

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CC
n. 2

RELAZIONE

SULLE ATTIVITÀ DEL COMMISSARIO STRAORDI- NARIO DEL GOVERNO PER IL PIANO DI RIENTRO DEL DEBITO PREGRESSO DEL COMUNE DI ROMA

(Anno 2018)

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

(BELTRAMI)

Trasmessa alla Presidenza il 27 luglio 2021

Sommario

Premessa	3
Norme di funzionamento.....	4
La quantificazione del debito	8
Il Piano di Rientro del 2008 e l'accertamento del debito del 2010.....	8
Il Finanziamento della Gestione Commissariale.....	12
Attività di aggiornamento del Piano	13
Sintesi attività 2018.....	16
Debito commerciale.....	16
Debito finanziario	23
Massa attiva.....	25
Sintesi incassi e pagamenti.....	26
Procedure di selezione dei creditori da soddisfare	27



2

Premessa

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

Si precisa che l'esercizio 2018 si è aperto con un periodo di *vacatio*, a seguito delle intervenute dimissioni da parte della Dott.ssa Silvia Scozzese dall'incarico di Commissario Straordinario del Governo per il Piano di Rientro dal debito pregresso del Comune di Roma in data 12 dicembre 2017, nel corso del quale si è verificata l'impossibilità di porre in essere atti dispositivi, quali in particolare le disposizioni di pagamento.

L'attuale Commissario Straordinario si è insediato nel corso del 2018 a seguito del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 aprile 2018 registrato presso la Corte dei Conti in data 11 maggio 2018 e pervenuto al protocollo della Gestione Commissariale in data 18 maggio 2018, con il quale il Dott. Alessandro Beltrami è stato nominato Commissario Straordinario del Governo per la gestione del piano di rientro fino al 31 dicembre 2018. Tale incarico, con il DPCM 17 dicembre 2018, è stato prorogato per un triennio a decorrere dal 1 gennaio 2019.

Il presente documento fornisce una rappresentazione sintetica delle attività poste in essere dalla Gestione Commissariale nel corso del 2018, e del conseguente aggiornamento dei saldi delle tre principali componenti (debito commerciale, debito finanziario e massa attiva) in cui si articola il Piano di Rientro, e delle procedure individuate per la selezione dei creditori da soddisfare.



Norme di funzionamento

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

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

Le prescrizioni cui deve conformarsi il piano di rientro, in particolare per quanto attiene alla rilevazione della massa passiva, sono state originariamente individuate dall'articolo 3 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 luglio 2008; in particolare la procedura ha previsto l'acquisizione, da parte degli Uffici competenti del Comune di Roma, della attestazione circa la sussistenza del debito, a firma dei responsabili dei vari servizi (comma 1 del citato art. 3) e la successiva decisione dell'inserimento delle posizioni debitorie nel bilancio relativo al piano di rientro da parte del Commissario Straordinario sulla base degli elementi di prova del debito desunti dalla documentazione, da altri atti e dall'attestazione di cui sopra (comma 3 del medesimo art. 3). Tali modalità di rilevazione risultano confermate dalla recente introduzione nell'ordinamento dell'art. 1, commi 927 e ss. della legge 145 del 30 dicembre 2018, i quali, testualmente, dispongono:

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

928. Le istanze presentate ai sensi del comma 927 sono accompagnate da specifica attestazione che le obbligazioni si riferiscono a prestazioni effettivamente rese alla data del 28 aprile 2008 e che le stesse rientrano nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e



servizi di competenza dell'ente locale. I responsabili dei servizi attestano altresì che non è avvenuto, nemmeno parzialmente, il pagamento del corrispettivo e che il debito non è caduto in prescrizione. Le istanze che si riferiscono a posizioni debitorie configuranti debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, devono altresì riferirsi a provvedimenti di riconoscimento del debito fuori bilancio assunti in conformità a quanto previsto dall'articolo 78, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

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

930. La definitiva rilevazione della massa passiva è approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su specifica proposta del Commissario straordinario del Governo per la gestione del piano di rientro del debito pregresso del comune di Roma. Nelle more del definitivo accertamento della massa passiva del piano di rientro del debito pregresso del comune di Roma, il Commissario straordinario procede, con le modalità stabilite dai periodici aggiornamenti del piano di rientro di cui all'articolo 1, commi 751 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, o a seguito della presentazione di specifiche istanze avanzate da Roma Capitale, corredate di idonea attestazione circa la sussistenza, la certezza e la liquidità del credito, all'estinzione delle posizioni debitorie derivanti da obbligazioni contratte in data anteriore al 28 aprile 2008.

931. [...]

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

Come sopra anticipato, attraverso il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 luglio 2008 sono stati individuati gli strumenti del TUEL che si applicano alla Gestione Commissariale. In conclusione, quindi, alla Gestione Commissariale risultano applicabili solo talune delle disposizioni del TUEL, mentre per gli altri profili sono state adottate disposizioni *ad hoc*. Ciò a significare la volontà del Legislatore di mantenere una natura speciale della



Gestione Commissariale, differenziandola attraverso l'adozione di procedure peculiari rispetto a quelle degli enti in dissesto.

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

L'articolo 14, comma 13-ter del decreto legge del 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, stabilisce che la Gestione Commissariale ha termine allorché risultino esaurite le attività di carattere gestionale di natura straordinaria e residui una attività meramente esecutiva e adempimentale alla quale provvedono gli Uffici di Roma Capitale.

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

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

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

In forza di quanto stabilito dall'articolo 2, comma 1 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 luglio 2008 (disposizione che, come detto, individua gli istituti e gli strumenti del TUEL di cui il Commissario Straordinario può avvalersi), e dall'articolo 14, comma 13-ter del richiamato decreto legge n. 78 del 2010, la Gestione Commissariale, per l'espletamento delle



attività di competenza, può, in base all'articolo 253 del TUEL (richiamato dall'art. 14, comma 13-ter, del decreto legge n. 78/2010), avvalersi di risorse interne di Roma Capitale e, per motivate esigenze, dotarsi di personale e acquisire consulenze.

A large, stylized handwritten signature in black ink, located in the bottom right corner of the page.

7

La quantificazione del debito

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

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

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

La Gestione Commissariale assume con bilancio separato tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data.

