

ROMA

GESTIONE COMMISSARIALE



Comune di Roma

**PIANO DI RIENTRO
DEL
COMUNE DI ROMA**

Roma, 30 settembre 2008

INDICE

1.	Quadro normativo	Pag.	2
2.	Procedure di rilevazione della massa passiva	Pag.	4
3.	Procedure di rilevazione dei mezzi finanziari utilizzabili	Pag.	6
4.	La situazione economico finanziaria del Comune e delle società partecipate	Pag.	7
5.	Le componenti della massa passiva	Pag.	15
5.1.	<i>I debiti per prestazioni rese alla data del 28.04.08</i>	>>	16
5.2.	<i>Gli oneri da contenzioso</i>	>>	20
5.3.	<i>La ricapitalizzazione delle società partecipate</i>	>>	21
5.4.	<i>La reintegrazione delle risorse vincolate</i>	>>	23
5.5.	<i>Gli oneri dei contratti derivati</i>	>>	25
5.6.	<i>L'ammortamento del debito</i>	>>	27
5.7.	<i>Riepilogo della massa passiva</i>	>>	32
6.	Individuazione dei mezzi finanziari utilizzabili ai fini del pagamento della massa passiva	Pag.	33
6.1.	<i>Le somme incassate alla data del 28.4.08</i>	>>	33
6.2.	<i>Le riscossioni dei crediti vantati dall'Ente</i>	>>	34
6.3.	<i>I residui attivi riferiti alle prestazioni rese di parte capitale</i>	>>	37
6.4.	<i>I residui attivi riferiti alle prestazioni rese per servizi in conto terzi</i> ...	>>	38
6.5.	<i>I pagamenti effettuati prima del 28.04.08 per prestazioni da rendere successivamente a tale data</i>	>>	38
6.6.	<i>I contributi statali per l'ammortamento del debito</i>	>>	39
6.7.	<i>Riepilogo della massa attiva ai fini del pagamento della massa passiva</i>	>>	41
7.	I saldi della ricognizione effettuata	Pag.	42
8.	Considerazioni conclusive	Pag.	44

1. Quadro normativo

L'art. 78 "Disposizioni urgenti per Roma capitale" del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in Legge 6 agosto 2008, n. 133, recante: "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", ha previsto la nomina di un Commissario straordinario del Governo, nella figura del Sindaco del Comune di Roma, "per la ricognizione della situazione economico-finanziaria del Comune e delle società da esso partecipate, con esclusione di quelle quotate nei mercati regolamentati, e per la predisposizione ed attuazione di un piano di rientro dall'indebitamento pregresso".

La norma ha previsto, inoltre, che il Commissario straordinario sia coadiuvato da tre sub commissari, nominati con D.P.C.M. su proposta dello stesso Commissario e scelti uno tra i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, uno tra i dirigenti della Ragioneria Generale dello Stato ed uno tra gli appartenenti alla carriera prefettizia o dirigenziale del Ministero dell'Interno.

Al Commissario è stato attribuito il potere di recedere dalle obbligazioni contratte dal Comune anteriormente alla data di entrata in vigore del D.L. 112/08.

E' stata altresì espressamente prevista l'applicazione dell'art. 248, commi 2, 3 e 4 (concernenti le azioni esecutive, i pignoramenti e la maturazione di interessi nelle fasi di dissesto), e dell'art. 255, comma 12 (sequestri o azioni esecutive nei confronti della massa attiva), del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico enti locali), applicabili a tutte le obbligazioni contratte anteriormente alla data di emanazione del D.P.C.M..

La disposizione normativa ha infine demandato al D.P.C.M. l'individuazione degli ulteriori istituti e degli strumenti disciplinati dal Titolo VIII del D.Lgs. n. 267/00 di cui può avvalersi il Commissario straordinario, parificato a tal fine all'organo straordinario di liquidazione.

Quest'ultimo, emanato il 4 luglio 2008, ha fissato le ulteriori disposizioni relative alla normativa in materia di dissesto da applicare alla fattispecie in esame, individuate esclusivamente nell'esercizio del potere organizzatorio di cui all'art. 253 e del potere transattivo di cui all'art. 254, comma 7, del D.Lgs. 267/00.

Il quadro normativo evidenzia come il legislatore, con l'art. 78, abbia voluto introdurre una fattispecie del tutto atipica e differenziata rispetto al dissesto, i cui istituti applicabili sono stati specificatamente e tassativamente individuati dal Decreto n. 112/2008 ovvero dal D.P.C.M. del 4 luglio 2008, cui lo stesso art. 78 fa riferimento.

