confronti delle partite inserite nella massa. Tale opzione trae origine da un lato dall'impossibilità di censire le posizioni riportabili ai criteri prestabiliti<sup>15</sup> e dall'altro avrebbe prodotto rigidità che avrebbero rallentato ulteriormente l'operatività.

---

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