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

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

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



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

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

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

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

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



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



- sono inserite nuove categorie di debiti, tra cui la principale è quella relativa alle procedure espropriative pregresse, per un valore di 1.000 milioni di euro, riferibili a circa 2.000 pratiche relative al periodo intercorso tra il 1950 e il 1990, per le quali era stato richiesto all'Ufficio unico espropriazioni del Comune di indicare l'onere potenziale che sarebbe potuto derivare dalla regolarizzazione delle stesse. Come si legge nel documento di accertamento del debito del 2010 *“in relazione ad un campione di 115 procedure, delle quali l'Ufficio ha avuto una cognizione più approfondita, l'onere è stato quantificato in euro 568.574.922. Per le restanti 1.885 procedure, pur in mancanza di un dato certo sul numero esatto dei creditori/proprietari e della effettiva consistenza delle aree espropriate, l'Ufficio, sulla base di elementi induttivi, ha ipotizzato un ulteriore onere di circa 1.000 milioni di euro”* che la Gestione Commissariale dell'epoca *“ha rideterminato in complessivi 1.000 milioni di euro, scontando la possibilità di consistenti riduzioni in sede di definizione consensuale delle pretese e del lungo tempo trascorso destinato ad incidere notevolmente sull'azionabilità delle pretese stesse”*;
- viene registrato un incremento del debito di 413 milioni di euro derivante dalla emersione di ulteriori debiti fuori bilancio e da un aumento di 286 milioni di euro per debiti fuori bilancio derivanti da contenzioso, a seguito dell'interpretazione autentica introdotta dall'articolo 4, comma 8-bis, del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42: *“la gestione commissariale assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile del 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data”*;
- il nuovo Piano assorbe, come ulteriore debito, anche la restituzione delle anticipazioni relative agli anni 2008/2009 a favore della Gestione Commissariale ed i pagamenti per conto della stessa disposti dalla Gestione Ordinaria (Roma Capitale) successivamente al 2008, per un valore complessivo di 591 milioni di euro.



Il Finanziamento della Gestione Commissariale

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

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

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

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



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

Attività di aggiornamento del Piano

L'art. 2, comma 7 del decreto legge n. 225 del 29 dicembre 2010 (cd milleproroghe), convertito, con modificazioni, con la legge 26 febbraio 2011, n. 10 ha introdotto la possibilità, con appositi provvedimenti predisposti dal Commissario Straordinario, di procedere all'accertamento di eventuali ulteriori partite creditorie e debitorie rispetto al documento concernente l'accertamento del debito di cui all'articolo 14, comma 13-bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

In forza di quanto stabilito dall'art. 1, comma 751 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il Commissario Straordinario del Governo per la gestione del Piano di rientro, entro il 31 maggio e il 30 novembre di ciascun anno, propone alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'aggiornamento del Piano di rientro di cui all'articolo 14, comma 13-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

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

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

L'ultimo aggiornamento del Piano approvato con DPCM 25 ottobre 2018, come sopra indicato, riportava l'aggiornamento dei saldi di massa attiva e passiva come di seguito sintetizzato:

	Importo Accertato	Importo da accertare	Totale
<i>Debito commerciale</i>	€ 629.219.802,85	€ 2.496.066.387,73	€ 3.125.286.190,58
<i>Deb. finanziario interessi</i>	€ 3.679.878.598,83	€ 202.936.555,36	€ 3.882.815.154,19
<i>Deb. finanziario capitale</i>	€ 4.409.947.312,98	€ 778.977.095,67	€ 5.188.924.408,65
<i>Massa attiva</i>	€ 1.627.735.583,41	€ 63.432.491,54	€ 1.691.168.074,95

La proposta di aggiornamento del Piano al 30 novembre 2018, attualmente in fase di approvazione, riporta i seguenti saldi massa attiva e passiva:



	Importo Accertato	Importo da accertare	Totale
<i>Debito commerciale</i>	€ 636.402.849,35	€ 2.387.961.506,11	€ 3.024.364.355,46
<i>Deb. finanziario interessi</i>	€ 3.617.550.427,86	€ 191.670.133,21	€ 3.809.220.561,07
<i>Deb. finanziario capitale</i>	€ 4.304.410.541,93	€ 759.090.097,10	€ 5.063.500.639,03
<i>Massa attiva</i>	€ 1.492.656.014,15	€ 63.432.491,54	€ 1.556.088.505,69

La medesima proposta di aggiornamento del Piano al 30 novembre 2018 evidenziava come dall'analisi delle tre componenti del Piano di Rientro sopra descritte (debiti commerciali, debiti finanziari e massa attiva) e dei contributi statali di cui la Gestione Commissariale è destinataria, il debito della Gestione Commissariale risulta finanziariamente sostenibile in quanto il valore attuale dei contributi attesi sommato alle disponibilità di cassa è superiore al valore attuale dei pagamenti dei debiti finanziari e dei debiti commerciali previsti nel Piano di Rientro come riportato nella tabella seguente:

Valore attuale debito finanziario (capitale + interessi)	- € 7.655.239.343
Valore attuale saldo commerciale (debiti commerciali – massa attiva)	- € 1.422.719.328
Valore attuale risorse finanziarie (disponibilità di cassa + contributi)	€ 9.395.639.686
Totale valore attuale del debito	€ 317.681.014

A fronte di una condizione di sostanziale sostenibilità, tuttavia, l'analisi dei flussi di cassa lascia trasparire il permanere di un rischio di incorrere in periodi di crisi di liquidità dovuti al disallineamento temporale tra incassi e pagamenti.

La situazione è nota da tempo ed era stata rappresentata dai precedenti Commissari *pro tempore* in più circostanze. In particolare nella relazione annuale presentata al Parlamento nel 2012 il Commissario *pro tempore* evidenziava che “*Tale flusso [finanziamento della Gestione Commissariale sopra descritto] 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 (netto 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.*”.



Tale situazione è stata migliorata dalla rinegoziazione dei mutui a tasso fisso con CDP, autorizzata dal DPCM 25 ottobre 2018 e stipulata in data 20 dicembre 2018, meglio descritta nel successivo paragrafo dedicato al debito finanziario, la quale ha consentito di alleggerire la pressione finanziaria nel breve periodo garantendo disponibilità per il pagamento del debito commerciale pari a complessivi € 200 milioni nel periodo 2019-2022.