In sostanza, la formulazione dell'art. 78 sconta l'esigenza di consentire all'Ente di raggiungere, nei tempi più ravvicinati possibili, condizioni strutturali di riequilibrio della gestione finanziaria senza incidere sulla continuità dell'attività ordinaria, consentendo in tal modo allo stesso ente di effettuare, in presenza di risorse disponibili, i pagamenti secondo gli ordinari criteri, anche al fine di evitare le possibili conseguenze negative derivanti da un generalizzato blocco dei pagamenti.

I compiti attribuiti dalla norma al Commissario straordinario, ribaditi anche dal dettato del D.P.C.M. del 4 luglio 2008, consistono in particolare nella:

- a) rilevazione della situazione economico-finanziaria del Comune di Roma e delle Società partecipate, con esclusione di quelle quotate nei mercati regolamentati;
- b) individuazione dei mezzi finanziari ai fini del risanamento, nei limiti delle risorse allo scopo destinate dalla legislazione vigente;
- c) presentazione al Governo del piano di rientro dell'indebitamento pregresso.

Il piano di rientro, ai sensi del comma 4 dell'art. 78, deve essere presentato al Governo entro il 30.09.08, che lo approva nei successivi 30 giorni individuando le coperture finanziarie necessarie per la relativa attuazione nei limiti delle risorse allo scopo destinate a legislazione vigente.

2. Procedure di rilevazione della massa passiva

Al fine della rilevazione della situazione economico-finanziaria al 28.04.08, il D.P.C.M. del 04.07.08 provvede ad indicare le procedure di rilevazione della massa passiva.

All'art. 3, comma 1, del predetto D.P.C.M. viene previsto, infatti, che il Commissario straordinario procede alla rilevazione della massa passiva, acquisendo dai responsabili dei servizi competenti per materia attestazioni circa le obbligazioni assunte dal Comune e che le relative prestazioni siano state effettivamente rese. Viene inoltre richiesta l'attestazione dello stato del pagamento dei corrispettivi e la non avvenuta prescrizione del debito alla data del 28.04.08.

La Gestione commissariale, conformemente a quanto previsto dall'art. 3, comma 1, precedentemente citato, ha indirizzato una nota ai responsabili dei servizi competenti in data 25.07.08, nella quale ha chiesto di indicare i debiti relativi a prestazioni effettivamente rese alla data del 28.04.08.

Con la collaborazione del servizio informatico dell'Ente è stata predisposta una procedura informatica su SAP/R3, di cui si allega il relativo manuale operativo (allegato n. 1), con la quale sono stati inviati ad ogni Dipartimento, Ufficio extradipartimentale o Municipio, tutte le posizioni finanziarie registrate nel sistema informatico, riferite ai centri di responsabilità di propria competenza, in relazione ad ognuna delle quali andava indicato il debito relativo a prestazioni rese alla data del 28.04.08.

Tale procedura ha consentito di sottoporre all'esame del competente responsabile ogni singola posizione finanziaria presente nel sistema informativo dell'Ente, in modo da avere la certezza che la rilevazione avesse carattere esaustivo.

Al medesimo fine di completezza, è stata prevista su SAP/R3 la possibilità di inserire posizioni per le quali erano state effettivamente rese prestazioni senza che esistesse un impegno di bilancio.

Tale transazione, denominata "rilevazione dei debiti fuori bilancio", aveva la finalità di rilevare sia i debiti fuori bilancio veri e propri che le posizioni per le quali esisteva la disponibilità sul relativo capitolo di bilancio ma non era stato ancora inserito contabilmente l'impegno, pur a fronte di prestazioni già rese.

La transazione informatica è stata resa disponibile in data 31.07.08, per cui da tale data è decorso il termine di 20 giorni previsto dall'art. 3, comma 1, del D.P.C.M. del 04.07.08.

Una specifica rilevazione ha riguardato gli oneri derivanti dal contenzioso esistente alla data del 28.04.08, da inserire nella massa passiva in quanto l'insorgere delle controversie si è verificato antecedentemente a tale data.

Al fine di stimare l'importo del debito è stata indirizzata un'apposita richiesta all'Avvocatura comunale in data 07.08.09, in risposta alla quale andava specificato l'ammontare della passività potenziale ed il rischio di soccombenza, provvedendo poi a determinare l'ammontare presunto delle somme effettivamente da corrispondere ad esito dei predetti contenziosi.