Considerando i pagamenti certi sul fronte del debito finanziario e i pagamenti dei debiti commerciali stimati (€ 200 milioni), gli attuali flussi di cassa portano a prevedere una crisi di liquidità nel periodo 2022-2034 con una punta negativa pari a circa € 250 milioni. Di seguito si riporta la sintesi dei flussi di cassa della Gestione Commissariale così come risultanti ante e post la rinegoziazione con CDP:

Anno	Saldo annuo ante rinegoziazione a	Saldo cumulato ante rinegoziazione b = a _n + b _{n-1}	Rinegoziazione CDP c	Saldo annuo post rinegoziazione d = a + c	Saldo cumulato post rinegoziazione e = d _n + e _{n-1}
2019	190.332.605,52	190.332.606	81.101.891	271.434.496,62	271.434.497
2020	- 164.966.223,22	25.366.382	81.101.891	- 83.864.332,12	187.570.164
2021	- 201.044.620,95	175.678.239	74.462.257	- 126.582.363,65	60.987.801
2022	- 94.967.507,60	270.645.746	21.465.657	- 73.501.850,41	12.514.050
2023	- 88.168.101,37	358.813.848	24.003.334	- 64.164.767,21	76.678.817
2024	- 75.351.944,41	434.165.792	26.541.011	- 48.810.933,07	125.489.750
2025	- 76.703.239,57	510.869.032	29.072.866	- 47.630.373,88	173.120.124
2026	- 69.783.541,24	580.652.573	31.192.104	- 38.591.436,99	211.711.561
2027	- 66.096.492,23	646.749.065	33.729.781	- 32.366.710,93	244.078.272
2028	- 43.001.636,16	689.750.701	36.267.459	- 6.734.177,56	250.812.449
2029	5.741.276,68	684.009.425	3.238.648	2.502.628,86	248.309.820
2030	68.200.081,53	615.809.343	56.893.947	11.306.134,17	237.003.686
2031	120.028.618,82	495.780.724	73.003.463	47.025.155,79	189.978.530
2032	133.895.582,45	361.885.142	74.972.359	58.923.223,07	131.055.307
2033	135.264.003,57	226.621.138	72.443.256	62.820.747,33	68.234.560
2034	133.656.651,95	92.964.486	69.905.579	63.751.072,68	4.483.487
2035	143.883.736,69	50.919.250	67.367.902	76.515.834,67	72.032.347
2036	175.393.356,62	226.312.607	64.830.225	110.563.131,76	182.595.479
2037	181.757.162,84	408.069.770	62.292.548	119.464.615,20	302.060.094
2038	186.718.195,45	594.787.965	59.754.871	126.963.324,87	429.023.419
2039	184.253.121,07	779.041.086	57.217.193	127.035.927,61	556.059.347
2040	181.663.605,42	960.704.692	54.679.518	126.984.087,43	683.043.434
2041	359.082.873,07	1.319.787.565	-	359.082.873,07	1.042.126.307
2042	356.179.332,00	1.675.966.897	-	356.179.332,00	1.398.305.639
2043	353.081.655,66	2.029.048.553	-	353.081.655,66	1.751.387.295
2044	349.801.350,11	2.378.849.903	-	349.801.350,11	2.101.188.645
2045	346.285.130,64	2.725.135.033	-	346.285.130,64	2.447.473.776
2046	342.545.553,89	3.067.680.587	-	342.545.553,89	2.790.019.330
2047	382.363.878,88	3.450.044.466	-	382.363.878,88	3.172.383.208
2048	- 974.830.000,00	2.475.214.466	-	- 974.830.000,00	2.197.553.208
Totale			277.661.258		



Sintesi attività 2018

Le attività poste in essere dalla Gestione Commissariale nel corso dell'esercizio 2018, a partire dal mese di maggio a seguito della acquisita efficacia del provvedimento di nomina del Commissario Straordinario come indicato in premessa, possono essere così sintetizzate.

Debito commerciale

Sul fronte del debito commerciale le attività poste in essere nel corso del 2018 possono essere così sintetizzate:

- a) Definizione della procedura per la gestione delle attività di aggiornamento del Piano di Rientro;
- b) Riaccertamento straordinario dei residui passivi derivanti da prestazioni rese e non pagate e da debiti fuori bilancio;
- c) Identificazione del debito derivante da espropri e da contenziosi suscettibile di ricadere nella competenza della Gestione Commissariale;
- d) Definizione e implementazione di procedure operative per l'esercizio dei poteri transattivi da parte del Commissario Straordinario;
- e) Definizione e implementazione di procedure operative volte all'accelerazione delle attività di accertamento e liquidazione del debito commerciale.

L'insieme di tali azioni ha determinato, come nel seguito diffusamente esposto, una significativa accelerazione dell'attività istruttoria come documentato nell'aggiornamento del Piano di novembre 2018 e di seguito riepilogato:

Periodo	Posizioni debitorie accertate
Nov 2016 – Mag 2017	€ 5,8 milioni
Mag 2017 – Nov 2017	€ 8,8 milioni
Nov 2017 – Mag 2018	€ 8,7 milioni
Mag 2018 – Nov 2018	€ 20,3 milioni



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

Periodo	Posizioni debitorie autorizzate al pagamento*
2016	€ 0,0
2017	€ 11,5 milioni
2018	€ 19,0 milioni

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

In merito si segnala che nel primo trimestre 2019 sono state rilasciate autorizzazioni al pagamento di posizioni debitorie per un valore complessivamente pari a circa € 20 milioni.

A. Definizione della procedura per la gestione delle attività di aggiornamento del Piano di Rientro

Al fine di inquadrare l'argomento in questione, occorre rappresentare che, come sopra riportato, l'accertamento del debito al 30 luglio 2010, approvato con l'articolo 2, comma 196-bis della Legge 191 del 2009, comma inserito dal decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 febbraio 2011 n. 10, suddivideva le posizioni debitorie e creditorie tra "accertate" e "da accertare" dove le prime erano quelle complete di tutti i presupposti per l'inserimento in massa attiva o passiva mentre le seconde erano quelle prive di tali presupposti e rappresentavano quindi debiti e crediti potenziali. Parallelamente va rilevato che la principale fonte informativa disponibile per la Gestione Commissariale dal suo insediamento, come più volte rappresentato dai precedenti Commissari *pro tempore*, è costituita prevalentemente dai dati desumibili dal sistema informatico del Comune di Roma, formato dagli Uffici in occasione della predisposizione dell'originario Piano di rientro. Le poste debitorie e creditorie rappresentate su tale sistema, tuttavia, non possiedono i requisiti formali e sostanziali che le norme richiedono ed in particolare, molto spesso, non consentono l'identificazione degli elementi essenziali quali importo, creditore/debitore, oggetto della posizione creditoria/debitoria, ecc.

In tale contesto, le precedenti proposte di aggiornamento del Piano e i relativi provvedimenti di approvazione attribuivano al DPCM una funzione autorizzatoria all'inserimento e alla conseguente liquidazione delle singole posizioni debitorie per le quali veniva concluso con



esito positivo l'iter istruttorio in quanto ritenute integrazioni della situazione approvata con il documento di accertamento del debito al 30 luglio 2010.

Con la proposta di aggiornamento del Piano di maggio 2018, approvata con il DPCM 25 ottobre 2018, in parziale discontinuità rispetto al recente passato, alla luce di una lettura sistematica del quadro normativo, è stato invece previsto che il DPCM abbia nei confronti delle singole posizioni debitorie un valore meramente ricognitivo, in ogni caso non autorizzatorio e/o propedeutico rispetto agli atti di inserimento e di liquidazione delle singole posizioni se le stesse rientrano nei saldi di massa attiva e passiva approvati con l'accertamento del debito al 30 luglio 2010. Tale impostazione permette, da un lato, di semplificare e accelerare il processo di liquidazione del debito commerciale e, dall'altro, esonera la Presidenza del Consiglio dei Ministri dall'approvazione dell'inserimento e della successiva approvazione delle singole posizioni debitorie. Viceversa, è stato previsto che il DPCM abbia efficacia autorizzatoria con riferimento all'aggiornamento dei saldi di massa passiva, a seguito di cancellazioni ed eventuali effettive integrazioni, e di massa attiva, a seguito di cancellazioni, e alle strategie di finanziamento che comportano necessariamente una variazione dei saldi di bilancio.

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

Ad oggi una quota rilevante del debito commerciale, circa € 850 milioni, è riconducibile a residui passivi relativi a prestazioni rese e non pagate e debiti fuori bilancio. Le registrazioni derivano dalle dichiarazioni rese dai responsabili degli uffici capitolini in sede di costituzione dell'iniziale Piano di Rientro del 2008 e del successivo accertamento del debito al 30 luglio 2010. Le posizioni in questione risultano in gran parte non supportate da adeguata documentazione e pertanto restano nel debito "da accertare".

Al fine di bonificare tali registrazioni riportandole ad una reale rappresentazione dell'esposizione debitoria, la Gestione Commissariale ha avviato un'operazione di riaccertamento in collaborazione con la Ragioneria Generale di Roma Capitale.

In questa prima fase il riaccertamento dei residui passivi si è incentrato sulla cancellazione delle posizioni debitorie che non presentano i requisiti per il mantenimento in massa passiva (come riportato dettagliatamente nel successivo paragrafo sono state individuate cancellazioni per circa € 86 milioni). La seconda fase consisterà nella verifica puntuale delle posizioni per le



quali gli uffici capitolini hanno richiesto il mantenimento. Tale impostazione è risultata coerente con il dettato normativo sopra descritto, previsto dal comma 927 e seguenti dell'articolo 1 della Legge 145/2018, il quale prevede un termine di 36 mesi per la presentazione delle istanze di liquidazione da parte degli uffici capitolini.

L'operazione ha riguardato circa 12.000 posizioni, per un importo pari complessivamente a circa € 850 milioni, ed ha portato alla cancellazione di 5.100 posizioni (circa il 43%), per un valore di € 86,2 milioni (circa il 10%), in quanto prive dei requisiti per il mantenimento in massa passiva.

	Valore			Numero		
	Totale	Cancellato	%	Totale	Cancellato	%
Debiti fuori bilancio	528.476.990,56	22.838.414,36	4%	1.183	482	41%
Prestazioni rese e non pagate	321.481.996,13	63.442.867,70	20%	10.735	4.623	43%
Totale	849.958.986,69	86.281.282,06	10%	11.918	5.105	43%

Tali cancellazioni sono state inserite nella proposta di aggiornamento al 30 novembre 2018 e, pertanto, sono attualmente in fase di approvazione.

C. Identificazione del debito derivante da espropri e da contenziosi suscettibile di ricadere nella competenza della Gestione Commissariale

Dall'operazione di riaccertamento sopra descritta sono stati esclusi i debiti potenziali derivanti da espropri e contenziosi di competenza della Gestione Commissariale. Tali tipologie di debiti, infatti, sin dal Piano di Rientro del 2008 e dall'accertamento del debito del luglio 2010, sono state gestite come una sorta di "fondi debiti potenziali" ed in quanto tali, non assoggettabili ad un'operazione di riaccertamento tecnicamente intesa.

Sul punto è opportuno rappresentare che i debiti in questione sono fortemente influenzati dagli oneri derivanti dalla possibile emanazione di provvedimenti di acquisizione sanante ex 42-bis del DPR 327/2001 da parte di Roma Capitale. A tal proposito si rammenta che la citata legge di Bilancio 2019 ha previsto l'attribuzione alla Gestione Commissariale della competenza degli oneri derivanti dall'emanazione da parte di Roma Capitale di tali provvedimenti come ovvio emessi successivamente alla data del 28 aprile 2008, ma riferibili ad utilizzazioni senza titolo di immobili, per scopi di interesse pubblico, iniziate in epoca precedente.

Anche alla luce del più volte richiamato termine di 36 mesi per la presentazione delle istanze di liquidazione da parte degli uffici capitolini previsto dalla legge di bilancio 2019, la Gestione



Commissariale si è fatta promotrice di un'attività di impulso nei confronti dei competenti uffici di Roma Capitale, l'Avvocatura Capitolina e il Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, al fine di valutare il volume di posizioni debitorie derivanti da contenzioso e/o da procedure espropriative pregresse "lavorabili" dagli uffici capitolini nei prossimi 36 mesi ed incentivare la produzione degli atti propedeutici alla presentazione delle relative istanze di liquidazione.