L'art. 78 del Decreto Legge 112/08 prevede, come già accennato, che la ricognizione della situazione economico-finanziaria comprenda anche le società partecipate dal Comune di Roma. L'art. 3, comma 2, del D.P.C.M. del 04.07.08 indica le modalità di rilevazione, specificando che le attestazioni sono rese dai legali rappresentanti delle società partecipate, al fine della rilevazione della massa passiva.

La Gestione commissariale, con nota del 24.07.08, ha richiesto ai legali rappresentanti delle società partecipate di trasmettere il bilancio rappresentante la situazione economico finanziaria alla data del 28.04.08.

Nella massa passiva sono state inserite le perdite di bilancio risultanti alla data del 28.04.08, al netto delle poste disponibili del patrimonio netto. In particolare, laddove risultassero riserve disponibili, l'importo inserito nella massa passiva è stato quantificato nella perdita di bilancio al netto delle riserve stesse.

Quanto alla definizione della massa passiva, si precisa come l'art. 78 del D.L. 112/2008 non abbia richiamato espressamente l'istituto dell'avviso pubblico ai fini della insinuazione del credito nella massa stessa, in ragione dei tempi previsti per il completamento delle operazioni di rilevazione, incompatibili con quelli necessari per espletare correttamente la procedura di interpello.

3. Procedure di rilevazione dei mezzi finanziari utilizzabili

Occorre premettere che alla data di effettuazione delle rilevazioni non era stato ancora approvato il consuntivo relativo all'anno 2007, il cui termine di presentazione è stato differito di sei mesi dall'art. 78, comma 6, del Decreto Legge 112/08, e inoltre risultava in corso un'approfondita procedura di riaccertamento dei residui attivi.

Al fine di rilevare la consistenza dei mezzi finanziari utilizzabili per il pagamento dei debiti inseriti nella massa passiva, la Gestione commissariale ha inviato in data 15.09.08 alla Ragioneria generale del Comune una nota con la quale è stato chiesto di indicare l'entità delle riscossioni che si presume possano essere realizzate, riferite ai crediti iscritti in bilancio, secondo una rigorosa e attendibile scansione temporale, in grado così di assicurare il pagamento in tempi adeguati dei debiti accertati alla data del 28.04.08.

La Ragioneria generale del Comune, sulla scorta dei dati comunicati dagli Uffici competenti, ha fornito le previsioni d'incasso dei residui attivi di cui ai Titoli I e III dell'entrata, indicando inoltre la quota non vincolata dei residui di cui al Titolo IV. Le rimanenti voci sono state rilevate dalla documentazione contabile dell'Ente.

5. Le componenti della massa passiva

La situazione debitoria del comune è composta sostanzialmente da due elementi, uno rappresentato dai debiti con scadenza immediata e l'altro da quelli con scadenza a lungo termine (debiti di finanziamento), consistenti nei mutui passivi, nelle emissioni obbligazionarie e nelle aperture di credito in ammortamento alla data del 28.04.08.

La predetta differenziazione va effettuata in quanto le due tipologie di debito necessitano di coperture appropriate in relazione alle diverse tempistiche di pagamento.

Verranno dapprima esaminate le componenti aventi scadenza nel breve termine e, successivamente, le componenti aventi scadenza nel lungo termine.

La Gestione commissariale, come accennato in precedenza, non ha proceduto a pubblicare un avviso a mezzo stampa al fine di effettuare una ricognizione delle eventuali posizioni debitorie dell'Ente non risultanti dal sistema informativo e la cui esistenza non fosse conosciuta dai responsabili degli Uffici, analogamente a quanto previsto dall'art. 254 del D.Lgs. 267/00 in caso di dissesto. Ciò in quanto tale procedura non rientra fra quelle di cui al Titolo VIII del D.Lgs. 267/00 esplicitamente individuate dall'art. 78 del Decreto Legge 112/08 o dal D.P.C.M. del 04.07.08.

Va inoltre rilevato come il termine del 30.09.08, previsto per la presentazione del piano di rientro al Governo dall'art. 78, comma 4, del Decreto Legge 112/08, non avrebbe comunque consentito di espletare tale procedura.

5.1. I debiti per prestazioni rese alla data del 28.04.08

La Gestione commissariale, conformemente a quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del D.P.C.M. del 04.07.08, ha indirizzato una nota ai responsabili dei servizi competenti in data 25.07.08, nella quale ha richiesto di indicare i debiti relativi a prestazioni effettivamente rese alla data del 28.04.08.

L'effettuazione di una simile rilevazione, oltre a dar esecuzione ad uno specifico obbligo indicato nella normativa, è volta ad escludere dal bilancio dell'Ente quelle poste alle quali non è correlata una prestazione resa, sia perché della stessa avrebbe beneficiato la Gestione ordinaria dopo il 28.04.08, sia perché il residuo passivo risulta da cancellare.

Le modalità tecniche con cui è stata condotta la rilevazione sono state illustrate in precedenza; in questa sede è opportuno evidenziare come l'attività ha comportato l'esame di circa 115.000 posizioni in un limitatissimo arco temporale, ricadente, tra l'altro, nel periodo estivo.

Va specificato inoltre come una simile rilevazione non fosse mai stata effettuata prima presso l'Ente e che il criterio normativo posto a base della stessa, vale a dire la presenza di una prestazione resa al 28.04.08, ha determinato non poche difficoltà applicative da parte dei singoli Uffici.

Tale concetto infatti, appartenente più alla contabilità di tipo economico di natura civilistica, non sempre era direttamente sovrapponibile ad una contabilità di tipo finanziario come quella di un Ente locale.

La rilevazione è stata preceduta da una serie di incontri illustrativi tenuti tra la Gestione commissariale ed i responsabili degli Uffici. Nel corso del periodo interessato dalla rilevazione la stessa Gestione commissariale ha proceduto a monitorare costantemente l'attività, fornendo indicazioni a mezzo lettere circolari in merito alle linee operative.

In merito a quest'ultima componente, nell'ambito della relazione precedentemente richiamata, le società di revisione hanno prodotto un prospetto di riepilogo redatto in base ai riscontri effettuati.

Si specifica come tutti gli errori riscontrati in sede di verifica a campione, effettuata dalle società di revisione, sono stati successivamente rettificati dagli Uffici, provvedendo ad inserire il dato corretto relativo al debito della Gestione commissariale.

Considerato infine che la parte di debito per spesa d'investimento necessita di un'attività di conduzione e che la Gestione commissariale, in base al disposto dell'art. 78, comma 2, lett. b, del D.L. 112/08, si avvale delle strutture comunali, e tenuto conto della presenza di identiche poste nell'attivo e nel passivo, pare opportuno che la gestione delle attività di rendicontazione, di incasso dei residui attivi e di pagamento dei debiti per spesa in conto capitale corrispondenti venga effettuata dalle ordinarie strutture dell'Ente.

5.2. Gli oneri da contenzioso

Particolare attenzione ha richiesto la rilevazione degli oneri derivanti dal contenzioso esistente alla data del 28.04.08, ciò in quanto anche per questa specifica fattispecie di debiti fuori bilancio si è tenuto conto delle controversie insorte antecedentemente a tale data.

Al fine di quantificare l'importo della posta debitoria è stata indirizzata un'apposita richiesta all'Avvocatura comunale in data 07.08.08, nella quale è stato chiesto di specificare l'ammontare della passività potenziale ed il rischio di soccombenza, provvedendo poi a determinare l'ammontare presunto delle somme effettivamente da corrispondere ad esito dei contenziosi.

Appare opportuno evidenziare come l'esame effettuato da parte dell'Ufficio ha riguardato circa 70.000 controversie aventi natura eterogenea. I procedimenti di valore

più elevato riguardano le espropriazioni, le occupazioni usurpative/appropriative e l'accessione invertita.

In base alla risposta fornita dall'Avvocatura comunale con nota n. 225 del 10.09.08, l'onere presumibilmente derivante dal contenzioso in essere risulta pari ad € 848.149.411,35.

L'Avvocatura comunale ha inoltre effettuato una quantificazione del valore delle cause attive per l'Ente, che è stato indicato in € 72.848.771,31.

Il debito derivante dalle procedure contenziose risulta pertanto essere di € 775.300.640,04.

Il dato comunicato dall'Avvocatura comunale è stato verificato congiuntamente dalle società di revisione, sulla base di una specifica procedura di controllo a campione concordata con l'Ente.

I risultati dell'esame condotto sono contenuti nella relazione prodotta dalle tre società di revisione in precedenza richiamata.

5.3. La ricapitalizzazione delle società partecipate

Come specificato nella premessa normativa, l'art. 78 del D.L. 112/08 ed il D.P.C.M. del 04.07.08 prevedono l'inclusione nella massa passiva delle perdite generate dalle società partecipate alla data del 28.04.08.