D. Definizione e implementazione di procedure operative per l'esercizio dei poteri transattivi da parte del Commissario Straordinario

Come noto la normativa vigente pone in capo al Commissario specifici poteri di natura transattiva il cui esercizio risulta finalizzato alla riduzione della pretesa creditoria complessiva vantata dai creditori nei confronti di Roma Capitale. Tale potere transattivo trae origine già dal documento di accertamento del debito al 30 luglio 2010, approvato con DL n. 225 del 29 dicembre 2010 convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2011, n. 10, il quale stabilisce che *"il Commissario Straordinario, ai fine della migliore, più rapida e conveniente definizione di tali posizioni debitorie, si avvarrà dei poteri transattivi previsti dalla normativa, al fine di conseguire la riduzione della pretesa creditoria complessiva nella misura massima possibile e comunque non inferiore di norma al 10% della pretesa stessa"*.

In merito è opportuno rappresentare che, come espressamente riportato nelle varie proposte di aggiornamento del Piano di Rientro e nei documenti di rendicontazione predisposti dai precedenti Commissari Straordinari *pro tempore* e nel seguito del presente documento meglio esplicitato, la Gestione Commissariale, pur garantendo la soddisfazione dell'intera platea dei creditori, allo stato attuale non riesce a garantirne con certezza la tempistica.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate, al fine di assicurare nell'immediato il soddisfacimento, nella medesima misura, di tutti i debiti – per i quali venga completata con esito positivo l'istruttoria relativa all'inserimento in massa passiva – la Gestione Commissariale ha ritenuto necessario definire delle procedure operative che prevedono la proposta ai creditori interessati di pagamenti in misura ridotta, in proporzione all'entità della pretesa creditoria, a fronte del soddisfacimento immediato della medesima.

Nel caso in cui i creditori non accettino di rinunciare ad una quota del loro credito, la procedura individuata prevede il pagamento immediato di un importo pari al 50% della pretesa creditoria



posticipando il pagamento del rimanente 50% al momento dell'estinzione di tutte le obbligazioni debitorie di competenza della Gestione Commissariale. Tale momento potrà avverarsi solo a seguito del pagamento di tutti i creditori che abbiano acconsentito al suddetto meccanismo di riduzione del credito o, comunque, al momento in cui sia stata accertata ogni singola posizione debitoria di competenza della Gestione Commissariale e i flussi di cassa garantiscano con assoluta certezza la piena copertura di tutte le obbligazioni, ivi comprese quelle di natura finanziaria.

È stata inoltre confermata la possibilità per il Commissario Straordinario di intervenire attraverso transazioni anche in corso di causa. La puntuale ricognizione dei relativi oneri, accompagnata da un'attuale stima del rischio di soccombenza, permetterà al Commissario Straordinario di ridurre ulteriormente la complessiva pretesa creditoria e di semplificare e ridurre i tempi per l'accertamento e liquidazione delle posizioni debitorie.

È evidente che l'esercizio di tale potere risulta fortemente condizionato dal grado di collaborazione fornito, in sede di svolgimento dell'attività istruttoria, da Roma Capitale, unico ente in possesso delle informazioni che consentano di valutare la convenienza delle specifiche ipotesi di definizione transattiva delle controversie.

È stato sin da ora previsto, al fine di dipanare eventuali dubbi interpretativi e a salvaguardia degli interessi finanziari pubblici, in conformità al quadro normativo vigente, un possibile coinvolgimento nel procedimento dell'Avvocatura Generale dello Stato.

E. Definizione e implementazione di procedure operative volte all'accelerazione delle attività di accertamento e liquidazione del debito commerciale.

Al fine di semplificare l'attività di accertamento e liquidazione dei debiti commerciali, il Commissario Straordinario ha formulato uno specifico quesito all'Avvocatura Generale dello Stato, al fine della corretta qualificazione della natura e dell'efficacia giuridica delle c.d. "attestazioni" da rilasciarsi dai responsabili dei servizi competenti per materia (di Roma Capitale), ex art. 3, comma 1 del DPCM 4 luglio 2008.

Tale parere ha di fatto riconosciuto una sostanziale fidejuzienza alle "attestazioni" consentendo così di pervenire ad una definitiva ripartizione delle competenze in fase di liquidazione tra



Gestione Commissariale e Roma Capitale, scongiurando, in tale modo, il rischio di duplicazioni procedimentali e di una complessiva dilatazione dei tempi di pagamento.

Tale esito interpretativo ha esonerato la Gestione Commissariale dalla puntuale verifica, dal punto di vista documentale, dell'esistenza e dell'efficacia di ogni fatto gestionale già "attestato" dalle strutture burocratiche capitoline e, a ben vedere, a ripetere un'attività già compiuta a monte da Roma Capitale evitando, così, la lunga e dispendiosa fase di reperimento e trasmissione dell'enorme mole di documenti detenuti dalle diverse articolazioni amministrative capitoline, che, ad oggi, costituiva un fattore ostativo alla tempestiva conclusione del processo.

Da un diverso angolo visuale, il Commissario Straordinario risulta, così, posto nella condizione di svolgere, con maggiore efficienza, le specifiche attività di controllo e di elaborazione di una strategia unitaria di estinzione del debito storico, demandategli espressamente dalla normativa di riferimento. È decisivo sottolineare che tale cambiamento di prospettiva non comporta un arretramento nella tutela dell'interesse pubblico di evitare pagamenti non dovuti. Si tratta, infatti, semplicemente di prendere atto, in discontinuità con la recente prassi amministrativa, di un diverso riparto di competenze tra soggetti pubblici, probabilmente più coerente con il quadro normativo di riferimento, che, come noto, lungi dal privare di qualsiasi competenza gestionale Roma Capitale (come dimostra, del resto, la speciale disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio) attribuisce, in vista di una soddisfazione concorsuale dei soggetti creditori coinvolti, ad un organo terzo, il Commissario Straordinario appunto, speciali prerogative per la ricognizione della massa debitoria e per la sua conseguente liquidazione.

Ulteriori spunti per un'accelerazione della fase di liquidazione sono stati tratti da una recente decisione del Consiglio di Stato (sezione IV, n. 5184/2018), chiamato a pronunciarsi in ordine all'azionabilità nei confronti della Gestione Commissariale dello speciale rito avverso il silenzio cd. inadempimento della Pubblica Amministrazione, ex artt. 31 e 117 C.p.a.