Al fine di rilevare tale dato, è stata inviata apposita comunicazione alle società partecipate in data 24.07.08, contenente la richiesta di trasmettere un bilancio alla data del 28.04.08, correlato di nota integrativa e relazione dell'organo di controllo. Nella stessa comunicazione è stato richiesto il dettaglio dei crediti vantati nei confronti del Comune di Roma, funzionale al riscontro dei dati comunicati dagli Uffici, che ha dato luogo all'evidenziazione di elementi utili che sono stati tenuti in considerazione ai fini della quantificazione dei debiti fuori bilancio, così come in precedenza esplicitato.

6. Individuazione dei mezzi finanziari utilizzabili ai fini del pagamento della massa passiva

Per il pagamento dei debiti inseriti nella massa passiva, la Gestione commissariale dispone di tutte le entrate di competenza degli anni precedenti il 2008, come indicato dall'art. 78, commi 3 e 6, del D.L. 112/08, e delle entrate dell'anno 2008 incassate sino alla data del 28.04.08, così come indicato dall'art. 1, comma 3, del D.P.C.M. del 04.07.08.

Al fine di consentire il pagamento dei debiti rilevati, considerato che gli stessi sono riferiti a prestazioni già rese e pertanto vanno pagati in un ristretto arco di tempo, in quanto sugli stessi continuano a decorrere interessi che potranno esser fatti valere in futuro nei confronti della Gestione ordinaria, sono state considerate le somme che si presume possano essere effettivamente incassate nel breve termine.

Allo stato, infatti, la massa attiva utilizzabile è costituita unicamente dalle risorse dell'Ente che, finalizzate ad un piano di rientro, devono essere necessariamente realizzabili in tempi congrui.

6.1. Le somme incassate alla data del 28.04.08

Una delle componenti di entrata assunte dalla Gestione commissariale, sulla base del quadro normativo precedentemente specificato, è rappresentata dalle entrate di competenza dell'anno 2008 incassate alla data del 28.04.08.

Tali entrate, risultando materialmente in cassa ed essendo pertanto già incluse nella contabilità del tesoriere, non danno luogo ad ulteriori risorse utilizzabili nel piano di rientro, stante la deficiarietà di cassa descritta nelle precedenti sezioni del presente piano.

8. Considerazioni conclusive

La finalità dell'articolo 78 è quella di assicurare il raggiungimento degli obiettivi strutturali di risanamento del bilancio del Comune di Roma.

I risultati della ricognizione della situazione economico-finanziaria del Comune e delle Società partecipate (con esclusione di quelle quotate nei mercati regolamentati), hanno evidenziato pesanti criticità derivanti:

- a) dalle passività pregresse risultanti dalla situazione economico-finanziaria al 28 aprile 2008;
- b) dallo squilibrio, in termini di cassa e di competenza, del bilancio corrente (annuale e pluriennale).

Il Piano di rientro dovrà affrontare le criticità di cui alla lettera a) dandosi carico di realizzare compiutamente la finalità dell'articolo 78 di "chiudere strutturalmente i conti con il passato", mediante il reperimento di fonti di finanziamento commisurate alle passività pregresse, la cui entità è stata illustrata nel capitolo precedente.

La Gestione ordinaria dovrà garantire le condizioni di sostenibilità e di sviluppo in un quadro di finanza sostenibile.

Le entrate che l'Amministrazione realizzerà a valere sui crediti in essere al 28.04.08 concorreranno alla determinazione della massa attiva del Piano di rientro.

E tuttavia la rilevata carenza di risorse attualmente disponibili rende necessario il ricorso a fonti di finanziamento straordinario nel quadro degli interventi di attuazione dell'ordinamento di Roma Capitale previsti dall'art. 114, comma 3, della Costituzione.

Non a caso, per l'attuazione del Piano di rientro, l'art. 78, comma 4, del D.L. 112/2008, demanda al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di approvazione del piano stesso, "l'individuazione delle coperture finanziarie necessarie".

La necessità del ricorso a risorse esterne deriva non solo dall'esame dei risultati emersi dalla rilevazione, quanto dalle prevedibili gravi difficoltà che l'Amministrazione incontrerà nel rispetto del dettato legislativo in ordine al conseguimento dell'equilibrio strutturale di bilancio.

E tuttavia le cifre sono tali da rendere imprescindibile un concomitante, autonomo impegno da parte del Comune, il quale vada nella direzione di un efficientamento della macchina amministrativa, attraverso azioni ponderate ed incisive sul duplice versante delle entrate e delle spese.

Tutto ciò con l'unico obiettivo di pervenire, nel breve/medio periodo, ad uno stabile e duraturo equilibrio di bilancio.