Con specifico riferimento alla qualificazione giuridica delle attività commissariali il Supremo Consesso di giustizia amministrativa ha avuto modo di precisare che "[...] per un verso, quindi, non può affermarsi la sussistenza di un procedimento amministrativo in senso proprio (né la presenza di posizioni di interesse legittimo)"; e non casualmente il legislatore, nel definire l'attività volta al risanamento dell'ente locale utilizza (art.245 d.lgs. n. 267/2000) l'espressione "procedura di risanamento" (riecheggiando il genus delle "procedure" concorsuali e simili), ed evita l'altra locuzione (diversa sul piano giuridico-formale) di "procedimento".



La negazione della configurabilità di un procedimento amministrativo in senso proprio e l'emersione di una più ampia nozione di "procedura di risanamento", in una logica di ulteriore accelerazione e semplificazione, ha consentito di procedere ad una revisione dell'intero processo di controllo e liquidazione commissariale, che ha portato all'eliminazione, a monte, di tutti quei segmenti endoprocedimentali meramente anticipatori di verifiche comunque effettuate, a valle, in fase di autorizzazione di pagamento. La valorizzazione dell'atto conclusivo della procedura, vale a dire la medesima autorizzazione al pagamento, ha consentito, in quest'ottica, di incorporare sostanzialmente nella medesima tutti gli atti in precedenza ad essa presupposti e concentrare, in ossequio ai principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, nel momento conclusivo del processo, tutte le attività di controllo ad essi connessi.

Debito finanziario

Sul fronte del debito finanziario, la principale attività posta in essere nel corso del 2018 è rappresentata dalla rinegoziazione dei mutui a tasso fisso con Cassa Depositi e Prestiti con decorrenza 1 gennaio 2019 così come proposta nell'aggiornamento del Piano al 31 maggio 2018 ed espressamente approvata dal DPCM 25 ottobre 2018.

Tale operazione si basa sull'allungamento delle scadenze e sulla previsione di un periodo di preammortamento iniziale al fine di garantire un flusso di pagamenti maggiormente coerente con le esigenze della Gestione Commissariale. In particolare, nella proposta di aggiornamento del Piano di maggio 2018, il Commissario ha richiesto autorizzazione a porre in essere la rinegoziazione in questione proponendo 6 scenari alternativi basati sulla diversa combinazione del periodo di preammortamento (1, 2 o 3 anni) e dell'allungamento delle scadenze (al 2040 o al 2048). Rispetto agli scenari proposti, il MEF si è espresso selezionando l'ipotesi che prevede un periodo di preammortamento iniziale pari a 3 anni e l'allungamento delle scadenze al 2040.

Il Ministero ha inoltre rappresentato l'esigenza di escludere dal perimetro della rinegoziazione i mutui la cui titolarità è stata trasferita al MEF a seguito della trasformazione di CDP in Società per Azioni al fine di garantire l'invarianza dei saldi di finanza pubblica.

Le principali condizioni della rinegoziazione, così come approvate dal DPCM 25 ottobre 2018, possono essere così sintetizzate:



- equivalenza finanziaria determinata come uguaglianza dei flussi di rimborso dei prestiti originari con quelli rinegoziati, fermo restando il rispetto di quanto previsto dal comma 3 dell'art. 2 del DPCM 5 dicembre 2008;
- periodo di preammortamento iniziale pari a 3 anni;
- allungamento delle scadenze all'anno 2040;
- pagamento delle rate post rinegoziazione attraverso erogazione diretta verso Cassa Depositi e Prestiti di quota parte del contributo annuo di cui la Gestione Commissariale è destinataria.

La rinegoziazione con CDP è stata stipulata in data 20 dicembre 2018 e ha assicurato liquidità per far fronte al pagamento del debito commerciale nel periodo 2019-2022 complessivamente pari a circa € 200 milioni.

Nel corso del 2018 sono inoltre state rimborsate a Roma Capitale le rate di mutui scadute nel corso del 2017 per le quali non era stato possibile rilasciare l'autorizzazione al pagamento a causa del periodo di *vacatio* venutosi a creare a seguito delle dimissioni da parte del precedente Commissario Straordinario *pro tempore* pari complessivamente a circa € 137 milioni.

È opportuno rilevare che, come rappresentato dal Commissario Straordinario *pro tempore*, alla fine del 2017 i mutui in corso erano stati suddivisi in due principali categorie:

- 679 mutui e prestiti obbligazionari in corso con una pluralità di istituti, per un valore nominale di debito residuo in conto capitale pari a circa € 4,5 miliardi di euro, per i quali la documentazione contrattuale disponibile risultava completa e consentiva di accertare l'effettiva competenza del debito in capo alla Gestione Commissariale;
- 784 mutui derivanti da aperture di credito e prestiti flessibili, per un valore nominale di debito residuo in conto capitale pari a circa € 0,8 miliardi di euro, per i quali non era possibile accertare l'effettiva competenza del debito in capo alla Gestione Commissariale in quanto era di difficile individuazione la riferibilità a obbligazioni giuridicamente perfezionate alla data del 28 aprile 2008 come stabilito dal documento di accertamento del debito al 30 luglio 2010 sopra richiamato.



L'art. 1 comma 922 e seguenti della citata legge di bilancio 2019 ha risolto il problema relativo alla competenza sui mutui derivanti dall'utilizzo, avvenuto in tutto o in parte in data successiva al 28 aprile 2008, di contratti quadro di aperture di credito o prestiti flessibili stipulati prima di tale data. La norma ha infatti previsto che gli stessi sono di competenza della Gestione Commissariale a condizione che siano relativi al finanziamento di spese di investimento sulla base del quadro economico progettuale, o di analogo documento consentito per l'accesso al credito, approvato alla data del 28 aprile 2008, sulla base dei criteri specificati nei commi 923 e 924 del medesimo articolo 1.

Tale norma ha consentito, nel corso del mese di gennaio 2019, sulla base dell'attestazione all'uopo rilasciata dai competenti uffici di Roma Capitale, di accertare in via definitiva all'interno del Piano di Rientro i 784 mutui sopra descritti.

Il debito finanziario ad oggi risulta costituito dalle seguenti voci:

1. 379 mutui oggetto della rinegoziazione con Cassa Depositi e Prestiti stipulata in data 20 dicembre 2018, per i quali è previsto il pagamento diretto a valere sui contributi di cui la Gestione Commissariale risulta beneficiaria, per un valore di debito residuo in conto capitale al 31 dicembre 2018 pari a circa € 1 miliardo;
2. 1 prestito obbligazionario (BOC) emesso in tre tranches dal Comune di Roma tra il 2003 e il 2005, per un valore di debito residuo in conto capitale al 31 dicembre 2018 pari a circa € 1,4 miliardi;
3. ulteriori 1.072 contratti di mutuo, stipulati con 7 differenti istituti di credito, per un valore di debito residuo in conto capitale al 31 dicembre 2018 pari a circa € 2,5 miliardi;
4. 2 contratti derivati il cui valore mark to market alla data del 31 dicembre 2018 è pari a circa € 34 milioni.

Massa attiva

Parallelamente a quanto descritto per il debito commerciale, è stata avviata l'attività volta al riaccertamento dei residui attivi costituenti la massa attiva. Anche in questo caso l'operazione, in una prima fase, si è incentrata nell'individuare le posizioni da cancellare in quanto privi delle



caratteristiche per il loro mantenimento. L'operazione ha interessato un totale di circa 9.830 posizioni, per un valore pari a circa € 1.267 milioni, ed ha portato alla cancellazione di circa 3.270 (33%) posizioni per un valore di € 46 milioni (4%) come riportato nella tabella seguente:

	Valore			Numero		
	Totale	Cancellato	%	Totale	Cancellato	%
Totale	1.267.711.631,60	45.992.048,22	4%	9.836	3.272	33%

Tali cancellazioni sono state inserite nella proposta di aggiornamento al 30 novembre 2018 e, pertanto, sono attualmente in fase di approvazione.

Per quanto riguarda le posizioni mantenute, la Gestione Commissariale ha proseguito con un'azione di monitoraggio e impulso dell'attività di gestione delle entrate in capo agli uffici capitolini.

In particolare, è stata avviata un'interlocuzione con il Dipartimento Risorse Economiche di Roma Capitale al fine di individuare e quantificare gli effetti sulla massa attiva delle novità in materia fiscale introdotte dal Decreto legge n. 119 del 23 ottobre 2018, "Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria". Ci si riferisce in particolare all'annullamento automatico, da effettuarsi alla data del 31/12/2018, dei debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del decreto (24 ottobre 2018), fino a 1.000 euro (comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni) risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione nel decennio 2000-2010.

Sintesi incassi e pagamenti

<i>Pagamenti debito commerciale</i>	17.098.983,57
<i>Pagamenti debito finanziario</i>	567.616.117,45
<i>Riscossioni massa attiva</i>	48.558.959,16



Procedure di selezione dei creditori da soddisfare

La procedura per la rilevazione della massa passiva del debito pregresso del Comune di Roma, quale stabilita dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 luglio 2008, e confermata dall'art. 1 comma 927 e ss. della legge di bilancio 2019, prevede la (necessaria) trasmissione da parte degli Uffici comunali competenti per materia di specifiche "attestazioni" riferite, per ciascun debito ai seguenti presupposti: esistenza dell'obbligazione di pagamento, prestazioni effettivamente rese alla data del 28 aprile 2008, e comprese nell'ambito dell'espletamento delle pubbliche funzioni e servizi di competenza del Comune, stato dei pagamenti, mancato decorso dei termini di prescrizione. La decisione in merito all'inserimento nella massa passiva delle partite debitorie è di competenza del Commissario Straordinario che, adottato il provvedimento, ne deve dare comunicazione agli interessati, tenuto conto degli elementi di prova del debito desunti dalla documentazione, da altri atti e dalle attestazioni rilasciate dai responsabili dei servizi del Comune. Il procedimento individuato dal quadro normativo vigente delinea una fase di attestazione della sussistenza del debito in capo agli Uffici comunali e una fase di inserimento in massa passiva e pagamento in capo alla Gestione Commissariale.

È opportuno precisare che la fonte informativa disponibile per la Gestione Commissariale dal suo insediamento, come più volte rappresentato, è tuttora costituita prevalentemente dai dati desumibili dal sistema informatico del Comune di Roma, formato dagli Uffici in occasione della predisposizione dell'originario Piano di rientro. Tuttavia le poste registrate nel sistema informativo, che dovrebbero corrispondere alle partite costituenti la massa attiva e la massa passiva del bilancio del Piano di rientro, sono in buona parte soggettivamente indistinte e di natura ed entità indefinite.

L'elenco delle posizioni creditorie e debitorie presenti nel sistema informativo, correntemente utilizzato dagli uffici non appaiono supportate da documentazione idonea ad attestarne la loro effettiva sussistenza ed in particolare la specifica riferibilità a obbligazioni giuridicamente perfezionate che consentano con certezza di giustificarne il mantenimento.

Tale situazione, oltre ad essere stata ampiamente descritta nelle proposte di aggiornamento del Piano di Rientro ai sensi dell'articolo 1, comma 751 della legge 28 dicembre 2015, n. 208



formulate dal Commissario Straordinario *pro tempore*, era nota sin dal momento della predisposizione del documento concernente l'accertamento del debito del Comune di Roma alla data del 30 luglio 2010 approvato con l'articolo 2, comma 196-bis della Legge 191 del 2009, comma inserito dal decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 febbraio 2011 n. 10. Dalla lettura di tale documento emergono infatti due aspetti essenziali sui quali appare opportuno richiamare l'attenzione:

- le posizioni debitorie e creditorie venivano suddivise tra “accertate” e “da accertare” dove le prime erano quelle complete di tutti i presupposti per l'inserimento in massa attiva o passiva mentre le seconde erano quelle prive di tali presupposti e rappresentavano quindi debiti e crediti potenziali;
- il “Piano definitivo di Rientro del Comune di Roma al 26 luglio 2010”, più volte richiamato nell'accertamento del debito del Comune di Roma alla data del 30 luglio 2010 prevede che l'inserimento delle partite debitorie e creditorie nel “... documento di accertamento definitivo del debito ex art. 14 comma 13 bis del decreto-legge 78/2010, da approvarsi con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, non produce automaticamente il diritto del creditore ad ottenere il pagamento dell'importo iscritto nel piano che resta subordinato all'espletamento delle ordinarie procedure contabili di liquidazione e pagamento a cura della Gestione Commissariale e delle procedure di riconoscimento del debito (art. 194 del TUEL)”.

Come sopra descritto, tale situazione, ovvero la suddivisione tra debito “accertato” e “da accertare”, sussiste tuttora: il debito “accertato” è infatti rappresentato da tutte le posizioni complete di riscontro documentale mentre il debito “da accertare” è rappresentato dalle posizioni registrate nel sistema informativo di Roma Capitale ma al momento prive di un completo riscontro documentale.

Con riferimento alle procedure per la selezione dei creditori da soddisfare si evidenzia che la strategia finanziaria definita, nel seguito meglio descritta, consente di liberare una dotazione annuale destinata al pagamento dei debiti commerciali pari a circa € 50 milioni. Sulla base dei volumi di pagamento registrati negli ultimi anni e premesso che, specie sul versante dei debiti fuori bilancio, il pagamento da parte della Gestione Commissariale è legato, come detto, a un'attività propedeutica da parte degli uffici di Roma Capitale la quale si svolge secondo



tempistiche che trascendono le competenze della Gestione commissariale, si ritiene che tale dotazione sia sufficiente a coprire il fabbisogno derivante dalle previsioni di pagamento.

È evidente che le attuali previsioni circa la sussistenza di provviste liquide nei singoli esercizi e la correlata proiezione di una possibile crisi di liquidità a partire dall'esercizio finanziario 2022, salvo l'adozione delle necessarie misure correttive, impongono, per quanto di competenza, di assicurare alla platea dei creditori omogenee condizioni di trattamento. Se, infatti, l'analisi della sostenibilità finanziaria della gestione commissariale consente, plausibilmente, per quanto si dirà nel prosieguo, di ritenere che tutti i crediti - accertati e da accertare - oggetto di rilevazione nel piano potranno essere soddisfatti integralmente, la prevista contrazione, nel corso dei prossimi esercizi, delle risorse liquide disponibili a tale scopo rende, già da ora, di stringente attualità il tema della tempistica procedimentale del pagamento. In un tale scenario è, infatti, chiaro che l'accertamento circa l'an ed il *quantum* delle posizioni debitorie coinvolte non può prescindere dalla valutazione anche del *quando* della loro estinzione. Come noto, il problema della compatibilità costituzionale del complesso impianto normativo relativo alla Gestione Commissariale è stato positivamente risolto dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 154/2013. In particolare, per quanto concerne la posizione dei creditori, la suddetta pronuncia, aderendo ad un proprio precedente orientamento, ha ritenuto che «*Non vi è lesione del diritto di azione perché la pretesa creditoria all'esecuzione forzata non è frustrata, ma è meramente deviata da uno strumento di soddisfacimento individuale verso uno di tipo concorsuale*». Tale conclusione risulta sorretta, nell'iter argomentativo del Giudice delle leggi, dalla considerazione che è il rispetto della *par condicio creditorum* a costituire «*ragione sufficiente di tale meccanismo sostitutorio dello strumento di tutela approntato dall'ordinamento*». È, tuttavia, altrettanto noto che la medesima sentenza n. 154/2013, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate dai rimettenti, ha con chiarezza precisato che «*Non vi è una successione di soggetti giuridici, giacché il debitore rimane soltanto il Comune di Roma, nei cui confronti si sono formati i giudicati. Solo le azioni esecutive sono distinte in base alla data del 28 aprile 2008, senza peraltro che la norma di interpretazione autentica abbia sostituito un altro soggetto a quello individuato nelle sentenze, né abbia modificato il criterio di imputazione stabilito originariamente dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008.*»

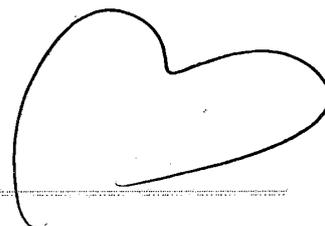


L'inesistenza di una successione tra soggetti giuridici ed il suo necessitato corollario della perdurante titolarità delle posizioni giuridiche soggettive in capo a Roma Capitale, oltre all'assenza di una specifica normativa di riferimento, inducono a ritenere che non possa essere risolto compiutamente,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

Le suddette conclusioni, peraltro confermate dalla decennale prassi applicativa, come testimoniano numerosi documenti di rendicontazione ufficiale predisposti in passato da questa Gestione Commissariale, non esonerano però dal definire, in relazione al segmento procedimentale di propria competenza, criteri univoci a garanzia della parità di trattamento dei creditori coinvolti. In considerazione di tutto quanto sopra rilevato, si ritiene che l'unico criterio suscettibile di assicurare uguale trattamento a situazioni obiettivamente omogenee non possa che essere di tipo cronologico, con riferimento alle concrete possibilità di esercizio delle prerogative commissariali. La struttura complessa della liquidazione dei debiti pregressi consente, infatti, di ritenere che l'attivazione dei poteri del Commissario Straordinario sia subordinata alla positiva conclusione del segmento procedimentale posto dalla normativa in capo a Roma Capitale; in altri termini, solo una volta che quest'ultima avrà completato l'*iter* di sua competenza, attraverso l'adozione dei necessari provvedimenti amministrativi, ivi compreso il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, quando necessario e avrà prodotto le idonee "attestazioni", previste dal DPCM 4 luglio 2008, la Gestione Commissariale avrà il potere di attivare i propri poteri di accertamento e liquidazione, adottando tutti gli atti finalizzati all'emissione dell'autorizzazione al pagamento. È evidente che, in tale contesto, acquista importanza dirimente, dal punto di vista temporale, la verifica della concreta idoneità



della documentazione prodotta da Roma Capitale, a corredo delle richieste di inserimento, a consentire l'utile conclusione del procedimento. Si ritiene, pertanto, che la declinazione in termini operativi di tale criterio debba essere quello di seguire, ai fini dell'emissione delle autorizzazioni di pagamento, fino a concorrenza delle risorse disponibili nei singoli periodi per il pagamento dei debiti commerciali, l'ordine delle richieste di inserimento complete dal punto di vista documentale pervenute presso il protocollo di questa Gestione Commissariale da parte degli uffici di Roma Capitale.





182000158750